

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**RAFAEL LUÍS SPENGLER**

**INSTITUIÇÕES E ORDENS SOCIAIS NO BRASIL:  
ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA DA DITADURA MILITAR (1964) AO  
PRIMEIRO GOVERNO LULA (2006)**

**Porto Alegre**

**2021**

**RAFAEL LUÍS SPENGLER**

**INSTITUIÇÕES E ORDENS SOCIAIS NO BRASIL:  
ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA DA DITADURA MILITAR (1964) AO  
PRIMEIRO GOVERNO LULA (2006)**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro.

**Porto Alegre**

**2021**

### CIP - Catalogação na Publicação

Spengler, Rafael Luís

Instituições e ordens sociais no Brasil: análise político-econômica da Ditadura Militar (1964) ao Primeiro Governo Lula (2006) / Rafael Luís Spengler.

-- 2021.  
185 f.

Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Instituições. 2. Economia brasileira. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Ordens sociais. 5. Economia política. I. Monteiro, Sérgio Marley Modesto, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**RAFAEL LUÍS SPENGLER**

**INSTITUIÇÕES E ORDENS SOCIAIS NO BRASIL:  
ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA DA DITADURA MILITAR (1964) AO  
PRIMEIRO GOVERNO LULA (2006)**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de abril de 2021.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro — Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão  
UFPR

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
UFRGS

---

Prof. Dr. Thomas Hyeono Kang  
ESPM

À minha mãe, Gledi (*in memoriam*), por tudo.

## AGRADECIMENTOS

À Renata Lohmann, minha companheira, e à minha irmã, Rafaela, pelo amor, incentivo, paciência e carinho.

Ao professor Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro, pela orientação assertiva e crítica na dissertação de mestrado e na tese de doutorado, mas, sobretudo, por ser a pessoa que é — inspiração do ponto de vista profissional e admirável em sua humanidade.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), primordialmente ao Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca e ao Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição, pelos ensinamentos e conhecimento compartilhado.

Aos colegas e amigos que fiz durante o mestrado e doutorado, em especial Raphael Gomes, Dyeggo Guedes, Daniel Nogueira, Luciano Marchese, Érica Imbirussú, Sylvio Kappes, Matheus Torma da Silveira, Paulo Naibert, Thomas Kang, Fernanda Valada, Jarbas Carneiro, Cristina Vieceli, Gustavo Goudard e Laís Azevedo.

À secretaria do PPGE, pela disponibilidade e presteza exemplares.

Aos meus amigos do Instituto Federal do Rio Grande do Sul, campus Rolante, e do Centro Universitário Cesuca, pela compreensão e apoio para a realização deste estudo.

Finalmente, e de suma importância, à minha família — em especial meu pai, Elton — e aos amigos de Lajeado, por compreenderem minha distância e me estimularem a seguir em frente.

## RESUMO

A tese analisa a história econômica do Brasil, com ênfase nas transformações institucionais do período 1964-2006. O objetivo geral do estudo é analisar o desenvolvimento econômico do Brasil no intervalo de tempo supramencionado, com particular atenção à história econômica e às mudanças institucionais, enfatizando naquelas que se destinaram a diminuir ou aumentar os privilégios das elites políticas e econômicas. Do ponto de vista teórico, as instituições são analisadas sob o arcabouço da Nova Economia Institucional. Com relação à metodologia, após identificadas na história brasileira contemporânea as janelas de oportunidade (como definidas por Alston et al. (2016)), procede-se ao desenvolvimento da análise, que, sumariamente, é composta da descrição de narrativas analíticas e do exame do desenvolvimento das instituições, das convicções e dos resultados políticos e econômicos em cada período, atentando também aos critérios de erosão ou recomposição democrática — em linha com Levitsky e Ziblatt (2018) —, além da análise sobre a mudança ou não nas ordens sociais, conforme definições de North, Wallis e Weingast (2009). Como conclusão, defende-se que o intervalo de tempo compreendido entre 1964 e 1985 foi marcado pela ordem autoritária, tendo o governo atuado para institucionalizar o regime (especialmente após 1974), o que, aliado à crise econômica do início dos anos 1980, conduziu a uma transição democrática — o que é modelado a partir de um jogo de informação imperfeita. Entre 1985 e 1993, assistiu-se a uma série de tentativas de combate à inflação, sendo essa a principal preocupação daquela época, mas com sucessivos governos fracos em seu combate, tal qual sugere o modelo de Barro (1986). O período 1993-2006 é caracterizado pela estabilização da moeda e pelo aumento da responsabilidade fiscal, tendo os governos dessa época atuado de maneira mais firme para a persecução desse resultado, o que também é atinente ao modelo de estabilidade econômica de Barro (1986).

*Palavras-chave:* Instituições. Economia brasileira. Desenvolvimento econômico. Ordens sociais. Economia política.

## ABSTRACT

The doctorate thesis analyzes the economic history of Brazil with an emphasis on institutional transformations in the 1964-2006 period. The general objective of the study is to analyze the economic development of Brazil in the aforementioned period of time, with particular attention to economic history and institutional changes, emphasizing those aimed at decreasing or increasing the privileges of political and economic elites. From a theoretical point of view, institutions are analyzed under the framework of the New Institutional Economy. Regarding the methodology, after identifying the windows of opportunity in contemporary Brazilian history (as defined by Alston et al. (2016)), the analysis proceeds, which, summarily, is composed of the description of analytical narratives and the examination the development of institutions, convictions and political and economic results in each period, also paying attention to the criteria of erosion or democratic recomposition — in line with Levitsky and Ziblatt (2018) —, in addition to the analysis of the change or not in social orders, as defined by North, Wallis and Weingast (2009). In conclusion, it is argued that the time interval between 1964 and 1985 was marked by authoritarian order, with the government acting to institutionalize the regime (especially after 1974), which, together with the economic crisis of the early 1980s, led to a democratic transition—which is modeled on an imperfect information game. Between 1985 and 1993, there were a series of attempts to combat inflation, which was the main concern at that time, but with successive governments weak in their fight, as suggested by Barro's model (1986). The period 1993-2006 is characterized by currency stabilization and increased fiscal responsibility, with governments at that time acting more firmly to pursue this result, which is also related to Barro's model of economic stability (1986).

*Keywords:* Institutions. Brazilian economy. Economic development. Social orders. Political economy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição dos tipos de regime político ao redor do mundo de acordo com o Polity IV .....	19
Figura 2 - Estado da democracia liberal segundo o V-Dem.....	20
Figura 3 - Níveis da análise institucional .....	24
Figura 4 - Esquematização das ordens sociais.....	43
Figura 5 - Cronologia trimestral do ciclo de negócio brasileiro.....	63
Figura 6 - Jogo de informação incompleta entre sorbonistas e sociedade civil .....	96

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Cronologia trimestral dos ciclos de negócios brasileiros.....	64
Gráfico 2 - Variação do PIB anual entre 1960 e 1985.....	86
Gráfico 3 - Salário-mínimo real (em R\$ de novembro de 2020) .....	87
Gráfico 4 - Inflação (IPC-Fipe) entre 1964 e 1985 (variação percentual anual).....	88
Gráfico 5 - Dívida externa — 1964–1985 (US\$ milhões).....	88
Gráfico 6 - Saldo da balança comercial (anual) — 1963–1985 .....	89
Gráfico 7 - Saldo balanço de pagamentos (1969-1985) .....	90
Gráfico 8 - Formação bruta de capital fixo (1964–1985) (US\$ bilhões de 2012).....	90
Gráfico 9 - Índice de Gini (1960–1985) .....	91
Gráfico 10 - Variação anual do PIB a preços de mercado (1985-1993).....	115
Gráfico 11 - Salário-mínimo real (1985-1993) .....	116
Gráfico 12 - Inflação anual (IPCA) (1985-1993) .....	117
Gráfico 13 - Saldo da balança comercial entre 1985 e 1993 .....	117
Gráfico 14 - Saldo do balanço de pagamentos (1985-1993) .....	118
Gráfico 15 - Formação bruta de capital fixo (FBCF) como proporção do PIB (1985-1993).....	119
Gráfico 16 - Evolução do índice de Gini no período 1985-1993 .....	119
Gráfico 17 - Evolução da avaliação do presidente José Sarney segundo o Datafolha .....	120
Gráfico 18 - Avaliação do governo Collor, de acordo com pesquisas do Datafolha .....	121
Gráfico 19 - Variação anual do PIB a preços de mercado (1993-2006).....	143
Gráfico 20 - Salário-mínimo real (1994-2006). .....	144
Gráfico 21 - Índice de inflação anual (IPCA) para o período 1995-2006. ....	145
Gráfico 22 - Saldo da balança comercial brasileira (1993-2006).....	146
Gráfico 23 - Saldo do balanço de pagamentos (1993-2006) .....	147
Gráfico 24 - Formação bruta de capital fixo como proporção do PIB (1993-2006) .....	148
Gráfico 25 - Formação bruta de capital fixo como proporção do PIB (1970-2006) .....	148
Gráfico 26 - Índice de Gini para o período 1993-2006 .....	149
Gráfico 27 -Evolução da avaliação do governo Itamar Franco .....	151
Gráfico 28 - Evolução da avaliação do primeiro governo FHC .....	151
Gráfico 29 - Evolução da avaliação do segundo governo FHC .....	152
Gráfico 30 - Índice percentual de medo do desemprego .....	153
Gráfico 31 - Evolução da avaliação do primeiro governo Lula .....	154

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores de erosão democrática de Levitsky e Ziblatt .....	55
Quadro 2 - Elementos da análise do quadro institucional vigente .....	57
Quadro 3 - Crescimento do PIB (%) — total e por setores — períodos selecionados.....	86
Quadro 4 - Estratégias e <i>payoffs</i> dos sorbonistas .....	96
Quadro 5 - Estratégias e <i>payoffs</i> da oposição civil.....	96
Quadro 6 - Elementos da análise do quadro institucional vigente entre 1964 e 1985.....	101
Quadro 7 - Elementos da análise do quadro institucional vigente entre 1986 e 1993.....	131
Quadro 8 - Respostas à questão “Se tivesse que escolher, qual dessas coisas o(a) Sr.(a) diria que é a mais importante atualmente?” do WVS .....	150
Quadro 9 - Elementos da análise do quadro institucional vigente entre 1993 e 2006.....	158
Quadro 10 - Síntese dos resultados da pesquisa com relação aos períodos analisados.....	165
Quadro 11 - Classificação dos períodos quanto às ordens sociais, fatos e instituições marcantes e tipos de rendas capturados pela elite .....	166

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AI-2	Ato Institucional nº 2
AI-5	Ato Institucional nº 5
Arena	Aliança Renovadora Nacional
BCB	Banco Central do Brasil
BCDC	<i>Business Cycle Dating Committee</i>
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CIP	Conselho Interministerial de Preços
Codace	Comitê de Datação de Ciclos Econômicos
Codi	Centro de Operações de Defesa Interna
Cpdoc	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DOI	Destacamento de Operações e de Informações
DOI-Codi	Destacamento de Operações e de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna
EIO	Economia Institucional Original
ESG	Escola Superior de Guerra
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IBRE/FGV	Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas
IGP-DI	Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna
IGP-Fipe	Índice Geral de Preços da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPA	Índice de Preços ao Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
ISS	Imposto Sobre Serviços
KWU	Kraftwerk Union
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NBER	<i>National Bureau of Economic Research</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAL	Ordem de Acesso Limitado
Oban	Operação Bandeirante
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
Opep	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ORTN	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
Paeg	Programa de Ação Econômica do Governo
PAI	Programa de Ação Imediata
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileira
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND-NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PND-1997	Plano Nacional de Desestatização
Polamazônia	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Economia
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Renovação Nacional
Proálcool	Programa Nacional do Alcool
Proer	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema

	Financeiro Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Seplan	Secretaria do Planejamento
SNI	Serviço Nacional de Informações
TR	Taxa de Referência
UDN	União Democrática Nacional
URV	Unidade Real de Valor
WVS	World Values Survey

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>23</b>
2.1	INSTITUIÇÕES: DEFINIÇÃO DO MARCO TEÓRICO.....	26
2.2	MUDANÇA INSTITUCIONAL E DESEMPENHO ECONÔMICO.....	30
2.3	ORDENS SOCIAIS.....	34
<b>2.3.1</b>	<b>O estado natural: as ordens sociais de acesso limitado.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Sociedade de acesso aberto (e as condições para bater à sua porta — “doorstep conditions”).....</b>	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>46</b>
3.1	O MODELO DE ANÁLISE: INCORPORANDO INSTITUIÇÕES, LIDERANÇAS, CRENÇAS E QUALIDADE DA DEMOCRACIA ÀS ORDENS SOCIAIS.....	46
<b>3.1.1</b>	<b>Narrativas analíticas: como é contada a história.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Janelas de oportunidade e o papel das crenças na mudança institucional.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Um quadro avaliativo para erosão ou recomposição democrática.....</b>	<b>54</b>
<b>3.1.4</b>	<b>Quadro teórico de avaliação da mudança institucional: as janelas de oportunidade, crenças, o papel das instituições e a erosão ou recomposição democrática.....</b>	<b>56</b>
3.2	FONTE DOS DADOS.....	59
<b>4</b>	<b>CRISES ECONÔMICAS E DE CONFIANÇA: ELECANDO JANELAS DE OPORTUNIDADE.....</b>	<b>61</b>
4.1	CRISES ECONÔMICAS INTERNAS E EXTERNAS.....	61
4.2	JANELAS DE OPORTUNIDADE NO BRASIL (1964-2006): CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE AS PERIODIZAÇÕES A SEREM ANALISADAS.....	65
<b>5</b>	<b>GOLPE DE ESTADO, DITADURA E DESENVOLVIMENTISMO: POLÍTICA E ECONOMIA NO BRASIL ENTRE 1964 E 1985.....</b>	<b>67</b>
5.1	CARACTERIZAÇÃO DO PERÍODO.....	67
<b>5.1.1</b>	<b>Os principais momentos políticos e seus atores.....</b>	<b>67</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Síntese do desempenho das principais variáveis macroeconômicas.....</b>	<b>85</b>
5.2	ANÁLISE DO PERÍODO A PARTIR DO FRAMEWORK TEÓRICO.....	92
<b>5.2.1</b>	<b>A estratégia Golbery-Geisel.....</b>	<b>92</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Erosão ou decomposição democrática e avaliação da ordem social.....</b>	<b>99</b>

5.2.3	Resumo analítico e considerações parciais .....	101
6	<b>OS SUCESSIVOS PLANOS DE COMBATE À INFLAÇÃO, AS CRISES E O ANSEIO POR DEMOCRACIA: O PERÍODO 1985-1993.....</b>	<b>104</b>
6.1	CARACTERIZAÇÃO DO PERÍODO .....	104
6.1.1	Os principais momentos políticos e seus atores .....	104
6.1.2	Resultados econômicos e políticos .....	115
6.2	ANÁLISE DO PERÍODO A PARTIR DO FRAMEWORK TEÓRICO .....	122
6.2.1	As sucessivas estratégias de combate à inflação.....	122
6.2.2	Erosão ou decomposição democrática e avaliação da ordem social.....	130
6.2.3	Resumo analítico .....	131
7	<b>ESTABILIZAÇÃO DA MOEDA, RESPONSABILIDADE FISCAL E INCLUSÃO SOCIAL: OS ANOS 1993-2006.....</b>	<b>134</b>
7.1	CARACTERIZAÇÃO DO PERÍODO .....	134
7.1.1	Os principais momentos políticos e seus atores .....	134
7.1.2	Resultados econômicos e políticos .....	142
7.2	ANÁLISE DO PERÍODO A PARTIR DO FRAMEWORK TEÓRICO .....	154
7.2.1	As estratégias de obtenção de credibilidade das políticas anti-inflacionárias.....	155
7.2.2	Erosão ou recomposição democrática e avaliação da ordem social vigente.....	157
7.2.3	Resumo analítico .....	158
8	<b>DISCUSSÃO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS E RESUMO ANALÍTICO GERAL .....</b>	<b>162</b>
9	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>167</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>170</b>
	<b>ANEXO A – RENDA <i>PER CAPITA</i> E RANKING POLITY IV.....</b>	<b>184</b>
	<b>ANEXO B – OS NÍVEIS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL, DE ACORDO COM WILLIAMSON (2000) .....</b>	<b>185</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, uma frase converteu-se em mantra frente às crises políticas e econômicas enfrentadas no Brasil: “as instituições estão funcionando”. Conquanto a ideia subjacente a essa afirmação seja a de que há freios e contrapesos para a contenção de arroubos políticos, as “instituições” (no sentido corriqueiro da palavra, em que se subentende referir-se a organizações públicas e privadas) e as instituições, no mais estrito conceito econômico — as regras formais e informais que moldam o comportamento das pessoas —, sempre, de fato funcionaram, mesmo nas várias crises institucionais que iremos retratar nesta tese. Isso ocorreu, por exemplo, no golpe de Estado de 1964; no decreto do Ato Institucional nº5 (AI-5); na demissão de Sílvio Frota<sup>1</sup> pelo general-presidente Ernesto Geisel; no movimento das Diretas Já; nos *impeachments* de Fernando Collor; na suspeição sobre a efetividade do Plano; nas denúncias contra os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, além de inúmeros outros casos.

Os citados episódios da história brasileira recente têm uma característica comum: são períodos críticos, seja de convulsão social, seja de rupturas ou acomodações entre as elites comandantes do país. Trata-se de meros exemplos — e a história do país é repleta de ocorrências, eventualidades e passagens semelhantes. As instituições, como não poderia deixar de ser, inexoravelmente exerceram seu papel, às vezes com os anseios do povo prevalecendo e, noutras, imperando as vontades dos “donos do poder”, na expressão consagrada de Faoro (2012).

Seria absurdo afirmar, ainda assim, que a sociedade brasileira não tenha ao menos se desenvolvido e aprimorado suas instituições ao longo dos anos. Entre avanços e retrocessos, com ou sem rumo, *la nave va*: o Brasil passou de uma economia algo rudimentar a chegou em certo momento a ter o sétimo maior Produto Interno Bruto (PIB) do mundo<sup>2</sup>, movendo-se de uma sociedade coronelista para uma de eleições livres e com amplas liberdades, atravessando uma base jurídica calcada em proteger latifundiários e grandes empresários para outra mais impessoal e mais acessível à população em geral, embora com desigualdades de acesso à Justiça.

---

<sup>1</sup> Neste texto, são seguidas as normas para onomásticas do Acordo Ortográfico de 1943, reafirmadas pelo Acordo Ortográfico de 1990. Em observância a elas, as grafias originais de nomes de pessoas falecidas, por seguirem as mesmas regras dos substantivos comuns, devem obrigatoriamente ser atualizadas em publicações — casos, por exemplo, de Castelo Branco (originalmente “Castello”), Artur da Costa e Silva (“Arthur”), Sílvio Frota (“Sylvio”) e Mário Henrique Simonsen (“Mario”).

<sup>2</sup> Mais precisamente, em 2014.

Podemos investigar os fatos antes arrolados, todavia, de forma distinta: tais circunstâncias particulares não poderiam ser vistas como “janelas de oportunidade”, ou seja, momentos críticos em que escolhas importantes são feitas e decisões, tomadas? De outra forma: por que os líderes decidiram por uma opção e não por outra, dadas as circunstâncias? As resoluções moldaram o país a se tornar mais justo e equânime ou, em sentido contrário, prevaleceram grupos de interesse? Em suma, as instituições brasileiras tornaram-se mais ou menos impessoais em tais conjunturas ou ainda são subjugadas por interesses particulares?

Analisar tais questões não é, todavia, tarefa simples e passível de avaliações peremptórias. Poucos trabalhos, aliás, se dedicam a examinar a história das instituições brasileiras com mesmo recorte teórico — a obra de Alston *et al.* (2016), que se dedica à elucidação da mudança institucional no Brasil pós-1964, é uma destacada exceção. Nessa perspectiva, North, Wallis e Weingast (2009), meritoriamente, construíram um modelo de análise que nos parece útil e adequado para, conjuntamente ao *framework* teórico de Alston *et al.* (2016), investigar a história brasileira, seus avanços e retrocessos. Para North, Wallis e Weingast (2009), a história humana registra, basicamente, três “ordens sociais”: as primitivas (típicas das sociedades caçadoras-coletores), as naturais (denominadas assim porque mais comuns ao longo da história humana) e as de acesso aberto (em que as instituições são impessoais e permitem livre competição e acesso a direitos).

Consoante North, Wallis e Weingast (2009), a violência é um traço inerente ao ser humano e as ordens sociais são uma maneira de diferenciar o estágio em que estão em sua contenção. Desse modo, em ordens sociais de acesso aberto, os indivíduos, não importando a classe a que pertençam, estariam menos propensos ao uso da força, deixando a segurança a cargo do poder público (ou, de outra forma, tais sociedades estariam mais próximas da definição clássica de Max Weber, em que o Estado é definido como o detentor do monopólio do uso da violência). Em ordens sociais de acesso limitado, por outro lado, o monopólio do uso da violência não é concreto: as pessoas são mais ou menos violentas conforme características institucionais e culturais próprias, em que as convicções (“*beliefs*”) do povo têm papel primordial sobre a possibilidade ou não de vida pacífica, de acordo com incentivos econômicos. Em tais sociedades, o irrestrito uso da força não tem a prerrogativa de combater a desordem, mas, sim, de modo contrário e às vezes dissimulado, manter privilégios da elite estabelecida.

As instituições são amplas e suas mudanças, não teleológicas, afinal. Por isso, escrutinar em que medida a sociedade brasileira se direcionou — econômica, política e institucionalmente — durante 42 anos de sua história é o objetivo deste estudo. Para tanto,

procuraremos, primeiramente, definir janelas de oportunidades, entendidas como momentos de estresse da ordem até então vigente — isto é, situações em que as crenças daqueles que estão no poder se modificam ou mudam os líderes no poder, com crenças distintas daqueles até então instituídos (ALSTON *et al.*, 2016). Em seguida, serão analisadas as preferências, estratégias e o *payoffs* dos atores *relevantes* em cada momento histórico, que será caso-específico (ou seja, não há um jogo único a ser analisado em situações distintas: os dilemas conjunturais, por mudarem as situações, atores relevantes e os *payoffs*, são mutáveis).

Após identificadas na história brasileira as janelas de oportunidade, procederemos ao desenvolvimento da análise, que, sumariamente, é composta:

- a) da descrição das narrativas analíticas — como se estabeleceram as estratégias dos atores principais — (BATES *et al.*, 1998);
- b) da análise do desenvolvimento das instituições, das convicções e dos resultados políticos e econômicos em cada período, com particular atenção à erosão ou recomposição democrática, em linha com Levitsky e Ziblatt (2018);
- c) da análise sobre a mudança ou não nas ordens sociais, de acordo com as definições de North, Wallis e Weingast (2009); e
- d) apresentação de quadro sumário de cada período.

Com base nessas definições, o objeto de estudo do trabalho ora proposto visa a compreender de forma mais pormenorizada a relação entre instituições e o desenvolvimento econômico brasileiro no período republicano. Como evoluímos como sociedade e onde erramos ao longo de nossa história? De maneira simplificada, é isso que queremos analisar, e as próximas três seções procuram esclarecer o referencial teórico e o modo como isso será realizado.

Com essas considerações presentes, o estudo parte do seguinte problema central: quais foram os principais avanços e retrocessos institucionais na história econômica republicana brasileira? De maneira secundária, problematizamos:

- a) qual a importância das instituições para o desenvolvimento econômico e social do Brasil?;
- b) quais as ordens sociais que vigoraram no País no intervalo de tempo analisado?; e
- c) quais as principais “janelas de oportunidade” para a mudança institucional no período?

Vários estudos realizados no Brasil procuram incorporar a histórica econômica brasileira a sua evolução institucional. São os casos, por exemplo, de Adriana Brum e Airton Moura (2015) e de Lee Alston, Marcus Melo, Bernardo Mueller e Carlos Pereira (2016a).

Ademais, conquanto haja pesquisas a respeito da evolução das instituições brasileiras, nenhuma se dispôs a testar o modelo teórico de Douglass North, John Wallis e Barry Weingast (2009) para o período histórico aqui considerado. Importa saber, à luz da atualidade, pois, quais os caminhos, desvios e fugas que a democracia e a economia brasileira tiveram ao longo de sua história. Não há, julgamos, como compreender a complexa sociedade brasileira contemporânea excluindo-se seu passado e sua construção social<sup>3</sup>.

North, Wallis e Weingast (2009), nesse propósito, veem íntima relação (ou, no mínimo, correlação) entre capacidades democráticas e nível de desenvolvimento econômico. Daron Acemoglu e James Robinson (2012), de maneira similar (mas sob outros argumentos), percebem que as nações mais desenvolvidas, historicamente, desenvolveram instituições políticas que possibilitam menor apropriação de recursos por parte das elites — as instituições inclusivas, que fomentam o desenvolvimento econômico —, ao passo que os países que têm instituições mais extrativas de rendas da população (ou, de outra forma, mais apropriadoras de rendas do povo) estão passos atrás no desenvolvimento econômico e social — são as instituições extrativistas, que estorvam o crescimento econômico. Ou seja: é cada vez mais imperativo que as instituições são relevantes para o desenvolvimento econômico e social dos países.

Por esse ângulo, ao compararmos — como fizeram North, Wallis e Weingast (2009) — a renda *per capita* dos países mais ricos com indicadores de organização política governamental, como o Polity IV, vemos a estreita correlação entre democracias completas e nível de renda (ANEXO A). Nas palavras de North, Wallis e Weingast (2009):

A medida da democracia combina informações sobre a qualidade das instituições políticas: acesso político, competição política e restrições ao poder executivo. Dos trinta países mais ricos, a renda de quatro é baseada principalmente no petróleo, e eles têm as piores medidas de democracia. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 3)<sup>4</sup>.

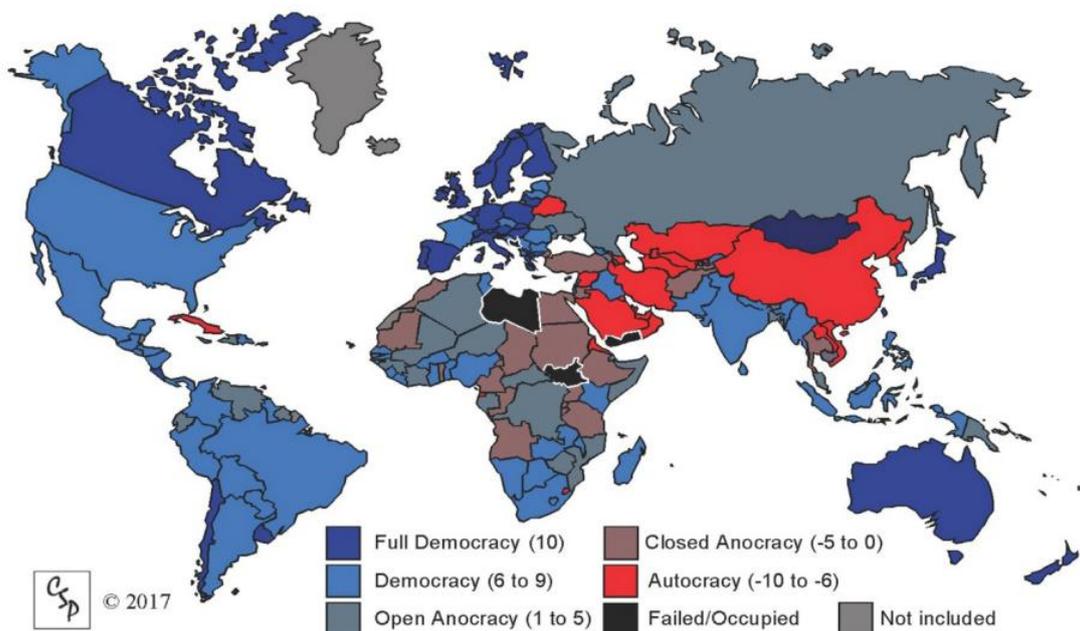
---

<sup>3</sup> Há ainda a atualidade da questão, sobretudo neste início de década de 2020, em que diversos eventos políticos e econômicos incomuns vêm ocorrendo: cabe perguntar, nesse contexto, em que medida nossas instituições são realmente sólidas? Ou, melhor: em que medida instituições que almejam uma maior competitividade, melhor distribuição de recursos e menos acesso e privilégios por parte da elite, além de rigor legal indiscriminado e regras justas, estão enraizadas em nossa sociedade?

<sup>4</sup> Em todo o texto será seguido o padrão preconizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em que os excertos devem ser traduzidos no corpo do texto e constar, em notas de rodapé, na língua original. Isso também permite que sejam acareadas — e, ocasionalmente, corrigidas — nossas traduções. Assim, no texto original, a passagem diz: “*The democracy measure combines information on the quality of political institutions: political access, political competition, and constraints on the executive branch. Of the thirty richest countries, the income of four is based primarily on oil, and they have the worst democracy measures*”.

As Figuras 1 e 2 abaixo, dos projetos Polity IV (MARSHALL; ELZINGA-MARSHALL, 2017) e V-Dem Democracy Report<sup>5</sup> (2020), respectivamente, que mensuram a qualidade e o tipo de regime de governança dos países, dão uma boa mostra daquilo que North, Wallis e Weingast (2009) ponderam: tipicamente, as nações com democracias mais sólidas são aquelas que possuem, também, maior desenvolvimento econômico (os autores, contudo, não sugerem necessariamente que haja relação causal)<sup>6</sup>.

Figura 1 - Distribuição dos tipos de regime político ao redor do mundo de acordo com o Polity IV



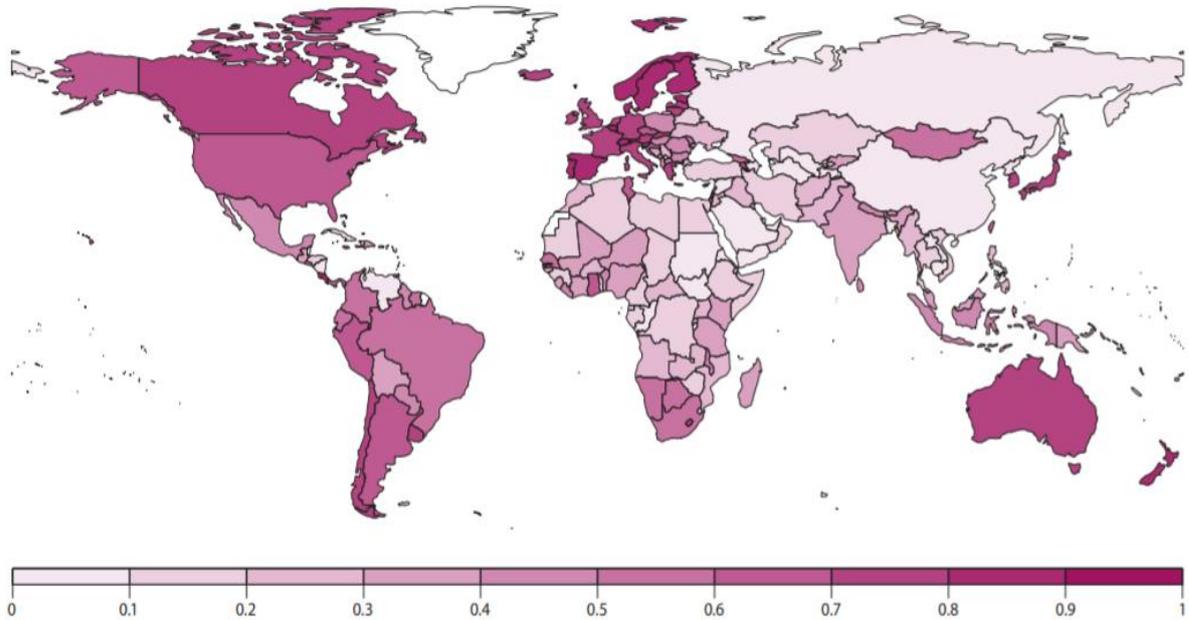
**Figure 14. Distribution of Governance Regimes in the Global System.** Countries are color-coded to denote their regime type along the POLITY spectrum ranging from -10 (fully institutionalized autocracy) to +10 (fully institutionalized democracy) according to the six categorical types shown. Data in from the CSP Polity dataset.

Fonte: Marshall e Elzinga-Marshall (2017, p. 32).

<sup>5</sup> Nos critérios do V-Dem Institute, quanto mais próximo de 1 (cor mais escura no mapa), maior a liberdade democrática.

<sup>6</sup> É oportuno notar, também, que os Estados Unidos da América, de acordo com os critérios do Polity IV, deixaram de ser democracias plenas (“*full democracy*”) a partir de 2016. A explicação reside no fato de a eleição de Donald Trump, com consequentes ataques à imprensa e às organizações não-governamentais, fizeram com que o clima político daquele país se perturbasse — embora sem riscos à democracia, como mostra a FIGURA 2 mais abaixo.

Figura 2 - Estado da democracia liberal segundo o V-Dem



Fonte: V-Dem (2020, p. 10).

Ao se considerar essas informações, pergunta-se: para onde andou e em que estágio de desenvolvimento institucional esteve o Brasil ao longo das últimas décadas? Qual seu desenvolvimento histórico, em que momentos se tornou mais próximo de uma democracia consolidada, quais os períodos que fizeram o país avançar rumo a uma ordem política e economicamente mais justa e equânime? Houve, realmente, tal progresso?

A literatura econômica institucionalista tem algumas respostas, mas inexistem estudos que sirvam de aval para a comparação, sob um mesmo paradigma teórico, dos avanços e retrocessos econômicos e sociais obtidos desde o golpe civil-militar de 1964. Ainda, as recentes contribuições à análise institucional de autores relevantes — como North, Wallis e Weingast (2009), Acemoglu e Robinson (2012), North *et al.* (2012), Alston *et al.* (2016a), entre outros — tiveram atenção apenas moderada da academia brasileira, onde a Nova Economia Institucional ainda principia.

Dadas essas considerações, a tese pretende apresentar originalidade em pelo menos dois aspectos:

- a) trata-se do primeiro trabalho acadêmico (até onde nos consta) a formular a evolução institucional do Brasil nos moldes do seminal trabalho de North, Wallis e Weingast (2009);

- b) ainda com relação à metodologia, o estudo alarga os *frameworks* teóricos de Alston *et al.* (2016a) e de North, Wallis e Weingast (2009), incorporando a eles o quadro teórico de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018).

Feitas essas ponderações, o objetivo geral deste trabalho centra-se em analisar o desenvolvimento econômico do Brasil no intervalo compreendido entre 1964 e 2006, com particular atenção à história econômica e às mudanças institucionais, com ênfase naquelas que se destinaram a diminuir ou aumentar os privilégios das elites políticas e econômicas.

Quanto aos objetivos específicos do estudo, visando a atingir o objetivo geral, eles são assim estabelecidos:

- a) definir os conceitos de economia institucional (regras formais e informais, crenças, entre outros) e de ordens sociais, e identificar os principais atores (“jogadores”) do processo histórico;
- b) catalogar as principais janelas de oportunidade do período, entendidas como aquelas em que houve mudanças institucionais de grande relevância, e as respostas da classe política com relação às regras formais (leis e regramentos, por exemplo) e informais (costumes e crenças, p. ex.);
- c) elaborar uma interpretação das mudanças e permanências das instituições, sobejamente aquelas que manifestam a pessoalidade das relações e os privilégios das elites econômicas e políticas (e/ou a ausência de sanções a esses grupos).

A hipótese básica em que nos baseamos — a clássica frase de Douglass North para realçar a relevância das instituições para a análise econômica, as “instituições importam” — é hoje praticamente incontestável dentro das ciências econômicas. “É a economia, estúpido”, teria dito o estrategista político de Bill Clinton na campanha presidencial americana em 1994. Desconsiderando o exagero economicista, esta tese trata, em sínteses, da indissociabilidade entre política e economia, com seus canais ambíguos de complementação.

Como será visto na sequência, o regime militar que durou 21 anos foi marcado pela ordem autoritária, tendo o governo atuado para institucionalizar o regime após 1974, o que, aliado à crise econômica do início dos anos 1980, conduziu a uma transição democrática (não necessariamente da forma como originalmente pretendida). Nos anos entre 1985 e 1993, assistiu-se a uma série de tentativas de combate à inflação, sendo essa a principal preocupação da época, sendo, todas, fracassadas. O período 1994-2006 é caracterizado pela estabilização da moeda e pelo aumento da responsabilidade fiscal e do provimento de recursos à inclusão social.

O modelo de análise de que utilizamos, ademais, permite-nos dizer que os governos de José Sarney e de Fernando Collor procuraram, frequentemente, se colocar como comprometidos com o controle da inflação, embora, efetivamente, terem se mostrado incongruentes à vista de seus pretensos objetivos. Diferentemente, os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, buscaram demonstrar credibilidade quanto a seus objetivos e frente à opinião pública. Nos termos de Barro (1986), mostraram-se como governos “fortes”, ou seja, realmente comprometidos com o controle de preços.

Quanto às ordens sociais, argumentamos que o período do governo autoritário de 1964 a 1985 seja de ordem social de acesso limitado básico, dado o estado de arbítrio de então — principalmente no cerceamento às liberdades civis, mas também na discricionariedade relativa ao empresariado e ao poder estatal. A partir da transição política para a Nova República, há, de modo similar, uma lenta transição para a ordem de acesso básico maduro, ao longo do intervalo entre 1985 e 1993, dada a expansão dos direitos, a promulgação da Constituição da República de 1988 e o início de uma maior liberalização econômica. Ainda assim, os sucessivos planos de combate à inflação não tiveram o desempenho esperado e as lideranças demonstraram-se instáveis e erráticas — e ainda sob a sombra de que os militares pudessem intervir novamente no jogo político.

É com os meses finais do governo de Itamar Franco, defendemos que a ordem econômica começa a se recuperar. A normalização democrática iniciada nos governos de Fernando Henrique Cardoso viria a se consolidar durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em que há pacificação quanto ao cumprimento das “regras do jogo”. Com isso, finalmente, passamos a identificar a existência de uma ordem social de acesso limitado maduro consolidado — ainda que sem os requisitos necessários para tipificar o período como tendo as condições para adentrar a uma ordem social de acesso aberto, dada a inexistência, como veremos, de total controle civil sobre os militares.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ronald Coase, com “A natureza da firma” (“*The Nature of the firm*”), de 1937, é considerado o “pai” da Nova Economia Institucional<sup>1</sup>. No artigo, focado na microeconomia, Coase assinala que a firma da teoria neoclássica pode ser tratável, mas não corresponde àquela observada no mundo real (COASE, 1998). Para Coase (1998), o que diferencia a Nova Economia Institucional da economia ortodoxa então *mainstream* não é simplesmente a análise das instituições, mas o fato de utilizar a teoria econômica convencional para analisar o funcionamento dessas instituições e descobrir seu papel dentro das operações da economia. Coase também frisa suas diferenças com a Economia Institucional Original (EIO), de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John Commons, a quem acusa, segundo o autor, de que “sem uma teoria, eles não tinham nada para transmitir, exceto uma massa de material descritivo à espera de uma teoria, ou um incêndio.” (COASE, 1984, p. 230)<sup>2</sup>.

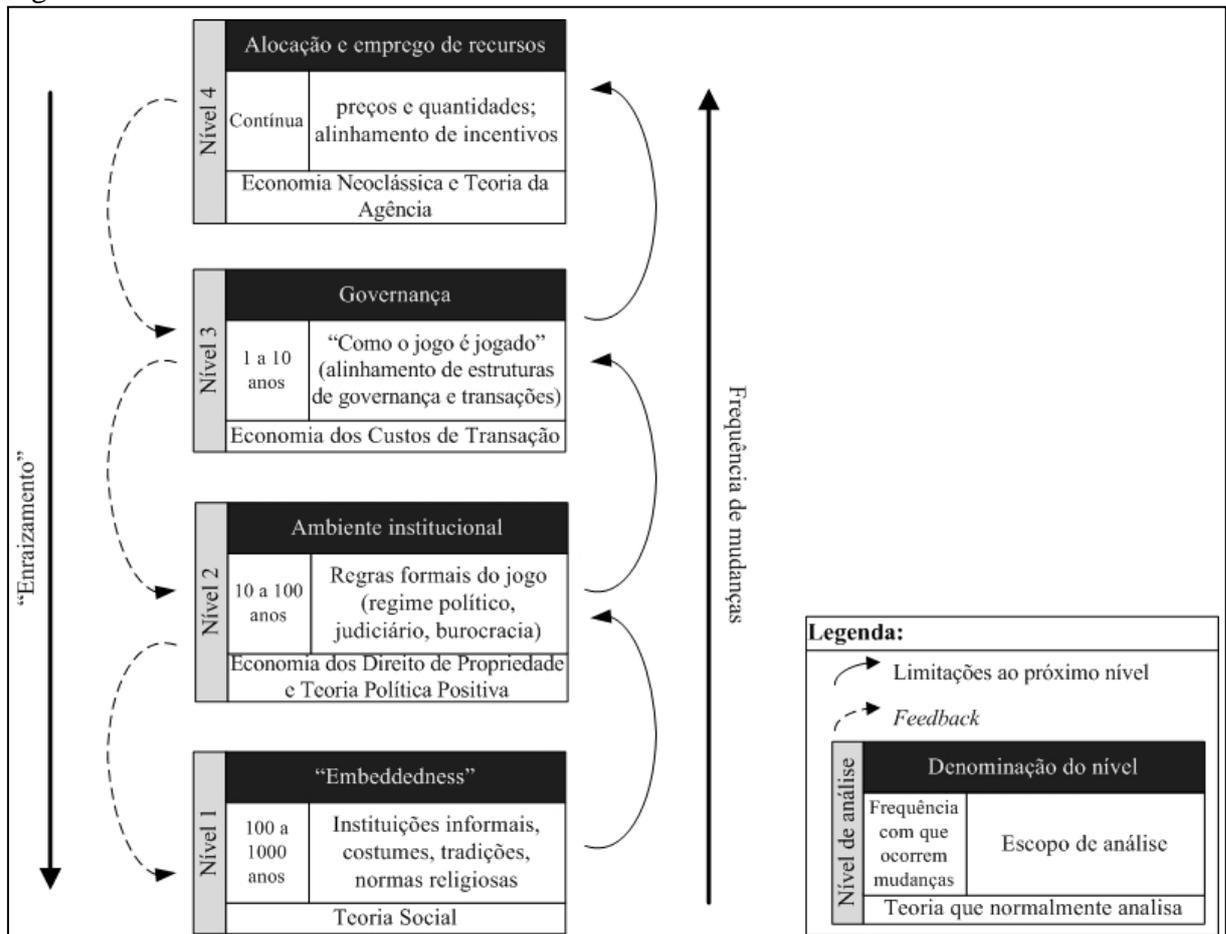
Entendimento semelhante ao de Coase (1998) tem Oliver Williamson (2000), que considera útil para dar um panorama distinguir a análise social em quatro níveis, em que os primeiros níveis impõem restrições aos níveis subsequentes que, por sua vez, sinalizam *feedbacks* àqueles. A Nova Economia Institucional, segundo com Williamson (2000), tem se preocupado especialmente com os níveis 2 e 3. A FIGURA 3 visa a auxiliar na compreensão dos níveis citados.

---

<sup>1</sup> O termo “Nova Economia Institucional”, porém, foi cunhado por Oliver Williamson, segundo o próprio Coase (1998)

<sup>2</sup> No original: “*Without a theory they had nothing to pass on except a mass of descriptive material waiting for a theory, or a fire.*”

Figura 3 - Níveis da análise institucional



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

A imagem acima, elaborada a partir de diagrama proposto por Williamson (2000, p. 597)<sup>3</sup>, procura enfatizar que o primeiro nível, denominado pelo autor como enraizamento (*“embeddedness”*), em que estão os costumes, tradições e normas tácitas, com a religião desempenhando um papel importante, é a base de todo o arranjo institucional. Williamson (2000) assinala que, embora o Nível 1 seja objeto de estudo de historiadores econômicos e outros cientistas sociais, ele é geralmente admitido como dado, isto é, exógeno, pelos economistas novos-institucionalistas. Reforça-se que, por suas características intrínsecas, as instituições deste nível alteram-se de maneira bastante lenta — na ordem de séculos. Williamson (2000) sugere que essas instituições informais têm, em geral, origem espontânea e pouco espaço para escolhas deliberadas — assim, graças a essa origem evolucionária, tais instituições são “aceitas” e, a partir disso, exibem alto grau de inércia (tanto por se tornarem funcionais, como as convenções, quanto por seu valor simbólico ou por se tornarem complementares a outras instituições, formais e informais).

<sup>3</sup> O diagrama original encontra-se no ANEXO B.

O Nível 2 de análise do esquema proposto por Williamson (2000), referente ao *ambiente institucional*, em parte resulta, tal como o nível do enraizamento, de processos evolucionários. Introduce-se aqui, porém, “oportunidades de desenho” institucional (“*design opportunities*”), sendo introduzidas regras formais (ou instrumentos burocráticos), como leis, constituições e direitos de propriedade (WILLIAMSON, 2000). De acordo com Williamson (2000), as mudanças neste segundo nível demandariam, de modo geral, de 10 e 100 anos para ocorrer. Ademais, para que as instituições formais se estabeleçam de fato, é necessário estarem intimamente conectadas às regras informais, ou seja, são restringidas pelo Nível 1 descrito acima. Assim, “restringidos pela sombra do passado, os instrumentos de *design* do Nível 2 incluem as funções executivas, legislativas, judiciais e burocráticas do governo, bem como a distribuição de poderes entre diferentes níveis de governo (federalismo).” (WILLIAMSON, 2000, p. 598)<sup>4</sup>.

No entanto, embora essas “regras do jogo” sejam de vital importância, elas não mantêm o funcionamento da economia por si só, sendo necessário que exista um sistema legal que funcione de modo a encorajar o estabelecimento e o cumprimento dos contratos. No esquema proposto por Williamson (2000), isto se refere ao terceiro nível (Nível 3) da análise das instituições, em que se reforça a relevância da criação de ordem institucional para mitigar conflitos e possibilitar ganhos mútuos entre as partes. Assim, a *governança das relações contratuais* torna-se o foco de análise. Para tanto, diz Williamson, uma estrutura de governança deve reconfigurar incentivos — não se deve apenas focar o ambiente como um todo, mas as relações contratuais específicas, que podem ser modificadas de tempos em tempos: “A possível reorganização das transações entre as estruturas de governança é reexaminada periodicamente, na ordem de um ano a uma década, geralmente na renovação do contrato ou nos intervalos de renovação do equipamento.” (WILLIAMSON, 2000, p. 599)<sup>5</sup>. Trata-se, portanto, de explorar não só os incentivos *ex ante*, mas também os estágios *ex post* dos contratos.

Finalmente, o Nível 4, denominado por Williamson (2000) como o da *alocação e emprego de recursos*, seria o alvo tradicional da teoria neoclássica, com a firma (em geral atomizada) sendo descrita como uma função de produção e analisada a partir da otimização de lucros e condições marginais dela decorrentes. Neste nível, são consideradas preferências de

---

<sup>4</sup> No original: “*Constrained by the shadow of the past, the design instruments at Level 2 include the executive, legislative, judicial, and bureaucratic functions of government as well as the distribution of powers across different levels of government (federalism).*”

<sup>5</sup> No original: “*The possible reorganization of transactions among governance structures is re-examined periodically, on the order of a year to a decade, often at contract renewal or equipment renewal intervals.*”

indivíduos representativos, e equilíbrios entre demanda e oferta ocorrem de maneira mais ou menos simultânea.

Assim, em suma, a categorização de Williamson fornece uma útil e interessante ferramenta de análise para a compreensão dos níveis em que se concentram as ideias dos autores institucionalistas, em particular, e dos economistas, *lato sensu*. Williamson sublinha que, em geral, a Nova Economia Institucional se preocupa em discutir e analisar o que pode ser e é feito nos níveis 2 (ambiente institucional) e 3 (governança). Ou seja, as instituições informais e suas modificações são, tipicamente, tratadas como exógenas.

Os originais trabalhos de North, Wallis e Weingast (2009) e de Alston *et al.* (2016a), por outro lado, procuram analisar também as mudanças das instituições informais, tais como as crenças, o que abarca também o Nível 1 do quadro de Williamson (2000). A tese aqui proposta tem nível de análise semelhante: procura não somente explorar o ambiente institucional e a governança, como também as mudanças de comportamentos, costumes e crenças das elites e da população em geral. Para tanto, convém melhor expor os principais conceitos teóricos da Nova Economia Institucional que servem de marco para o estudo, como a definição do que vêm a ser as instituições e as organizações, como se dá a mudança institucional e seu papel para o desenvolvimento econômico e, finalmente, como se analisam as mudanças instituições (formais e informais) de forma endógena com as ordens sociais, objeto das próximas subseções.

## 2.1 INSTITUIÇÕES: DEFINIÇÃO DO MARCO TEÓRICO

Uma definição de instituições bem aceita entre os teóricos da Nova Economia Institucional é a que preconiza que as mesmas são “as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 2018<sup>6</sup>, p. 13), que, conseqüentemente, estruturam os incentivos sociais, políticos ou econômicos do intercâmbio entre os indivíduos, definindo e limitando o conjunto de escolha das pessoas (NORTH, 2018). Por moldar a maneira pela qual as sociedades evoluem ao longo do tempo, a mudança institucional é elemento-chave para a compreensão da mudança histórica (NORTH, 2018).

Nosso entendimento sobre o que são instituições, então, está relacionado à clássica analogia esportiva de Douglass North (2018): as instituições são as regras formais e informais

---

<sup>6</sup> Trata-se da obra traduzida e publicada no Brasil em 2018 do trabalho original de 1990 de Douglass North (“*Institutions, institutional change and economic performance*”).

do jogo, tendo como jogadores as organizações — que podem aceitar as regras, aceitá-las parcialmente (buscando modificá-las) ou as rejeitar.

Conforme North (2018), as restrições institucionais “constituem o âmbito no qual se dá a interação humana” (p. 15), já que ditam o que as pessoas são proibidas de fazer e, às vezes, têm poder liberatório com relação às atividades que podem desenvolver. São, portanto, regras formais (escritas) e “códigos de conduta comumente tácitos que respaldam e suplementam as regras formais” (NORTH, 2018, p. 15) e, disso, decorre que

Quando as regras e os códigos de conduta são transgredidos, aplica-se uma penalização. Desse modo, um aspecto essencial do funcionamento das instituições se encontra no custo da averiguação das transgressões e na severidade das penalizações. (NORTH, 2018, p. 15).

O caráter do jogo, portanto, depende concomitantemente das regras formais e das informais, além da efetividade da aplicação das mesmas (NORTH, 2018). North (2018) traz a ilustração de uma equipe que frequentemente burla as regras e, por isso, intimidam os adversários — essa estratégia compensar ou não dependerá tanto da eficácia da vigilância (o árbitro) quanto da severidade da punição. Nas palavras de North (2018, p. 15), porém, “códigos de conduta, como o espírito esportivo, por vezes coagem os jogadores, mesmo que eles saiam impunes de transgressões bem-sucedidas”.

Conceitualmente, é preciso diferenciar de forma clara as regras dos jogadores. A finalidade das regras é definir o modo segundo o qual o jogo é jogado, ao passo que o objetivo das equipes no âmbito daquele conjunto de regras é ganhar o jogo — mediante uma combinação de habilidades, estratégias e entrosamento, com jogo limpo e às vezes com faltas. Modelar as estratégias e as habilidades das equipes à medida que se desenvolvem é um processo distinto de modelar a criação, a evolução e as consequências das regras. (NORTH, 2018, p. 16).

North (2018), nesse contexto, faz uma essencial distinção entre instituições e organizações, diferenciando, então as regras dos jogadores: “Assim como as instituições, as organizações proporcionam uma estrutura para a interação humana” (NORTH, 2018, p. 16). As organizações, desse modo, *não* são instituições em sentido estrito: elas até podem ter normas internas (as “suas instituições”), mas, no que concerne à análise mais ampla, elas são agentes — “jogadores” — que buscam seus próprios objetivos.

Nesse particular, cabe frisar que mesmo órgãos que na linguagem comum são tratadas como instituições (como o Supremo Tribunal Federal ou o Senado Federal) são, sob o marco teórico de Douglass North, organizações:

As organizações abrangem órgãos políticos (partidos, o Senado, uma câmara de vereadores, uma agência reguladora), econômicos (empresas, sindicatos, fazendas, cooperativas), sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional). Trata-se de grupos de indivíduos vinculados por algum propósito comum em busca da consecução de determinados objetivos. (NORTH, 2018, p. 16).

As organizações serão mais ou menos bem-sucedidas de acordo com suas capacidades, estruturas de gestão e o processo de “aprender fazendo” (*“learning by doing”*), sendo influenciadas pelo quadro institucional, ao passo que as mesmas influenciam a maneira forma como este evolui (NORTH, 2018). O enfoque de North (2018), contudo, recai primordialmente sobre o papel das organizações (e de seus empreendedores) como agentes da mudança institucional, uma vez que se volta às regras subjacentes do jogo:

Assim, a ênfase está na interação entre instituições e organizações. Organizações são formadas com determinados fins em consequência do conjunto de oportunidades decorrentes do conjunto de condicionamentos existentes (os institucionais, bem como aqueles tradicionais concebidos pela teoria econômica) e, no decorrer das tentativas de alcançar seus objetivos, são um importante agente da mudança institucional. (NORTH, 2018, p. 17, grifo nosso).

Tendo esses argumentos em vista, é notável que tanto as instituições (as regras) quanto as organizações (os jogadores) estão suscetíveis às convicções (*“beliefs”*)<sup>7</sup>, uma vez que as organizações buscarão maximizar seus objetivos, condicionados à ordem institucional vigente. As organizações (sobretudo da elite) podem, a título de exemplo, notar que as crenças e convicções de suas lideranças não estão sendo atendidas, o que faz com que cresçam os incentivos para que se procure capturar o Estado para que ele faça valer os propósitos dos grupos de interesse.

North, Wallis e Weingast (2009) ponderam que as convicções são resultado da conjunção da natureza humana e da realidade repleta de incerteza do mundo exterior. Interessante, para fins metodológicos, contudo, é atentar para as “crenças causais”, derivadas do fato de que as pessoas, embora não tenham onisciência sobre o futuro, têm atitudes conscientes (para as quais esperam determinados resultados). North, Wallis e Weingast (2009), nesse ponto, aproximam-se da concepção de Greif (2006), que sugere analisar a via de mão-dupla entre convicções e instituições: ao passo que as crenças moldam as instituições, estas são capazes de gerar comportamentos.

No entanto, North, Wallis e Weingast (2009), e também Alston *et al.* (2016), tratam as convicções de um modo menos rigoroso que Greif (2006), concebendo-as de modo mais

<sup>7</sup> Neste texto, utilizamos os termos “convicções” e “crenças” como intercambiáveis traduções de *“beliefs”*.

genérico como resultante de organizações educacionais, religiosas e educacionais. Alston *et al.* (2016), além disso, consideram que

Crenças sobre os impactos das instituições nos resultados desempenham um papel importante. As crenças de como o mundo funciona podem levar os países a escolher instituições que não promovem o crescimento e a prosperidade, mesmo nos casos em que aqueles que estão no poder realmente buscam o bem comum. (ALSTON *et al.*, 2016, p. 3).

Ainda de acordo com Alston *et al.* (2016, p. 3), as convicções podem ser definidas como “um mapa das instituições para os resultados”<sup>8</sup>. Os autores exemplificam o conceito aventando que quando uma nova coalizão chega ao poder (por meio de uma revolução ou eleições), ela tem consciência da classe de resultados que almeja, em geral querendo permanecer no poder e prosperar individualmente (enriquecendo e favorecendo projetos favoritos), além de buscar transformar o país em uma grande nação — tipicamente falando —, podendo considerar, inclusive, o bem-estar e a melhoria do padrão de vida da população com um peso significativo em suas ambições (ALSTON *et al.*, 2016).

*Pari passu*, os membros da coalizão dominante têm ciência das limitações e ameaças a seus planos, inclusive quanto à permanência no poder. Assim, passam a optar por algumas instituições específicas — que, por sua vez, serão as regras do jogo para as políticas governamentais e que nortearão as ações de seus adversários e demais jogadores (ALSTON *et al.*, 2016b). Isso, porém, não é um processo simples e, tampouco, facilmente controlável:

O problema, no entanto, é que não há consenso sobre qual conjunto de instituições produzirá os efeitos desejados. Diferentes pessoas têm diferentes interpretações sobre como o mundo funciona. Essas diferentes interpretações são crenças potenciais. Elas são moldadas por um número infinito de fatores, como a história do país, o exemplo das instituições de outros países, o caráter nacional, a cultura e até a serendipidade [descobertas afortunadas feitas ao acaso]. O fato de ser comum ver vários países simultaneamente buscando conjuntos semelhantes de instituições e políticas, como a substituição de importações ou o neoliberalismo, sugere que isso é motivado por crenças similares. (ALSTON *et al.*, 2016b, p.4)<sup>9</sup>.

Não obstante, ao se examinar os casos concretos, as instituições sob mesmos rótulos genéricos como os descritos acima (substituição de importações ou neoliberalismo), porém,

<sup>8</sup> No texto original: “*We define beliefs as a map from institutions to outcomes.*”.

<sup>9</sup> Originalmente: “*The problem, however, is that there is no consensus on what set of institutions will produce the desired effects. Different people have different interpretations on how the world works. Those different interpretations are potential beliefs. They are shaped by an infinite number of factors, such as the country’s history, the example of other country’s institutions, national character, culture, and even serendipity. The fact that it is common to see several countries simultaneously pursuing similar sets of institutions and policies, such as import substitution or neoliberalism, suggests that this is driven by similar beliefs.*”.

não é possível traduzir seus detalhes, de modo que a implementação real tende a ser bastante contextual (ALSTON *et al.*, 2016b). Como frisam os autores, “assim, embora a maioria dos países da América Latina atualmente coloque a inclusão social proeminentemente como um objetivo principal, há uma enorme variação em como isso é buscado e o que é realmente alcançado.” (ALSTON *et al.*, 2016b, p. 4)<sup>10</sup>.

Não é possível, portanto, compreender as instituições sem se depreender sobre as convicções, em particular da rede de poder dominante, que as levaram a ser estabelecidas. Mas seria possível alterar as convicções da sociedade? Em que condições? Para Alston *et al.* (2016a, 2016b), embora novas crenças possam surgir naturalmente, devido a circunstâncias e eventos específicos, normalmente as crenças divergentes do *status quo ante* “são propostas e defendidas pela nova coalizão dominante que substitui a antiga” (ALSTON, 2016b, p. 4). Esses momentos são, então, na acepção de Alston *et al.* (2016a; 2016b), “janelas de oportunidade”, em que a antiga crença se dissipa e é “substituída por uma nova compreensão do efeito antecipado de diferentes arranjos institucionais.” (ALSTON *et al.*, 2016b, p. 4)<sup>11</sup>.

Definido o que entendemos por instituições, e exposta sua importância e o papel das organizações para seu estabelecimento, além da relevância das crenças para a compreensão de uma sociedade, somos levados a indagar: por que as instituições se alteram e qual sua capacidade de levar ao desenvolvimento econômico? Em sentido contrário, por que há resistência à mudança institucional, mesmo quando sua necessidade é latente? Uma tentativa preliminar de resposta é descrita a seguir.

## 2.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL E DESEMPENHO ECONÔMICO

Douglass North (2018, p. 50) enfatiza que o ambiente institucional é complexo e que, em tal mundo, “As incertezas decorrem da incompletude das informações a respeito da conduta dos outros indivíduos no processo de interação humana.” As instituições existem, então, para “reduzir as incertezas envolvidas na interação humana.” (NORTH, 2018, p. 50) — o que não significa dizer que as instituições sejam eficientes.

Com essa consideração, a questão central do trabalho North (2018) pode ser resumida da seguinte forma: por que as pressões competitivas não levam à eliminação de instituições

<sup>10</sup> No texto original: “*So, though most countries in Latin America currently place social inclusion prominently as a major objective, there is huge variation on how this is pursued and what is actually achieved.*”

<sup>11</sup> No original: “*In windows of opportunity, the old belief dissipates and needs to be replaced with a new understanding of the anticipated effect of different institutional arrangements. In some cases, the new belief arises naturally due to the specific circumstances and events. But more generally, the new beliefs are proposed and defended by the new dominant coalition that replaces the old.*”

ineficientes e como é possível explicar desempenhos tão distintas das economias por períodos prolongados?

A resposta depende, diz o autor, da interação entre instituições e organizações (e de suas diferenças conceituais), o que direcionaria a mudança institucional (NORTH, 2018). Como as organizações são estruturas criadas para aproveitar as oportunidades derivadas das instituições e dos demais condicionantes econômicos, as organizações, à medida que evoluem, também alteram as instituições (NORTH, 2018). Desse modo, a trajetória decorrente dessa mudança institucional é dada

(1) pelo aprisionamento (“*lock-in*”) decorrente da relação simbiótica entre as instituições e as organizações que se constituíram em consequência da estrutura de incentivos proporcionada por aquelas instituições; e (2) pelo processo de *feedback*, mediante o qual os seres humanos percebem as mudanças no conjunto de oportunidades e reagem a elas. (NORTH, 2018, p. 21).

A ideia de que há um aprisionamento (“*lock-in*”) tecnológico é um conceito importante de Brian Arthur (1988)<sup>12</sup>. De maneira resumida, Arthur (1988) argumenta que não necessariamente as melhores tecnologias serão as mais utilizadas: existe tanto um processo de interdependência entre as diferentes tecnologias — pois, uma vez que haja a adoção de determinada solução tecnológica, torna-se complicado deixar de a utilizar — quanto pela dependência da trajetória (*path-dependence*), dado que eventos e circunstâncias fortuitas podem conduzir o progresso tecnológico para determinado caminho (NORTH, 2018).

Para North (2018), raciocínio e argumentos semelhantes podem servir à análise das instituições:

As percepções dos atores são mais decisivas na mudança institucional do que na tecnológica porque as convicções ideológicas influem na formulação subjetiva dos modelos que determinam as escolhas. *As escolhas são mais multifacetadas em um contexto institucional em razão das complexas relações entre restrições formais e informais. Em consequência, tanto o aprisionamento como a dependência da trajetória se afiguram bem mais complexos no caso das instituições do que no caso da tecnologia.* A interação do regime político e da economia, os tantos atores com diversos graus de poder de barganha para influenciar a mudança institucional, o efeito da herança cultural que parece subjazer à persistência de muitas restrições informais, tudo isso contribui para essa complexidade. (NORTH, 2018, p. 176-177, grifo nosso)

<sup>12</sup> Um exemplo paradigmático da ideia de aprisionamento (“*lock-in*”) é o relacionado ao padrão de teclados QWERTY, originalmente pensados de forma a minimizar problemas em máquinas de escrever, mas que se estabeleceu como padrão mesmo com o advento dos computadores, sem que, de acordo com Arthur (1988), haja uma razão suficientemente racional (atualmente) para que seja esse o padrão adotado ao redor de todo o mundo. Liebowitz e Margolis (1990), porém, contestam que o padrão QWERTY seja inferior a outros designs de teclados de computador, desta forma colocando em xeque o principal exemplo adotado por Arthur — o que não compromete, necessariamente, o argumento central de que há aprisionamento a partir de tecnologias e hábitos preestabelecidos.

Dessa forma, as duas forças que configuram a trajetória da mudança institucional são os rendimentos crescentes — provenientes da dependência das organizações resultantes de uma matriz institucional que tenha gerados aprisionamentos — e os mercados deficientes — caracterizados por significativos custos de transação, já que os processos de feedback (usualmente incompletos) geram somente mudanças incrementais e não obrigatoriamente eficientes (NORTH, 2018).

North (2018) oferece um enredo bastante objetivo e simplificado que, embora apresente apenas algumas características básicas, serve como boa representação do padrão de mudança institucional: a partir do momento em que ocorra uma alteração nos preços relativos, uma das partes (ou ambas) envolvidas em uma transação (seja política ou econômica) percebe que poderia ser melhor (para si ou para ambos) com um acordo ou uma alteração de contrato — haverá, então, uma tentativa de renegociação contratual (NORTH, 2018). Contudo, sugere North (2018, p. 148), “[...] uma vez que os contratos estão inseridos em uma hierarquia de regras, pode ser que a renegociação não seja possível sem que se reestruture um conjunto de regras superior (ou sem que se transgrida alguma norma de conduta)”. Em tal situação, a parte que almeja melhorar sua situação pode destinar recursos para modificar o arcabouço estrutural do nível superior (NORTH, 2018).

Ainda, é interessante notar que as regras informais podem se modificar de forma lenta e gradual ou, mesmo, cair em desuso:

No caso de uma norma de conduta, uma alteração nos preços relativos ou nas disposições levará ao seu gradual desgaste e à sua substituição por uma norma diversa. Com o tempo, a regra pode ser alterada ou simplesmente ignorada e não aplicada. De modo similar, pode ser que um costume ou uma tradição sofra aos poucos um desgaste e seja substituído por outro. (NORTH, 2018, p. 149).

Nesse processo, o ator principal no esquema retratado é o empreendedor (político quanto econômico), que dedica suas habilidades e conhecimento tácito para buscar auferir os ganhos potenciais de alterações nas regras e de aplicação ou não (NORTH, 2018). Com isso, argumenta North (2018, p. 177), “A mudança econômica em longo prazo é a consequência cumulativa de inúmeras decisões em curto prazo dos empreendedores políticos e econômicos.”. Nesse particular, é relevante considerar o entrecruzamento de interesses políticos e econômicos, sobretudo com relação ao fenômeno do *rent-seeking* ou *privilege-seeking*<sup>13</sup>, que influencia decisivamente o curso da análise desta tese.

---

<sup>13</sup> A tradução e o uso da palavra inglesa “*rents*” (rendas) muitas vezes podem confundir por sua polissemia, de sorte que julgamos apropriado definir qual o sentido que empregamos no presente estudo e explicar exatamente

Marcos Lisboa e Zeina Latif (2013) defendem que a busca de rendas econômicas impacta decisivamente no desempenho econômico do país, uma vez que se cria o aprisionamento (“*lock-in*”) decorrente da estrutura de incentivos progressiva limita a capacidade de as instituições serem reformadas:

A busca por rendas econômicas, uma vez estabelecida, é difícil de terminar. Beneficiários lutam contra a mudança, tornando-se um importante obstáculo à reforma. A natureza difusa dos custos enfraquece a oposição política. Mesmo políticas destinadas a um curto período, uma vez introduzidas, criam grupos de interesses especiais que defendem sua manutenção. O resultado é um estado grande que não consegue fornecer distribuição e crescimento de renda adequados. (LISBOA; LATIF, 2013, p. 7)<sup>14</sup>.

Desse modo, se há dependência da trajetória inclusive para a busca de rendas econômicas, seria, então, inevitável a permanência em um determinado estado das coisas com relação aos privilégios das elites? Como seria possível conceber uma matriz institucional mais desamarrada e independente dos grupos de interesse? Se, por um lado, North (2018) explica as condições para que haja mudança institucional, por outro, todavia, não explica *como* as instituições se transfiguram e, em especial, de que forma se desviam das trajetórias até então assumidas.

Uma alteração significativa na interpretação de Douglass North a respeito do desenvolvimento institucional viria com a elaboração de *Violence and social orders*, em coautoria com John Joseph Wallis e Barry Weingast (2009), em que são explicadas as condições para que ocorram modificações na ordem institucional vigente. Na obra, os autores aperfeiçoaram a ideia de que o desenvolvimento econômico-social está atrelado ao processo de transformação de uma sociedade de acesso limitado (em seus diversos espectros) para uma

---

qual o nosso entendimento a respeito do conceito. De acordo com o dicionário de termos econômicos da revista britânica *The Economist*, o termo “*rents*” adquire dois diferentes sentidos, de acordo com o contexto em que é empregado. O primeiro refere-se à definição mais usual, de aluguel: a renda obtida em troca da contratação de propriedades, a terra ou outros bens duráveis por um determinado período de tempo. O segundo, que é o que mais nos interessa, é também conhecido como “rendas econômicas” é uma medida do poder de mercado: a diferença entre o quanto um fator de produção é efetivamente pago e o que quanto seria necessário para que o mesmo permanecesse em seu emprego atual (THE ECONOMIST, 2018). Em mercados de concorrência pura, portanto, inexistiriam rendas econômicas, uma vez que novas firmas entrariam no mercado, forçando os preços à queda e eliminando tais rendas econômicas (THE ECONOMIST, 2018). As rendas econômicas, então, refletem uma diferença entre a remuneração de fato percebida pelos agentes e os custos de oportunidade dos mesmos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Este conceito descreve o processo através do qual grupos de interesse obtêm privilégios e benefícios dos órgãos governamentais, tipicamente com lobby, negociações ou mecanismos obscuros das empresas e indivíduos no governo (HENDERSON, 2018; LISBOA; LATIF, 2013). Henderson (2018), por isso, sugere que uma expressão que caracterizaria de forma mais clara o conceito seria “busca de privilégios” (“*privilege-seeking*”).

<sup>14</sup> Originalmente: “*Rent-seeking, once established, is difficult to end. Beneficiaries fight against change, becoming an important obstacle to reform. The diffused nature of the costs weakens political opposition. Even policies intended for a short period, once introduced, create special interest groups that defend their maintenance. The result is a large state that fails to deliver adequate income distribution and growth.*”.

de acesso aberto, compreendendo que o crescimento econômico não necessariamente conduz a tal transformação. No trabalho mencionado, a explicação do fenômeno da mudança institucional é, então, endogeneizada à explicação teórica e é arguido que é fundamental que existam mecanismos organizacionais e institucionais que levem para o campo político os resultados econômicos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; SALAMA, 2011). Tais temas são explorados na próxima seção.

### 2.3 ORDENS SOCIAIS

North, Wallis e Weingast (2009), de forma seminal, buscaram compreender a história humana a partir do conceito, por eles desenvolvido, de ordens sociais. Conforme a teorização dos autores, ao longo da “história humana registrada” (“*recorded human history*”), três padrões de organização da sociedade (ordens) existiram: a ordem social primitiva (típica das sociedades caçadoras-coletoras), a ordem natural (originada há cerca de 10.000 anos — daí o nome, por ter sido a mais comum ao longo da história —, alternativamente denominada de *ordem social de acesso limitado*) e a ordem social de acesso aberto (muito recente, que teria surgido há menos de 200 anos).

A violência, admitida como uma característica inerente ao ser humano, assume um papel central na definição das ordens sociais: nas ordens sociais primitivas, há o uso endêmico e indiscriminado da violência; nas ordens sociais de acesso limitado, os ganhos na especialização da violência de parcela da sociedade se tornam suficientemente grandes para que a sociedade busquem *não* se valer da força, de modo mais ou menos organizado (e, logo, havendo algum tipo de paz social, conforme gradações); finalmente, nas ordens sociais de acesso aberto, não só há controle do aparato repressivo (o estado, aqui sim, tendo o monopólio do uso da violência, na clássica definição de Max Weber), como também as elites políticas e econômicas estendem seus privilégios para além de seus próprios grupos.

Por isso, antecipadamente e de maneira resumida, para North, Wallis e Weingast (2009), o que diferencia os países desenvolvidos dos demais é o fato de aqueles serem sociedades de acesso aberto, ao passo que nos países em desenvolvimento a ordem social é de acesso limitado (com seus diferentes matizes). Esses conceitos são melhor elucidados nas subseções a seguir.

### 2.3.1 O estado natural: as ordens sociais de acesso limitado

O tipo mais comum de conformação da sociedade ao longo da história é o das ordens sociais de acesso limitado. Essas ordens correspondem, de acordo com a elaboração de North, Wallis e Weingast (2009), à situação de praticamente todas as sociedades humanas que existiram desde que o ser humano passou a viver de forma sedentária — abarca, portanto, os últimos dez milênios e, por isso, são referidas como sendo o “estado natural” da sociedade.

Um modo de organizar a sociedade é aquele que North, Wallis e Weingast (2009) chamam de ordens sociais de acesso limitado. O arcabouço conceitual de North, Wallis e Weingast (2009) enfatiza que sociedades em desenvolvimento, com o intuito de extrair rendas econômicas para que grupos e indivíduos poderosos considerem interessante se absterem do uso da força, limitam — via manipulação de interesses econômicos através do sistema político — o uso da violência (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Tais arranjos sociais (simultaneamente políticos e econômicos) desencorajam o uso da violência pelas organizações, em comparação com a ordem social primitiva, sendo mais ou menos latente a possibilidade de que indivíduos ou organizações utilizem de violência para atingirem seus objetivos (obter rendas econômicas e moldar comportamentos).

Há, desse modo, gradações nas ordens sociais de acesso limitado, sendo que nas sociedades modernas há variações importantes, incluindo desde sociedades praticamente anárquicas (como o Afeganistão, o Haiti e a República Democrática do Congo), passando por países em que há alguma distinção entre poder político e organizações econômicas (tal qual a Arábia Saudita, Cuba e o Paquistão), até nações com maior distinção entre as esferas públicas e privadas, mas em que ainda impera a discricionariedade da violência e sanções por parte dos organismos governamentais (como o a Índia, o México e o Brasil) (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH *et al.*, 2012).

As ordens sociais de acesso limitado incluem, assim, todos os países em desenvolvimento, embora haja diferenças marcantes entre os integrantes desse grupo. Alguns países em desenvolvimento convivem com caos social, ao passo que outros têm considerável estoque de ativos produtivos e relativa paz social. Em certos casos, a população, genericamente, pôde se beneficiar de melhorias na qualidade de vida, enquanto noutras o povo amarga, à margem, fome e falta de acesso a condições básicas de vida (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Nas ordens sociais de acesso limitado, portanto, a violência está mais ou menos dispersa, de modo que seu uso é uma forma de sobrevivência para aqueles que não encontram, no Estado, a garantia de defesa de direitos básicos (NORTH; WALLIS;

WEINGAST, 2009). Para North, Wallis e Weingast (2009, p. 78), “A lógica do estado natural é como a coalização dominante provê incentivos para que os indivíduos poderosos não usem da força.”.

Duas características básicas são inerentes e unificadoras de todas as sociedades de acesso limitado (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009):

- a) todos os estados naturais *limitam o acesso a formas* organizacionais: estados naturais controlam as oportunidades econômicas, tutelando os organizações e indivíduos que negociam;
- b) todos os estados naturais controlam o comércio, tendo a religião (ou, melhor, seus sacerdotes) um papel de relevo em limitar ou permitir que determinadas pessoas ou organizações possam operar, restringindo ou liberando, assim, o acesso a rendas.

De acordo com a sofisticação das organizações, existem, conforme North, Wallis e Weingast (2009), três gradações distintas de estados de acesso limitado (ou estados naturais), conforme o grau de impessoalidade, com suas especificidades:

- a) estado natural *frágil*: nelas, a redistribuição da posse e do controle estatal é muito flexível e instável, havendo fortes balanços dos interesses e do poder;
- b) estado natural *básico*: a posse se estabiliza, mas o controle político e econômico permanece no escopo do Estado e diretamente influenciada pelos governantes;
- c) estado natural *maduro*: posse pode ir além do controle do Estado e se torna mais impessoal, com inúmeras organizações independentes do aparato governamental.

Procurando tornar os conceitos acima mais claros, as ordens sociais de acesso limitado *frágeis* correspondem, de modo genérico, aos países mais miseráveis (o bilhão de baixo — “*bottom billion*” de Collier (2007)), em que há uso indiscriminado da violência, com facções lutando pelo poder, por rendas e pela própria vida, de modo, diríamos, deprimente e selvagem. Nessa categoria estão os países com maior instabilidade institucional, nos quais, sempre que a alocação de recursos e rendas se desvia daquela pretendida pelas forças que detêm o uso da violência, há facções que buscam a luta armada (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Já com relação às ordens sociais de acesso limitado *básicas*, o Estado mostra-se capaz de reduzir ocasionais focos de violência. Ainda assim, aqui, conforme North, Wallis e Weingast (2009), o Estado é a única organização perene (“*perpetually lived*”): os direitos e, sobretudo, os privilégios da elite estão intimamente ligados ao Estado em si, de modo que a sociedade civil só pode ser organizada se o for *através* do aparelho estatal (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Há maior acomodação da sociedade, portanto, com relação às

ordens sociais de acesso limitado frágil, mas extremamente sujeitas às vontades e anseios da classe política governante, de modo que toda a economia se centra ao torno daqueles que detêm o poder (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Como resume Bruno Salama (2011),

Nas OAL básicas, contudo, o potencial de violência permanece bastante disperso na sociedade. Embora nem todos se especializem no uso da violência, todos os membros da elite têm laços com um “especialista em violência” que lhe dá proteção caso conflitos violentos venham a eclodir. Há, por outro lado, instituições públicas que fornecem regras mais ou menos estáveis para solucionar problemas recorrentes de modo não violento, inclusive quanto às sucessões dos líderes políticos, cobranças de tributos, e divisão dos despojos de conquistas militares. Essas regras comuns também facilitam o surgimento de crenças comuns entre as elites, o que aumenta a estabilidade do sistema. (SALAMA, 2011, p. 7).

Por fim, nas modulações das ordens sociais de acesso limitado, há as *maduras*, que correspondem àquelas em que há um maior número de organizações não pertencentes ao Estado. Há, ainda assim, a necessidade de alguma forma de chancela estatal para que possam conduzir suas atividades, o que reduz a entrada de concorrentes (criando, portanto, barreiras à entrada) (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Dessa maneira, há a preservação de rendas econômicas que mantêm privilégios da elite dominante.

As ordens sociais de acesso limitado maduras, de acordo com North, Wallis e Weingast (2009), possuem instituições que se assemelham a sociedades consideradas desenvolvidas (ordens sociais de acesso aberto), como eleições democráticas, burocracias estatais técnicas e distribuição do poder em três instâncias razoavelmente delimitadas (Executivo, Legislativo e Judiciário). Contudo, a despeito dessas existências formais, há constrangimentos informais que impedem a plena liberdade das organizações e o funcionamento correto das instituições formais (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Em ordens sociais de acesso limitado maduras, dependendo do caso, os direitos de propriedade, a possibilidade de participar de partidos políticos ou se candidatar a cargos públicos, bem como a capacidade de abrir empresas, é formalmente igualitária, mas, na prática, injusta (ou, mesmo, desleal) (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Nesse caso, para o cidadão comum, são criadas barreiras informais incogitadas *a priori*: necessidades excessivas de alvarás, autorizações, registros, licenças, etc., ao passo que indivíduos pertencentes à rede de poder dominante têm seus processos agilizados sem razão outra senão o tráfico de influências (tanto pelo fato de “conhecerem as pessoas certas”, quanto por, ordinariamente, terem possibilidade de agilizá-los mediante propinas ou subornos). Trata-se, pois, de uma pequena (ou grande, a depender do caso concreto) corrupção, que limita a

competição e distorce incentivos. As elites (pública e privada), assim, se retroalimentam e crises recorrentes não são incomuns (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Isso posto, contudo, nas ordens sociais de acesso limitado maduras há durabilidade das instituições e vasta existência de organizações não estatais — ainda que estas, em geral, pertençam à elite (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). A complexidade, sofisticação e diversidade das organizações privadas impulsionam a maior organização das organizações públicas (como bancos centrais, tribunais e outros órgãos da burocracia oficial), o que, por outro lado, leva os governos a poderem cobrar e se comprometer de maneira mais crível e efetiva com as organizações privadas, havendo um processo de mútuo autorreforço (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

É importante notar que as ordens sociais de acesso limitado não são estáticas: quando as crises as atingem, as redes de poder dominante são forçadas a criar novas fontes de rendas econômicas ou a procurar manter os próprios incentivos para sustentar a coordenação e limitação da violência (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Desse processo, aliás, podem surgir resultados imprevistos, que vão de encontro aos seus próprios interesses. Muitos avanços institucionais são, nesse sentido, não intencionais, de acordo com North, Wallis e Weingast (2009).

### **2.3.2 Sociedade de acesso aberto (e as condições para bater à sua porta — “*doorstep conditions*”)**

A comparação entre as ordens de acesso limitado e suas diferenças para as de acesso aberto nos ajudarão a compreender as primeiras, com o propósito de avaliar em que lugar o Brasil se encontrou ao longo do período aqui analisado. De acordo North, Wallis e Weingast (2009), nas ordens sociais de acesso aberto prevalecem instituições que apoiam a concorrência: por um lado, a competição política (mantendo aberto o acesso à economia) e, por outro, a competição econômica (que possibilita o acesso à política). São, portanto, indissociáveis. Nas ordens sociais de acesso aberto, a violência organizada está consolidada nas forças policiais e militares, não estando demais organizações autorizadas a seu uso (NORTH *et al.*, 2012). Em suma, “Nas ordens sociais de acesso aberto, a condição weberiana se sustenta, de modo que o governo tem o monopólio da violência, potencial e na prática.” (NORTH *et al.*, 2012, p. 16)<sup>15</sup>. O sistema político, assim, controla as organizações que detêm

---

<sup>15</sup> Originalmente: “*In OAOs, the Weberian condition holds, so that the government has a monopoly on violence, potential and actual.*”

o monopólio do uso legítimo da violência, tais quais as militares e policiais (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH, *et al.*, 2012).

Em uma ordem social de acesso aberto, grupos econômicos, políticos e sociais podem organizar-se à vontade para a defesa de seus interesses em resposta a políticas governamentais, pressionando por mudanças, o que inclui também a verificação de casuais excessos das forças de repressão (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH *et al.*, 2012). Ainda, o Estado de Direito (“*rule of law*”), nas ordens sociais de acesso aberto, é aplicado de maneira universal e imparcial a todos os cidadãos. Assim, em breves palavras, é possível afirmar que

A característica dominante do acesso aberto é que “quem você é” se torna menos importante. Muito mais importantes são as regras do jogo, os direitos de propriedade bem definidos e os sistemas judiciais em ação. Sua criação é um processo longo e difícil. (NORTH, 2008, p. 23)<sup>16</sup>.

Se a criação de uma tal ordem é um processo demorado e complexo, como, então, poderia ocorrer a transição de uma sociedade de acesso limitado madura para uma de acesso aberto? Conforme North, Wallis e Weingast (2009), há alguns requisitos que devem ser cumpridos para que se tenha essa possibilidade (que são condições necessárias, embora não suficientes). Existem, de acordo com os autores, três “condições para bater à porta” (“*doorstep conditions*”)<sup>17</sup> da ordem de acesso aberto, explicadas mais adiante:

- a) regra da lei (“*rule of law*” — Estado de Direito) para as elites;
- b) organizações perenes (“*perpetually lived*”), nas esferas pública e privada (incluindo o próprio Estado); e
- c) controle político-institucional consolidado sobre o aparato militar.

A primeira condição parte do fato de que em uma sociedade de acesso limitado, um grupo de indivíduos e organizações partidários, unidos por interesses e ameaças mútuos, formam a coalizão dominante (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH *et al.*, 2012). A interação constante dessas elites origina a possibilidade de regularizar seu próprio comportamento por regras — tanto formais quanto informais — que regem as relações específicas entre a elite e, portanto, a adjudicação nas disputas intraelite é essencial para a manutenção das relações delas próprias (NORTH *et al.*, 2012).

<sup>16</sup> No original: “*The dominant feature of that “who you are” become less important. Much more important are the rules of the game, well-defined property rights, and the juridical systems at Works. Their creation is a long and difficult process*”.

<sup>17</sup> Ronaldo Fiani (2011) traduz “*doorstep conditions*” como “condições de soleira de porta”. Embora seja uma correta tradução literal do termo “*doorstep*”, a palavra “soleira” não transmite, acreditamos, a ideia de North, Wallis e Weingast (2009), em que o termo “*doorstep*” se refere, por extensão figurativa, a algo que está muito próximo, que se anuncia (como “batendo à nossa porta”, na expressão cotidiana).

Nas ordens sociais de acesso limitado maduras e à porta de entrada, essas funções não apenas se tornam formalizadas em uma máquina de governo e justiça, mas também se tornam operacionais para as elites. Como mencionado anteriormente, a origem dos direitos de propriedade e dos sistemas legais é a definição de privilégios de elite na ordem social de acesso limitado. (NORTH *et al.*, 2012, p. 17)<sup>18</sup>.

Um traço importante do desenvolvimento das ordens sociais de acesso limitado (de frágil a madura) é que as *elites paulatinamente estendem direitos de propriedade para além de si*, abrangendo um maior grupo da população, com o ápice de, no limite, as leis valerem para todos, independentemente de serem ou não “amigos do rei” — é, portanto, a condição para bater à porta da ordem de acesso aberto (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). A vantagem para as elites, pela lógica, pode ser resumida da seguinte maneira: se mercados se expandem, elas têm maior ganhos mesmo alargando os seus privilégios (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH, 2012):

A transformação dos privilégios em direitos ocorre quando as elites, em geral, percebem que seus privilégios estarão mais assegurados na competição intraelite a partir do momento em que esses privilégios são definidos como direitos compartilhados em comum, mais do que prerrogativas pessoais. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 191)<sup>19</sup>.

Seguindo essa lógica, as elites percebem como necessário proteger seus próprios privilégios — e, para isso, os convertem em direitos para toda população. Por que fariam isso? Para North, Wallis e Weingast (2009), nesse momento, nas sociedades que realizaram a transição, “A maior ameaça aos privilégios da elite são outras elites, especialmente facções dentro da coalizão dominante. Acreditava-se que a competição intraelite em estados naturais maduros apresentava a maior ameaça interna às elites.” (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 190)<sup>20</sup>.

A percepção central é que, quando as elites institucionalizam suas próprias relações impessoais intraelites, elas reduzem os custos de expandir o tamanho da coalizão coberta por essas instituições. Estender a impessoalidade também mantém a

<sup>18</sup> No original: “*In mature LAOs on the doorstep, these functions not only become formalized into a machinery of government and justice, but they also became operational for the elites. As mentioned earlier, the origin of property rights and legal systems is the definition of elite privileges in the LAOs*”.

<sup>19</sup> No texto em Inglês: “*The transformation of privileges into rights occurs when elites in general perceive that their privileges will be more secure from intra-elite competition when those privileges are defined as commonly shared rights rather than personal prerogatives*”.

<sup>20</sup> No original: “*In the logic of the transition, elites find it in their interests to protect their privileges by converting them into rights. The biggest threat to elite privileges is other elites, especially factions within the dominant coalition. It was believed that intra-elite competition in mature natural states presented the biggest internal threat to elites*”.

possibilidade de expandir significativamente o tamanho dos ganhos da troca. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 188)<sup>21</sup>.

A segunda condição para bater à porta é que as *organizações tenham vidas perenes* (“*perpetual life*”), ou seja, mesmo que os membros individuais de tais organizações morram, as próprias organizações e instituições internas permanecem vivas. Uma corporação é considerada perene quando nenhum membro isolado (exceto, claro, o caso de um único indivíduo com controle majoritário da organização) pode a dissolver à vontade (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Vida perene, nesse sentido, não significa que as organizações (públicas e/ou privadas) sejam eternas, mas, sim, “[...] definidas pela identidade da organização e não pela identidade de seus membros.” (NORTH *et al.*, 2012, p. 18)<sup>22</sup>. Um governo em uma ordem social de acesso aberto, assim, necessita comprometer-se a honrar seus compromissos (extrapolando a rede de poder dominante), de modo a poder cumprir acordos da própria elite para além da vida de seus membros — nesse sentido, o próprio Estado deve ser tratado como uma organização de vida perene (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH *et al.*, 2012).

Finalmente, a terceira condição estabelece que os *militares gradualmente estejam “externos” ao círculo de poder político-econômico*, de modo que as elites não os usem para permanecer no poder. Ou seja, é indispensável que haja consolidado controle político das organizações com capacidade de violência, o que inclui as Forças Armadas e as polícias (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH *et al.*, 2012). Esse requisito é particularmente relevante porque, conforme testemunho de North (2008),

Eu sei por experiência própria como é comum o uso dessa ferramenta. Como consultor dos países latino-americanos, tenho visto que, toda vez que uma elite dominante entra em problemas, eles chamam os militares, criam uma ditadura e recriam o velho sistema de rendas políticas e econômicas. (NORTH, 2008, p. 23).<sup>23</sup>

Nas ordens sociais de acesso limitado, o governo não tem controle consolidado das organizações com capacidade de violência, de modo que esta está dispersa por toda a elite. Para que o controle consolidado das forças armadas ocorra, é imprescindível que exista uma organização que controle a totalidade de recursos militares do país e que os vários ativos

<sup>21</sup> Originalmente: “*The central insight is that when elites institutionalize their own impersonal intra-elite relationships, they lower the costs of expanding the size of the coalition covered by these institutions. Extending impersonality also holds the possibility of significantly expanding the size of gains from Exchange.*”

<sup>22</sup> No texto original: “*defined by the identity of the organization rather than the identity of its members.*”

<sup>23</sup> No original: “*I know from personal experience how common the use of this tool is. As an advisor to Latin American countries I have seen that every time a ruling elite got into trouble, they would call in the military, create a dictatorship, and recreate the old system of political and economic rents.*”

militares estejam consolidados em tal organização (NORTH *et al.*, 2012). Além disso, é exigido que haja “[...] um conjunto de convenções confiáveis que determinam como a força é usada contra indivíduos e membros da coalizão.” (NORTH *et al.*, 2012, p. 19)<sup>24</sup>.

Esse necessário controle consolidado da capacidade de violência, porém, trata-se de um problema com sutilezas, uma vez que ordens sociais de acesso limitado também podem ter o controle monopolista das forças e recursos militares e policiais (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; NORTH *et al.*, 2012). Nesse caso, porém, não se trata de uma ordem social de acesso limitado em estágio maduro e à porta de entrada para uma ordem social de acesso aberto: a sociedade em questão pode muito bem ser uma tirania, como os casos da Alemanha sob Hitler e da antiga União Soviética, ou casos em que uma facção domina as forças armadas (NORTH, 2012). North *et al.* (2012), ademais, exemplificam:

Na maioria das ordens sociais de acesso limitado, a ausência de controle consolidado das organizações com capacidade de violência é simplesmente um fato da vida, como em Bangladesh, Índia, México e Filipinas. Portanto, não se pode esperar que esses lugares façam uma transição rápida para o acesso aberto. A Coreia do Sul e o Chile são os únicos entre os nossos casos que alcançaram essa condição até o ano 2000, embora cada um claramente tivesse um período anterior, quando o governo civil não controlava os militares. (NORTH *et al.*, 2012, p. 19)<sup>25</sup>.

Como afirmam North *et al.* (2012, p. 19), “Combinadas, as três condições para bater à porta criam a possibilidade de relações impessoais dentro da elite.”<sup>26</sup>. Todas essas três condições devem, portanto, estar concomitantemente presentes se uma sociedade quiser ir além do estado natural. Essa confluência, porém, não ocorre com muita frequência. Quando isso ocorre, há a possibilidade de o resultado ser a criação gradual de um mundo totalmente novo: o mundo do acesso aberto (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Tendo isso em consideração, a Figura 4 abaixo procura exhibir, resumidamente, as categorizações do *framework* de North, Wallis e Weingast (2009).

---

<sup>24</sup> No texto original: “*a set of credible conventions that determine how force is used against individuals and coalition members*”.

<sup>25</sup> Originalmente: “*In most LAOs the absence of consolidated control of the organizations with violence capacity is simply a fact of life, as in Bangladesh, India, Mexico, and the Philippines. herefore, one cannot expect these places to make a quick transition to open access. South Korea and Chile are the only ones among our cases that had achieved this condition by 2000, although each clearly had an earlier period when the civilian government did not control the military*”.

<sup>26</sup> No original: “*Combined, the three doorstep conditions create the possibility of impersonal relationships within the elite*”.



Isso é perfeitamente compatível com a teoria de North, Wallis e Weingast (2009), pois, para que a transição para uma ordem de acesso aberto ocorra, são necessários novos incentivos para que as elites “abram” cada vez mais o acesso ao interior delas: é necessário que os privilégios que geram rendas econômicas transmutem-se para a competição por meio das organizações da própria elite (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; FIANI, 2011). North, Wallis e Weingast (2009) sugerem que uma ordem social de acesso aberto só está consolidada quando o acesso aberto se reforça mutuamente, com sua consolidação exigindo não somente instituições formais quanto à democracia e à economia de mercado, mas também sistemas de crença compartilhados pelos cidadãos com respeito à igualdade e inclusão, sociedade civil vibrante e partidos políticos competitivos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; YOU, 2012).

Finalmente, é preciso salientar que as características das sociedades de acesso aberto não devem conduzir à conclusão precipitada de que bastaria, então, adotar as instituições de tais democracias bem-estabelecidas em países de ordem social de acesso limitado para que se resolvesse o problema do subdesenvolvimento. North (2008) é eloquente a esse respeito:

Eu também sei disso por experiência pessoal. Eu sou conselheiro para meia dúzia de países ao redor do mundo. Todos eles são sociedades de acesso limitado, ou estados naturais. Como consultor também do Banco Mundial, observei o Banco tentando transformar essas sociedades em abertas. As tentativas falham; o Banco gastou cerca de US\$ 125 bilhões falhando. O motivo é muito simples. As políticas que o Banco incentiva são políticas que funcionam em sociedades de acesso aberto: concorrência, mercados livres, direitos de propriedade que são seguros. Em uma sociedade de acesso limitado, em que as condições para bater à porta não são satisfeitas, as políticas que funcionam nas sociedades de acesso aberto comprometem a própria segurança das elites. Violência se torna a ordem do dia. O problema é evidente no Iraque hoje. O Iraque é um caso clássico de ter quebrado uma sociedade de acesso limitado e não a ter substituído por nada, e estamos no meio de tentar descobrir como lidar com essa situação — não de forma muito eficaz, devo acrescentar. (NORTH, 2008, p. 23-24)<sup>27</sup>.

Desse modo, propõe North (2008), para promover crescimento econômico em países pobres, é preciso mover as sociedades de acesso limitado em direção à segurança, torná-las mais seguras, e movê-las em direção às condições de porta de entrada. As reformas, portanto,

---

<sup>27</sup> No original: “*I also know this from personal experience. I am an advisor to half a dozen countries around the world. All of them are limited access societies or natural states. As an advisor also to the World Bank, I have watched the Bank attempting to change these societies into open access ones. The attempts fail; the Bank has spent about \$125 billion failing. The reason is very straightforward. The policies the Bank encourages are policies that work in open access societies: competition, free markets, property rights that are secure. In a limited access society, in which the doorstep conditions are not fulfilled, policies that work in open access societies undermine the very security of the elites. Violence becomes the order of the day. The problem is evident in Iraq today. Iraq is a classic case of having broken down a limited access society and not having replaced it with anything, and we are in the midst of trying to figure out how to deal with such a situation—not very effectively, I might add*”.

são distintas de acordo com o caso: “Por exemplo, se você deseja melhorar as perspectivas dos países pobres do mundo, você não quer usar as ferramentas de uma sociedade de acesso aberto, como os direitos de propriedade seguros, que você não pode colocar em prática da noite para o dia.” (NORTH, 2008, p. 24)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> No original: “*For example, if you want to improve the prospects of poor countries in the world, you do not want to use the tools of an open access society, such as secure property rights, which you cannot put into place overnight*”.

### 3 METODOLOGIA

A análise econômica histórica, na academia brasileira, muitas vezes é feita com o uso de narrativas. Este estudo utiliza também conceitos e modelos oriundos da teoria dos jogos e, portanto, convém salientar algumas diferenças com relação a trabalhos já realizados sobre o período em questão. Buscamos seguir a recomendação de Willian Summerhill a respeito:

Os historiadores operam em mundos real e imaginário simultaneamente. O retrato hipotético que eles empregam, variação sobre ele e seus elementos-chave, demonstram as caracterizações que eles fazem sobre o que realmente aconteceu no passado. Os historiadores escolhem se tornam seus retratos hipotéticos claros e acessíveis ou deixam implícitos e relativamente opacos. (SUMMERHILL, 2018, p. 255).

Nesse sentido, o estudo procura tornar o mais claro possível seus pressupostos, modelos teóricos e proposições que sejam (tanto quanto possível) falseáveis por meio de argumentos contrários. Com relação a isso, também Summerhill (2018) assevera que “Hipóteses sobre a história econômica do país que se mascaram como proposições estabelecidas não podem mais escapar a avaliações baseadas em teorias axiomáticas, modelos simples, construções contrafactuais e evidências sistematicamente coletadas.” (SUMMERHILL, 2018, p. 256).

Para tal, desenvolveremos um *framework* teórico que combina narrativas históricas, quadros teóricos e elementos de teoria dos jogos. A próxima subseção procura detalhar esses aspectos da análise.

#### 3.1 O MODELO DE ANÁLISE: INCORPORANDO INSTITUIÇÕES, LIDERANÇAS, CRENÇAS E QUALIDADE DA DEMOCRACIA ÀS ORDENS SOCIAIS

Nesta subseção, são delineadas as principais características do *framework* teórico que baseia a análise desenvolvida no estudo. Primeiramente, é apresentada a metodologia das narrativas analíticas, que combina teoria formal (notadamente, as noções de comportamento estratégico oriundas da teoria dos jogos) com narrativa histórica. A seguir, são expostos os principais argumentos e definições do conceito de janelas de oportunidade, por meio do qual se pretende analisar momentos de mudança institucional. A subseção seguinte aborda as características de governos autoritários, por meio das quais se estudará os avanços ou retrocessos da democracia liberal, e que servirá de subsídio para apontar a direção do

desenvolvimento institucional de acordo com as ordens sociais de North, Wallis e Weingast (2009), referenciadas em capítulo anterior. Finalmente, são delineados os quadros de análise institucional a serem trabalhados na tese, com exemplos de aplicações.

### 3.1.1 Narrativas analíticas: como é contada a história

A tese centra-se no estudo do desenvolvimento do Brasil entre 1964 e 2006 e nas modificações institucionais nesse período. Trata-se de uma abrangente revisão histórica e, para tanto, é necessária uma abordagem que possibilite evidenciar momentos críticos, mudanças nas crenças das elites e da população, liderança e estratégias possíveis de serem adotadas nos momentos-chave. Como consideram Alston *et al.*,

Porque sempre haverá ambiguidades se um determinado país está fazendo uma transição ou está meramente experimentando um período transitório de crescimento, nenhum uso dos dados pode fazer uma conjectura definitiva de uma forma ou de outra. Qualquer julgamento será necessariamente indutivo e não dedutivo. (ALSTON *et al.*, 2016a, p. 16).<sup>1</sup>

Entretanto, e mesmo que não haja evidências diretas disponíveis para o teste de determinada hipótese, ainda assim é possível confiar em evidências circunstanciais (ALSTON *et al.*, 2016a). Para tal abordagem ser crível,

Isso envolve mostrar que certos eventos ou circunstâncias que são frequentemente associados a essa hipótese ocorreram para que se possa inferir, com uma dada probabilidade, que a hipótese não deveria ser rejeitada. A qualidade dessa inferência dependerá, é claro, da força do elo entre a evidência circunstancial e a hipótese. Quanto maior a quantidade de evidências circunstanciais e mais forte o elo entre cada fio dessa evidência e a hipótese, mais forte será o caso que está sendo feito. (ALSTON *et al.*, 2016a, p. 16).<sup>2</sup>

Nesse contexto e para tal fim, isto é, tornar claras as hipóteses e evidências circunstanciais, a metodologia a ser utilizada na tese é a das narrativas analíticas, que se utiliza da teoria dos jogos estratégicos. Sob a influência de Douglass North, e com o objetivo

---

<sup>1</sup> No original: “Because there will always be ambiguities whether a given country is making a transition or is merely experiencing a transient period of growth, no use of the data can make a definitive case one way or the other. Any judgment will necessarily be inductive rather than deductive”.

<sup>2</sup> No original: “This involves showing that certain events or circumstances that are often associated with that hypothesis have taken place so that one can then infer, with a given probability, that the hypothesis should not be rejected. The quality of that inference will depend of course on the strength of the link between the circumstantial evidence and the hypothesis. The greater the amount of circumstantial evidence and the stronger the link between each strand of that evidence and the hypothesis, the stronger will be the case that is being made”.

de compreender as distintas origens e mudanças das instituições, os pesquisadores que usam essa metodologia procuram combinar um profundo conhecimento dos casos com um modelo teórico explícito — trata-se, pois, de combinar as investigações históricas e comparadas com os modelos da teoria da escolha racional (BATES *et al.*, 1998; LEVI, 2006).

De acordo com Robert Bates et al (1998), a abordagem une histórias, relatos e contexto (sendo, portanto, narrativa) com ferramentas e modelos formais (por isso, analítica):

Chamamos nossa abordagem analítica narrativa porque combina ferramentas analíticas que são comumente empregadas em Economia e Ciência Política com a forma narrativa, que é mais comumente empregada na História. Nossa abordagem é narrativa; ela presta muita atenção a histórias, relatos e contexto. Ela é analítica na medida em que extrai linhas explícitas e formais de raciocínio, o que facilita tanto a exposição quanto a explicação. (BATES *et al.*, 1998, p. 8, grifo nosso)<sup>3</sup>.

Sempre que possível, assim, procuraremos usar argumentos formais. Como utilizaremos jogos para a explicação, procuraremos sempre demonstrar quais os atores, suas estratégias e seus possíveis custos e benefícios — tanto os esperados quanto os na prática obtidos (no caso da adoção das ações) e possíveis (para aquilo que foi não-escolhido).

Dessa forma, buscamos na história os elementos que explicam rupturas (ou permanências) do *status quo*, como sugerem Bates *et al.* (1998):

Ao modelar os processos que produziram os resultados, procuramos capturar a essência das histórias. Se tivermos uma representação válida da história, então o equilíbrio do modelo deve implicar o resultado que descrevemos e procuramos explicar. Nosso uso da escolha racional e da teoria dos jogos transforma essas narrativas em narrativas analíticas. Nossa abordagem, portanto, ocupa um meio termo complexo entre o raciocínio idiográfico e nomotético. (BATES *et al.*, 1998, p. 12<sup>4</sup>).

Desse modo, é possível dizer que a abordagem pretende, concomitantemente, fazer a complexa junção de uma análise de fatos de forma individualizada, apreciando as diferenças e características individuais consistentes (a investigação empírica), com o estabelecimento de leis mais gerais, a respeito daquilo que é recorrente ou padrão (o raciocínio formal e estratégico).

<sup>3</sup> No original: “We call our approach analytic narrative because it combines analytic tools that are commonly employed in economics and political science with the narrative form, which is more commonly employed in history. Our approach is narrative; it pays close attention to stories, accounts, and context. It is analytic in that it extracts explicit and formal lines of reasoning, which facilitate both exposition and explanation.”.

<sup>4</sup> No original: “By modeling the processes that produced the outcomes, we seek to capture the essence of stories. Should we possess a valid representation of the story, then the equilibrium of the model should imply the outcome we describe-and seek to explain. Our use of rational choice and game theory transforms the narratives into analytic narratives. Our approach therefore occupies a complex middle ground between ideographic and nomothetic reasoning.”.

Com relação à análise prática, Bates *et al.* (1998) preconizam que devem ser identificados os atores, sejam eles individuais ou coletivos (como elites, nações, eleitorados ou legislativos). Ademais, como método de pesquisa, sugerem que

Ao ler documentos, examinar arquivos, entrevistar e pesquisar a literatura secundária, procuramos compreender as preferências dos atores, suas percepções, sua avaliação de alternativas, as informações que possuem, as expectativas que formam, as estratégias que adotam e os constrangimentos que limitam as suas ações. Procuramos, então, juntar a história que explica o resultado de interesse: a quebra da ordem, a manutenção da paz, a decisão de lutar ou de conspirar. (BATES *et al.*, 1998, p. 11)<sup>5</sup>.

Em resumo, portanto, a metodologia proposta pelos autores procura a explicação dos resultados identificando e explorando os mecanismos geradores dos mesmos, buscando se aprofundar nas especificidades conjunturais (de tempo e lugar) e localizar e rastrear processo que gerem resultados atinentes ao problema proposto, procurando, ao mesmo tempo, o teste de modelos formais com os materiais empíricos — o que exige, também, determinar como as crenças dos atores (cooperativos ou oponentes) moldam seus comportamentos (BATES *et al.*, 1998).

### 3.1.2 Janelas de oportunidade e o papel das crenças na mudança institucional

À luz da teoria econômica estabelecida, ao menos duas questões nos parecem significativamente pertinentes:

- a) por que instituições perduram, mesmo quando se percebe que são ineficientes<sup>6</sup>? e
- b) por outro lado, quais são as condições para que essas mesmas instituições se modifiquem em específicos momentos?

Uma resposta à primeira pergunta pode estar relacionada a conflitos sociais existentes e à influência de grupos de interesse para sua manutenção. Reformar instituições estabelecidas, que têm custos difusos e benefícios concentrados para determinados grupos, gera a resistência forte e pontual dessas organizações influentes (desde formais, como sindicatos e conselhos de categorias profissionais, até informais, como grupos de empresários

---

<sup>5</sup> No original: “By reading documents, laboraing through archives, interviewing, and surveying the secondary literature, we seek to understand the actors' preferences, their perceptions, their evaluation of alteratives, the information they possess, the expectations they form, the strategies they adopt, and the constraints that limit their actions. We then seek to piece together the story that accounts for the outcome of interest: the breakdown of order, the maintenance of peace, the decision to fight or collude.”

<sup>6</sup> Por ineficientes, aqui, compreendemos instituições que não produzem os resultados esperados ou que aumentam custos de transação sem justificativa plausível.

e trabalhadores). Em situações como essa, não é suficiente entender que “as instituições importam”, porque isso não explica como pode haver desenvolvimento político e econômico — a sociedade opera como que em “piloto automático” (ALSTON *et al.*, 2016a).

Dessa consideração, surge a indagação: se tais grupos de interesse agem no sentido de não mudar seus privilégios, seriam eles estanques? Indo adiante, expõe-se a mesma pergunta de outra forma: como poderiam as instituições se modificarem para se tornarem mais eficientes, dada a existência de grupos de interesse que seriam afetados com a mudança? Ou, ainda, em que situações as sociedades deixam de operar no “piloto automático”?

A partir de Alston *et al.* (2016a), infere-se que as respostas às questões acima estão associadas aos incentivos para que se mantenham estanques as instituições, quando muito se modificando marginalmente:

A maioria dos países está mais ou menos no modo de piloto automático, em que as instituições mudam na margem, mas geralmente não há mudanças fundamentais nas instituições seguidas de aprofundamento institucional. Por quê? Normalmente, os que estão no poder estruturam as regras formais do jogo de maneira a produzir resultados que estão relacionados a seus interesses econômicos e políticos. *Para aqueles que estão no poder, há rendas [econômicas] a partir de um status quo estável, em que não haja muitas mudanças.* Os cidadãos também se acostumaram ao *status quo*, e há poucos ganhos e, às vezes, altos custos para “balançar o barco”. (ALSTON *et al.*, 2016a, p. 14-15, grifo nosso)<sup>7</sup>.

Nesse contexto, resta evidente que as convicções daqueles que estão próximos ao círculo de poder são essenciais para a emergência ou manutenção de instituições econômicas e políticas. É preciso, então, entender as crenças — compreendidas como a percepção de como o mundo funciona —, especialmente daqueles que compõem a rede de poder que estrutura as instituições, uma vez que são a peça-chave para que se entenda as causas do atraso econômico (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; ALSTON *et al.*, 2016a).

A rede de poder que estrutura as instituições, contudo, não está restrita àqueles que estão no poder, mas também abrange os que influenciam as escolhas sociais, como associações, sindicatos, conselhos profissionais federais e regionais, bem como virtualmente toda a sociedade organizada (ALSTON *et al.*, 2016a). Conforme Pereira *et al.* (2016), a rede dominante tem, geralmente, uma ideia clara do que quer para o país (seja desenvolvimento, qualidade de vida ou prosperidade) e do que quer para si própria (riqueza pessoal, um lugar

---

<sup>7</sup> No original, em Inglês: “*Most countries are more or less in an autopilot mode where institutions change on the margin, but there are generally not fundamental changes in institutions followed by institutional deepening. Why? Typically, those in power structure the formal rules of the game in a manner to produce outcomes that are in their economic and political interests. For those in power, there are rents from a stable status quo where not much changes. Citizens, as well, become accustomed to the status quo, and there are few gains and, at times, high costs to rocking the boat.*”.

nos livros de história, reconhecimento público, entre outras), mas não é tão claro quais são as instituições que podem levar a esses resultados. Porém, é possível olhar para a experiência do próprio país e de outras nações e consultar estudiosos para se ter uma noção sobre quais instituições produzem os resultados esperados e que guiam as decisões a serem tomadas — essas ideias, dizem Pereira *et al.* (2016), são as crenças.

As crenças da rede dominante (na linguagem da teoria dos jogos, os jogadores), desse modo, expressam a percepção entre causa e efeito das instituições (estas, as “regras do jogo”) e seus resultados políticos, econômicos e sociais (*payoffs*). Em geral, argumentam os autores, não há muitas mudanças quando as crenças e os resultados esperados são congruentes: “Quando os resultados correspondem às expectativas, não há razão para que alguém desafie seriamente o sistema.” (ALSTON *et al.*, 2016b, p. 3)<sup>8</sup>.

Entretanto, embora as crenças sejam geralmente bastante estáveis, em determinadas situações os resultados políticos e econômicos divergem consideravelmente daqueles previstos pela rede dominante, sendo, portanto, resultados inesperados (NORTH, WALLIS; WEINGAST, 2009; ALSTON *et al.*, 2016a). Nessa situação, criar-se-ia uma situação em que, por hipótese, a rede dominante se visse confrontada com a seguinte problema: “Os resultados não são normais; o que está acontecendo?” (ALSTON *et al.*, 2016a, p. 15)<sup>9</sup>. Quando isso acontece, propõem Alston *et al.* (2016a), existem “janelas de oportunidade” para que ocorram mudanças institucionais de relevo, porque:

- a) as crenças daqueles que estão no poder se modificam; e/ou
- b) mudam os líderes no poder, com crenças distintas daqueles até então estabelecidos.

Assim, Alston *et al.* (2016<sup>a</sup>, p. 176) descrevem que “Janelas de oportunidade são ocasiões históricas em que há uma chance de mudar a trajetória dos resultados econômicos e políticos de um país, mudando crenças e instituições.”<sup>10</sup>, ressaltando que tais períodos não são apenas momentos decisivos, mas que se iniciam com uma oportunidade e encerram-se com modificações nas crenças mantidas tanto pela rede dominante quanto pela maioria da população. Com a ressalva de que “Todas as crises são janelas de oportunidade, mas janelas

---

<sup>8</sup> No original: “When outcomes match expectations, there is no reason for anyone to seriously challenge the system.”.

<sup>9</sup> No original: “Outcomes are not normal, what is going on?”.

<sup>10</sup> No original: “Windows of opportunity are historical occasions when there is a chance to change the trajectory of a country’s economic and political outcomes by changing beliefs and institutions.”.

de oportunidade não requerem uma crise.”<sup>11</sup> (ALSTON *et al.*, 2016a), os autores assinalam que janelas de oportunidade têm início quando uma ou mais destas situações ocorre:

- a) os fluxos de renda para os membros da rede dominante ficam aquém do esperado;
- b) devido a um choque econômico ou político imprevisto, um novo membro ou uma nova organização entra na configuração do poder;
- c) resultados econômicos e políticos inesperados ou eventos exógenos induzem à modificação das crenças da rede dominante.

Existem indubitavelmente muitas janelas de oportunidade, mas é a interação entre janelas de oportunidade, crenças e liderança que importa. Janelas de oportunidade não são apenas "janelas" para mudar de instituição; são janelas através das quais os líderes podem iniciar uma transição para uma sociedade mais ou menos aberta, econômica ou politicamente, ou exceder as expectativas. (ALSTON *et al.*, 2016, p. 176-177)<sup>12</sup>

Períodos turbulentos e conturbados, então, nos quais se torna mais evidente que as instituições (e crenças) até então estabelecidas não conduziram a economia e a sociedade a resultados consistentes, seriam “janelas de oportunidade”<sup>13</sup> para que crenças e instituições sejam revistas, modificando-se o *status quo*: “Durante as janelas de oportunidade, as crenças dos que estão no poder, assim como entre os cidadãos, tornam-se maleáveis.” (ALSTON *et al.*, 2016a, p. 15)<sup>14</sup>. Os autores ressaltam, contudo, que a mera existência de janelas de oportunidade não é suficiente para que as mudanças institucionais ocorram:

Uma janela de oportunidade não será necessariamente aproveitada, pois a liderança pode estar ausente ou a rede dominante é tal que a mudança que favorece o crescimento é bloqueada. A janela pode ser relativamente curta ou estar aberta por anos. A dimensão temporal é específica para países individuais. A janela de oportunidade pode abrir por motivos internos ou externos. (ALSTON *et al.*, 2016b, p. 3).

As janelas de oportunidade, portanto, mostram-se como períodos críticos para que aconteçam alterações na ordem vigente, oportunizando modificações institucionais de monta.

<sup>11</sup> “All crises are windows of opportunity, but windows of opportunity do not require a crisis”.

<sup>12</sup> There are undoubtedly many windows of opportunity, but it is the interaction among windows of opportunity, beliefs, and leadership that matters. Windows of opportunity are not only “windows” for changing institutions; they are windows through which leaders can initiate a transition toward a society that is more or less open, economically or politically, or exceed the expectations.”.

<sup>13</sup> Tais janelas, de acordo com o framework de Alston *et al.* (2016), podem ocorrer (ou “ficar abertas”) durante longo período de tempo, sem que haja necessariamente um evento único, tipo “big bang” (embora essa alternativa também seja possível, como no caso da transição via golpe em 1964, em que a janela foi relativamente curta). Os autores aduzem que mudanças no status quo não assumem a mesma forma geral, isto é, cada caso traz suas especificidades próprias (ALSTON *et al.*, 2016a; 2016b).

<sup>14</sup> No original: “During windows of opportunity, the beliefs of those in power as well as among the citizens become malleable.”.

Isso, contudo, não é suficiente: importa, para além do momento, o papel do líder em tornar factíveis mudanças institucionais, de modo a fazer valer a compreensão dos problemas, a autoridade que detém e, sobretudo, direcionar esforços em prol de soluções críveis e (o mais possível) equilibradas e apuradas (ALSTON et al, 2016a). E, ademais, liderança implica, no entender dos autores, “cognição (entender o problema que a sociedade enfrenta), coordenação (colocar os outros no poder para ‘dar-lhes uma chance’) e autoridade moral (cidadãos confiando nos motivos dos líderes para tentar fazer a coisa certa).” (ALSTON et al., 2016a, p. 15)<sup>15</sup>.

Alston et al. (2016a; 2016b) enfatizam, desse modo, a importância da liderança para a dinâmica das mudanças e persistências institucionais, pois é necessário que as tempestivas ocasiões criadas nas janelas de oportunidade sejam aproveitadas. É preciso, ainda, que os líderes consigam contornar o problema do *free-rider* subjacente à ação coletiva, o que exige muitas vezes exige coordenar os demais e buscar que os mesmos colaborem para que se alcance os objetivos e para que se consolidem as crenças (ALSTON et al., 2016a; 2016b). Ainda, os pesquisadores consideram que:

Embora as janelas de oportunidade não sejam planejadas e geralmente sejam de surpresa, elas exigem que alguém seja capaz de reconhecer e agir de acordo com a oportunidade. É por isso que a liderança é tão importante. Um líder deve: reconhecer a janela de oportunidade, saber o que fazer e persuadir ou coordenar os outros a aceitar a nova crença, aguardando resultados que aprofundem ou truncuem a nova crença. (ALSTON et al., 2016b, p. 22)<sup>16</sup>.

Dessa forma, exceto durante janelas de oportunidade, há pouca margem de manobra para as lideranças, ficando o país em piloto automático — ainda que, realçam Alston et al. (2016), cada uma das redes dominantes é capaz de afetar detalhes e de incentivar suas próprias pautas de interesse. Contudo, em essência, a direção de eventuais mudanças será determinada pelas instituições e pelas crenças (ALSTON et al., 2016a).

O *framework* estabelecido, portanto, realça três elementos cruciais para as permanências e modificações institucionais: crenças, liderança e janelas de oportunidade. Dessarte, o quadro analítico de Alston et al. (2016a) permite que se aborde a dinâmica evolucionária da permanência e das modificações institucionais, aderente à análise intentada

<sup>15</sup> No original: “Leadership entails cognition (understanding the problem facing society, coordination (getting others in power to ‘give it a go’), and moral authority (citizens trusting in leaders’ motives to try to do the right thing.”.

<sup>16</sup> No original: “Although windows of opportunity come about unplanned and often by surprise, they require that someone be able to recognize and act upon the opportunity. This is why leadership is so important. A leader must: recognize the window of opportunity, know what to do, and either persuade or coordinate others into going along with the new belief, awaiting outcomes that will deepen or truncate the new belief.”.

com nosso estudo. Não obstante, apesar de sua rica contribuição teórica, julgamos pertinente incrementar o modelo analítico com um ferramental que nos auxilie a, de forma clara, indicar o traçado das mudanças institucionais ao longo da recente história brasileira, permitindo uma avaliação acerca da evolução ou involução das mesmas (com referência ao norte teórico almejado, qual seja, de uma sociedade de ordem social de acesso aberto). Essa pretensa contribuição ao modelo de Alston *et al.* (2016a) é trabalhada na próxima subseção, que resume o quadro teórico de Levitsky e Ziblatt (2018) e procura pô-lo em diálogo com a estrutura analítica até agora exposta.

### **3.1.3 Um quadro avaliativo para erosão ou recomposição democrática**

Inspirados pelos escritos de Juan Linz (1978), em que este autor salienta o papel dos políticos em colocar as democracias em risco ou reforçá-las, os pesquisadores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), emitentes cientistas políticos da Universidade Harvard, elencaram uma série de pré-requisitos (exposto como “sinais de alerta”) para avaliar em que medida é possível reconhecer governos autoritários. Segundo os autores, Linz (1978) havia proposto uma métrica para avaliar em que medida os governos eram ou não autoritários, mas nunca a desenvolveu plenamente — e, assim, Levitsky e Ziblatt (2018) tomaram para si a tarefa.

Levitsky e Ziblatt (2018), então, construíram um quadro teórico em que quatro sinais de alerta auxiliam na identificação de um governo como sendo autoritário. São eles: “1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; 2) negam a legitimidade de oponentes; 3) toleram e encorajam a violência; e 4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 32).

O quadro desenvolvido por Levitsky e Ziblatt (2018), para os propósitos da tese a ser realizada, será empregado para determinar a *direção* do desenvolvimento institucional — ou seja, ainda que a ordem de acesso limitado se mantenha ao longo do tempo, com a utilização do quadro procura-se, tanto quanto possível, enxergar de forma clara em qual “estágio institucional” se está e para onde se avança. O

Quadro 1 abaixo indica os critérios dos autores para a aferição de comportamentos autoritários (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Quadro 1 - Indicadores de erosão democrática de Levitsky e Ziblatt

1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)?	<p>Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo? Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito?</p>
2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos.	<p>Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente? Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política? Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro – com frequência um governo inimigo?</p>
3. Tolerância ou encorajamento à violência.	<p>Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita? Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes? Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica? Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo?</p>
4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.	<p>Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas? Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo?</p>

Fonte: Levitsky e Ziblatt (2018, p. 33-34).

A aplicação dos critérios estabelecidos no

Quadro 1 acima auxiliará no exame da evolução ou involução das instituições da democracia liberal, de acordo com a quantidade de critérios que sejam satisfeitos ou que deixem de ser atendidos conforme o tempo avança. Logo, será também possível afirmar se a sociedade em determinada época está passando por um processo de erosão ou de recomposição democrática. Com isso, intenciona-se que a análise com relação às rupturas e continuidades da ordem institucional passe a ter critérios explícitos, mais facilmente verificáveis, criticáveis ou objetáveis.

### **3.1.4 Quadro teórico de avaliação da mudança institucional: as janelas de oportunidade, crenças, o papel das instituições e a erosão ou recomposição democrática**

As subseções acima trataram de delinear os principais elementos que configuraram a análise da tese a ser desenvolvida. Nesta subseção, procuramos elucidar como serão operacionalizados os conceitos até então apresentados.

Primeiro, buscaremos definir as janelas de oportunidades, entendidas como momentos de estresse da ordem até então vigente (ou seja, situações em que as crenças daqueles que estão no poder se modificam ou mudam os líderes no poder, com crenças distintas daqueles até então instituídos). Nesse momento, serão analisadas as preferências, estratégias e *payoffs* dos atores relevantes no ambiente. Essa análise dos comportamentos estratégicos será caso-específico, isto é, não há um jogo único a ser analisado em situações distintas — os dilemas conjunturais, por mudarem as situações, atores relevantes e o que a eles importa (os *payoffs*), são mutáveis<sup>17</sup>. Em essência, porém, há jogadores e estes são bem-definidos: os conflitos intraelites e entre elites e povo, genericamente.

Após definidas tais janelas de oportunidade históricas, proceder-se-á ao desenvolvimento da análise. Ela é composta das seguintes fases:

- a) caracterização das instituições, crenças e resultados políticos e econômicos de cada época: como se desenvolveram as variáveis;
- b) descrição das narrativas analíticas: como se estabeleceram as estratégias dos atores principais;

---

<sup>17</sup> Tradicionalmente, os estudos que se utilizam das narrativas analíticas estão mais preocupados em definir os atores, estratégias e ganhos de cada jogador, e menos na definição de maximizações de utilidade e equilíbrios resultantes (BATES *et al.*, 1998). Ainda assim, cabe deixar claro que neste estudo será seguida metodologia semelhante, sem prescindir de buscar a formalização matemática quando necessária aos propósitos da questão em voga.

- c) mudanças nas ordens sociais: houve estabilidade, involução ou evolução para um tipo mais desenvolvido dentro da ordem social de acesso limitado? Estão atendidas as condições para bater à porta (*doorstep conditions*)? Se sim, como? Há mudança para a ordem social de acesso aberto?
- d) apresentação de quadro sumário de cada período.

A descrição das narrativas analíticas, portanto, pretende elucidar os principais momentos e decisões tomadas pelas lideranças em momentos de crise, tomando por base as janelas de oportunidade. Após a análise das crenças, instituições e resultados políticos e econômicos, faremos uma análise sobre avanços e retrocessos democráticos, tendo como referência a democracia liberal como ideal, e se procurará evidenciar se em cada período histórico houve aproximação ou distanciamento desse alvo, utilizando-se, para isso, do arcabouço de Levitsky e Ziblatt (2018). Ainda, com o auxílio das condições para bater à porta (*doorstep conditions*) de North, Wallis e Weingast (2009), buscar-se-á tornar evidente se determinada ordem social de acesso limitado se aproxima das condições teóricas para o avanço a uma ordem institucional de acesso aberto.

Assim, em resumo e a título de exemplificação, a tese deverá apresentar ao final de cada capítulo um quadro categórico, em que estarão expostas tanto as categorias de análise de Alston *et al.* (2016a) quanto um sumário referente à erosão (ou não) democrática de Levitsky e Ziblatt (2018), além da indicação da direção em prol de uma ordem social de acesso limitado frágil, básica ou madura (o Quadro 2 abaixo exemplifica).

Quadro 2 - Elementos da análise do quadro institucional vigente

Variáveis \ Período	[Período a ser analisado]	
<b>A) Rede de poder dominante</b>	Autoritarismo burocrático/Elite econômica e políticos tradicionais/Elite financeira.	
<b>B) Crenças da rede de poder dominante</b>	Desenvolvimentismo. Elo entre elites e militares (ou não). Liberalismo econômico.	
<b>C) Crenças da população</b>	Apoio/reprovação popular; Combate à inflação; Corrupção como elemento preponderante para o subdesenvolvimento.	
<b>D) Instituições</b>	Econômicas: planejamento estatal com substituição de importações/privatizações/estabilidade econômica. Políticas: restrição às liberdades civis/ampliação de direitos	
<b>E) Resultados políticos e econômicos</b>	Econômicos: reformista/crescimento/crise/inflação/ dívida externa. Políticos: regra autoritária/regra liberal, ora mais próxima ao estado de direito, ora mais próxima à ditadura escancarada.	
<b>F) Compreensão do líder dirigente a respeito de supressão ou extensão das liberdades civis (com base no quadro de Levitsky e Ziblatt (2018)).</b>	F.1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)?	F.1.1 Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? <b>SIM/NÃO.</b> F.1.2 Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? <b>SIM/NÃO.</b> F.1.3 Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios

	<b>SIM/NÃO.</b>	extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo? <b>SIM/NÃO.</b> F.1.4 Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito? <b>SIM/NÃO.</b>
	F.2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos. <b>SIM/NÃO.</b>	F.2.1 Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente? <b>SIM/NÃO.</b> F.2.2 Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? <b>SIM/NÃO.</b> F.2.3 Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política? <b>SIM/NÃO.</b> F.2.4 Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro — com frequência um governo inimigo? <b>SIM/NÃO.</b>
	F.3. Tolerância ou encorajamento à violência. <b>SIM/NÃO.</b>	F.3.1 Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita? <b>SIM/NÃO.</b> F.3.2 Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes? <b>SIM/NÃO.</b> F.3.3 Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica? <b>SIM/NÃO.</b> F.3.4 Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo? <b>SIM/NÃO.</b>
	F.4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia. <b>SIM/NÃO.</b>	F.4.1 Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas? <b>SIM/NÃO.</b> F.4.2 Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? <b>SIM/NÃO.</b> F.4.3 Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo? <b>SIM/NÃO.</b>
<b>G) Há <i>doorstep conditions</i> (degraus de entrada)</b>	G.1 Há Existência de <i>rule of law</i> para além das elites, isto é, os direitos de propriedade estão garantidos para aquelas que não estão próximos ao poder? <b>SIM/NÃO.</b>	
	G.1. Há existência de organizações perenes, ou seja, organizações cuja existência independe da existência física e de identidade de seus membros, podendo durar para além da vida de alguns membros específicos? <b>SIM/NÃO.</b>	
	G.3. Os militares estão afastados do poder das elites dominantes? Há a existência de controle político sobre o poder militar? <b>SIM/NÃO.</b>	
<b>H) Ordem social anterior (suposta)</b>	Ordem de acesso limitado frágil/básica/madura ou <i>open access</i> .	
<b>I) Direção da ordem social neste período</b>	Ruptura/estabelecimento da democracia (fortalecimento/fragilização das instituições).	
<b>J) Ordem social (suposta) vigente neste período</b>	Ordem de acesso limitado frágil/básica/madura ou <i>open access</i> .	

Fonte: Adaptado de Alston *et al.* (2016a) para categorias A-B e D-E, Levitski e Ziblatt (2018) para categoria F, North, Wallis e Weingast (2009) para categoria G.

O Quadro 2 acima elenca os elementos básicos do estudo desenvolvido. São expostas categorias que têm a pretensão de serem facilmente observáveis à luz da teoria e da narrativa exposta ao longo do capítulo, expondo, portanto, os principais argumentos e critérios para as conclusões a respeito do período analisado. A incorporação do critério C — ou seja, as “crenças da população” — ao *framework* teórico de Alston *et al.* (2016a) deve-se ao fato de considerarmos que as elites dirigentes podem estar alheias às demandas da população, mas não necessariamente. Em outras palavras, não descolamos a elite da sociedade a que pertence, pretendendo incorporar ao modelo de análise não só aquilo que as elites consideram como importantes, mas também a relação disso com as crenças do povo de modo geral, que gerarão, sem dúvida, reflexos (em especial nas janelas de oportunidades).

A análise pretendida, portanto, abarca diversas fontes de dados e referências teóricas. Busca-se, assim, uma compreensão abrangente a respeito do período considerado, mantida um marco teórico e referencial para a análise. Com isso, acredita-se que haja critérios observáveis para refutação ou comprovação das hipóteses levantadas.

### 3.2 FONTE DOS DADOS

A partir do momento em que se busca esclarecer os critérios de análise, surge a dúvida a respeito de quais fontes serão utilizadas para a aferição deles. Uma primeira dificuldade, para tanto, é concernente à ausência de dados e informações constantes e consistentes ao longo do intervalo de tempo aqui narrado.

Por isso, em especial para avaliar as crenças das elites e da população como um todo, a tese procurará mesclar dados da pesquisa World Values Survey (WVS) — pesquisa global sobre os valores e seu impacto sobre a vida social e política de cada sociedade e sua mutação e/ou permanência ao longo do tempo, iniciada em 1981 —, com dados qualitativos e quantitativos de institutos como o Datafolha e Ibope (notadamente sobre a avaliação de presidentes).

Além desses dados, a pesquisa utilizará dados secundários e primários (como leis, discursos e despachos ministeriais), sempre que disponíveis. Ainda, são fontes importantes dados oficiais, como os do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Banco Central do Brasil (BCB), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, entre outros, como as do Projeto Polity IV e do Projeto V-Dem, que buscam catalogar e analisar a qualidade democrática dos países ao redor do mundo.

É necessário pontuar, por fim, que um trabalho que pretende analisar 54 anos de história econômica e institucional está, evidentemente, sujeito a limitações. Desse modo, e a título de informação, deixa-se claro que há certa generalidade, digamos, geográfica na análise pretendida. Ou seja, o trabalho ficará centrado no governo federal, raramente considerando tópicos regionais — em outras palavras, questões relativas aos estados da Nação apenas serão abarcadas quando definitivamente influentes para o quadro geral.

Há também a importante questão da descontinuidade de séries (do IBGE, sobretudo) e de dados indisponíveis para períodos regressos — como, por exemplo, o fato de não haver pesquisas do Datafolha sobre a aprovação ou não de presidentes antes dos anos em que Sarney fora o governante brasileiro, dados indisponíveis sobre valores da sociedade (o VWS não existia antes de 1980, *exempli gratia*), mudanças de metodologia de apuração, dificuldades quanto à correta aferição de variáveis econômicas básicas (como desemprego, inflação e crescimento da renda), entre outros.

Ainda, apesar de existirem trabalhos certamente relevantes que exploram as condições macroeconômicas globais como causas de crises ou de expansões econômicas em países emergentes e que, assim, compeliariam mudanças institucionais — em que destacamos o recente livro de Campello e Zucco (2020) —, nosso enfoque neste trabalho se situa mais em componentes endógenos da mudança institucional. Igualmente, pelo escopo do trabalho, não foi factível abarcar, exceto tangencialmente, questões sem dúvida fundamentais no que concerne à diplomacia e impactos oriundos da geopolítica mundial, exceto quando obrigatório para a análise em tela.

## 4 CRISES ECONÔMICAS E DE CONFIANÇA: ELECANDO JANELAS DE OPORTUNIDADE

Nesta seção, apresentamos as razões para considerarmos alguns períodos históricos como “janelas de oportunidade”, definidas a partir de modificações nas crenças daqueles que estão no poder ou de mudanças dos líderes que estão no poder (com crenças distintas dos anteriores) (ALSTON *et al.* 2016a).

Conforme vimos no capítulo anterior, toda crise é uma janela de oportunidade, ainda que crises não sejam pré-requisitos para que ocorra tal janela. Desse modo, e com base nos conceitos antes explorados, podemos sintetizar que as janelas de oportunidade:

- a) podem derivar de crises econômicas ou políticas internas ou externas;
- b) podem ser aproveitadas pelas lideranças para a mudança de rumo da economia;
- c) podem não ser aproveitadas, permanecendo a economia em “piloto automático”;
- d) podem ser de curta ou longa duração; e
- e) podem acontecer por modificações nas crenças de alguns membros da rede dominante em decorrência de resultados econômicos e políticos.

Isso posto, passamos à delimitação de algumas possíveis janelas de oportunidade para o período analisado no presente estudo.

### 4.1 CRISES ECONÔMICAS INTERNAS E EXTERNAS

Como destacado por Alston *et al.* (2016a), uma crise econômica interna é uma possível janela de oportunidade para que se alterem as convicções daqueles que detêm o poder ou para que haja mudanças nos líderes que estão no poder, podendo elas serem aproveitadas ou não. Assim, buscamos nesta subseção identificar quais são as recessões por que passou a economia brasileira desde 1964.

A datação dos períodos recessivos desta subseção toma como referência a cronologia estabelecida pelo Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE) do Instituto Brasileiro de Economia da Função Getúlio Vargas (IBRE/FGV), que segue o modelo adotado por diversos países, destacadamente o National Bureau of Economic Research (NBER) norte-americano (CODACE, 2017).

A metodologia proposta pelo NBER, a partir do *Business Cycle Dating Committee* (BCDC), procura identificar pontos de inflexão nas séries econômicas, classificando, então, períodos de recessão e de expansão da atividade econômica.

A cronologia compreende datas alternadas de picos e vales na atividade econômica. Uma recessão é um período entre um pico e um vale, e uma expansão é um período entre um vale e um pico. Durante uma recessão, um declínio significativo da atividade econômica se espalha por toda a economia e pode durar de alguns meses a mais de um ano. Da mesma forma, durante uma expansão, a atividade econômica aumenta substancialmente, se espalha pela economia e geralmente dura vários anos. (NBER, 2020)<sup>1</sup>.

Metodologicamente, segundo o Codace (2017), a datação dos ciclos brasileiros é realizada

[...] com base em estatísticas econômicas expressas em nível, ou seja, cada ponto de máximo local (ponto de pico) do ciclo equivale ao final de um período de expansão, que será seguido, no trimestre seguinte, pelo início de uma recessão; cada ponto de mínimo local (ponto de vale) equivale ao trimestre final de uma recessão, a ser seguido, no trimestre seguinte, pelo início de uma expansão econômica. O ciclo econômico expresso em nível é também conhecido como ciclo de negócios [*business cycle*]. (CODACE, 2017, p. 1).

Segundo essa metodologia, recessões são os intervalos de tempo em que há declínio perceptível por ao menos dois semestres da atividade econômica em diversos segmentos da economia, sendo que a principal variável usada é Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado, trimestral e dessazonalizado, tal qual calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (CODACE, 2017)<sup>2</sup>. Paulo Picchetti, membro do Codace, explica que uma crise econômica não significa que o país necessariamente esteja em recessão, embora o contrário seja verdadeiro: “Crise pode ter um caráter mais temporário e menos estrutural e ser solucionada em um prazo relativamente curto. Já a recessão passa uma ideia de mudança de tendência de crescimento da economia com um caráter mais estrutural” (PICCHETTI *apud* LAPORTA, 2015).

Dadas essas considerações, a FIGURA 5 a seguir apresenta os períodos de recessão e expansão dos ciclos brasileiros com base no PIB trimestral. Percebe-se a partir dos dados, na primeira coluna, a existência de nove intervalos recessivos, que podem ser considerados janelas de oportunidade a partir das definições de Alston *et al.* (2016a), uma vez que são sintomáticos de crises econômicas.

<sup>1</sup> No original: “*The chronology comprises alternating dates of peaks and troughs in economic activity. A recession is a period between a peak and a trough, and an expansion is a period between a trough and a peak. During a recession, a significant decline in economic activity spreads across the economy and can last from a few months to more than a year. Similarly, during an expansion, economic activity rises substantially, spreads across the economy, and usually lasts for several Years.*”.

<sup>2</sup> Convém sublinhar que, ao utilizar-se de diversos indicadores, para além do PIB trimestral, o Codace busca apontar não somente “recessões técnicas” (ou seja, queda do PIB em dois trimestres consecutivos), mas sim quadros de recessão real, em que um conjunto de indicadores aponta retração concomitantemente. Frisa-se, ainda, que por descontinuidade de séries, “o cálculo da queda de PIB acumulado nas recessões anteriores a 1996 foi realizado com a última versão das Contas Nacionais Trimestrais disponível para o período. A série atual das Contas Nacionais Trimestrais começa no primeiro trimestre de 1996.” (CODACE, 2017, p. 1).

Figura 5 - Cronologia trimestral do ciclo de negócio brasileiro

CRONOLOGIA TRIMESTRAL DO CICLO DE NEGÓCIOS BRASILEIROS - DURAÇÃO E AMPLITUDE *							
Recessões				Expansões			
Período	Duração em trimestres	Cresc. % Acumulado de Pico a Vale	Cresc. % Trimestral Médio (anualizado)	Período	Duração em trimestres	Cresc. % Acumulado de Vale a Pico	Cresc. % Trimestral Médio (anualizado)
Do 1º trimestre de 1981 ao 1º trimestre de 1983	9	-8,5%	-3,9%	Do 2º trimestre de 1983 ao 2º trimestre de 1987	17	30,0%	6,4%
Do 3º trimestre de 1987 ao 4º trimestre de 1988	6	-4,2%	-2,8%	Do 1º trimestre de 1989 ao 2º trimestre de 1989	2	8,5%	17,7%
Do 3º trimestre de 1989 ao 1º trimestre de 1992	11	-7,7%	-2,9%	Do 2º trimestre de 1992 ao 1º trimestre de 1995	12	19,2%	6,0%
Do 2º trimestre de 1995 ao 3º trimestre de 1995	2	-2,8%	-5,6%	Do 4º trimestre de 1995 ao 4º trimestre de 1997	9	8,0%	3,5%
Do 1º trimestre de 1998 ao 1º trimestre de 1999	5	-1,1%	-0,9%	Do 2º trimestre de 1999 ao 1º trimestre de 2001	8	7,3%	3,6%
Do 2º trimestre de 2001 ao 4º trimestre de 2001	3	-0,9%	-1,1%	Do 1º trimestre de 2002 ao 4º trimestre de 2002	4	5,2%	5,2%
Do 1º trimestre de 2003 ao 2º trimestre de 2003	2	-1,5%	-3,0%	Do 3º trimestre de 2003 ao 3º trimestre de 2008	21	30,2%	5,2%
Do 4º trimestre de 2008 ao 1º trimestre de 2009	2	-5,1%	-10,0%	Do 2º trimestre de 2009 ao 1º trimestre de 2014	20	22,5%	4,1%
Do 2º trimestre de 2014 ao 4º trimestre de 2016	11	-8,0%	-3,0%	Do 1º trimestre de 2017 ao 4º trimestre de 2019	12	5,1%	1,7%
Início de recessão no 1º trimestre de 2020	-	-	-	-	-	-	-

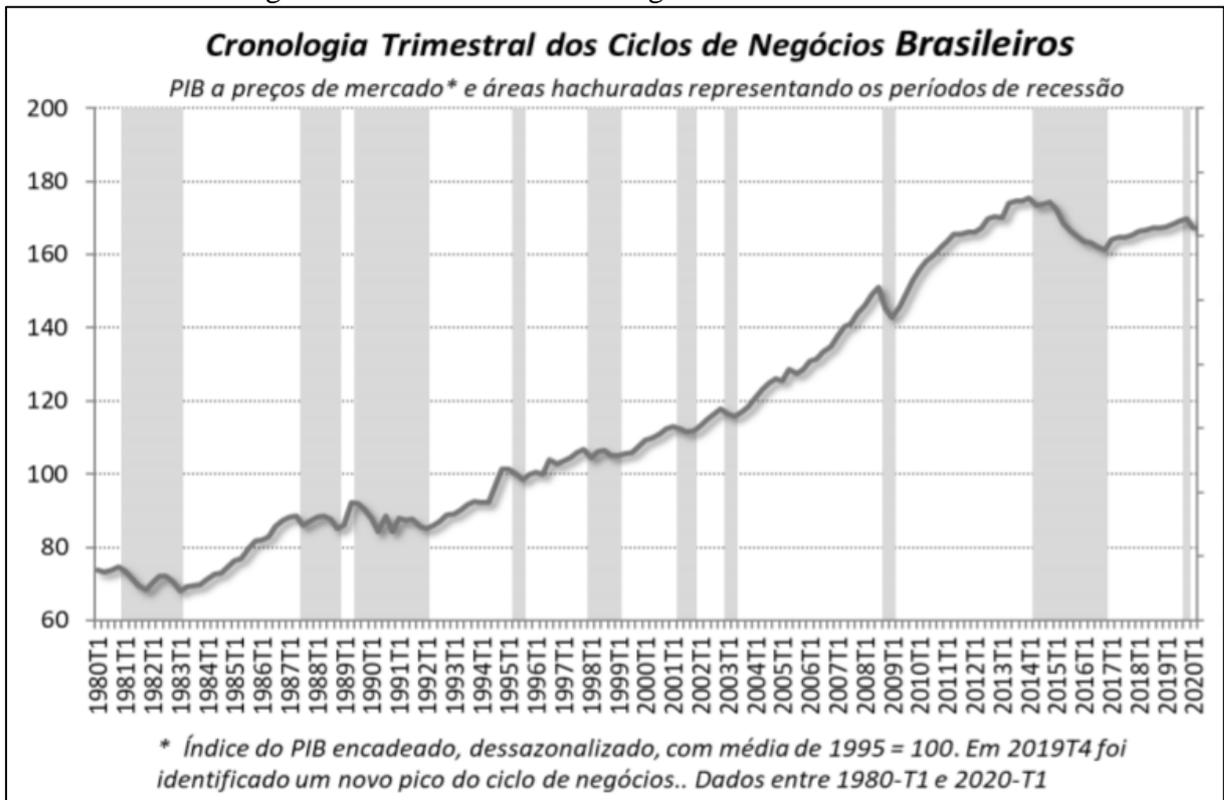
\*Crescimento medido de acordo com o PIB trimestral dessazonalizado a preços de mercado (Fonte: IBGE)

Fonte: Codace (2020, p. 3).

O Gráfico 1 abaixo apresenta a cronologia dos ciclos econômicos brasileiros, conforme definida por Codace (2017; 2020), com as áreas sombreadas representando os períodos de recessão e a linha reproduzindo a evolução do PIB trimestral, ajustado em nível, encadeando-se as séries antigas e atual das Contas Nacionais do IBGE (CODACE, 2017)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> O gráfico foi replicado pelo autor por meio do software RStudio, utilizando o método X-13-ARIMA-SEATS (CENSUS, 2020) para dessazonalizar a série do PIB trimestral entre 1980 e 1995.

Gráfico 1 - Cronologia trimestral dos ciclos de negócios brasileiros.



Fonte: Codace (2020, p. 2).

Para o período compreendido entre 1964 e 1980, não dispomos de séries do PIB trimestrais, uma vez que não calculada pelo IBGE. Assim, só é possível buscar nos dados a possibilidade de uma recessão a partir dos dados anuais — o que não ocorreu, exceto em 1981 e 1983 — ou com alguma estratégia de retoposição, suscetível (igualmente) a críticas.

A partir dos dados de PIB anuais, não há evidência para afirmarmos a existência ou não de recessões econômicas. Contudo, o crescimento de meros 0,6% em 1963 sugere um quadro de provável instabilidade, de modo que pode servir como ponto de partida para explicarmos o porquê da transfiguração do regime em abril de 1964, que é, de fato, o momento histórico em que iniciamos a análise no presente trabalho.

Desse modo, a partir dos dados de recessão econômica, surgem como possíveis candidatos a janelas de oportunidades as recessões ocorridas nos períodos (em itálico, recessões da economia brasileira de curta duração):

- a) década de 1980: 1981-1983, 1987-1988 e 1989-1992;
- b) década de 1990: 1995 e 1998–1999;
- c) década de 2000: 2001 e 2003.

Alston *et al.* (2016a) salientam que, além das crises internas, crises exógenas podem contaminar o cenário interno, de modo que devemos considerá-las para a análise precedente.

Sendo assim, podem ser arroladas como crises econômicas globais no período os choques do petróleo (1973 e 1979-80) e a elevação da taxa de juros americana em 1979, a Grande Recessão (2007-2008) e a crise econômica mundial causada pela pandemia do coronavírus Sars-Cov-2 em 2020. São crises regionais importantes ao contexto brasileiro, também, as crises dos emergentes na década de 1990 — México (1994), Ásia (1997), Rússia (1998) e Argentina (1999-2000) — e, em decorrência da crise global de 2007-2008, a crise da dívida pública na Europa (2009-2010). Todas essas crises serão incorporadas, em contexto, quando relevantes para as narrativas analíticas propostas.

#### 4.2 JANELAS DE OPORTUNIDADE NO BRASIL (1964-2006): CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE AS PERIODIZAÇÕES A SEREM ANALISADAS

O ponto de partida da periodização é a indagação feita por Alston *et al.* (2016): quando os resultados não são normais, não estão conforme o esperado, é forçoso os dirigentes se perguntarem: o que está acontecendo de errado? A partir desse questionamento, buscamos separar os intervalos de tempo de acordo com o que pressupomos serem as janelas de oportunidade, iniciando ou finalizando os capítulos de acordo com o que nos, pretendemos, parece ser mais relevante no período.

Desse modo, o Capítulo 5, que trata do inicialmente propagado “combate à corrupção” e avança até o “estado de exceção”, desenvolvimentismo e, por fim, o retorno gradual à democracia, descreve a tomada de poder através do golpe de 1964 até o fim do governo João Figueiredo. Nesse capítulo, são pormenorizadas as decisões de Castelo Branco, Costa e Silva e Médici no âmbito político (como o AI-5 e a repressão), além do “milagre econômico brasileiro”. Ainda, é enfatizada a estratégia do governo Geisel de buscar evitar as consequências do choque do petróleo de 1973 — e o significado estratégico de tal política econômica — e a importância da política econômica associada às crises internacionais de 1979 (segundo choque do petróleo) e 1980 (Guerra do Iraque) para a “década perdida” de 1980, além de tratarmos da crise da dívida externa do início da década de 1980. Em particular, propomos um jogo para explicar a transição política sob informação imperfeita, caracterizando os governos Geisel e Figueiredo.

No capítulo seguinte, que versa sobre os governos de José Sarney e Fernando Collor de Mello, procuramos enfatizar a predominância do tema do combate à inflação na pauta econômica, com sucessivos planos fracassados, nos debruçando em especial ao estudo das estratégias do Plano Cruzado do governo José Sarney e do Plano Collor. Ainda, exploramos a

transição política e a importância da Constituição de 1988 com relação às crenças estabelecidas nas janelas de oportunidade derivadas das sucessivas crises econômicas do período e as reformas econômicas pró-mercado do governo Collor.

No sétimo capítulo, exploramos o papel das lideranças para o aproveitamento de duas janelas de oportunidade — Fernando Henrique para a criação do Plano Real após os sucessivos fracassos no combate à inflação (e também os impactos das crises mexicana, asiática, russa e argentina e os reflexos da desvalorização cambial em 1999) e Luiz Inácio Lula da Silva para a expansão dos programas sociais com responsabilidade fiscal, após as recessões de 2001 e do começo de 2003.

Finalmente, concluímos com os capítulos 8 e 9, em que, respectivamente, fazemos a recapitulação dos elementos essenciais de nossa análise com relação às ordens sociais e, então, fazemos nossas considerações finais, sugestões e ponderações para pesquisas futuras sobre o tema.

## **5 GOLPE DE ESTADO, DITADURA E DESENVOLVIMENTISMO: POLÍTICA E ECONOMIA NO BRASIL ENTRE 1964 E 1985**

Este capítulo dedica-se à análise do intervalo compreendido entre o golpe de estado civil-militar de 1964 e o fim dos governos das altas patentes militares em 1985. Primeiramente, é retratado o período com detalhamentos sobre os momentos essenciais da política de então e são sintetizadas as principais informações econômicas da época. Na sequência, propomos um jogo de informação incompleta que trata da redemocratização iniciada durante esse espaço de tempo e discutimos as principais transformações institucionais. Por fim, exibimos uma compilação das características mais relevantes do período em questão.

### **5.1 CARACTERIZAÇÃO DO PERÍODO<sup>1</sup>**

Para descrevermos com acuidade os anos do regime militar, iniciamos salientando os aspectos particulares da política e da economia do período e, após, resumimos a evolução das principais variáveis macroeconômicas. Feito isso, teremos os elementos indispensáveis para as reflexões posteriores.

#### **5.1.1 Os principais momentos políticos e seus atores**

O golpe de Estado que depôs o então presidente João Goulart em 1964 pode ser compreendido como uma coalizão complexa de conjuradores civis e militares. Pelo lado militar, havia tanto legalistas quanto conspiradores contumazes. Entre os civis, a base de apoio ao golpe compreendia parcela considerável da classe média, desde pequenos empresários e profissionais liberais, incluindo, conforme Cruz e Martins (1984, p. 16), “[...] praticamente todas as facções das classes dominantes (do rural ao urbano, do arcaico ao moderno, do nacional ao estrangeiro, do produtivo ao parasitário) [...]”.

Apesar de boa parte dessa heterogênea e conflitante aliança golpista pretender que a intervenção fosse rápida e que se mantivesse o compromisso com o calendário eleitoral — com eleições livres para presidente da República e governadores em 1965 e para o Congresso

---

<sup>1</sup> Esta seção se ancora em trabalho anteriormente desenvolvido pelo autor (SPENGLER, 2015).

Nacional em 1966 (REIS, 2014) —, a compreensão sobre democracia era, ela também, diversa:

Golpistas civis e militares tinham da democracia convicções peculiares. Para eles, a democracia só funcionaria se houvesse expurgo dos “subversivos” e “corruptos”. Assim, o golpe deveria ser uma “revolução”. Era uma palavra então prestigiosa, legitimando programas no Brasil e no mundo. [...] Qualquer retorno à ordem anterior sem profundas mudanças significaria a volta dos getulistas, dos comunistas e dos corruptos. E se voltasse, o golpe teria sido em vão. Nesse sentido, a revolução chegara para perdurar no tempo. (REIS, 2014, p. 86).

Sendo assim, era preciso que houvesse um amálgama entre os que nutriam a ideia da intervenção como um projeto de longo prazo e entre aqueles que pretendiam uma intervenção rápida. Para Sallum Jr (1996), foi essencial para isso o controle militar por parte da Presidência da República e a restrição da autonomia dos poderes Legislativo e Judiciário. Desse modo, com a finalidade de permitir a conservação da unidade de várias facções “revolucionárias” e garantir o controle a sociedade, geraram-se práticas e normas, muitas delas arbitrarias (SALLUM JÚNIOR, 1996).

Cruz e Martins (1984) ponderam que o sistema de poder que se estabeleceu a partir de então manifestou duas características marcantes e, teoricamente, conflitantes: sua durabilidade e sua mutabilidade. Duradoura, pois não houve um único caso de alternância entre governo e oposição, permanecendo no poder a coalizão que assumiu o poder. Mutável, uma vez que diversas transformações ocorreram no próprio regime, às vezes retrocedendo rumo ao “estado de exceção”, e, noutras, se encaminhando à direção oposta (CRUZ; MARTINS, 1984).

Dentre os grupos que compunham a heterogênea coalizão, assumimos seus diversos interesses socioeconômicos podem ser representados pelas duas correntes internas ao aparato militar mais significativas<sup>2</sup>: a linha dura e os sorbonistas<sup>3</sup> (CRUZ; MARTINS, 1984; MARTINS FILHO, 1995; CODATO, 2004). Nessa distinção, são normalmente associados à linha dura os militares que defendiam o endurecimento do regime, mais radicais, que desejavam e acreditavam ser possível a perpetuação do regime autoritário, “[...] senão pela rejeição absoluta de todas as formas democráticas de governo, então por erigir algumas fachadas atrás das quais eles podem manter inviolada a natureza hierárquica e autoritária de

<sup>2</sup> Havia ainda, com menor ascendência, os nacionalistas de direita e as chefias burocráticas (palacianos). Como toda tentativa de tipologia dos grupos militares, adota-se aqui um recorte, sem deixar de atentar para a “fluidez dos limites e da imprecisão das classificações das correntes militares” (ARTURI, 2012, p. 7), que são mencionadas quando relevantes para a análise. Evidentemente, muitos outros critérios poderiam ser utilizados para classificações de grupos, civis e/ou militares, como envolvimento com tortura, laços de amizade e lealdade, formação militar e posição quanto à forma de desenvolvimento econômico do país (FICO, 2004). Optamos, contudo, pela distinção mais comumente utilizada para se referir ao período em questão.

<sup>3</sup> Também chamados de castelistas ou, ainda, esguianos. O termo “sorbonista” era uma forma inicialmente pejorativa de denominar os militares (entre eles Humberto Castelo Branco e Ernesto Geisel) que haviam estudado na ESG, a “Sorbonne militar”, em referência os acadêmicos da renomada universidade parisiense.

seu poder” (O’DONELL; SCHMITTER, 1986, p. 16, tradução nossa)<sup>4</sup>. Em complemento, dizem O’Donell e Schmitter (1986): “O núcleo principal da linha dura é formado por aqueles que rejeitam visceralmente os ‘cânceres’ e as ‘desordens’ da democracia e que acreditam que têm como missão a eliminação de todos os vestígios dessas patologias da vida política.”<sup>5</sup> (1986, p. 16, tradução nossa).

Já com relação à corrente sorbonista, a mais bem acabada caracterização é a de Sebastião Cruz e Carlos Martins (1984). Conforme os autores, a origem do sorbonismo remonta à Revolução de 1932, à resistência a Vargas e ao Estado Novo e, claro, à Escola Superior de Guerra (ESG), com sua contrapartida ideológica e na política civil vinculada à União Democrática Nacional (UDN). Essas forças se opunham ao socialismo e, particularmente, ao nacional-populismo<sup>6</sup> e ao clientelismo<sup>7</sup> (CRUZ; MARTINS, 1984). Tratava-se de um movimento que era polo de atração da política brasileira, expressando-se “ideal sorbonista” a partir, sinteticamente, do binômio “segurança e desenvolvimento”, dentro da lei e da ordem (SALLUM JÚNIOR, 1996)<sup>8</sup>.

A eleição do marechal Humberto Castelo Branco no Congresso — com 361 votos a favor, três contrários e 72 abstenções — mostrou a força política e ideológica do sorbonismo. Mesmo que na ocasião os principais parlamentares de esquerda já estivessem com os mandatos cassados e os direitos políticos suspensos, o resultado da votação foi contundente, especialmente ao se levar em consideração o apoio da maioria dos congressistas do PSD e, sobretudo, o endosso do ex-presidente e então senador Juscelino Kubitschek (REIS, 2014).

Com a posse de Castelo Branco em 15 de abril de 1964, quatro dias após a votação, o sorbonismo assumiu de fato o controle do Estado. Cargos importantes foram distribuídos entre os demais agrupamentos da coalizão; os principais cargos e o governo propriamente dito (ou seja, a direção política do Estado), contudo, ficaram com os partidários de Castelo Branco (CRUZ; MARTINS, 1984).

---

<sup>4</sup> “[...] if not by rejecting outright all democratic forms, then by erecting some facade behind which they can maintain inviolate the hierarchical and authoritarian nature of their power”

<sup>5</sup> “the main core of the hard-liners is formed by those who reject viscerally the ‘cancers’ and ‘disorders’ of democracy and who believe they have a mission to eliminate all traces of such pathologies from political life.”

<sup>6</sup> Como setores da esquerda militar, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Comunista do Brasil (PCB)

<sup>7</sup> Notadamente, o Partido Social Democrático (PSD), Partido Social Progressista (PSP) e a versão populista do PTB.

<sup>8</sup> O “ideal sorbonista” não deve ser sobrevalorizado. Mesmo entre castelistas considerados moderados, como o general Ernesto Geisel, a tortura era vista como “um mal necessário”, vide as próprias palavras de Geisel: “Não justifico a tortura, mas reconheço que há circunstâncias em que o indivíduo é impelido a praticar a tortura, para obter determinadas confissões e, assim, evitar um mal maior!” (D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 225).

Na prática, o governo de Castelo Branco foi altamente contraditório, não obstante seu rótulo legalista. Alicerçado inicialmente em uma dupla fonte de poder — o Ato Institucional de 9 de abril (que definia poderes de exceção) e o Congresso (que era uma expressão democrática, mesmo que ameaçado e desfigurado pelas cassações) —, Castelo Branco não demorou a se mostrar um chefe ditatorial e não um presidente eleito: aceitou cassações de mandatos realizadas antes de sua posse e cassou, ele próprio, governadores e parlamentares<sup>9</sup>, além de ter liderado a pressão para que seu próprio mandato fosse prorrogado<sup>10</sup> e editado o AI-2 em 1965, pelo qual foram dissolvidos partidos políticos, instituídas eleições indiretas para presidente e instaurado o bipartidarismo entre a Arena (o partido da situação) e o MDB (a oposição legal) (REIS, 2014; CRUZ; MARTINS, 1984). Além disso, arbitrariamente e sem razão econômica ou legal que sustentasse, em uma sucessão de arbitrariedades, em 10 de fevereiro de 1965, Castelo Branco emitiu decreto presidencial em que suspendia as linhas nacionais e internacionais de uma das maiores companhias aéreas brasileiras, a Panair, provavelmente motivado por críticas e desavenças dos diretores da empresa, que também eram proprietários do Banco Noroeste e da TV Excelsior, igualmente impedidas de exercer suas funções (TEPEDINO; DIAS; CAVALCANTE, 2020). Conforme demonstrou a Comissão Nacional da Verdade,

Nas alegações que conduziram ao fechamento da Panair, apresentadas ao presidente Castelo Branco, o empresário Celso da Rocha Miranda fora o mais citado e atacado. Para Celso Miranda, o golpe contra as suas empresas e a sua pessoa não terminaria com a “falência” da Panair e a ocupação manu militari da Companhia Eletromecânica – Celma (empresa que fazia revisões e manutenções de turbinas, única da América Latina autorizada pela Federal Aviation Administration – FAA – EUA) pelo Batalhão de Caçadores de Petrópolis. A Aeronáutica, por meio de seu serviço de inteligência, o CISA, torná-lo-ia vítima de uma perseguição implacável. (BRASIL, 2014, p. 325).

Por isso, Cruz e Martins (1984) avaliam que, no plano político, Castelo Branco aparece como “um suceder de derrotas”:

- a) não queria cassar Juscelino, mas se viu obrigado a fazê-lo;
- b) opunha-se à prorrogação de seu próprio mandato, mas terminou aceitando;
- c) convocou as eleições estaduais em outubro de 1965, mas, logo a seguir, editou o AI-2 para apaziguar a resistência da linha dura;

<sup>9</sup> Entre eles, em junho de 1964, estava Juscelino Kubitschek, apesar de seu apoio na eleição indireta ocorrida poucos meses antes. Tal ato, que foi interpretado como uma traição, exasperou a oposição (CRUZ; MARTINS, 1984)

<sup>10</sup> Mandato que, em julho de 1964, foi estendido para durar até 15 de março de 1967

- d) pretendia um nome afim ao sorbonismo para sucedê-lo, de preferência civil, mas assistiu ao crescimento da antagônica candidatura presidencial de seu ministro da Guerra, Artur da Costa e Silva — que afinal foi encaminhado ao cargo após eleições indiretas e tomou posse em 15 de março de 1967.

Com a ascensão de Costa e Silva, a linha dura passa a ser a corrente hegemônica dentro do balanço de poder entre as fragmentações militares que compunham a aliança (CODATO, 2004; CARDOSO, 1993; CRUZ; MARTINS; 1984). Ainda assim, apesar de caracterizado muito frequentemente como o início do período mais repressivo do regime militar — sobretudo a partir da decretação do AI-5 —, o começo do governo Costa e Silva é marcado pelo discurso de compromisso com o diálogo democrático (CARDOSO, 1993; REIS, 2014).

Transformações importantes ocorreram no campo oposicionista entre 1967 e 1968, como os movimentos de contestação ao regime se agrupando em torno de propostas radicais (como a luta armada urbana e a guerrilha rural), com militantes dessas organizações se unindo a movimentos estudantis que, por sua vez, ora pediam o retorno à democracia, ora manifestavam-se contra o capitalismo (REIS, 2014). Os protestos de 1968 ecoavam pelo mundo e não seria diferente no Brasil, ainda que sob um regime autoritário.

O ano de 1968, também por isso, concentra os fatos mais marcantes do governo Costa e Silva: em março, o enterro de grande repercussão do jovem Edson de Lima e Souto<sup>11</sup> e greves de certa envergadura; em junho, a Passeata dos Cem Mil<sup>12</sup>, auge da contestação política ao regime militar até então; finalmente, em dezembro, foi decretado o Ato Institucional n.º 5, o chamado “golpe dentro do golpe” (REIS, 2014)<sup>13</sup>.

Para Adriano Codato (2004, p. 15), o AI-5 “[...] simboliza o ponto decisivo de inflexão do regime e o momento paradigmático do processo de reforço da centralização militar do poder de Estado.”. As consequências imediatas principais do AI-5 foram a suspensão do *habeas corpus* para certos crimes, a permissão para o Presidente decretar estado de sítio (nos casos previstos na Constituição Federal de 1967) e a possibilidade de intervenção federal (por exemplo, suspendendo autoridades legais e colocando em seu lugar interventores federais).

<sup>11</sup> Edson de Lima e Souto fora assassinado por um policial militar durante uma invasão a um restaurante universitário, em que estudante protestavam contra o aumento dos preços

<sup>12</sup> A Passeata dos Cem Mil foi uma manifestação popular no Rio de Janeiro, ocorrida em 26 de junho de 1968, que reuniu cerca de cem mil pessoas e contou com a participação de intelectuais, artistas, operários, profissionais liberais e estudantes, que reivindicavam, principalmente, pelo “restabelecimento das liberdades democráticas, a suspensão da censura à imprensa e a concessão de mais verbas para a educação.” (FREIRE, 2002, p. 137).

<sup>13</sup> Literatura revisionista mais recente, como Villa (2014), inclusive sustenta a tese de que a ditadura brasileira somente durou onze anos, entre o decreto do AI-5 em 1968 e a Lei da Anistia em 1979.

Ainda, foi possibilitada a censura à música, ao teatro e aos meios de comunicação, além de possibilitar ao presidente cassar mandatos e estabelecer o recesso do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores (BRASIL, 1968). Segundo Codato (2004, p. 12), “O ano de 1964 só se consuma politicamente em 1968. Isto é: o golpe político-militar [...] de 1964 somente se concretiza como regime ditatorial-militar em 13 de dezembro de 1968, após a edição do Ato Institucional nº 5.”.

A motivação para o ápice dos instrumentos de repressão é assim interpretada por Codato (2004): as expressivas das manifestações em 1968 e a radicalização dos movimentos contrários opositores foram interpretadas pelos dirigentes das Forças Armadas como agitações que contribuiriam para abalar a estabilidade do governo de Costa e Silva e, em especial, do próprio regime. A concorrência entre as correntes militares, nesse momento, tornava-se secundária frente à necessidade de união em defesa dos ideais da “Revolução de 64” (MARTINS FILHO, 1995; CODATO, 2004).

Por isso, para controlar o recrudescimento dos movimentos estudantis e os primeiros impulsos da esquerda mais radical, foram criados mecanismos de repressão. Inicialmente, em 1970, foram criados os Centro de Operações de Defesa Interna (Codi) e, pouco tempo depois, os Destacamento de Operações de Informação (DOIs)<sup>14</sup>, surgidos a partir da Operação Bandeirantes (Oban) — que, por sua vez, havia sido concebida organizada em 1969 para coordenar e integrar as ações dos órgãos estatais responsáveis por coibir e reprimir “grupos subversivos” (MARTINS FILHO; 1995; GASPARI, 2014). Desse modo, o combate à subversão permaneceu, geralmente, em mãos militares, com a polícia tendo papel somente acessório (CASTRO, C., 2002).

Cardoso (1993 [1971]) descreve que a estratégia discursiva de “abertura democrática” fez crescer o autoritarismo, com Costa e Silva inicialmente procurando ampliar liberdades políticas e fazendo apelo à união democrática para, após ver o crescimento da oposição (manifestado, por exemplo, na Passeata dos Cem Mil), ver novamente uma oposição interna colocar em xeque o governo. Desse modo, ao editar o AI-5, praticamente transformou-se “[...] o presidente num ditador, sob fiança das Forças Armadas, por pressão de grupos de fora e de

---

<sup>14</sup> Pela complementaridade de suas funções — o DOI era responsável pelas ações práticas de busca, apreensão e interrogatório de suspeitos, ao passo que o Codi tinha como atribuição a análise de informações, a coordenação dos órgãos militares e o planejamento estratégico no enfrentamento dos grupos de esquerda —, os dois órgãos, embora estruturas distintas, eram associados pela sigla DOI-Codi (JOFFILY, 2005). Para Mariana Joffily (2005), apesar de o DOI-Codi representar somente uma parte do aparato de repressão, justamente por ser diretamente subordinado ao Exército “[...] possuía mais prestígio e poder que os outros órgãos de segurança” (p. 2).

dentro do governo. Era o Exército, como instituição, que assumia as pressões dos *ultra* [sic].” (CARDOSO, 1993, p. 77).

Com o adocimento de Costa e Silva, o marechal-presidente foi afastado do cargo no desfecho de agosto de 1969, com o vice-presidente, Pedro Aleixo, um civil, sendo impedido de assumir em virtude do AI-12, baixado pelo Alto Comando das Forças Armadas em 30 de agosto de 1969. Após afastamento de Costa e Silva e, conseqüentemente, o fim do segundo governo do regime, assume a presidência, em 31 de agosto de 1969, a Junta Militar, triunvirato composto pelos três ministros militares (Aurélio de Lira Tavares, Márcio Melo e Augusto Rademaker, respectivamente ministros do Exército, da Aeronáutica e da Marinha). Apesar de permanecer apenas dois meses no poder, a Junta Militar decretou uma série de Atos Institucionais (além de cerca de cem Atos Complementares e Decretos-Lei como a Lei de Segurança Nacional) (CRUZ; MARTINS, 1984).

Após dez meses de recesso, o Congresso Nacional foi reaberto e conduziu à presidência o general Emílio Garrastazu Médici, tendo o almirante Augusto Rademaker como vice-presidente. Para Reis (2014, p. 95), tratava-se da “fachada democrática de uma ditadura aberta”: ao tomar posse no final de outubro de 1969, Emílio Garrastazu Médici promete, tal qual seus antecessores, deixar “[...] ao término de meu período governamental, definitivamente instaurada a democracia em nosso País.” (MÉDICI, 1969, p. 48). Os anos após a posse de Médici, contudo, significaram a exacerbação do chamado “estado de exceção”: dada a brutalidade empenhada na repressão, o período tornou-se sinônimo da expressão “anos de chumbo”.

Nesse decurso, o regime utilizou largamente os diversos mecanismos de repressão. Duas ordens coexistiam no país: a constitucional e a extralegal. Com a censura à imprensa, a opinião pública era pouco informada da guerra impetrada contra os grupos de esquerda armada. Sobretudo, além da tortura — repudiada publicamente, mas extensamente utilizada —, multiplicavam-se casos de assassinatos que eram oficialmente encobertos como “suicídios”, “atropelamentos” e “tentativas de fuga”, dentre outras alegações, além de sequestros que atingiam inclusive pessoas apenas moderadamente críticas ao regime<sup>15</sup>. Acima, inclusive, do ordenamento autoritário, os órgãos de segurança e repressão tornaram-se “forças autônomas” (CRUZ; MARTINS, 1984). A população, amedrontada e esmorecida, tratava de afastar-se da vida pública: “Subjacente à ordem, imperava o medo.” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 43).

---

<sup>15</sup> Um título indispensável sobre a repressão política no regime militar é *Brasil: Nunca Mais* (BRASIL..., 1996).

Paralelamente à expansão repressiva, o crescimento econômico excepcional e a conquista esportiva na Copa do Mundo de futebol em 1970 projetavam a imagem do governo e ensejavam a euforia e o ufanismo do “Brasil potência”, a ponto de o regime acreditar que poderia se legitimar a partir do desempenho da economia: quando criticado, a respeito da repressão, o regime respondia demonstrando dados a respeito do desenvolvimento econômico (CARDOSO, 1993; CRUZ; MARTINS, 1984; REIS; 2014). Impávido, em novembro de 1971 o governo legalizou decretos secretos — o que abolia, de maneira explícita, a necessidade de publicizar atos normativos do governo. Cruz e Martins (1984, p. 43) resumem: “Nunca, como nesses anos, o país esteve tão próximo da imagem que dele fazia a extrema-direita” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 43). Embalado no sucesso econômico, o governo assim se manteve, sem revogar os mecanismos de exceção de que o regime dispunha e, tal qual seus predecessores, terminaria amplificando o autoritarismo, com a onipresença da censura: eram os “anos de chumbo e de ouro”, na definição de Reis (2014).

Ainda assim, havia crescentemente entre a população a expectativa de que o governo que sobreviesse a Médici traria mudanças liberalizantes (CRUZ; MARTINS, 1984). Os sorbonistas, no entanto, viam-se longe de possuir influência sobre o então presidente, motivo pelo qual a pouco provável opção de Médici por Ernesto Geisel, segundo este, deveria estar calcada em certo “cálculo político” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997). Médici, contudo, entregava a Geisel o governo tendo os focos de resistência armada praticamente liquidados (GEISEL, *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997).

Geisel, contudo, permaneceu em silêncio após a indicação para suceder a Médici. Pairavam no ar as especulações a respeito das diretrizes que imprimiria a seu governo no âmbito institucional, bem como sobre a continuidade das políticas econômicas realizadas pelo ministro Delfim Netto (CRUZ; MARTINS, 1984). Não tendo conseguido se institucionalizar, a cada sucessão o regime passava por um momento de crise, mas, embalado pela popularidade de Médici, a transmissão da faixa presidencial foi vista como a menos tumultuada dentre todas as ocorridas no regime (CARDOSO, 1993; CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988a)

Ainda assim, Geisel promove alterações importantes nos ministérios. Mário Henrique Simonsen foi empossado como ministro da Fazenda, apesar da popularidade de Delfim Netto — quem, inclusive, foi “[...] mandado para fora do Brasil como embaixador na França, em parte para manter sua personalidade formidável tão longe quanto possível dos novos executivos da política.” (SKIDMORE, 1988a, p. 31). De maneira geral, os principais ministros nutriam afinidade à corrente sorbonista (ARTURI, 2012). Uma das poucas exceções

que compôs tanto o alto escalão do governo Médici quanto do governo Geisel foi o ministro da Secretaria de Planejamento (Seplan), João Paulo dos Reis Velloso.

Ao assumir a presidência em 15 de março de 1974, Geisel leva consigo o projeto de liberalização do regime, “[...] mantido quase secreto pelo novo governo até assumir o poder.” (ARTURI, 2012, p. 12), o qual não contava com o apoio da maioria dos oficiais. Para cumprir com seu objetivo, Geisel procura comprometer a oposição, partilhando a responsabilidade para o andamento do projeto (ARTURI, 2012; CRUZ; MARTINS, 1984). O objetivo, contudo, não era superar a ordem autoritária, mas, antes, institucionalizá-la (SALLUM JR, 1996). Desse modo, resumem Cruz e Martins, “Mais do que um programa de transição, o que se esboça nas palavras de Geisel é um projeto de institucionalização do regime autoritário, que prevê medidas liberalizantes, mas apenas na medida em que sirvam a esse propósito.” (1984, p. 46).

Para que a cautelosa estratégia de liberalização política avançasse, porém, era preciso que as forças armadas fossem distanciadas do centro das decisões políticas (ARTURI, 2012; LAMOUNIER, 1994). Desse modo, o projeto envolvia, resumidamente:

- a) o fortalecimento do governo perante a corporação militar, para que houvesse a “volta dos militares aos quartéis”, bem como o isolamento político da linha-dura;
- b) uma pauta de reformas políticas que culminasse na substituição do “estado de arbítrio” (no que o AI-5 era marca indelével); e
- c) a consolidação de uma elite política que pudesse se manter no controle do novo regime — institucionalizado, porém ainda autoritário — e que fosse aderente aos “ideais da Revolução” (SALLUM JÚNIOR., 1996).

O ideal de Geisel e Golbery, afinal, não era a democracia plena, com eleições diretas, mas indiretamente, por um Colégio Eleitoral nucleado pelo Congresso Nacional (no caso do presidente da República) e pelas Assembleias Legislativas (para os governadores de estado). Para Geisel, em resumo, “Essa história de democracia plena, absoluta, para o Brasil, é uma ficção.” (*apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 444).

No plano econômico, o novo governo diagnosticou, logo ao assumir o mandato, que a economia se encontrava com inflação “reprimida” e excesso de moeda. Circulava a informação de que a gestão econômica anterior tivesse manipulado as taxas de inflação durante 1973 para que se aproximassem da meta anual de 12%. Por parte do governo, todavia, havia a preocupação de não atribuir ao antecessor as causas do crescimento da inflação, dado que essa atitude “[...] implicava uma temerária quebra de disciplina e da hierarquia interna do alto comando do ‘sistema’ militar.” (SARMENTO; ALBERTI, 2002, p. 67). Contudo, o novo

governo tinha consciência de que deveria arcar com o ônus da alta inflacionária ao passo que buscasse atenuá-la (SIMONSEN, 1974).

O governo Geisel, assim, inicia preocupado majoritariamente em conhecer a realidade inflacionária do País, sendo removidos controles artificiais da gestão econômica conduzida por Delfim Netto, o que logo elevou a taxa oficial de inflação e gerou instabilidade com relação às próprias métricas de inflação (CARNEIRO, 1992). Os mecanismos de controle de preços foram, então, revisados, buscando com isso algum nível de racionalidade para a ação frente a inflação (CARNEIRO, 1992)<sup>16</sup>. Para que a “liberalização vigiada” dos preços fosse bem-sucedida e tivesse credibilidade, colaborava a própria imagem do novo ministro da Fazenda, dado que Simonsen “[...] era portador de concepções largamente conhecidas e de fácil consulta, sendo previsível que sob seu comando a política econômica abandonaria os ‘artifícios’ que cercaram a sua condução em 1973.” (MACARINI, 2011, p. 37–38).

Simonsen preconizava que a austeridade fiscal deveria ser um importante complemento ao combate à inflação, embora a execução de medidas restritivas fosse restringida pelas diretrizes do I PND, do governo Médici, ainda vigentes (MACARINI, 2011; LAFER, 1975). Ainda mais importante, contudo, era preciso evitar uma crise econômica, o que acarretaria crise de credibilidade e de legitimidade logo no princípio do governo (LAFER, 1975). A preocupação com o controle da inflação, a propósito, ia de encontro ao projeto de promoção do desenvolvimento econômico e social do próprio Geisel: a nova lei que estabelecia mudanças na regra salarial do reajustamento do salário-mínimo, de autoria do Poder Executivo, logo em 1974, indicava isso<sup>17</sup> (CARNEIRO, 1992). O intuito da lei era

<sup>16</sup> Não se tratou, contudo, de liberalização generalizada dos preços — ao contrário, lembra Macarini (2011, p. 39), “Uma atuação muito firme do CIP foi preservada como peça importante da política de combate à inflação.”. Duas mudanças institucionais, as resoluções nº 52 e 53, de setembro de 1974, são exemplares dessa atuação do CIP. A primeira, ao reconhecer a falta de um sistema de informações que subsidiasse adequadamente as decisões de reajustamento de preços, visou padronizar os demonstrativos financeiros das empresas e, com isso, dotar o CIP de informações para os estudos de rentabilidade setorial (CARNEIRO, 1977). Já a resolução nº 53, que instituiu o regime de “liberalização vigiada”, substituiu a autorização prévia para aumentos de preços pela justificativa a posteriori, isto é, as empresas ficavam autorizadas a praticar os reajustes pretendidos desde que posteriormente fornecessem ao CIP as razões, de acordo com seus custos e rentabilidade (CARNEIRO, 1977).

<sup>17</sup> Lei nº 6.147, de 29 de novembro de 1974. Seria mantido, na prática, o princípio da recomposição do salário médio real dos 12 meses anteriores ao do reajuste da antiga lei de correção salarial, porém, “[...] caso no reajuste anterior a inflação futura houvesse sido subestimada (acarretando, por esta via, uma queda no salário real médio), haveria uma correção aproximadamente igual à perda ocorrida, impedindo que esta última se tornasse permanente” (CARNEIRO, 1992, p. 302–303). À época, conforme Vital (1979), as estatísticas do IBGE mostravam que aproximadamente 60% da população economicamente ativa do País auferia rendimentos médios mensais inferiores a dois salários-mínimos. Também por esse motivo seria criado, posteriormente, em novembro de 1975, o Programa Nacional do Alcool (Proálcool), que tinha como principal intuito a expansão no curto prazo da produção de álcool anidro a partir de cana-de-açúcar, mandioca ou outros insumos, e sua viabilização para a mistura com a gasolina como combustível automotivo, além de servir como matéria-prima para a indústria química (BRASIL, 1975b).

claro: encerrar as críticas de que o arrocho salarial era a causa precípua da desigualdade de renda durante o governo militar (CARNEIRO, 1992).

Sob Geisel, houve forte centralização do processo decisório na figura do presidente<sup>18</sup>. Ficava claro que os projetos político-econômicos ficariam sob a tutela do então general-presidente, sendo o II PND, tornado lei em dezembro daquele ano, a comprovação escrita da opção econômica do governo diante da conjuntura internacional. Logo em seu parágrafo inicial, a linha-mestra é desvelada: “O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento.” (BRASIL, 1974a, p. 15).

Com a promulgação do II PND, a política monetária mais restritiva dos primeiros meses do governo daria lugar a um desafio ambicioso, ainda maior do que o dos governos anteriores, e sob uma condição externa muito menos favorável. Não só o governo optou por manter os projetos estatais de investimento herdados de Médici, como também, por meio de volumosos investimentos, passou a buscar a complementação da matriz produtiva brasileira (SKIDMORE, 1988b).

O Plano, seguro de que haveria a retomada da “normalidade” do cenário internacional, enfatiza que “o Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza” (BRASIL, 1974a, p. 23). Para tanto, o II PND expressa que, na prática, seria necessário manter o crescimento acelerado dos últimos anos, conter a inflação gradualmente, manter em equilíbrio o balanço de pagamentos e realizar políticas de distribuição de renda, entre outros objetivos (BRASIL, 1974a). Com relação à crise energética oriunda do choque do petróleo de 1973, o texto enfatiza que o País precisa se adequar às circunstâncias, inclusive acessando os “[...] centros financeiros, da Europa e dos Estados Unidos, que farão boa parte da reciclagem do dinheiro árabe.” (BRASIL, 1974a, p. 27). Além disso, o II PND considera que “O Brasil se coloca em posição intermediária, nos reflexos da crise do petróleo, entre os que pouco dependem das importações, como os Estados Unidos, e os que dela dependem violentamente, como a maioria dos países europeus.” (BRASIL, 1974a, p. 27). O II PND enseja, também, que o Brasil contorne a elevação dos preços do petróleo e a dependência externa do produto<sup>19</sup>: o texto estabelece que o Brasil deveria produzir internamente, no longo prazo, o essencial para as suas necessidades energéticas (BRASIL, 1974a).

<sup>18</sup> Codato (1997) enfatiza o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), instituído logo no início de maio de 1974, que transformaram tanto o CDE quanto a Seplan em órgãos de assessoramento direto do presidente da República (CODATO, 1997; BRASIL, 1974b).

<sup>19</sup> O País, à época, importava mais de dois terços do petróleo consumido, o qual respondia por 48% da energia total utilizada — ante 3% do carvão mineral, 24% da energia elétrica e os demais 25% da lenha e resíduos vegetais (BRASIL, 1974a.)

Os resultados ao final de 1974, contudo, induziram a sensação de que a economia brasileira entraria em recessão após anos de euforia com o crescimento econômico (MACARINI, 2011). Furuguem (1977) percebe que, a partir de 1975, devido a indicadores de produção industrial desfavoráveis, o governo passou a estimular a economia através da expansão da liquidez, com o que “Não se almejava desempenho brilhante da economia, mas temia-se a recessão e o desemprego.” (FURUGUEM, 1977, p. 85).

Em decorrência da desaceleração econômica observada em 1975, ocorreram manifestações empresariais que viam no II PND sinais de “estatização” da economia. A “rebelião empresarial”, como denominou Carlos Lessa (1978), manifestou-se através de uma série de reportagens do jornal O Estado de São Paulo entre fevereiro e março de 1976 e pela revista Visão (em especial, a edição de 19 de abril daquele ano). Segundo tais publicações, o Estado brasileiro estaria se ocupando de setores que deveriam pertencer ao setor privado<sup>20</sup>. Os dois últimos anos da administração de Geisel na condução da economia foram, pois, marcados por políticas de curto prazo que pretendiam conter a demanda e controlar os preços administrados pelo governo, alinhadas às diretrizes de Simonsen (1976b), minorando os investimentos estatais (LESSA, 1978; MACARINI, 2011). Paralelamente, havia a preocupação em manter o nível de emprego e de prosseguir com a adaptação estrutural da economia brasileira à crise do petróleo (SIMONSEN, 1976b).

Quanto ao arranjo político, 1977 foi particularmente atribulado. Já em 1976, a partir de preocupações de que a oposição legal (o MDB) pudesse usar o horário eleitoral das eleições para vereadores e prefeitos para manifestar críticas ao regime, surgiu a lei que ficou conhecida como Lei Falcão<sup>21</sup>, que perdurou até o fim do regime militar (D’ARAÚJO, 2002, p. 36). A Lei Falcão, proibiu o acesso dos candidatos às redes televisivas e apenas permitia, na propaganda eleitoral, a leitura dos currículos dos candidatos e a apresentação de suas fotografias. Tratou-se, enfim, de mais um retrocesso na política brasileira — e prelúdio ao que viria a acontecer no ano seguinte. Ao se iniciar o ano de 1977, que viria a ser “[...] o ano-chave no processo de transformação do regime.” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 54), havia amplas expectativas sobre as reformas políticas que regulariam as eleições diretas para os governos estaduais em 1978. Logo em março de 1977, a tensão oriunda das eleições de 1974 reaparece: usando como pretexto a recusa do MDB em aprovar sem emendas uma proposta de

---

<sup>20</sup> Lessa (1978) realiza um amplo levantamento desse movimento empresarial e Hermann (2011) mostra que tanto os investimentos das estatais quanto a participação do governo na FBCF expandem-se no período Geisel (TABELA 12). O crescimento do setor público na composição da formação bruta de capital fixo é diretamente relacionado ao crescimento das estatais nesse indicador, uma vez que a participação do investimento direto do governo se reduz.

<sup>21</sup> Lei nº 6339/1976.

reforma do Poder Judiciário, o presidente Geisel decretou em 1º de abril o recesso temporário do Congresso<sup>22</sup> (SKIDMORE, 1988a; CRUZ; MARTINS, 1984) e, então, utilizando-se dos poderes autoritários, Geisel outorgou em 13 de abril o que ficou conhecido como “Pacote de Abril” — que, entre outras mudanças constitucionais, estavam as eleições indiretas para escolha de governadores, eleição de um terço do Senado por via indireta (os quais ficariam conhecidos como “senadores biônicos”<sup>23</sup>), a extensão da Lei Falcão às eleições estaduais e federais, a alteração do *quórum* para reformas na Constituição (de dois terços para maioria simples), a alteração do colégio eleitoral que elege o presidente da República e a ampliação do mandato presidencial para seis anos a partir do sucessor do próprio Geisel (CRUZ; MARTINS, 1983; SKIDMORE, 1988a; D’ARAÚJO; CASTRO, 1997). Conforme Cruz e Martins (1984), seja por seu conteúdo, seja por sua forma, o Pacote de Abril causou perplexidade:

A intensidade da reação provocada por mais esse ato de força, que por sua brutalidade rivalizava com as medidas mais duras até então impostas pelo regime e que se chocava tão frontalmente com os proclamados intuítos de distensão e de normalização institucional, a intensidade da reação, dizíamos, toma todos de surpresa. (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 55).

O ano de 1977, segundo Cruz e Martins (1984), ficou marcado também pelo “despertar da sociedade civil”. Houve, nesse ano, protestos de jornalistas e intelectuais à censura<sup>24</sup>, manifestações estudantis francamente antigoverno, empresários se expressando publicamente em termos politicamente liberais, campanha pela “reposição salarial” do movimento sindical, entre outros movimentos (CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988a). Em comum as manifestações preconizavam “[...] a aspiração pelo Estado de Direito e a defesa das ‘liberdades democráticas’.” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 57).

Internamente, mais uma vez, se estabelecia o antagonismo entre a linha dura e os sorbonistas quanto ao “xadrez sucessório” (LAMOUNIER, 1994). Para Sebastião Cruz e Carlos Martins (1984), em agosto de 1977 o quadro poderia ser descrito da seguinte maneira: por um lado, grandes parcelas da opinião pública hostilizavam Geisel, exigindo o retorno ao Estado de Direito; de outro, a direita militar, por meio de um virulento discurso anticomunista

<sup>22</sup> Isso porque, por não ter os dois terços majoritários no Congresso para garantir a maioria qualificada nas votações, ao governo restava a possibilidade de legislar por decreto graças ao AI-5, que, contudo, só poderia ser usado no caso de o Congresso não estar reunido.

<sup>23</sup> Uma referência pejorativa a uma série televisiva chamada “O Homem de Seis Milhões de Dólares”, em que a personagem principal, um militar gravemente acidentado, fora reconstituído com poderes especiais, tornando-se um “homem biônico” — o senador biônico, por extensão, era considerado também alguém “fabricado em laboratório” (LOURENÇO, 2014).

<sup>24</sup> Que, para os grandes veículos, havia sido suspensa em 1975, mas que permanecia em vigor para mídias menores.

— dirigido sobretudo ao “público interno” —, buscava consolidar a candidatura do ministro do Exército, Sílvio Frota, para suceder a Geisel.

Líder da linha dura e considerando-se natural candidato à presidência da República, o general Frota trabalhava para fazer sombra à escolha de Geisel pelo também general João Batista Figueiredo para a sucessão. Frota julgava que o País estava sob o perigo da subversão comunista e acredita que a liberalização política era um artifício que auxiliaria os subversivos e que, muitos deles, estavam escondidos sob o MDB e a própria Arena (SKIDMORE, 1988a). Nesse contexto, afirmam Cruz e Martins (1984), Geisel rapidamente agiu para que o cenário fosse redefinido a seu favor: primeiramente, com a “missão Portela”<sup>25</sup>; em seguida, anunciando para o ano seguinte a extinção do AI-5; depois, com a cuidadosa demissão do ministro da Guerra — o próprio general Frota — e com a cooptação do general Belfort Bethlem, baluarte da linha dura.

Para Skidmore (1988a), a exoneração de Sílvio Frota foi uma demonstração de força que atestava seu poder pessoal. Nunca antes um ministro do Exército havia sido demitido sem que previamente fosse consultado o Alto Comando das Forças Armadas (SKIDMORE, 1988a). Para Celso Castro (2002, p. 59), “A demissão de Frota parece ter representado um ponto de inflexão na atuação da repressão.”, reafirmando a autoridade de Geisel, o que, para Codato (2005) foi um ingrediente importante para que houvesse o arrefecimento da força militar em questões corriqueiras relativas ao Estado. Assim, em 31 de dezembro de 1977, Geisel comunicou que o chefe do SNI, general João Figueiredo, seria indicado como seu sucessor. Para Cruz e Martins (1984, p. 58), a sorte estava lançada: “Nesse momento, a ‘abertura’ tal como será praticada nos primeiros anos do governo Figueiredo, em suas linhas gerais, já estava decidida.”.

No ocaso de seu mandato, Geisel finalmente cumpriria com algumas de suas metas: a abolição do AI-5, finalmente, era levada a cabo e, com isso, o fim do direito do presidente de fechar o Congresso Nacional, o fim das suspensões de partidos políticos, da pena de morte e da prisão perpétua, suprimindo os principais elementos do regime autoritário, além de revogar a expulsão de dezenas de exilados políticos e de reestabelecer o *habeas corpus*<sup>26</sup>.

Afora isso, o final do governo Geisel ficaria marcado também por uma movimentação inesperada por parte dos trabalhadores. O “novo sindicalismo”, sob a liderança do operário

<sup>25</sup> Arranjo político-institucional que coube ao então senador Petrônio Portela para que fosse buscado o entendimento entre governo oposição para as reformas que viriam a substituir o regime de exceção (CALICCHIO, 2008).

<sup>26</sup> Em troca diplomatas estrangeiros sequestrados por movimentos de esquerda Oito exilados, contudo, foram especialmente excluídos, incluindo o ex-governador gaúcho Leonel Brizola e Luís Carlos Prestes, ex-dirigente do PCB (SKIDMORE, 1988a).

Luiz Inácio da Silva, o Lula, com retórica e pautas contundentes, apesar de pequeno em relação ao número de entidades que representava, tornou-se ator político importante na definição dos temas do movimento sindical (CRUZ; MARTINS, 1984; ALMEIDA, 1984). A elevação dos salários-mínimos reais fora insuficiente para conter as críticas desse novo movimento, que reivindicava a negociação coletiva de salários entre sindicatos e empregadores (sem, portanto, interferência e ingerência estatal) e exigia a restauração do direito irrestrito de greve (ALMEIDA, 1984).

À convulsão social vivida no País somavam-se as preocupações com o crescimento da dívida externa. Dionísio Dias Carneiro (1992) sustenta que o sucesso da política industrial brasileira se ancorou em uma miríade de estímulos creditícios, fiscais e cambiais que, por fim, levou à queda da carga tributária líquida e o aumento do endividamento do setor público. De fato, Bacha e Malan (1988) mostram que a dívida externa líquida quintuplicou entre 1973 quando correspondia ao valor das exportações do ano, aproximadamente) e 1978 (quando passou a corresponder por 250% do valor das exportações). O “ajuste à brasileira”, conforme expressam Bacha e Malan (1988), havia tornado a economia vulnerável a choques externos, no mínimo, pela dependência do petróleo — que cresceu em relevância na pauta de importações — e pela vulnerabilidade a elevações dos juros dos mercados internacionais, dado o peso que o pagamento do déficit em conta corrente passou a ter<sup>27</sup>. Com o segundo choque do petróleo, que elevou o preço do barril do produto de US\$ 12 para US\$ 30 no final de 1978 e o início de 1980, combinado à expressiva elevação das taxas de juros internacionais, era possível antever o panorama de dificuldades que seriam enfrentadas por João Figueiredo (BACHA; MALAN, 1988).

Ao mesmo tempo em que extinguiu o AI-5, contudo, Geisel deixara preservada a Lei de Segurança Nacional, considerada uma fonte tão relevante de poder arbitrário quanto (CRUZ; MARTINS, 1984) Não foram, por exemplo, revogados o Pacote de Abril, tampouco a Lei Falcão, além de ser criado um novo instituto, o “Estado de Emergência”, que facultava ao presidente em exercício suspender garantias individuais, imunidades parlamentares e liberdades políticas, o que foi nomeado de “salvaguardas de emergência” (CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988a; CARVALHO, 2005). Assim, mantinha-se a ambivalência do regime:

---

<sup>27</sup> Segundo Bacha e Malan, ainda assim, “[...] tão sério quanto o problema real colocado pela dependência do petróleo, era a crescente vulnerabilidade a elevações das taxas internacionais de juros, que passaram a regular quase 70% da dívida externa bruta brasileira de longo e médio prazos de 43,5 bilhões de dólares ao final de 1978 (dos quais 29,5 bilhões correspondiam a empréstimos em moeda). Em decorrência disso, os pagamentos líquidos de juros passaram a representar, em 1977—78, quase metade do déficit brasileiro em conta corrente.” (BACHA; MALAN, 1988, p. 208).

Em março de 1974, Geisel proclamava a sua aspiração de ver os instrumentos excepcionais superados “pela imaginação política criadora, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes dentro do contexto constitucional”. No final de 78, o momento chegara e o “Estado de Emergência”, junto com a Lei de Segurança Nacional reformada, ali estavam para mostrar que a criatividade política não havia faltado. (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 61).

Desse modo, conforme Carvalho (2005), Geisel não somente buscou o desmantelamento e a renovação legal do aparato autoritário, mas também manipulou, como pôde, o sistema eleitoral para impedir a ascensão da oposição sob as normas do próprio regime. Mais, buscou recuperar a autoridade presidencial e impedir a linha dura, e buscou superar as dificuldades da própria liberalização — processo em que, conforme Sallum Júnior (1996), “A oposição partidária participava do jogo, mas sempre forçando a mudança das regras para ampliar seu ‘espaço’ político.” (SALLUM JÚNIOR, 1996, p. 26).

Para Arturi (2001), a transição, porém, passou a contar com uma dinâmica própria, já que as medidas finais do governo Geisel “constituíram-se em novas regras do jogo político, tornando quase impossível um recuo institucional, sob pena de desmoralizar os partidários do projeto de liberalização e minar sua ‘legalidade autoritária’.” (ARTURI, 20001, p. 18). Geisel — com a influência decisiva de Golbery —, que ao contrário de seus sucessores, não havia prometido o reestabelecimento democrático, havia conseguido levar a liberalização mais longe do que imaginavam os analistas políticos de então (SKIDMORE, 1988a).

Geisel, então, transferia ao sucessor João Figueiredo a insígnia de completar o processo de institucionalização do regime autoritário com o País relativamente normalizado (ARTURI, 2012). Caberia a Figueiredo, completá-lo. Em seu discurso de posse, em 15 de março de 1979, sublinhava que era essa sua convicção:

*Reafirmo*, portanto, os compromissos da Revolução de 1.964, de assegurar uma sociedade livre e democrática. Por todas as formas a seu alcance, assim fizeram, nas circunstâncias de seu tempo, os presidentes Castello Branco, Costa e Silva, Emílio Médici e Ernesto Geisel.

*Reafirmo*: é meu propósito inabalável — dentro daqueles princípios — fazer deste País uma democracia. As reformas do eminente Presidente Ernesto Geisel prosseguirão até que possam expressar-se as muitas facetas da opinião pública brasileira, purificado o processo das influências desfigurantes e comprometedoras de sua representatividade. (FIGUEIREDO, 1979, p. 5-6, grifos do autor).

O governo assumiu com o compromisso de dar continuidade à pretensa transição política, mas em uma conjuntura em que haveria o aumento da taxa de juros no EUA, com o segundo choque do petróleo — que aumentou o preço nominal do barril de US\$ 13 em 1979

para US\$ 34 em 1981 — e com a eminente crise econômica a perturbar o ambiente. Nesse contexto, Figueiredo optou por compor um ministério em que coabitavam figuras importantes (e adversárias) dos governos Médici e Geisel — respectivamente, Delfim Netto (Agricultura) e Mário Andreazza (Interior) *versus* Simonsen (Seplan, revigorada e ampliada) e Golbery (Casa Civil), por exemplo (TRAUMANN, 2018).

Para Carneiro (1992), apesar de ter sido tentado um novo ajuste nos primeiros meses da nova administração, o início do governo Figueiredo foi uma continuação da política econômica do governo anterior, sem que se percebesse a gravidade da nova conjuntura:

No momento em que ficou claro ao novo Presidente que caberia a ele fazer o que era desagradável e que Geisel não tinha conseguido fazer apesar de toda sua autoridade, foi fácil ao general Presidente optar por fazer sua própria política, tentando reviver a aura do período Médici, entregando ao ministro Delfim Netto a tarefa de realizar, agora sim, um milagre econômico. (CARNEIRO, 1992, p. 309).

Carneiro e Modiano (1992) consideram que a elevação dos preços do petróleo, combinada com a elevação das taxas de juros internacionais, tornaram mais custoso e prolongado o processo de ajuste da oferta brasileira que se iniciara desde o governo Geisel, uma vez que logo foram sentidos os efeitos da escassez de financiamento externo, ao mesmo tempo em que as principais estratégias do II PND eram mantidas no III Plano Nacional de Desenvolvimento — quais sejam, a substituição de importação de insumos básicos, os investimentos na exploração de petróleo, a substituição energética nos transportes e na indústria, entre outros. Tratava-se de um novo momento, em que as até então bem-sucedidas estratégias para alimentar o crescimento econômico não mais seriam exitosas. Para os autores, “Talvez a consequência mais importante do fracasso das políticas adotadas no período 1979-1980 no combate à inflação e na redução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos tenha sido a perda de confiança no gerenciamento de curto prazo da economia.” (CARNEIRO; MODIANO, 1992, p. 324). Simonsen, desgostoso com os rumos delineados pelo governo, sairia do mesmo apenas cinco meses após ter assumido o cargo de Ministro da Secretaria do Planejamento da Presidência do Brasil (GASPARI, 2014; TRAUMANN, 2018). Seria sucedido por Delfim Netto, o “czar da economia” dos tempos do milagre econômico.

No plano político, pouco mais de duas semanas após a exoneração de Simonsen, era aprovada no Congresso a, como ficou conhecida, Lei da Anistia<sup>28</sup> (BRASIL, 1979), através da qual, segundo Skidmore (1988a), aproximadamente 5 mil pessoas foram beneficiadas —

---

<sup>28</sup> Para o que teve papel destacado o então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Raimundo Faoro (OAB, 2008).

desde professores, exilados, presos políticos desde a década de 1960, até militares da opressão —, excetuando-se os presos por resistência armada ao regime e os condenados por atos de terrorismo. Tratava-se da continuidade da “lenta, gradual e segura” distensão política. Ainda em novembro de 1979, houve o fim do bipartidarismo entre Arena e MDB, sendo o primeiro sucedido (ou renomeado) para Partido Democrático Social (PDS) em janeiro de 1980 (FIGUEIRA, 2008).

A economia, por seu turno, dava claros sinais de alerta. Em janeiro de 1980, Ernane Galvêas assumiu o recriado Ministério da Fazenda, precisando negociar a complicada situação da dívida externa brasileira. Em um primeiro momento, tanto Delfim quanto Galvêas rejeitavam recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) — também por estar em jogo o controle sobre o novo Congresso e o Colégio Eleitoral — embora, finalmente, a partir de 1982, fica claro que não havia opção a não ser tomar o empréstimo com o Fundo (CARNEIRO; MODIANI, 1992; TRAUMANN, 2018).

O acordo com o FMI, contudo, foi retardado devido às eleições gerais de 1982 para governadores, senadores e deputados federais, em que imperou a regra do “voto vinculado”, isto é, a regra de que o eleitor que votasse em um partido para governador de seu estado necessariamente deveria votar no mesmo partido para os demais cargos (BRASIL, 1982) — a intenção com a implementação dessa nova instituição era que tal artifício diminuísse o espaço da oposição (CARNEIRO; MODIANO, 1992; GASPARI, 2014).

Apesar disso, passadas as eleições de 1982, em que a oposição ao regime conseguiu, pela primeira vez desde 1964, obter maioria na Câmara de Deputados — embora a bancada do PDS, isoladamente, continuasse a ser majoritária, com praticamente metade das vagas (235 dos 479 possíveis) —, sendo que o PMDB haveria de conquistar 200 postos, completando com 23 cargos para o PDT, 13 para o PTB e oito para o recém-criado Partido dos Trabalhadores. Era nítido o avanço da oposição, e a economia importava sobremaneira: claudicante, o país observou em 1981 a primeira recessão (em termo anuais) desde o Estado Novo, o que seria novamente observado em 1983 (IPEADATA, 2020). No esteio da crise econômica, da situação da dívida brasileira e as restrições a importar sobrevenientes, houve no país um agravamento da situação econômica, o que alimentou a oposição civil ao regime, que culminariam, por fim, na reivindicação por eleições diretas já em 1984, no movimento popular conhecido como “Diretas Já”, por exemplo, clamava por eleições diretas para a presidência da República já em 1985. Produto desse movimento, a proposta de Emenda Constitucional proposta pelo então deputado Dante de Oliveira, visava o restabelecimento de

eleições diretas para a presidência da República, que foi rejeitada por pequena margem em votação na Câmara dos Deputados em 25 de abril de 1984<sup>29</sup> (DUARTE, 2017).

Ao mesmo tempo em que ocorriam intercorrências políticas, em 1984 o PIB brasileiro voltou a crescer, embora a inflação medida pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas indicasse variação de mais de 200% ao ano (CARNEIRO; MODIANO, 1992). Apesar de ser considerado relativamente um sucesso, o ajustamento da economia brasileira entre 1981 e 1984 frente ao novo cenário internacional não havia tratado com rigor o ajustamento fiscal necessário (CARNEIRO; MODIANO, 1992). Aliada à dívida, as altas taxas de inflação deixavam claro que a economia brasileira necessitaria de ajustes severos, o que foi a tônica da segunda metade da década de 1980.

Apesar de vencer os apelos populares para que ocorressem eleições diretas para a presidência já em 1985, a transição para um governo civil após mais de 25 anos seria tortuosa. Em tal conjunção, habilmente, o então governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, articulou apoios e seria finalmente eleito presidente — com o ex-presidente do PDS, José Sarney, como vice, em uma chapa que buscava amplo apoio político para vencer o candidato situacionista, Paulo Maluf. Traumaticamente, Neves, à véspera de sua posse, fora hospitalizado e caberia a José Sarney tomar posse em seu lugar. Figueiredo recusaria a passar a faixa presidencial a Sarney, a quem considerava um ilegítimo presidente. Apesar de haver a possibilidade de uma nova ruptura democrática, legisladores de situação e oposição concordaram que deveria ser Sarney a assumir. Desse modo, de modo oblíquo, o desejo de Golbery e Geisel se concretizava: o novo presidente jamais fora um opositor da “Revolução de 1964”, mas, sim, um simpatizante. A ele caberia manejar o legado do regime — do ponto de vista político, a transição para, enfim, a democracia; do lado econômico, a crise do balanço de pagamentos e a elevada inflação.

### **5.1.2 Síntese do desempenho das principais variáveis macroeconômicas**

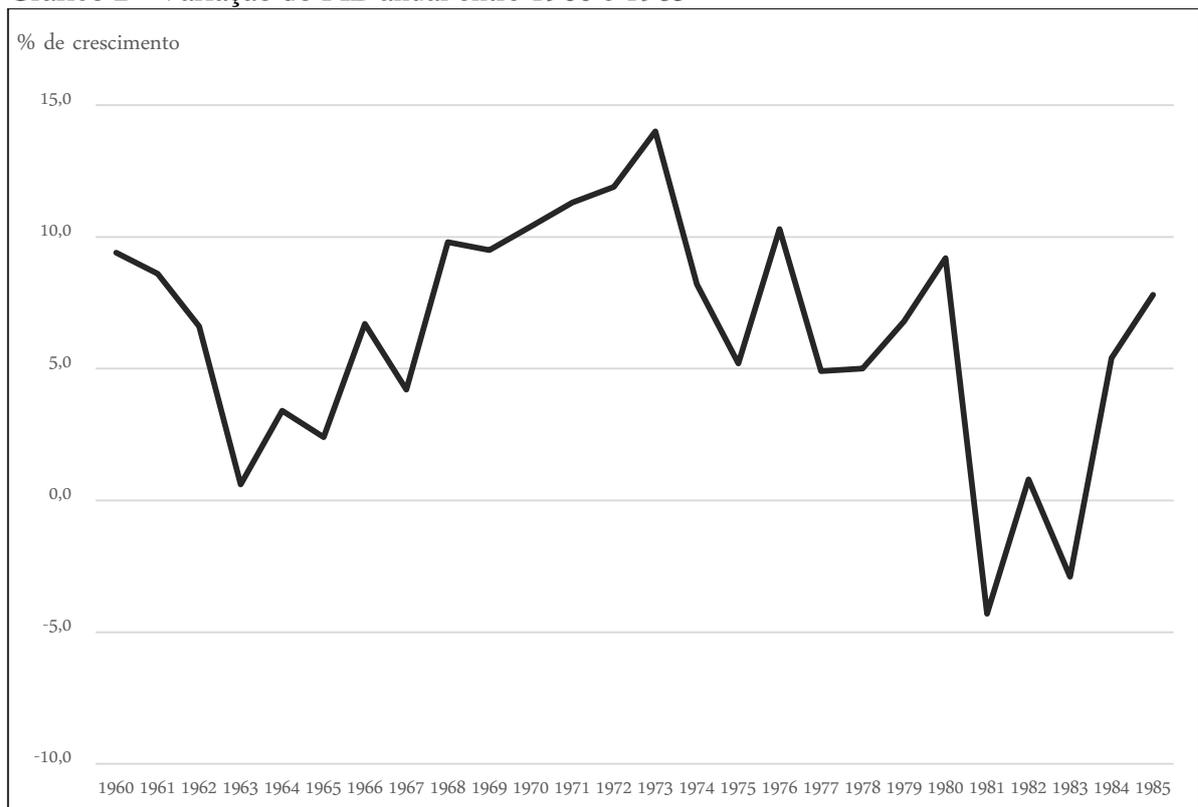
Com o intuito de tornar mais clara a análise desenvolvida adiante, apresentamos aqui um resumo do desempenho das principais variáveis macroeconômicas no intervalo 1964-1985<sup>30</sup>. O crescimento do produto interno bruto (PIB) anual entre 1960 e 1985 (GRÁFICO 2)

<sup>29</sup> Por ser emenda constitucional, era necessário que dois terços da Câmara dos Deputados aprovassem a modificação. Ao final, por faltarem 22 votos, a emenda acabou recusada (com 298 votos a favor, 65 contra, 113 ausências e 3 abstenções)

<sup>30</sup> Ressaltamos que a respeito da taxa de desemprego no período não há dados confiáveis e comparáveis para que possamos avaliar (por isso, não exposto).

nos ajuda a perceber que o golpe militar de 1964 foi antecedido de um quadro de declínio da taxa. Após o período administrado por Castelo Branco, inicia-se o “milagre econômico”, com pico de crescimento médio (12,46%, como ilustra o Quadro 3 a seguir) durante o governo Médici. Depois disso, há um arrefecimento da taxa de expansão da economia, ainda que se mantenha em patamar durante o governo Geisel. Já no governo Figueiredo, há momentos de recessões do PIB anual (em 1981 e 1983), ao contrário de todos os demais anos analisados.

Gráfico 2 - Variação do PIB anual entre 1960 e 1985



Fonte: Adaptado de Ipeadata (2020).

Quadro 3 - Crescimento do PIB (%) — total e por setores — períodos selecionados

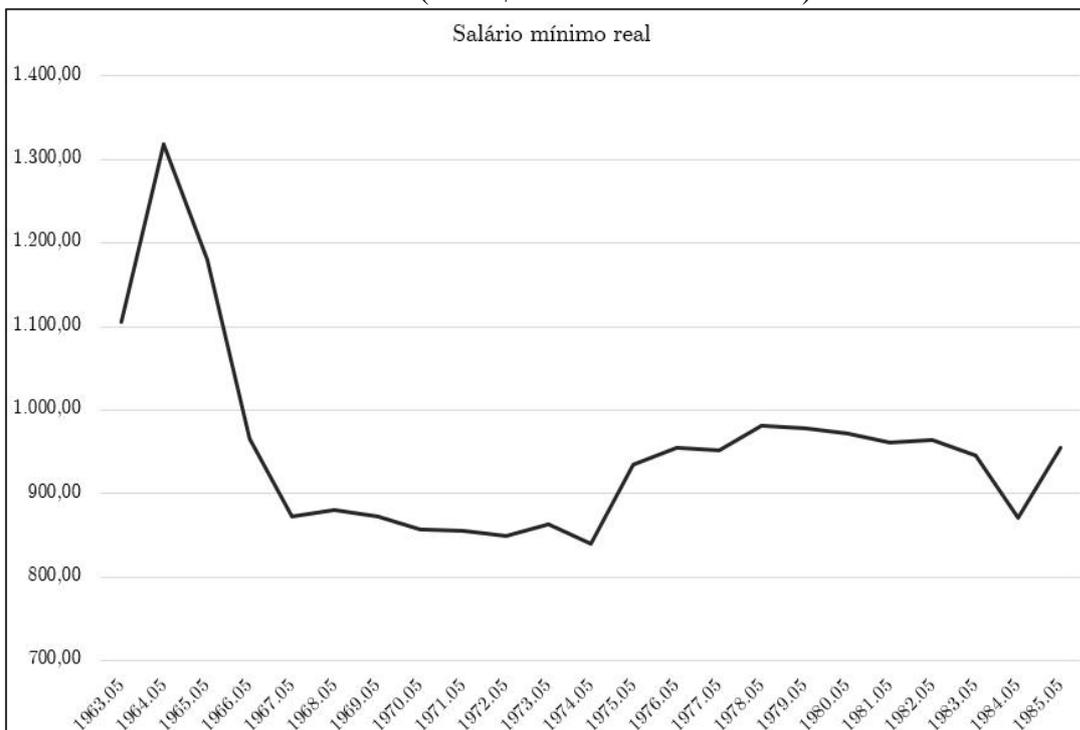
Período	PIB (var. % real)	Produto industrial (var. %)	Produto agrícola (var. %)	Produto do setor serviços (var. %)
1964-1967 (média)	4,18	(sem dados disponíveis)	4,35	(sem dados disponíveis)
1968-1970 (média)	9,90	(sem dados disponíveis)	4,33	(sem dados disponíveis)
1971-1973 (média)	12,42	14,35	4,73	13,09
1974-1979 (média)	6,71	6,92	4,09	7,68
1980-1985 (média)	2,68	1,51	4,84	3,42

**Fonte:** elaborado pelo autor com dados de Ipeadata (2020)

Notas: séries: PIB — indústria — var. real — ref. 2000, PIB — agropecuária — var. real — ref. 2000, PIB — serviços — var. real — ref. 2000.

Com relação ao salário-mínimo real, podemos notar que houve um aumento em maio de 1964 com relação ao mesmo mês do ano anterior. Nota-se, no Gráfico 3, no entanto, que no período dos governos Costa e Silva e Médici, justamente os de maior crescimento do PIB, os reajustes do salário-mínimo real ocorridos anualmente em maio apenas repunham as perdas da inflação do ano anterior. O governo Geisel aumenta o nível do salário-mínimo real, embora também apenas recompunha, ano a ano, a inflação do período, o que foi seguido por Figueiredo (exceto em 1984).

Gráfico 3 - Salário-mínimo real (em R\$ de novembro de 2020)

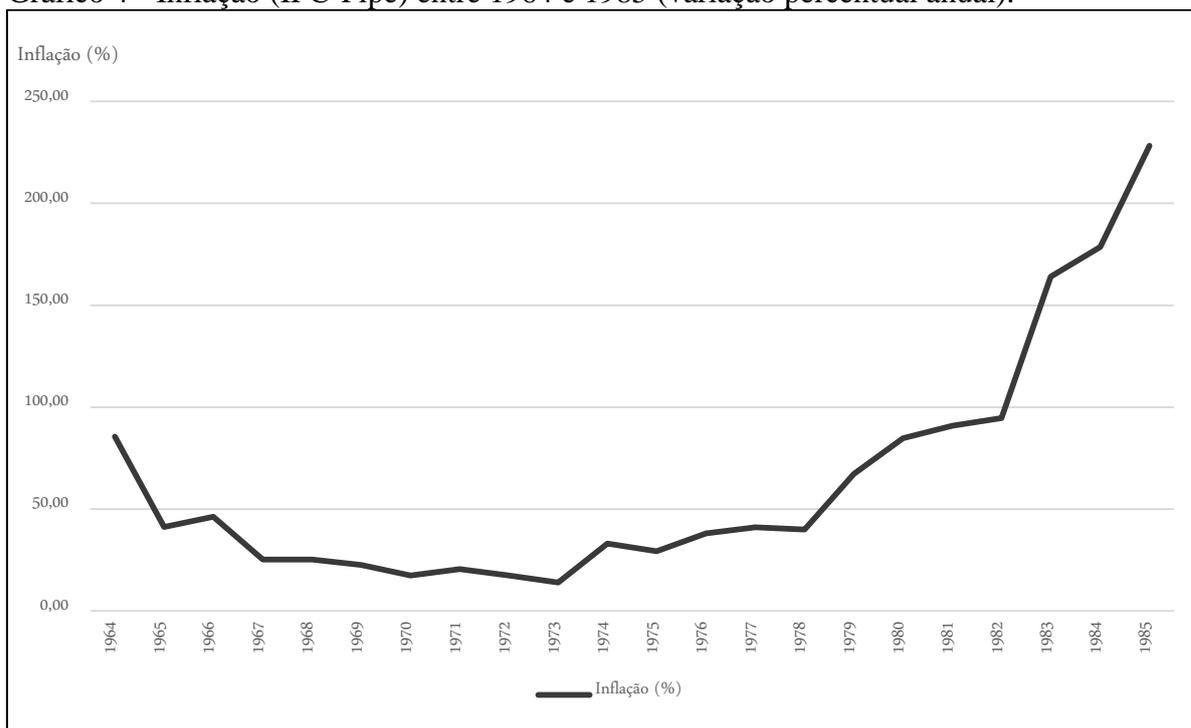


Fonte: elaborado pelo autor com dados de Ipeadata (2020).

Nota: maio foi adotado como mês de referência.

A inflação no período, conforme o índice de preços ao consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), após a redução ocorrida durante o governo Castelo Branco, se mantém estável até 1974, quando ocorre um aumento de nível. A partir de 1979, o índice exibe uma trajetória ascendente, chegando a mais de 200% ao ano em 1985, conforme demonstra o Gráfico 4 abaixo.

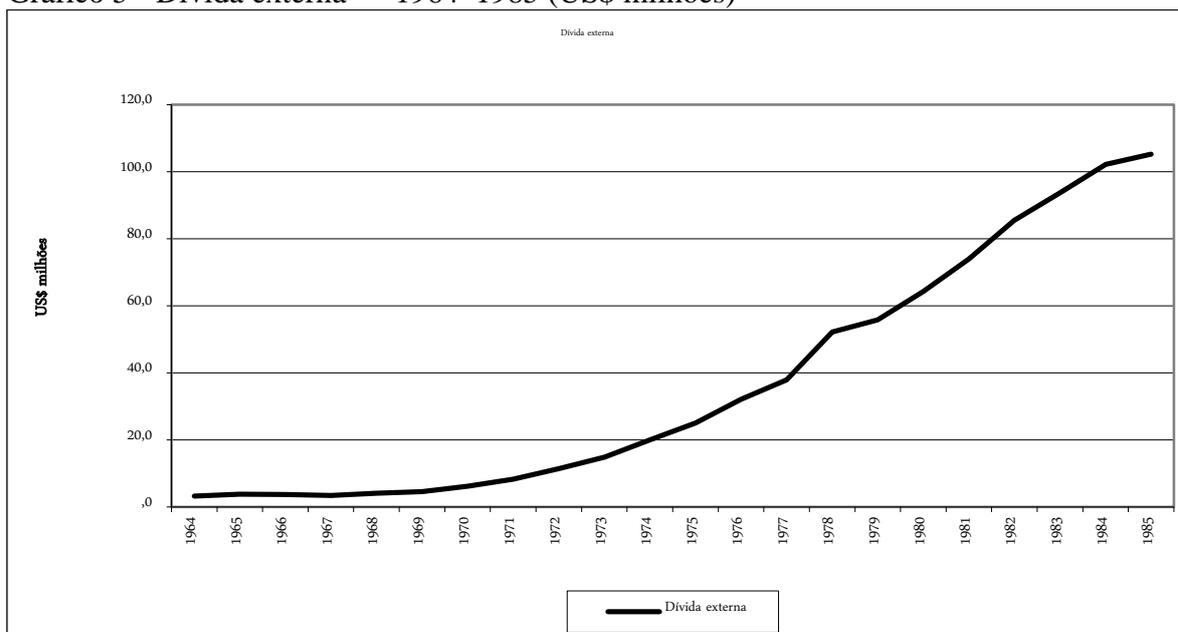
Gráfico 4 - Inflação (IPC-Fipe) entre 1964 e 1985 (variação percentual anual).



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Ipeadata (2020).

Quanto à dívida externa brasileira, em dólares, registra-se contínuo aumento no período, atingindo mais de US\$ 100 milhões em 1985, nos estertores do governo Figueiredo (GRÁFICO 5).

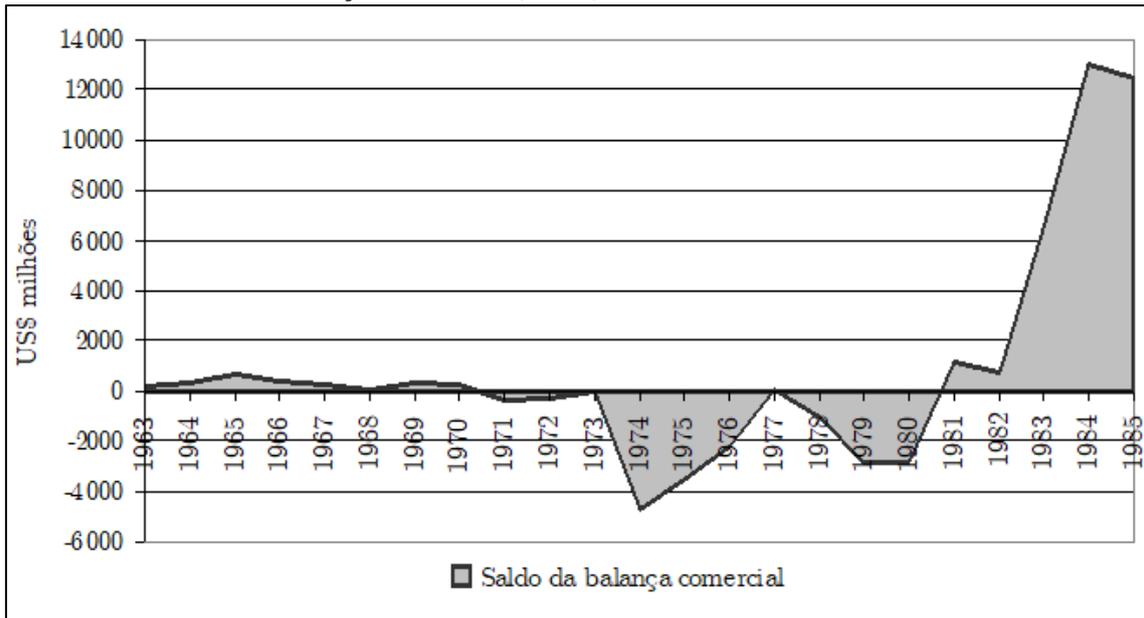
Gráfico 5 - Dívida externa — 1964–1985 (US\$ milhões)



Fonte: Ipeadata (2020)

O saldo da balança comercial permaneceu relativamente estável de 1964 até 1974, ano subsequente à crise mundial provocada pelo primeiro choque do petróleo<sup>31</sup>. O Brasil passa a ter superávits significativos após 1982 (GRÁFICO 6), o que motivou a tese de que os investimentos do II PND possibilitaram a expansão das exportações brasileiras de bens e serviços (CASTRO; SOUZA, 1985).

Gráfico 6 - Saldo da balança comercial (anual) — 1963–1985

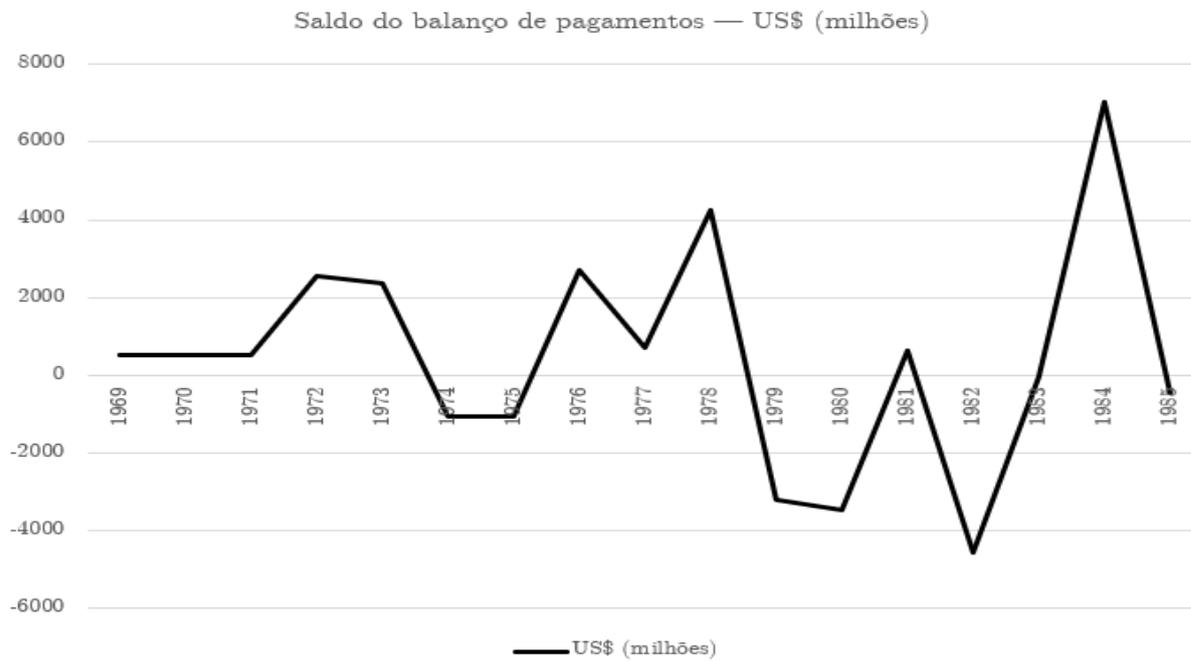


**Fonte:** elaborado pelo autor, com dados de Banco Central do Brasil (2015), série 2302

<sup>31</sup> O crescimento do PIB mundial foi de 6,9% em 1973 para 2,8 em 1974. Nos anos seguintes, a expansão foi também moderada: 1,7% (1975), 5,4% (1976), 4,3% (1977), 4,5% (1978), 3,8% (1979), 2,2% (1980), 2,3% (1981), 0,8% (1982), 2,8% (1983), 4,9% (1984) e 3,9% (1985) (IPEADATA, 2020).

### 5.1.2.1 Balanço de pagamentos

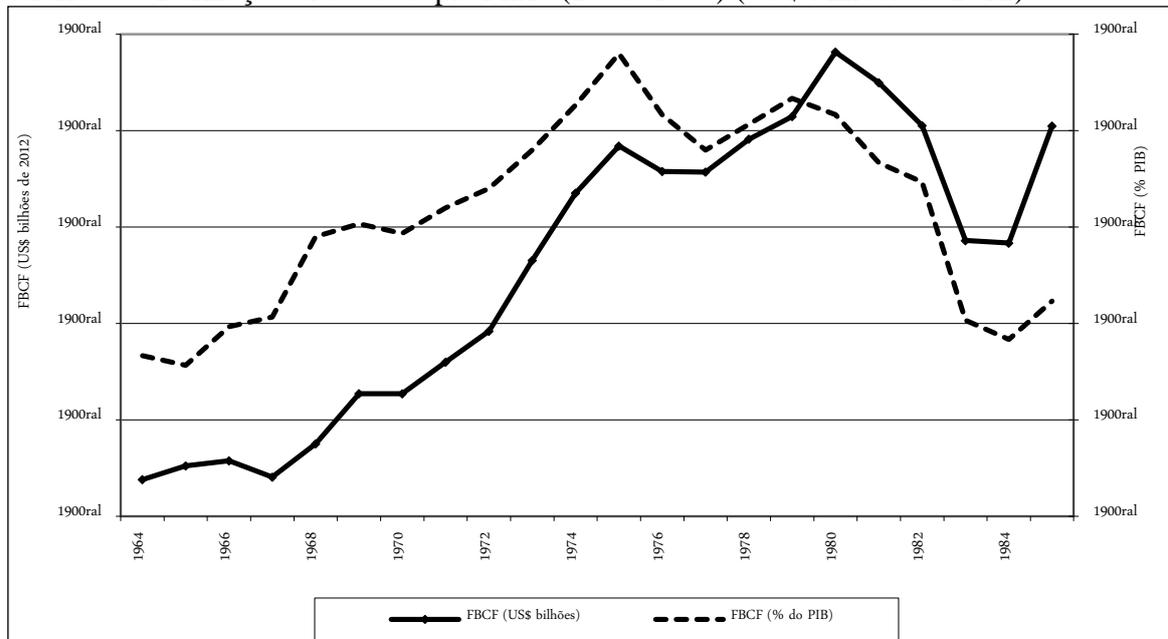
Gráfico 7 - Saldo balanço de pagamentos (1969-1985)



Fonte: Ipeadata (2020).

### 5.1.2.2 Formação Bruta de Capital Fixo

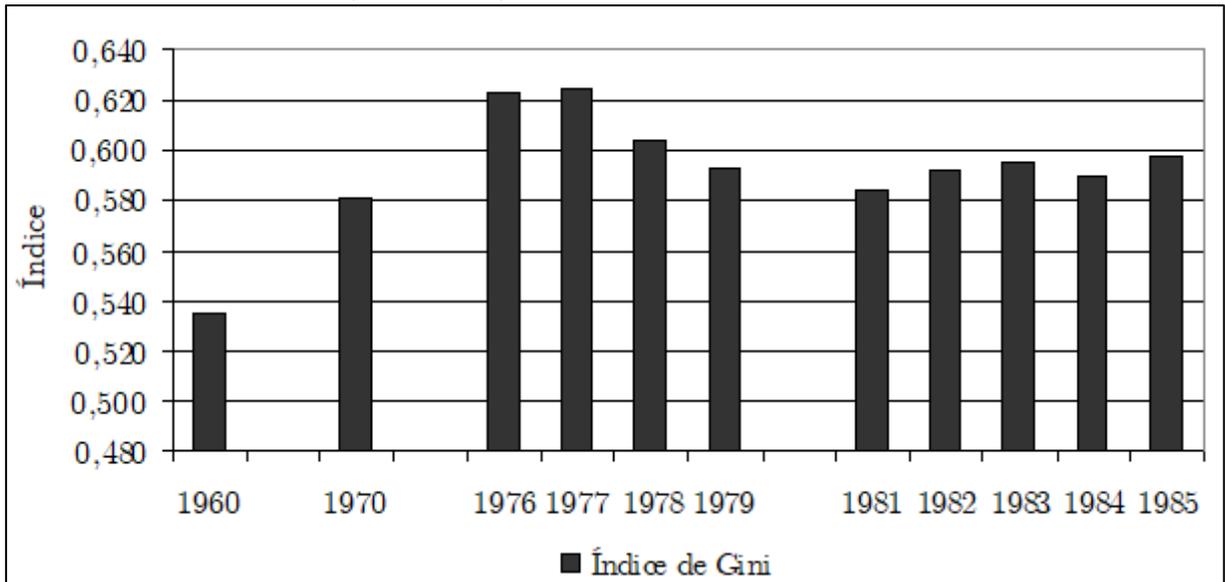
Gráfico 8 - Formação bruta de capital fixo (1964–1985) (US\$ bilhões de 2012)



**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados de Abreu (1992b) para FBCF (% PIB) e The World Bank (2015) (série NE.GDI.TOTL.KD) para série FBCF (US\$ bilhões). **Nota:** FBCF em dólares de 2012 (série deflacionada pelo deflator implícito do PIB dos EUA).

Quanto ao Índice de Gini, consagrada métrica para aferir a desigualdade de renda, percebe-se que, é possível constatar, a partir dos dados do Ipeadata, que houve alguns avanços durante o governo Geisel, comparativamente aos governos Costa e Silva e Médici, embora continuasse em níveis altos. No governo Figueiredo, o índice se mantém mais ou menos estável, com leve aumento (GRÁFICO 9).

Gráfico 9 - Índice de Gini (1960–1985)



**Fontes:** 1960: Fishlow (1972) a partir de dados do censo de 1960; 1970: Langoni (1973), a partir de dados do censo de 1970; 1976–1985: Ipeadata (2020), a partir de microdados da PNAD.

### 5.1.2.3 Expectativas e avaliações da elite e da população

Os anos da ditadura militar são difíceis de ser analisados com relação às avaliações e às expectativas a respeito dos governos por diversas razões, tais como a censura à imprensa a partir de Costa e Silva, a coibição de vozes dissonantes desde o princípio do regime, a ausência de pesquisas de opinião confiáveis, entre outros entraves.

No entanto, podemos observar alguns movimentos e evidências, embora incompletas, sejam de apoio ou de desaprovação, aos arbítrios do Governo Federal. Exemplos disso são a aprovação da maior parte da imprensa ao golpe militar de 1964, o ufanismo após a conquista da Copa do Mundo de futebol de 1970, bem como a “revolta empresarial” de 1976 (arrazoada na edição da, à época, importante revista *Visão*), os crescentes movimentos pró-abertura e as manifestações pelas eleições diretas em 1984.

## 5.2 ANÁLISE DO PERÍODO A PARTIR DO FRAMEWORK TEÓRICO

Nesta seção, usamos o modelo de análise proposto, que une as instituições, lideranças, crenças e qualidade da democracia para buscar compreender e avaliar as alternativas da elite política e econômica e da população, em geral, durante o período militar. Elencamos como principais janelas de oportunidades a serem analisadas a crise externa de 1973 (o primeiro choque do petróleo) e a política econômica desenvolvimentista com endividamento do governo Geisel, e a crise econômica interna do início dos anos 1980, que fomentou o caminho para que a redemocratização, de fato, ocorresse.

### 5.2.1 A estratégia Golbery-Geisel

Os anos de Costa e Silva e de Médici representaram um “fechamento” do regime, ao passo que a “abertura” se deu sob os governos Geisel e Figueiredo, com grande ascendência do general Golbery do Couto e Silva. Embora, ao cabo, o processo tenha tido como desfecho a redemocratização, o intuito de Geisel e Golbery era, de maneira vaga, a “distensão lenta, gradual e segura” — isto é, uma transição para um novo tipo de regime, em que houvesse eleições indiretas para presidente e governadores. Nas palavras do próprio Geisel, repetimos, “Essa história de democracia plena, absoluta, para o Brasil, é uma ficção.” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 444).

Ao mesmo tempo, embora originalmente o II PND não tenha sido concebido como estratégia para que o processo de distensão política ocorresse, não é exagero asseverar que o mesmo servia como suporte para o projeto de alijar a linha-dura do centro do poder e, também, arrefecer a oposição civil, o que está alinhado à teoria de Acemoglu e Robinson (2001), para quem as elites e as camadas mais pobres da população evitam insurgirem-se quando há crescimento econômico. Como admitiu Geisel, o desenvolvimento era indispensável: “Como é que eu iria justificar uma recessão depois da euforia, do desenvolvimento do governo Médici? E como iria resolver o problema social que resultaria do conseqüente desemprego?” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 288).

Desse modo, podemos afirmar que o processo brasileiro de redemocratização que inicia com Geisel é um processo de “transição pelo alto”, em que não há ruptura abrupta (em oposição às duas alternativas: o colapso do sistema ou a retirada dos governantes) (DINIZ, 1986). Nesse contexto, a propósito, Clark, Golder e Golder (2017) asseveram que as “transições pelo alto” (“*top-down transitions*”) para a democracia são tipicamente realizadas

por “*soft-liners*” (neste caso, os sorbonistas). Para Eli Diniz (1986), também, o processo brasileiro que teve início com Geisel em 1974 é tipicamente de “transição pelo alto”, ou seja, sem que ocorra ruptura abrupta ou o desmantelamento do regime de ocasião. Nancy Bermeo (1992, p. 273) considera que a transição política envolve três fases: “[...] a ruptura do regime ditatorial, a criação ou reconstrução da democracia e a consolidação do novo regime.”<sup>32</sup>. Bolívar Lamounier, a esse respeito, considera que a fundamental característica da redemocratização do Brasil foi o “[...] seu extremo gradualismo, seu caráter por assim dizer experimental, e por conseguinte a permanente incerteza que durante vários anos pairou quanto a seus rumos e até mesmo quanto a sua continuidade.” (LAMOUNIER, 1994, p. 69),

Distintos autores enfatizam a relevância do general Golbery do Couto e Silva, com quem Ernesto Geisel havia trabalhado durante o governo Castelo Branco, para que esse processo tenha se iniciado. Thomas Skidmore (1988a, p. 32) relata que ambos estavam, desde 1967, “[...] manobrando para reconquistar o poder para aqueles que eles consideravam como os ‘revolucionários autênticos’.” Quanto ao projeto de distensão, Geisel afirma em suas memórias que nasceu das conversas com Golbery, atribuindo a este o conhecimento de que “[...] o processo de abertura não seria fácil, que teríamos que vencer uma série de obstáculos. Era uma meta, um objetivo que tínhamos que atingir. Daí começamos a conversar, a planejar, a discutir como e quando iríamos marchar para a abertura.” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 264). O gradualismo da distensão, contudo, não predefinia datas:

Nós não tínhamos prazo prefixado, mas achávamos que quando deixássemos o governo o país estaria mais ou menos normalizado. Não nos aventurávamos a dizer “Em tal data, em tal época, vamos fazer isso, vamos fazer aquilo”. Não éramos senhores das circunstâncias supervenientes. O que iria acontecer durante o período de governo? (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 264).

A fonte inicial e imediata para a transformação política, isto é, o processo de transição política, dificilmente estaria no exterior do aparelho de Estado, “[...] a menos que o país fosse atingido pela intervenção militar externa ou por improváveis movimentos revolucionários.” (SALLUM JÚNIOR., 1996, p. 19). Isso porque as normas e práticas destinadas ao controle dos conflitos da sociedade e à preservação da unidade militar, conforme Sallum Júnior (1996):

---

<sup>32</sup> “*the breakdown of a dictatorship, the creation or reconstruction of a democracy, and the consolidation of a new regime.*”

- a) acabavam por desmobilizar a sociedade, cuja participação na política se limitava aos processos eleitorais, viesados para restringir o peso eleitoral das grandes cidades;
- b) por meio da pouca autonomia dada aos Estados, tendiam a bloquear as heterogeneidades regionais;
- c) a rigidez do bipartidarismo reforçava a “homogeneização” dos quadros dirigentes;
- e
- d) militarizavam o exercício do poder, este concentrado na União.

Adriano Codato (2005) concorda e ressalta que o processo de distensão política (depois chamado de “política de abertura” e “transição política”), em seu princípio, teve pouca pressão da “sociedade civil”, que, embora tenha influenciado de maneira decisiva o ritmo dos acontecimentos, pouco influenciou no curso dos mesmos.

Sallum Júniorr. (1996) identifica que, para a viabilização da mudança política pretendida,

“[...] dois projetos transformadores, associados à estrutura e à formação do país, surgiram:

- a) institucionalizar o regime militar-autoritário; e
- b) construir um capitalismo com elevado grau de autonomia nacional.” (SALLUM JÚNIOR, 1996, p. 19).

Desse modo, o projeto de liberalização gradual passaria, necessariamente, por uma “normalização institucional”, ou seja, através da mudança, em momento oportuno, dos dispositivos autoritários.

A estratégia de institucionalização do regime de Geisel e Golbery, após a euforia, especialmente, dos anos do governo Médici, pode ser explicado pelo “ideal sorbonista”: era necessário reestabelecer a lei a ordem, dentro e fora dos quartéis, para que houvesse desenvolvimento e que, ao cabo, o poder fosse repassado a um presidente afim aos “ideais da Revolução”. Ainda nesse contexto, é importante frisar que Geisel expressava que, em seu governo, havia uma “democracia relativa”, sublinhando que a sociedade brasileira, ao contrário da francesa ou inglesa, não estaria preparada para uma democracia plena (COUTINHO; GUIDO, 2009). Seu intuito era, pois, que as eleições para presidente e governadores, após a saída dos militares, fossem indiretas — e que o sucessor fosse alguém ligado à Arena (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997)

Com isso em consideração, fazemos, aqui, uma adaptação licenciosa do modelo proposto por Clark, Golder e Golder (2017), que moldam um jogo de informação incompleta em que os “linhas brandas” procuram não a democracia, mas, sim, ampliar a base de apoio

para o regime autoritário por meio de abertura parcial ao jogo democrático. Porém, ao não saber o tipo de jogador que a sociedade civil é, o jogo pode se encaminhar para uma transição democrática. Neste jogo, os sorbonistas jogam antes do que a oposição (a sociedade civil e suas lideranças), mas não sabem se ela é forte ou fraca. Os sorbonistas, então, podem optar por nada fazer para incrementar sua base de apoio (mantendo, assim, o *status quo*) ou procederem uma abertura parcial que, se aceita pela oposição, amplia o suporte a suas políticas. Caso a oposição seja organizada, dois caminhos são possíveis: a repressão (que pode levar a um recrudescimento do regime ditatorial ou à insurgência civil) ou aceitar a democratização (com o que se fará uma transição democrática).

Pelo lado dos sorbonistas, o intuito inicial é o de ampliar a base de apoio ao regime (institucionalizando-o), mas preferem manter o status quo do que ver a ditadura se recrudescendo ou transitar para uma democracia completa. É crível, portanto, que as preferências sejam, caso a oposição não tenha grandes forças, assim arroladas:

Ampliar o regime ( $\alpha$ )  $\succ$  status quo ( $\beta$ )  $\succ$  ditadura recrudescida ( $\gamma$ )  $\succ$  transição democrática ( $\delta$ ).

O jogo muda de figura quando a oposição é considerada forte, caso em que as preferências dos sorbonistas continuam sendo a ampliação do regime ao status quo, mas agora será preferível fazer a transição democrática do que haver uma violenta insurgência por parte dos civis:

Ampliar o regime ( $\alpha$ )  $\succ$  status quo ( $\beta$ )  $\succ$  transição democrática ( $\delta$ )  $\succ$  insurgência ( $\epsilon$ ).

Para a sociedade, sempre é preferível a transição democrática, mas ainda é melhor que os direitos sejam ampliados (ampliação da base do regime) do que a manutenção do *status quo*, e preferem a manutenção do quadro do que uma revolta violenta (caso sejam fortes) ou o recrudescimento da ditadura (se frágeis). Desse modo, relacionamos suas preferências como:

Transição democrática ( $\zeta$ )  $\succ$  direitos ampliados ( $\theta$ )  $\succ$  status quo ( $\lambda$ )  $\succ$  revolta (se fortes) ( $\mu$ ) / ditadura recrudescida (se frágeis) ( $\xi$ ).

Com essas definições, temos que os *payoffs* possam ser ordinalmente comparáveis. O Quadro 4 ilustra as estratégias e payoffs dos sorbonistas, com as preferências listada em escala descendente, e o Quadro 5 exhibe as mesmas informações, desta vez para a oposição civil.

Quadro 4 - Estratégias e *payoffs* dos sorbonistas

Estratégia	Payoff
Ampliar o regime	$\alpha$
Status quo	$\beta$
Ditadura recrudescida	$\gamma$
Transição democrática	$\delta$
Insurgência civil	$\epsilon$

Fonte: elaborado pelo autor.

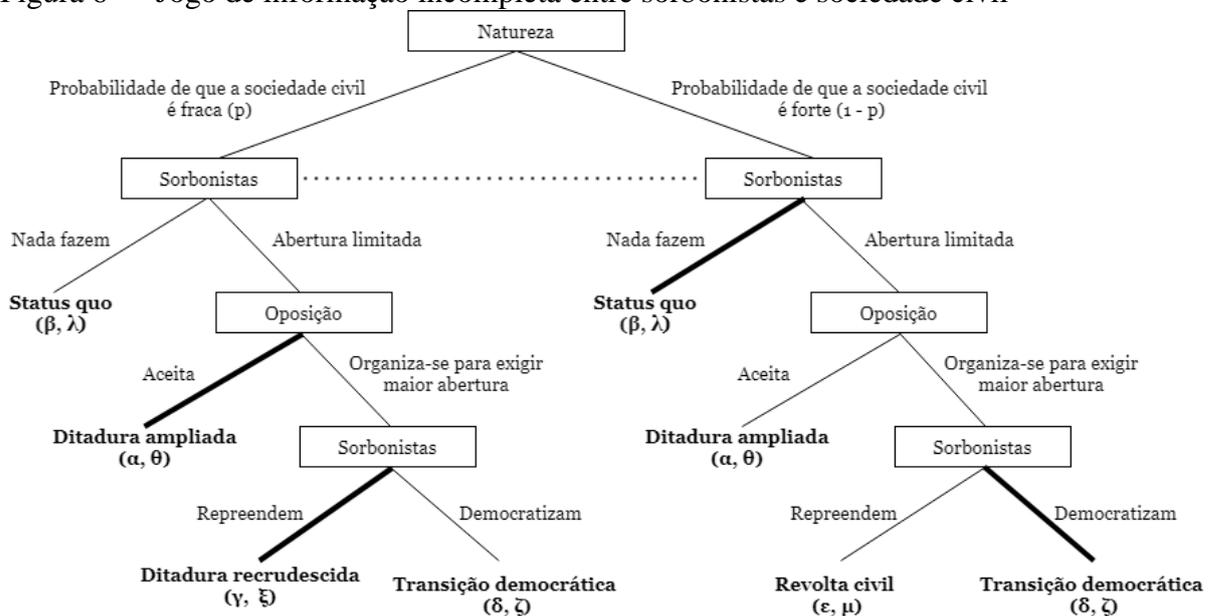
Quadro 5 - Estratégias e *payoffs* da oposição civil

Estratégia	Payoff
Transição democrática	$\zeta$
Ampliação do regime	$\theta$
Status quo	$\lambda$
Insurgência	$\mu$
Ditadura recrudescida	$\xi$

Fonte: elaborado pelo autor.

Finalmente, podemos ilustrar o jogo na forma extensiva com os *payoffs* atribuídos. Teremos, então, o jogo da Figura 6 abaixo.

Figura 6 — Jogo de informação incompleta entre sorbonistas e sociedade civil



Fonte: elaborado pelo autor, com base no modelo de Clark, Golder e Golder (2017, p. 394)

Nesse jogo, em que as linhas espessas representam as estratégias preferidas por cada um dos jogadores, percebemos, por indução retroativa, que os equilíbrios de Nash para os sorbonistas e para a oposição a partir do momento em os sorbonistas optam pela abertura é dado por: {abertura limitada, repreender; aceitar a abertura} — caso a oposição seja fraca — e {nada fazer, democratizar; organizar-se para maior abertura}.

Porém, é possível observar que, caso a sociedade civil seja forte, será melhor para os sorbonistas “nada fazer”, que mantém o status quo e é preferível à democratização para o governo incumbente (que fatalmente acontece caso a sociedade civil seja, na verdade, forte). Por outro lado, caso a oposição seja fraca, os sorbonistas terão ampliado direitos para a população, mas o regime continuará autoritário. Assim, com probabilidade  $p$ , o *payoff* será igual a  $\alpha$  e com probabilidade  $(1 - p)$  o jogo se desencadeia de tal forma que há transição democrática e o *payoff* dos sorbonistas será igual a  $\delta$ .

O *payoff* esperado da abertura limitada é, então, dado por

$$\begin{aligned} \text{PayoffE(abertura)} &= (p \cdot \alpha) + [(1 - p) \cdot \delta] \Rightarrow \alpha \cdot p + \delta - p \\ &\Rightarrow p \cdot (\alpha - 1) + \delta \end{aligned} \quad (1)$$

Sabemos que o *payoff* que será obtido pelos sorbonistas no caso de nada fazerem, ou seja, manter o *status quo* é igual a  $\beta$ . Então, devemos comparar o *payoff* garantido com o *payoff* esperado a partir da abertura limitada, posto que só haverá abertura caso esta estratégia tenha retorno esperado maior que a manutenção do status quo ( $\beta$ ). Assim,

$$\begin{aligned} \text{PayoffE(abertura)} > \text{Payoff(nada fazer)} &\Rightarrow p \cdot (\alpha - 1) + \delta > \beta \\ &\Rightarrow p > (\beta - \delta) / (\alpha - 1) \end{aligned} \quad (2)$$

Desse modo, observamos que os sorbonistas optariam pela estratégia de abertura somente se inferissem que a probabilidade de que a sociedade civil é fraca é maior que  $(\beta - \delta) / (\alpha - 1)$ . Caso os sorbonistas estimem que a sociedade seja forte com probabilidade maior que  $[1 - (\beta - \delta) / (\alpha - 1)]$ , o governo optaria por nada fazer — mantendo, pois, o *status quo*.

Uma consideração importante é que o governo, de fato, não tem certeza de qual tipo de sociedade se defronta e pode, naturalmente, errar. Caso o governo avalie que a sociedade seja fraca quando na realidade ela não é, mesmo que atualize suas crenças, ele estará *locked-in* pela sua escolha e, mesmo observado seu erro, a melhor alternativa será dar continuidade e, afinal, fazer a transição democrática<sup>33</sup>. Desse modo, se o governo errar em sua avaliação, optando por realizar a abertura em um contexto que a oposição seja forte, o jogo se encaminhará para o equilíbrio de Nash perfeito em subjogos do subjogo que se inicia com a ação da oposição.

Sugerimos que o modelo construído ajuda a explicar, pois, o desenrolar político e econômico dos governos Geisel e Figueiredo. Inicialmente, consideramos que a estratégia de crescimento do II PND permitiu ao governo Geisel distanciar do núcleo de poder a linha-dura, ao passo que a oposição foi, paulatinamente, se organizando. Essa incipiente estruturação,

<sup>33</sup> Conjecturamos, também, que recessões econômicas aumentam os incentivos para que a sociedade civil se organize como oposição, o que modificaria, ao longo do tempo, a probabilidade  $p$  de que ela seja fraca.

contudo, não foi suficiente para que houvesse uma revolução por parte da população, uma vez que, mesmo insatisfeita com a desigualdade social, o crescimento econômico do período 1974-1979 — embora modesto na comparação com os anos anteriores —, ainda era visível. Tal espaço, também, possibilitou que Geisel modificasse a legislação para que o seu escolhido sucessor, João Figueiredo, tivesse seis anos de mandato para dar prosseguimento à “lenta, gradual e segura” transição para um novo regime — não necessariamente democrático.

Ainda no governo Geisel, percebemos que a oposição ao regime, embora crescente, era ainda frágil, com o que o então general-presidente pôde, gradativamente, levar a cabo seu projeto lento e gradual. Podemos observar, também, que o jogo não é estanque, de modo que por diversas vezes o próprio governo Geisel fez recuos em seu projeto, ora inclusive tomando medidas drásticas e que implicavam em recrudescimentos do regime, como, por exemplo, o depois denominado “Pacote de Abril”, o episódio do fechamento do Congresso em 1977 e — com relação à oposição militar interna à distensão — a demissão do então Ministro do Exército, Sílvio Frota. Essa vacilante política de abertura traduz, em essência, a “democracia relativa” que vigorava no País, como afirmara Geisel a veículos internacionais (COUTINHO; GUIDO, 2009).

Ao final do governo Geisel, foi extinto o Ato Institucional nº 5, um movimento importante para o retorno da normalidade democrática e começou a ser articulada a Lei da Anistia, que viria a ser assinada pelo sucessor, João Figueiredo. Tais atitudes objetivavam, de maneira claudicante, institucionalizar o regime, tal qual previa o plano de Golbery e Geisel.

A convicção de que seria necessário dar o passo adiante na redemocratização foi também revelada pelo então presidente João Figueiredo já em outubro de 1978. Ao afirmar publicamente que “É para abrir mesmo. E quem quiser que não abra, eu prendo. Arrebento. Não tenha dúvidas”, o general-presidente admitia que levaria a cabo o projeto de distensão. Trata-se de uma importante mudança de crenças dos altos oficiais das Forças Armadas a respeito da transição: manifestava-se, finalmente, de maneira categórica, que haveria o fim do regime de 1964. Assim, estava confirmada que a estratégia governista seria a de ampliar direitos, buscando obter maior apoio da população.

Com a segunda crise do petróleo em 1979, a elevação da taxa internacional de juros e a crise de 1981-1983, criou-se, entretanto, uma janela de oportunidade para que a oposição se fortalecesse, fato demonstrado na eleição de 1982 para o Congresso, em que os opositores obtiveram maioria na Câmara dos Deputados e, daí em diante, reforçaram os apelos para a redemocratização. Agora, o governo não mais estava lidando com uma oposição frágil na Câmara e, nas ruas, crescia também a mobilização para o fim do regime. A ideia do Estado

como força motriz do desenvolvimento econômico, também, se mostrava combatida, dados os resultados econômicos do período Figueiredo e com o crescimento da preocupação com as taxas de inflação.

É notável que, no jogo em questão, mesmo que fosse perceptível que a oposição tivesse ganhado forças no princípio dos anos 1980, o governo militar havia se colocado em “*lock-in*”: dificilmente seria reversível o processo de redemocratização, com o que a elite militar atuou para minimizar os custos da transição — o que se evidencia em diversos momentos, como a anistia “ampla, geral e irrestrita” e a estratégia do “voto vinculado” nas eleições de 1982 com o intuito de reduzir o crescimento da oposição. Pelo lado dos militares linha-dura, no entanto, diversos episódios de sublevação ocorreram por parte daqueles que não aceitavam a redemocratização.

Apesar dos apelos populares, a transição de poder não se deu por meio do voto popular e, sim, pelo voto indireto. Todavia, a oposição exibe sua força vencendo as eleições após o racha interno no partido governista. A despeito disso, o inesperado falecimento de Tancredo Neves, presidente eleito indiretamente, teve como efeito que seu sucedâneo seria alguém muito afeito aos propósitos de Golbery e Geisel: o ex-presidente do PDS (partido que sucedeu à ARENA), José Sarney. A transição, por vias tortas, acabaria no equilíbrio sonhado pelos artífices da distensão: o novo presidente era alguém talhado aos “ideais da Revolução”.

### **5.2.2 Erosão ou decomposição democrática e avaliação da ordem social**

Buscamos, agora, analisar a conjuntura da época à luz dos critérios de erosão democrática de Levitsky e Ziblatt (2018) anteriormente delimitados. Iniciemos, pois, esquadrinhando a rejeição das regras democráticas: primeiramente, é nítido que, ao longo do intervalo 1964-1985, foram feitas diversas modificações importantes na Constituição, muitas vezes indo na direção do “estado de exceção” (como, por exemplo, no episódio do fechamento do Congresso Nacional em 1977). Ainda, apesar de manter eleições diretas nas cidades do interior do país, por longo período viveu-se sob a égide do bipartidarismo, da cassação de mandatos de diversos líderes oposicionistas e do exílio de dissidentes, com o que direitos civis e políticos básicos foram restritos. O golpe de 1964, em si, já se trata de um meio extraconstitucional para a tomada do poder. A única característica, no entanto, que pesa em favor é o fato de os resultados eleitorais terem sido aceitos (particularmente, as eleições legislativas de 1974 são um exemplo notório).

Quanto à negação da legitimidade dos oponentes políticos, são incontáveis as vezes em que rivais eram vistos como subversivos e vistos como ameaça à segurança nacional (como, por exemplo, a ameaça de prisão sofrida por Fernando Henrique Cardoso, que o fez autoexilar-se). Os críticos ao regime eram comumente considerados “comunistas infiltrados”, mesmo que não houvesse provas ou sequer indícios, o que, também, era tática para desqualificar rivais políticos.

O DOI-Codi, por sua vez, foi palco de torturas e assassinatos, com a anuência dos governos Costa e Silva, Médici e Geisel, que endossavam tacitamente tal postura, raramente admitindo e condenando os responsáveis pelos crimes, com o que se revela a tolerância e, de certo modo, o encorajamento da violência contra inimigos políticos. Não encontramos evidências, no entanto, de que os governos militares tenham patrocinado ou estimulado multidões a atacarem oponentes políticos. Ainda assim, os mesmos não condenaram outros atos de violência política cometida durante os governos anteriores (do próprio regime), porque, no seu entendimento, a tortura era “às vezes necessária” e haveria um acordo tácito de não criticar os aliados.

Finalmente, e especialmente com o AI-5, foram apoiadas medidas que restringiam liberdade civis de oponentes e da mídia, como o fim do *habeas corpus* e a censura a jornais, revistas e redes de rádio e televisão. Assim, críticas ao governo eram caladas e ameaçava-se, também, o fechamento de certas empresas. Ainda, as medidas repressivas tomadas por governos anteriores raramente eram objeto de crítica.

Diante disso, podemos concluir que, conforme os critérios de Levitsky e Ziblatt, como era esperado, o quadro geral é de visível decomposição da ordem democrática, sobretudo nos governos Costa e Silva e Médici, e de gradual retorno a partir do projeto de distensão, iniciado por Geisel e concluído sob Figueiredo. Apesar de o governo objetivar manter a aura da participação popular, resta claro que o estado era de exceção. Qualificaremos objetivamente esses pontos na próxima subseção.

Antes, porém, é necessário debater as instituições no período, as crenças e os resultados políticos e econômicos. Terá havido mudança de ordem social, nos critérios de North, Wallis e Weingast (2009)? Na gestão anterior, sob João Goulart, não havia indícios de favorecimento político a determinados grupos, em primeira análise. Sob o governo militar, pulularam acusações de favoritismo entre empresas — os casos da Panair e do Banco Excelsior são exemplares, posto que seus proprietários não compactuavam com o golpe militar e suas empresas foram alvo de perseguição do novo regime.

No que tange às limitações de pessoas e organizações, o governo autoritário claramente operou restringindo o acesso a liberdades básicas (especialmente após o AI-5), além de restringir o acesso de pessoas e empresas aos mercados. Mais, o controle econômico e político do Estado se fez presente tanto pelo crescente número de empresas estatais no período quanto pelo constrangimento político (quando não a deslegitimação ou, mesmo, a repressão) de várias figuras públicas.

Com relação à repressão da violência, o Estado brasileiro durante o regime militar claramente favoreceu membros da elite simpatizantes ao governo, reprimindo severamente os grupos, armados ou não, que se opusessem ao governo. Dessa forma, criaram-se crenças comuns entre a elite correligionárias dos governos autoritários, que endossavam a segurança e o desenvolvimento ordeiro da sociedade, o que também tipifica uma ordem social de acesso limitado básica.

### 5.2.3 Resumo analítico e considerações parciais

O resumo analítico (Quadro 6) abaixo procura sintetizar as principais observações e dados do período 1964-1985, com a finalidade de tornar evidente as principais conclusões sobre cada categoria de análise. Nitidamente, há a existência de um autoritarismo de parte do governo Executivo, ainda que balizado por civis em postos-chave. Ainda, seja sob Costa e Silva, Médici ou Geisel, há evidências de forte ingerência estatal nos setores produtivos brasileiros, em geral direcionada à substituição de importações. O público, por sua vez, à medida que o tempo passa, começa a criticar a ingerência e a ampliação do controle estatal sobre a economia.

Quadro 6 - Elementos da análise do quadro institucional vigente entre 1964 e 1985

<b>Variáveis</b>	<b>Período</b> <b>1964-1985</b>
<b>A) Rede de poder dominante</b>	Autoritarismo burocrático: militarismo; burocracia de alto escalão baseada em civis técnicos; associação com capital estrangeiro e elite empresarial nacional.
<b>B) Crenças da rede de poder dominante</b>	Economia induzida pelo Estado (pós-Castelo Branco); desenvolvimentismo e elo entre elite militar e elites civis.
<b>C) Crenças da população</b>	Inicialmente: apoio popular (fim da corrupção e combate ao comunismo); crescente insatisfação com desigualdade social; término com amplo anseio de democracia direta.
<b>D) Instituições</b>	Econômicas: planejamento estatal com substituição de importações. Políticas: cerceamento de liberdades civis, sobretudo sob Costa e Silva e Médici.
<b>E) Resultados políticos e econômicos</b>	Econômicos: inicialmente, reformista; segundo momento: crescimento acelerado (“milagre econômico”); terceiro momento: crescimento declinante com endividamento externo ascendente. Políticos: regra autoritária e, com Geisel e Figueiredo, busca pela “institucionalização” do regime.

<b>F) Compreensão do líder dirigente a respeito de supressão ou extensão das liberdades civis (com base no quadro de Levitsky e Ziblatt (2018)).</b>	F.1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)? <b>SIM</b>	F.1.1 Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? <b>SIM</b> . F.1.2 Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? <b>SIM</b> . F.1.3 Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo? <b>SIM</b> . F.1.4 Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito? <b>NÃO</b> .
	F.2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos. <b>SIM</b> .	F.2.1 Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente? <b>SIM</b> . F.2.2 Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? <b>SIM</b> . F.2.3 Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política? <b>SIM</b> . F.2.4 Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro — com frequência um governo inimigo? <b>SIM</b> .
	F.3. Tolerância ou encorajamento à violência. <b>SIM</b> .	F.3.1 Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita? <b>SIM</b> . F.3.2 Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes? <b>NÃO</b> . F.3.3 Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica? <b>SIM</b> . F.3.4 Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo? <b>SIM</b> .
	F.4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia. <b>SIM</b> .	F.4.1 Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas? <b>SIM</b> . F.4.2 Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? <b>SIM</b> . F.4.3 Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo? <b>SIM/NÃO</b> .
<b>G) Há <i>doorstep conditions</i> (condições para bater à porta de entrada)</b>	G.1 Há Existência de <i>rule of law</i> para além das elites, isto é, os direitos de propriedade estão garantidos para aquelas que não estão próximos ao poder? <b>NÃO</b> .	
	G.1. Há existência de organizações perenes, ou seja, organizações cuja existência independe da existência física e de identidade de seus membros, podendo durar para além da vida de alguns membros específicos? <b>INCONCLUSIVO</b> .	
	G.3. Os militares estão afastados do poder das elites dominantes? Há a existência de controle político sobre o poder militar? <b>NÃO</b> .	
<b>H) Ordem social anterior (suposta)</b>	Ordem de acesso limitado básica.	
<b>I) Direção da ordem social neste período</b>	Ruptura antidemocrática (fragilização das instituições).	
<b>J) Ordem social (suposta) vigente neste período</b>	Sociedade com acesso limitado básico.	

Fonte: elaboração própria, baseada em Alston *et al.* (2016a) para formular as categorias A-B e D-E, Levitski e Ziblatt (2018) para a categoria F e North, Wallis e Weingast (2009) para a categoria G

Isso posto, frisamos que, sobretudo, o ano de 1964 foi de indelével fratura da democracia brasileira. A partir disso, a propósito, a arbitrariedade quanto aos direitos civis e, inclusive, quanto à gestão econômica tornou-se norma. A fragilização das instituições mostrou-se evidente, seja no que concerne às liberdades civis, seja à participação popular nas decisões de cunho político ou aos privilégios daqueles que estivessem próximos ao poder. Em suma, embora houvesse a pretensão de que existisse liberdade de contrapontos, progressivamente o regime militar procurou se institucionalizar perante à opinião pública, de modo a que essa o visse, paradoxalmente, como imprescindível garantia da democracia. Desse modo, como veremos nos capítulos seguintes, criou-se a ideia popular (vale dizer, uma instituição informal) de que o poder militar é garantidor da ordem civil.

Portanto, é razoável supor que o período compreendido entre 1964 e 1985 seja, na categorização de North, Wallis e Weingast (2009), como um estado natural de acesso limitado básico, uma vez que há limitação de oportunidades econômicas para aqueles contrários ao governo e grupos de poder são influenciados pelo governo de ocasião. Nesse sentido, aliás, o Estado mostra-se capaz de coibir a violência de opositores, mas de modo algo descontrolado — em outras palavras, aqueles que detêm o poder têm forte ingerência sobre a forma pela qual a violência (física ou narrativa) é combatida.

## **6 OS SUCESSIVOS PLANOS DE COMBATE À INFLAÇÃO, AS CRISES E O ANSEIO POR DEMOCRACIA: O PERÍODO 1985-1993**

No capítulo anterior, descrevemos como foi possível a transição para a democracia a partir do regime autoritário e sua racionalidade política e econômica. Neste capítulo, analisamos o período dos governos de José Sarney, Fernando Collor de Melo e Itamar Franco (antes da proposição do Plano Real), caracterizando esses anos, pelo lado político, como o do reestabelecimento da democracia e, do ponto de vista econômico, como anos majoritariamente dedicados à estabilização da moeda. Buscamos, primeiramente, retratar os principais fatos do período para, então, buscar compreender as estratégias de combate à inflação. Finalmente, expomos nossa avaliação sintética a respeito dos valores políticos e do funcionamento das organizações e das instituições.

### **6.1 CARACTERIZAÇÃO DO PERÍODO**

Aqui, num primeiro momento, analisamos as instituições e relações de poder nos anos 1985-1993, assim como os principais resultados políticos e econômicos, para que possamos compreender como a democracia se solidificou e quais os resultados econômicos do princípio da Nova República. Para tanto, são analisadas as crenças da população, seus momentos de euforia e decepção, e de que forma tais convicções vacilantes moldaram a estrutura institucional e o desempenho econômico.

#### **6.1.1 Os principais momentos políticos e seus atores**

Com o inesperado adoecimento do presidente eleito, Tancredo Neves, assumiu a presidência da República em 15 de março de 1985 o ex-presidente do partido de sustentação ao regime militar, José Sarney. Em 21 de abril do mesmo ano, Tancredo viria a falecer, com o que Sarney se tornou presidente definitivo. Para a opinião pública, que esperava uma transição democrática sem grandes sobressaltos, o processo iniciou com um trauma; para o próprio Sarney, como um enorme desafio, “Eu estava preparado para ser um vice-presidente fraco de um presidente forte.” (SARNEY, 2006, p. 67). Zaverucha (1998) acrescenta que os militares tiveram papel decisivo para que Sarney assumisse, descrevendo a articulação entre

Ulisses Guimarães e o general Leônidas Pires Gonçalves, em que as Forças Armadas assumiram a função de “guardiões da lei e da ordem”<sup>1</sup>.

De acordo com Ivan Salomão (2016), o fato de Sarney assumir com um ministério já anteriormente nomeado por Tancredo Neves se constituiu no primeiro obstáculo ao governo — naquele momento, a Aliança Democrática que vencera a eleição era vista como moralmente superior ao próprio presidente da República (SALOMÃO, 2016). Num primeiro momento, então, foram mantidos os ministros, sendo Francisco Dornelles o ministro da Fazenda, cargo no qual permaneceu somente por pouco mais de cinco meses. Nesse ínterim Dornelles determinou um congelamento de preços para o mês de abril que baixou a inflação mensal de 12,7% em março para 7,2% no mês subsequente — muito por causa do congelamento dos preços dos produtos administrados, como produtos siderúrgicos e derivados de petróleo, uma vez que não havia controle a respeito dos preços livres (MODIANO, 1992). Os conflitos entre o ortodoxo ministro da Fazenda e o do Planejamento, João Sayad (mais identificado com a heterodoxia), no entanto, se intensificavam<sup>2</sup> e o fracasso do primeiro pacote anti-inflacionário, somado à colisão de interesses — já que Sarney desejava maior crescimento econômico, rejeitando ajustes fiscais e monetários contractionistas — levaria à substituição de Dornelles (MODIANO, 1992; CALDEIRA, 2017).

Com a nomeação de Dílson Funaro para o Ministério da Fazenda, em agosto de 1985, o processo de negociação com os credores da dívida externa sofreu uma forte inflexão (SALOMÃO; FONSECA, 2016). O ministro se recusou a submeter a economia brasileira ao monitoramento formal do FMI, o que, conforme Bacha (1988), não era devido somente à rejeição do ajuste recessivo proposto pelo órgão, mas também para evitar ocasionais julgamentos na jurisdição de Nova York, além de fazer uma série de exigências para a renegociação da dívida<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme Zaverucha (1998, p. 4), “Ele [Ulisses Guimarães] explicou porque não disputou com José Sarney o direito de substituir o Presidente Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse: ‘Eu não fui ‘bonzinho’ coisa nenhuma. Segui as instruções dos meus juristas. O meu ‘Pontes de Miranda’ estava lá fardado e com a espada me cutucando que quem tinha de assumir era o Sarney’”. Tratava-se do general Leônidas Pires Gonçalves.

<sup>2</sup> Divergência entre ambos a respeito do prolongamento do congelamento dos preços, aos moldes da renegociação da dívida externa, às taxas de juros elevadas, entre outras, tornaram-se públicas e acabaram desgastando Francisco Dornelles (MODIANO, 1992).

<sup>3</sup> Duas semanas após assumir o cargo, Funaro encontrou-se com o secretário do Tesouro norte-americano, James Baker, com o presidente do Federal Reserve, Paul Volcker, e com o diretor-gerente do Fundo, Jacques de Larosière (SALOMÃO; FONSECA, 2016). Logo nesse primeiro encontro, Funaro expôs três condições das quais o Brasil não abdicaria para renegociar sua dívida: a urgência de um programa de ajuste de médio e longo prazos, uma programação para o pagamento da dívida que permitisse a continuidade do crescimento econômico e a aplicação de uma intervenção que levasse em consideração a realidade histórica e social do país (SAMPAIO JÚNIOR; AFFONSO, 1986; SALOMÃO; FONSECA, 2016). A relação atribulada entre o

Durante a segunda metade da década de 1980, contudo, foi o combate à inflação o centro do debate e das políticas econômicas (MODIANO, 1992). A inflação brasileira, com o insucesso das medidas mais ortodoxas do período 1981-1984, aparecia aos analistas como tendo uma dinâmica própria, especial, em que a inércia inflacionária sobre a demanda e a oferta preconizava que a terapêutica estivesse na desindexação da economia (LOPES, 1985; MODIANO, 1992). Para que a inflação inercial fosse eliminada, duas propostas inovadoras apareceram já em 1984: a proposta de Pêrsio Arida e Lara Resende (1985) — apelidada de “Larida”, propunha a desindexação dos preços por meio da introdução de uma nova moeda indexada, que circularia concomitantemente ao cruzeiro — e a proposta de Lopes (1985) — conhecida por “choque heterodoxo”, que consistia de um congelamento temporário de salários e preços para, em seguida, haver a descompressão dos preços e possibilitar o reajuste dos preços relativos da economia (MODIANO, 1992).

Sob o pretexto de “desincompatibilizar” os ministros que concorreriam às eleições de novembro de 1986, em 14 de fevereiro daquele ano houve uma primeira reforma ministerial, que explicitava o anseio de Sarney de montar a sua própria equipe — que, esperava-se, demonstraria maior lealdade ao presidente do que às cúpulas partidárias (SALOMÃO, 2016). Manteve-se o Ministro da Fazenda, Dílson Funaro, e a estratégia básica para a composição do novo ministério esteve no loteamento de cargos para indicados pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e pelo PMDB — com a diferença que, desta vez, os ministros seriam de confiança pessoal do presidente da República<sup>4</sup> (SALOMÃO, 2016).

O Plano Cruzado foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 2283 de 27 de fevereiro de 1986 (BRASIL, 1986a), que dispunha sobre a nova unidade do sistema monetário brasileiro, sendo revisado definitivamente pelo Decreto-Lei 2284 de 10 de março de 1986 (BRASIL, 1986b). Resumidamente, as principais medidas do Plano eram as seguintes:

- a) a moeda nacional passava a ser denominada cruzado — sendo um cruzado equivalente a mil cruzeiros — e obrigava a conversão das obrigações de pagamentos para a nova moeda na data de pagamento;

---

governo brasileiro e os credores internacionais permaneceria assim nos meses seguintes — e ainda pioraria no futuro.

<sup>4</sup> Os novos titulares empossados foram os seguintes: Celso Furtado (Cultura), Deni Schwartz (Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente), Íris Resende (Agricultura), Jorge Bornhausen (Educação), José Hugo Castelo Branco (Indústria e Comércio), Sepúlveda Pertence (Procuradoria Geral da República), José Reinaldo Tavares (Transportes), Marco Maciel (Casa Civil), Paulo Brossard (Justiça), Rafael de Almeida Magalhães (Previdência), Abreu Sodré (Relações Exteriores), Roberto Santos (Saúde), Saulo Ramos (Consultoria Geral da República) e Vicente Cavalcanti Fialho (Irrigação, pasta extraordinária criada em 7 de fevereiro).

- b) era extinta a correção monetária das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), que passam a se chamar Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs), e extingue-se a correção monetária;
- c) em 1º de março de 1986, o salário-mínimo passava a valer Cz\$ 804,00 e concedido abono salarial de 8%, além de salários e remunerações passarem a ser reajustados, automaticamente, sempre que a variação acumulada do IPC atingisse 20% a partir da data-base de reajuste — o que ficou conhecido como “gatilho salarial”;
- d) ficavam congelados todos os preços, tarifas e serviços nos níveis do dia 27 de fevereiro de 1986 e nenhuma empresa, salvo prévia autorização do Conselho Interministerial de Preços (CIP), poderia repassar para os preços de seus produtos ou serviços reajustes ou aumentos relativos aos acordos coletivos;
- e) órgãos oficiais exerceriam vigilância sobre a estabilidade de todos os preços, mas qualquer pessoa física poderia informar às autoridades competentes infrações de empresas quanto ao congelamento de preços ou ao desabastecimento de produtos — popularmente, tais cidadãos tornaram-se conhecidos como “os fiscais do Sarney”

A última alínea desse sintético resumo fez com que o País ficasse em frenesi: o consumidor estava empoderado, podendo denunciar preços e, num caso famoso, “fechar o supermercado”. A inflação imediatamente cai, ao passo que aumenta a popularidade do presidente e de seu ministro da Fazenda<sup>5</sup>. No entanto, não há no Plano, e nem nas leis e decretos-leis que viriam a seguir, reformas fiscais e monetárias que dessem sustentação à política mitigação inflacionária.

Pelo contrário: em 6 de junho do mesmo ano, Sarney propõe o “I PND da Nova República” (I PND-NR), que estabeleceria novas diretrizes para o crescimento econômico brasileiro, desta vez com maior destaque para o setor privado (BRASIL, 1986c). A equipe econômica mostrava-se dividida entre apoiar mais veementemente o combate à inflação e entre dar vazão a um plano de crescimento (FARIA, 1986). No entanto, prevaleceria a vontade do presidente e a lei do I PND-NR estabeleceria, entre outras coisas, que: “o governo recusa a recessão como alternativa de política econômica” e manifestava-se o comprometimento com a erradicação da pobreza, a gradual recuperação do salário real e o combate à desigualdade social (BRASIL, 1986c). Além disso, em especial, o Plano

---

<sup>5</sup> A popularidade e empolgação com o Plano Cruzado em 1986 chegou a render música do sambista Bezerra da Silva, “A Rasteira do Presidente”, cujo refrão versa: “E não é mole não, / Vivendo dessa maneira, / Eles inventaram essa tal de inflação, / E o Presidente, deu aquela rasteira, / Não é mole não.”

preconizava a urgência da retomada do crescimento econômico e exprimia o credo de que a capacidade produtiva do País estava preparada para tal:

A retomada do crescimento da economia brasileira está pronta para crescer de forma sustentada e superar a recessão dos últimos anos. O parque industrial e o setor agropecuário são modernos e competitivos, segundo padrões internacionais. Há mão-de-obra capacitada. O setor privado é dinâmico, encontra-se capitalizado e pronto para ser o propulsor do crescimento. (BRASIL, 1986c).

O governo, desse modo, comprometia-se a uma dupla missão: o controle da inflação e o crescimento econômico. Por isso, mas também — talvez, sobretudo — por finalidade política, o congelamento de preços do Plano Cruzado foi muito além daquele período inicialmente concebido. O partido do governo, porém, pôde capitalizar a popularidade da estratégia nas eleições diretas para governadores dos estados em novembro de 1986: todos os candidatos do PMDB foram eleitos, com exceção do estado do Sergipe. Era uma vitória retumbante, influenciada pelo jogo político em volta do plano de estabilização monetária.

Seis dias após as eleições, contudo, seria findado o Plano Cruzado e era editado o Plano Cruzado II, que preconizava, sumariamente, a liberação (parcial) dos preços dos produtos e serviços, o reajuste dos aluguéis, o aumento do imposto sobre bebidas e cigarros, além da elevação das tarifas dos serviços públicos, entre outras modificações. A recepção da população foi de claro desapontamento: houve protestos, depredações, saques e incêndios, episódio que ficou conhecido como “badernaço” (FARIA, 2018). Na prática, o que ocorreu foi uma disparada dos preços e, com isso, o total fracasso do plano (MODIANO, 1992).

A perda de apoio de Sarney, após a trégua ocorrida durante o Plano Cruzado, fez com que as eleições para a Assembleia Constituinte fossem mobilizadas pela forte atuação da oposição, que teve forte apoio popular. Eleitos em 1986, os constituintes tomariam posse em 1987. Em paralelo, Sarney passa a distribuir concessões de redes de rádio e televisão como moeda de troca para obter apoio às eleições da Assembleia<sup>6</sup> (MOTTER, 1994).

Em meio a isso, veio a moratória da dívida externa em fevereiro de 1987. Para Batista Júnior (1997), era a única resposta possível para a defesa do país. Para Salomão e Fonseca (2016), por outro lado, o governo se utilizou da moratória para buscar angariar apoio político após o insucesso do Plano Cruzado. A moratória, porém, não rendeu os dividendos políticos esperados pelo governo, uma vez que a opinião pública não percebeu nenhum benefício da

---

<sup>6</sup> Segundo Miranda (1995), “Além dos canais de TV, Sarney distribuiu 632 rádios FM e 314 rádios AM, mais da metade concedidos nos últimos nove meses da Constituinte, entre janeiro e outubro de 1988, quando conseguiu fazer aprovar dois temas de seu interesse: o presidencialismo e os cinco anos de mandato”. (MIRANDA, 1995, p. 4).

medida, e levaria à demissão de Funaro em abril de 1987, sendo ele substituído por Luiz Carlos Bresser Pereira: “Hostilizado pela opinião pública e submetido a pressões externas, Sarney decidiu que tal estratégia de negociação traçada pela equipe do Ministério da Fazenda não mais seria levada adiante.” (SALOMÃO; FONSECA, 2016, p. 796). Salomão e Fonseca (2016), a propósito, apresentam dados e evidências que indicam que as contas externas eram administráveis, sendo, portanto, uma decisão de cunho político, visando adquirir credibilidade perante à população.

Ainda em 1987, em 12 de junho, foi instituído um novo plano de estabilização para a economia brasileira, que ficou conhecido como Plano Bresser. Mais uma vez, recorria-se ao congelamento de preços, câmbio e salários (por 90 dias) como estratégia para a contenção da inflação (BRASIL, 1987). Sob a gestão de Bresser Pereira, foi ratificada a moratória, além de crescerem no segundo semestre protestos empresariais (sobretudo no setor automobilístico) e greves de trabalhadores, com o que alguns reajustes passam a ser liberados (MODIANO, 1992). Bresser tenta ainda convencer Sarney a realizar uma reforma tributária, no que, tal qual na contenção da inflação, fracassaria (MACARINI, 2009). Seria substituído no cargo de ministro da Fazenda por Maílson da Nóbrega, que assumiu em janeiro de 1988.

Ao mesmo tempo, passaria a ser discutida a nova Constituição. A Assembleia Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987, discutiria uma miríade de questões, muitas das quais oriundas dos debates sobre direitos e deveres oriundas da ditadura militar. A “Constituição Cidadã”, como ficaria conhecida, foi aprovada em 22 de setembro de 1988 e promulgada pelo presidente Sarney em 5 de outubro do mesmo ano. Foram aprovadas, por exemplo, uma série de medidas que reestabeleciam a democracia plena, tal qual as eleições diretas para a presidente, governadores e prefeitos municipais, o direito ao voto por analfabetos, a legalização de partidos outrora excluídos do processo — como o Partido Comunista (ALSTON et al, 2016a; ARANTES; COUTO, 2019). Arantes e Couto (2019, p. 14) aduzem que “a Constituição deitou raízes e passou a estruturar a vida do país em diversas dimensões, da política à economia, dos direitos individuais e coletivos às políticas públicas, do funcionalismo às finanças públicas, dentre inúmeras outras”.

O extenso texto da Constituição fora finalmente promulgado em 5 de outubro de 1988, com grande discurso de Ulisses Guimarães, que asseverava: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca.” (GUIMARÃES, 1988). Alston et al (2016a) elencam que a Constituição de 1988 consubstancia a crença em um “novo contrato social”, embora a nova instituição incorporasse velhos elementos que podem ser vistos como

contraditórios. Além disso, a nova Carta fora sem precedentes com relação à inclusão e à participação de distintos setores da população, o que, ao fim e ao cabo, alterariam a trajetória institucional brasileira (ALSTON et al, 2016a).

Lima e Vasconcelos (2019) acrescentam que a nova Constituição tinha a missão de afastar o país do autoritarismo dos últimos anos, buscando a promoção de uma sociedade mais igualitária e inclusive. Para tanto, foi além da tradicional atribuição de direitos políticos e garantias individuais, incorporando uma miríade de direitos sociais com relação a educação, saúde, segurança, lazer, assistência social, entre outros: “A escolha clara foi atribuir ao Estado, e não apenas aos particulares, a responsabilidade de efetivar esses direitos, quer por meio da prestação de serviços, quer por meio da regulação do mercado.”<sup>7</sup> (LIMA; VASCONCELOS, 2019, p. 83). Para Arantes e Couto (2019), aliás, ampliou-se a base para avaliação do poder público:

Pode-se dizer que outros tantos mecanismos são úteis ao *enforcement* da Constituição, tais como a separação de poderes e funções (que impede a concentração num mesmo ramo e promove controles recíprocos na forma clássica dos *checks and balances*), a criação de órgãos específicos de controle interno e externo até a adesão a tratados internacionais, incorporando âncoras externas ao texto constitucional. (ARANTES; COUTO, 2019, p. 17).

É durante o processo constituinte, também, que surge o denominado “centrão”, um bloco político com indivíduos ao centro ou à direita, sobretudo fisiológico, baseado em pessoais, que passaria a ter cada vez mais influência na vida política do País (CHAPOLA, 2018; VIZEU, 2019). Os parlamentares desse bloco<sup>8</sup>, em essência, negociavam aprovações de leis em troca de benefícios e cargos públicos (CHAPOLA, 2018; VIZEU, 2019).

Enquanto isso, na seara econômica, o ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega havia prometido que não encamparia “medidas heroicas” no combate à inflação, realizando somente ajustes pontuais — o que ficou conhecido como “política econômica do feijão com arroz”. À medida que o tempo passou, contudo, novamente seria lançado um novo plano de estabilização, o Plano Verão, instituído em 15 de janeiro de 1989. Quarto programa de estabilização do governo Sarney, o Verão insistia no congelamento de preços (por prazo indeterminado) e criava uma nova moeda, o cruzado novo. Além disso, preconizava o

<sup>7</sup> A análise econômica da nova Carta foge ao escopo do presente trabalho. No entanto, sinteticamente, seguindo Franco (2017), “o fato é que a inflação elevada turvava as percepções sobre o que se passava e não havia nenhum espaço, tampouco estatísticas que apoiassem conceitos como o de dominância fiscal ou que permitissem um debate elaborado sobre as causas fiscais dos juros elevados, sobretudo numa Assembleia contagiada pelo voluntarismo” (p. 453-454).

<sup>8</sup> À época, o centrão era formado, basicamente, por cinco partidos: PDC, PDS, PFL, PL e PTB, além de partes do PMDB. Uma parcela do PMDB, dissidente, viria a formar o PSDB (CHAPOLA, 2018; VIZEU, 2019)

aumento da taxa de juros e a redução dos gastos públicos, embora não estabelecesse nenhuma regra de ajuste fiscal. (MODIANO, 1992a).

A entrada em vigor da nova Constituição coincidiu, em nível mundial, com a crescente abertura do comércio internacional. Cada vez mais, os países em desenvolvimento passaram a se orientar por aquilo que foi denominada “Consenso de Washington”, um conjunto de medidas formulado e apresentado por economistas das principais instituições financeiras (como o FMI, o Banco Mundial e o Tesouro Nacional dos EUA) com a finalidade de ajustar macroeconomicamente os países que passavam por dificuldades. As “dez regras” estabelecidas no documento eram, resumidamente, as seguintes (BIRDSALL; DE LA TORRE; CAICEDO, 2010):

- a) Disciplina fiscal: déficits fiscais devem ser pequenos o bastante para serem financiados sem recorrer a impostos inflacionários;
- b) Reorientação dos gastos públicos: os gastos públicos devem se afastar de projetos politicamente populares, mas injustificados economicamente (como burocracias inchadas, subsídios indiscriminados, elefantes brancos) e serem direcionados para áreas negligenciadas com alto retorno econômico e com potencial para melhorar a distribuição de renda e para promover uma ampla provisão de serviços essenciais pró-crescimento e para os mais pobres, como educação, saúde e investimento em infraestrutura;
- c) Reforma tributária: necessita-se ampliar a base tributária e adotar alíquotas marginais moderadas, além de a tributação de juros sobre ativos mantidos no exterior (“*flight capital*”) ser uma prioridade no médio prazo;
- d) Taxas de juros reais positivas: precisam ser determinadas pelo mercado;
- e) Taxas de câmbio competitivas: é necessária a manutenção de uma taxa de câmbio em nível competitivo para induzir rápido crescimento das exportações não tradicionais;
- f) Liberalização do comércio: restrições quantitativas ao comércio devem ser substituídas por tarifas e, estas, gradualmente reduzidas;
- g) Investimento estrangeiro direto: as barreiras à entrada de empresas e produtos do exterior devem ser abolidas, de modo que empresas nacionais e estrangeiras possam competir em pé de igualdade;
- h) Privatização: empresas estatais têm de ser privatizadas;
- i) Desregulamentação: governos precisam abolir regulamentações que impeçam a entrada no mercado ou que restrinjam a concorrência, mas garantir as que

regulamentações justificadas por critérios como segurança, proteção ambiental ou supervisão prudencial de instituições financeiras;

- j) Direitos de propriedade: o sistema legal deve fornecer direitos de propriedade seguros sem custos excessivos, além de torná-los disponíveis ao setor informal.

Essas diretrizes, de maneira intencional ou não, fomentaram a campanha presidencial de Fernando Collor de Mello no pleito de 1989. Após mais uma tentativa fracassada de combater a inflação com a política do “feijão com arroz” do ministro Mailson da Nóbrega, Sarney passaria o mandato com baixa aprovação popular para o próximo presidente civil, este finalmente ungido pelo voto popular direto. As eleições de 1989, a propósito, mostraram-se inusitadas quanto ao número de candidatos: foram 22, entre os quais políticos já com sucessivos mandatos a nível nacional — tais como Mário Covas (PSDB), Paulo Maluf (PDS), Ulisses Guimarães (PMDB), Leonel Brizola (PDT), Aureliano Chaves (PFL), entre outros — e alguns com, até então, visibilidade eleitoral relevante, embora sem ter cargos majoritários em grandes centros— casos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Fernando Collor de Mello, candidato pelo pouco expressivo Partido da Renovação Nacional (PRN).

Finalmente, vieram a se confrontar no segundo turno das eleições dois candidatos antagônicos: Lula e Collor. Ambos, aproveitando-se da baixa popularidade do então presidente José Sarney, criticavam-no veementemente, além de deixarem explícitas as diferenças entre seus concorrentes planos de governo. Collor, tendo sua campanha baseada na bandeira da “caça aos marajás”<sup>9</sup>, ao cabo, venceu as eleições com 53,03% dos votos válidos, prometendo “moralizar o país”, combater a inflação, aumentar a eficiência estatal e dar fim à corrupção.

Para Brasília Sallum Júnior, (2011), o fracasso da estabilização econômica do Plano Cruzado fez com que crescessem as críticas ao nacional-desenvolvimentismo e à condução da economia pelo Estado. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, estava em voga o liberalismo de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, que iam de encontro ao que propunham Lula e Brizola. Dessa forma, paralelamente à modificação da ordem internacional, a abertura inicialmente tímida havida durante o governo Sarney deu lugar a uma mais arrojada política econômica liberal sob Collor (CASARÕES, 2011).

Logo em seu segundo dia de governo, no dia 16 de março de 1990, Collor chocou o País — para o bem e para o mal — com um plano de estabilização da inflação, o Plano Brasil Novo, que ficou conhecido como “Plano Collor”. Em resumo, as reformas econômicas do

---

<sup>9</sup> Tratava-se de uma alusão a servidores públicos que recebiam altos salários, o que veio a ganhar grande repercussão entre a população.

Plano Collor, capitaneado pela ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, estabeleciam uma série de medidas de finanças públicas, política cambial, política de rendas, de comércio exterior e sobre a administração pública (CARVALHO, 2003). A medida decisiva do plano, contudo, foi o bloqueio de todos os ativos financeiros que excedessem a quantia de 50 mil cruzeiros (à época, no câmbio oficial, US\$1.300; no paralelo, US\$ 610) (CARVALHO, 2003).

Lavínia Barros de Castro (2013) argumenta que o Plano Collor sofreu inúmeras críticas de economistas, ao passo que Alexandre Andrada (2018) expõe uma série de opiniões acadêmicas que viam, à época, com bons olhos a estratégia adotada, muitas inclusive bastante lisonjeiras ao plano. Indiferentemente a isso, é preciso atentar que a intenção com o bloqueio dos ativos financeiros era enfrentar, de chofre, três problemas (CARVALHO, 2006):

- a) a explosão da demanda em momentos de queda abrupta da inflação, além da tendência de monetização acelerada;
- b) as decorrências da “moeda indexada” e da liquidez dos haveres financeiros; e
- c) as dificuldades oriundas das condições de financiamento da dívida pública.

Apesar do apoio acadêmico inicial, Traumann (2018, p. 102) relata a percepção das pessoas à época da seguinte forma: “em setembro de 1990, o Plano Collor já era um cadáver insepulto aos seis meses”. Para Cysne (1990, p. 382) “teoricamente imprevisível, pois representou a opção por uma alternativa de alto risco e reduzidas chances de compatibilizar crescimento sustentado com preços estáveis”. A popularidade do presidente havia caído de um patamar de pouco acima de 70% para 35%. Nas palavras de Delfim Netto (2010), o Plano Collor foi algo extravagante: “O plano não foi um ato de coragem, mas de desespero. Deixou-se a inflação ir tão longe que era preciso uma medida drástica. O Plano Collor não provocou um choque virtuoso, que estimula o espírito animal do empresário.”.

O insucesso do plano econômico levou ao Plano Collor II, que tornaria a fazer uso do congelamento de preços e salários, já antes malogrado. Além disso, houve a extinção do *overnight* e dos bônus do Tesouro Nacional (BTN e BTN fiscal), entre outros indexadores, além da criação da taxa referencial (TR) para o mercado financeiro. Com o intuito de promover a concorrência industrial, iniciou-se também um programa de redução das tarifas de importação — o novo choque econômico, porém, não teve os efeitos esperados, de modo que, com a recessão e a inflação, cresceu também o descontentamento da população com a política econômica do governo Collor, tendo como resultado foi a demissão da ministra Zélia Cardoso de Melo e sua equipe em 9 de maio de 1991 (BRESSER-PEREIRA, 1992; TRAUMANN, 2018). Nas palavras de Delfim Netto (*apud* TRAUMANN, 2018, p. 103), o segundo Plano

Collor, por fim, só teve como resultado a criação de uma recessão econômica, dado que “O plano não foi um ato de coragem, mas de desespero”. Para Sallum Júnior e Casarões (2011, p. 183), Collor, além disso, “[...] não aproveitou o prestígio político dos primeiros tempos e nem mesmo o que ainda lhe restava depois de um ano de mandato para negociar uma coalizão de governo com os partidos com que tinha afinidade política e aspiravam por recursos do Executivo.”.

Além de o novo plano ser malsucedido, tal qual seu predecessor, passaram a ocupar as páginas de jornais e noticiários televisivos denúncias de corrupção do presidente, acusado por seu irmão de participar de um esquema fraudulento gerenciado pelo seu gesto de campanha, Paulo César Farias, o que levaria a um processo de impeachment no Congresso Nacional (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011). Collor — em uma manifestação de que, futuramente, viria a se arrepender (COLLOR *apud* MORAES NETO, 2009) —, visando a demonstrar que era ainda popular, convoca o povo a ir às ruas vestido de uma das cores da bandeira nacional (MORAES NETO, 2009). As ruas, no entanto, se encheram de protestantes com roupas pretas e caras-pintadas, pedindo o impeachment do presidente, o que ficou conhecido como “domingo negro”. Era o começo do fim do governo Collor. No ocaso de dezembro, certo de sua derrota, Collor resolveria abdicar do cargo para manter seus direitos políticos, o que acabou não ocorrendo, uma vez que o Senado Federal acabou por bani-lo da vida pública por oito anos (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011).

Collor havia sido eleito prometendo um Estado moderno, eficiente e que “[...] realmente preste serviços à nossa comunidade [...] um Estado que não seja interventor, que não seja paternalista, que não seja clientelista; um Estado que deixe as forças de mercado trabalharem [...]” (MELLO *apud* SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011, p. 167).

O maior problema de Collor era sua maneira de ser. Sua boa aparência e queda por esportes arriscados o haviam tornado o político brasileiro mais telegênico em muitas décadas. [...] No entanto, a boa aparência não conseguia esconder uma atitude arrogante, própria de uma fase anterior da política brasileira. [...] Estava habituado a fazer poucas concessões ao lidar com outros políticos. Parecia a encarnação do “coronel” da política nordestina, acostumado a mandar. (SKIDMORE, 2000, p. 35, *apud* SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011).

Zaverucha (1998), a propósito da participação dos militares nesse processo, realça que “As Forças Armadas foram consultadas sobre o impedimento de Collor e deram sua anuência à assunção de Itamar Franco. O novo presidente terminou nomeando nove militares para o seu ministério, cifra recorde no presidencialismo civil brasileiro.” (ZAVERUCHA, 1998, p. 4).

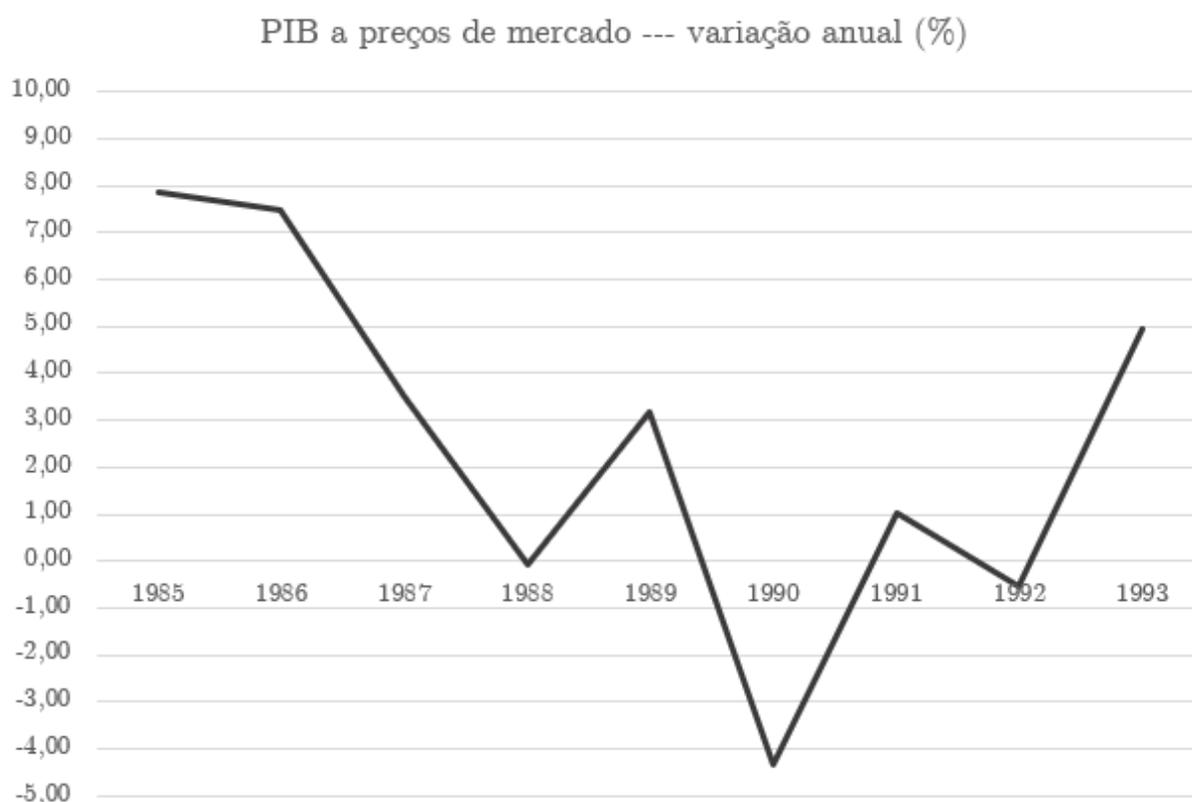
Dessa forma, atesta-se: apesar de o poder, *de jure*, não estar em *manu militari*, os generais do Exército continuaram exercendo poder sobre os presidentes civis.

Em suma, Collor, ao assumir, havia prometido deixar “a direita indignada e a esquerda perplexa”. Foi o que de fato aconteceu, mas de maneira muito distinta daquela que pretendia.

### 6.1.2 Resultados econômicos e políticos

Ao analisar a evolução do PIB ao longo dos anos entre 1985 e 1993, percebemos que há um padrão de comportamento algo errático, isto é, com quedas bruscas e períodos de recuperação. Destaca-se, como pode ser visto no Gráfico 10 abaixo, a recessão de 1990 — em que o PIB decresceu 4,35% perante o ano anterior, maior queda desde, pelo menos 1964 —, fruto do tratamento de choque dado à inflação naquele ano.

Gráfico 10 - Variação anual do PIB a preços de mercado (1985-1993)



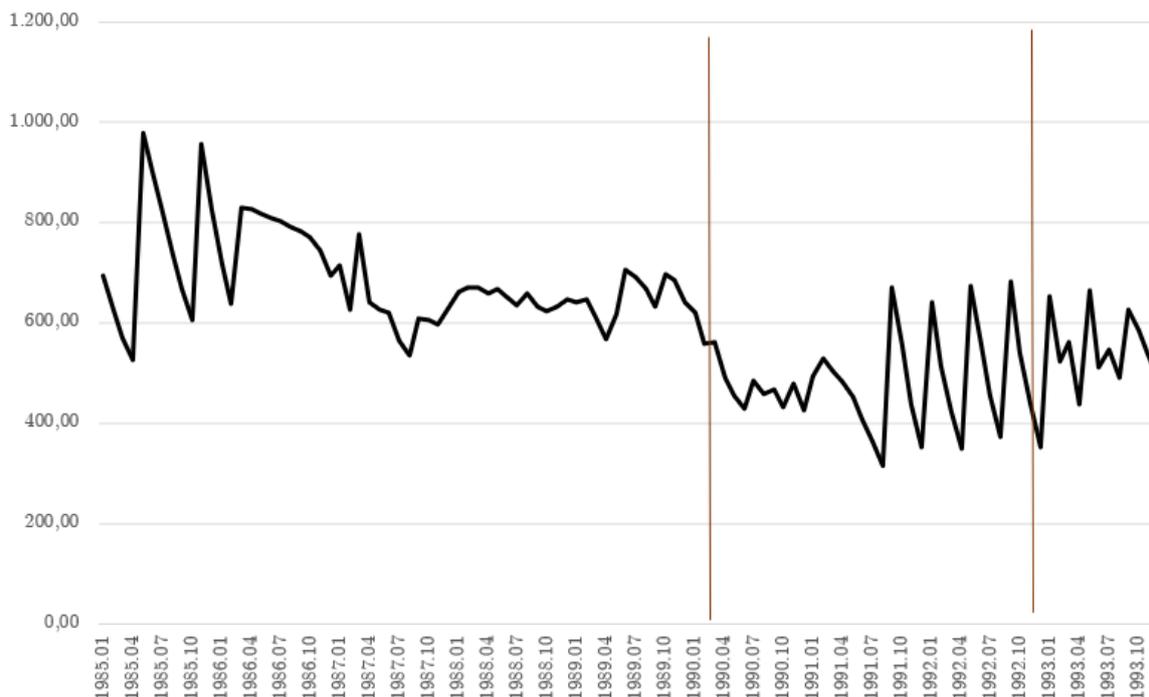
Fonte: elaborado pelo autor com dados de Ipeadata (2021).

Quanto à política salarial, apesar de ter havido uma grande recomposição nos meses de maio de 1985 e maio de 1986, durante o governo de José Sarney, devido aos altos índices de inflação, o salário-mínimo real geralmente oscilou, em valores de janeiro de 2021, entre R\$

600 e R\$ 800. Já no governo Collor e Itamar, apesar de aumentos expressivos no valor nominal nos reajustes do salário-mínimo, como se percebe no Gráfico 11 a seguir, há uma queda de nível no salário-mínimo real, não raramente ficando abaixo dos R\$ 500 (em valores de janeiro de 2021).

Gráfico 11 - Salário-mínimo real (1985-1993)

Salário mínimo real (R\$ de janeiro de 2021)

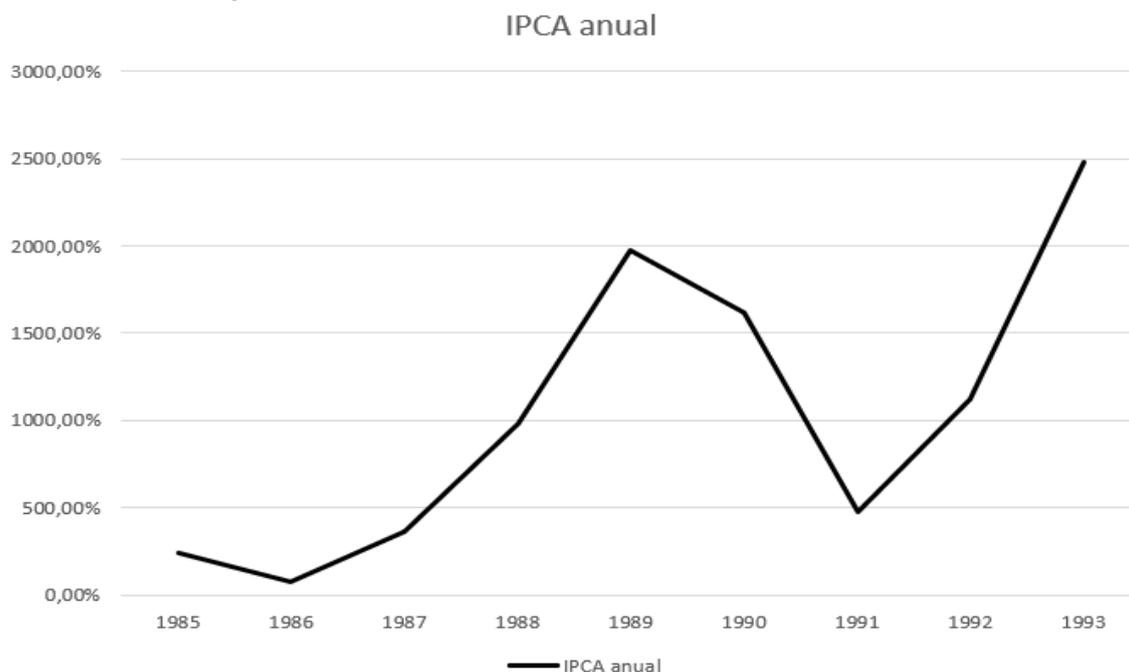


Fonte: Ipeadata (2020).

Nota: as linhas verticais referem-se às datas das mudanças de mandato durante o período.

Com relação à inflação anual, o Gráfico 12 ilustra claramente os principais choques ocorridos nos governos de Sarney e Collor: o Plano Cruzado, em 1986, e o Plano Collor, em 1990 — que teve efeito apenas nos meses iniciais —, e o Plano Cruzado II, já em 1991. Todos esses planos tiveram apenas sucesso momentâneo no combate à inflação, sendo seguidos por retomadas do comportamento inflacionário.

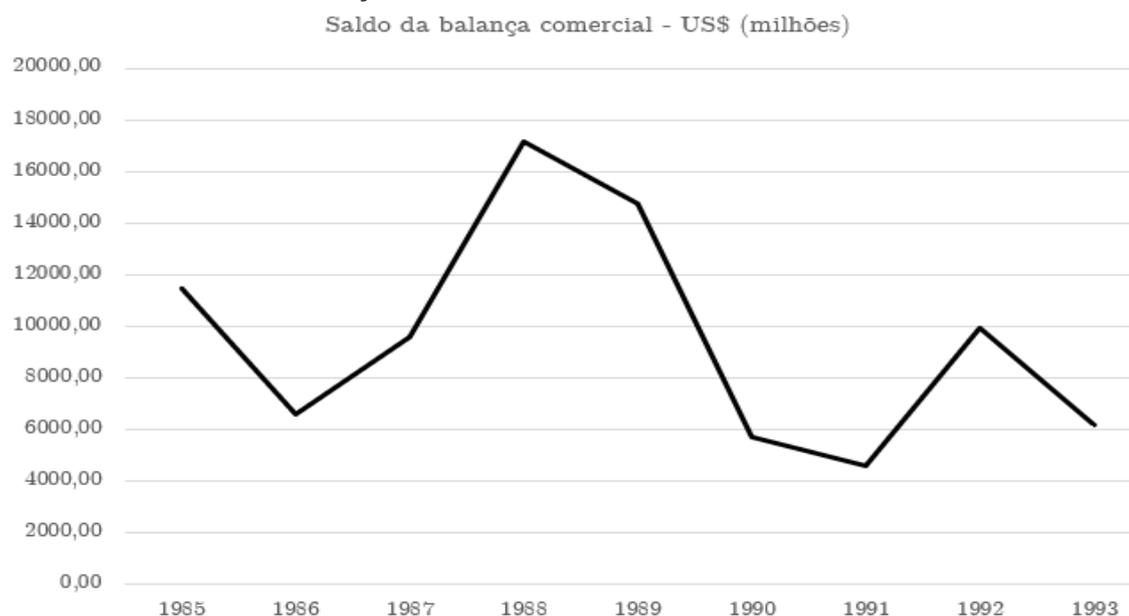
Gráfico 12 - Inflação anual (IPCA) (1985-1993)



Fonte: Ipeadata (2020)

O Gráfico 13 exibe o comportamento da balança comercial brasileira entre 1985 e 1993, que se mostrou sempre superavitária, em parte pela desvalorização das moedas brasileiras com relação ao dólar no período, além das medidas de restrição à importação de mercadorias e serviços.

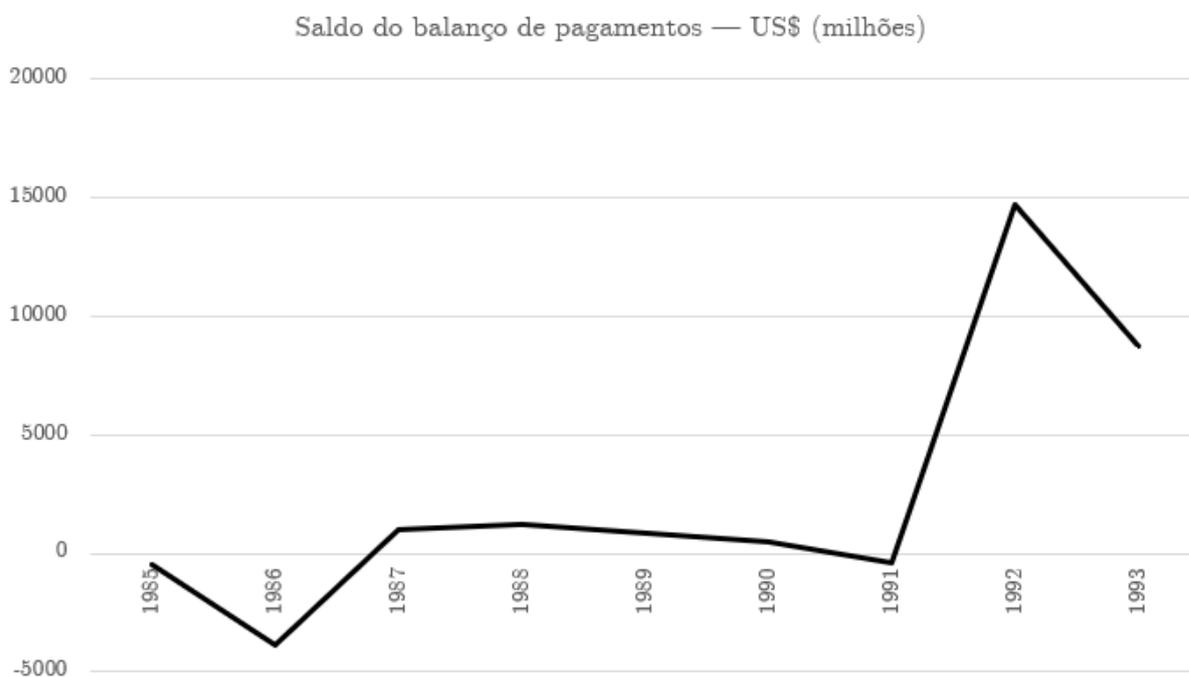
Gráfico 13 - Saldo da balança comercial entre 1985 e 1993



Fonte: Ipeadata (2020).

O gráfico do saldo do balanço de pagamentos, por sua vez, reflete a dificuldade brasileira em atrair divisas à época — à exceção de 1992 e 1993 —, levando inclusive à moratória da dívida externa em 1987. Contribuiu para isso, sobretudo nos anos de 1985 e 1986, uma severa seca que atingiu a produção agrícola do Centro-Sul do país, que contribuíram para uma explosão de preços e, também, para a diminuição do *quantum* exportado (SALOMÃO; FONSECA, 2016).

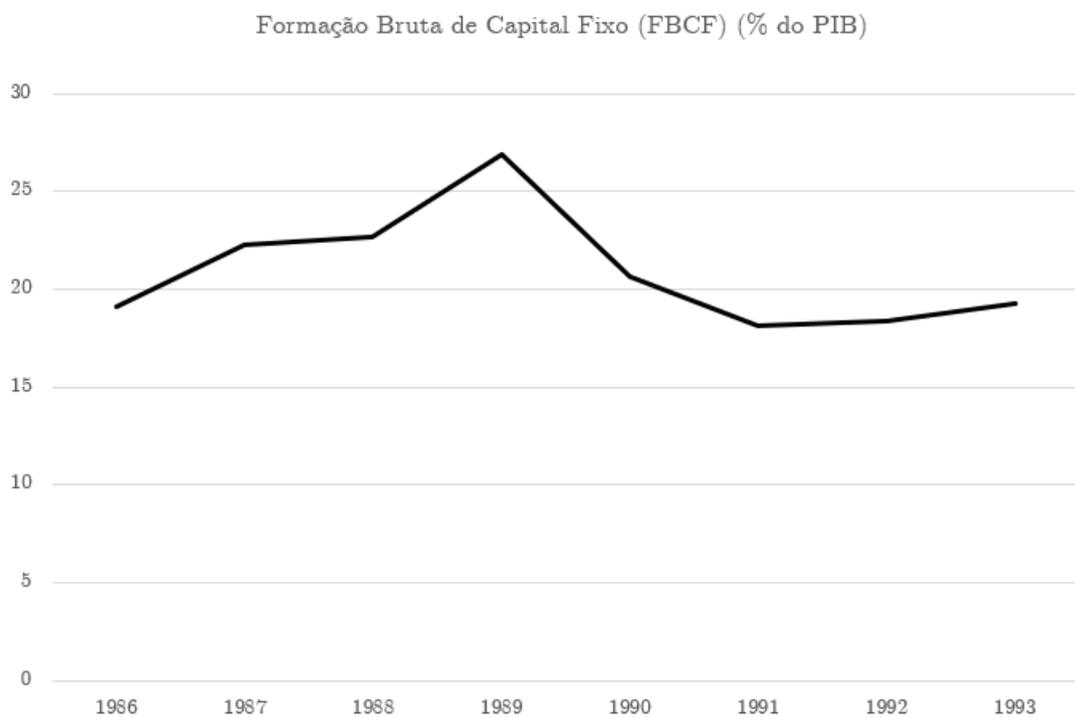
Gráfico 14 - Saldo do balanço de pagamentos (1985-1993)



Fonte: Ipeadata (2020).

A formação bruta de capital fixo, comparativamente ao período anterior — em especial aos anos do “milagre econômico” e aqueles do governo Geisel —, embora tenha sofrido uma queda, continuou em níveis próximos a 20% do PIB, à exceção de 1989, em que ficou inclusive além dos 25% (GRÁFICO 15). As estratégias, contudo, foram distintas: Sarney, inconfessadamente, buscava desenvolver a economia através do poder das estatais e do protecionismo (mantendo, por exemplo, a Política de Incentivo à Informática de 1984 e criando a Lei do Software Nacional em 1988, por exemplo), enquanto Collor passou a privilegiar o investimento estrangeiro.

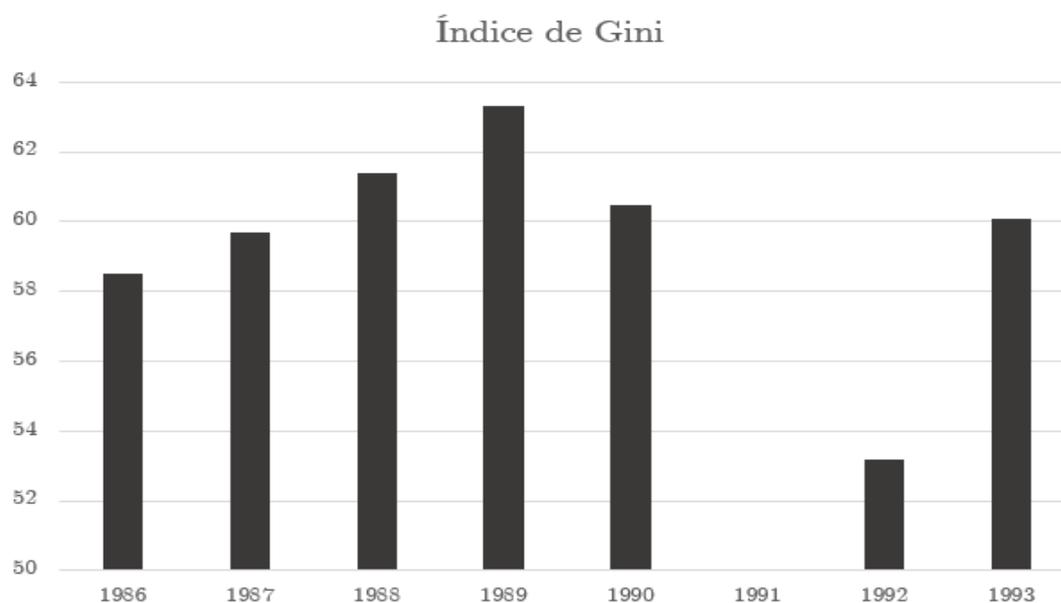
Gráfico 15 - Formação bruta de capital fixo (FBCF) como proporção do PIB (1985-1993)



Fonte: Ipeadata (2020).

A desigualdade social, refletida no índice de Gini (GRÁFICO 16), demonstra os efeitos da crescente inflação. Por três anos consecutivos, entre 1987 e 1989, o país apresentou aumento da desigualdade devido à redução da renda *per capita* média, em especial, do trabalhador assalariado e informal.

Gráfico 16 - Evolução do índice de Gini no período 1985-1993

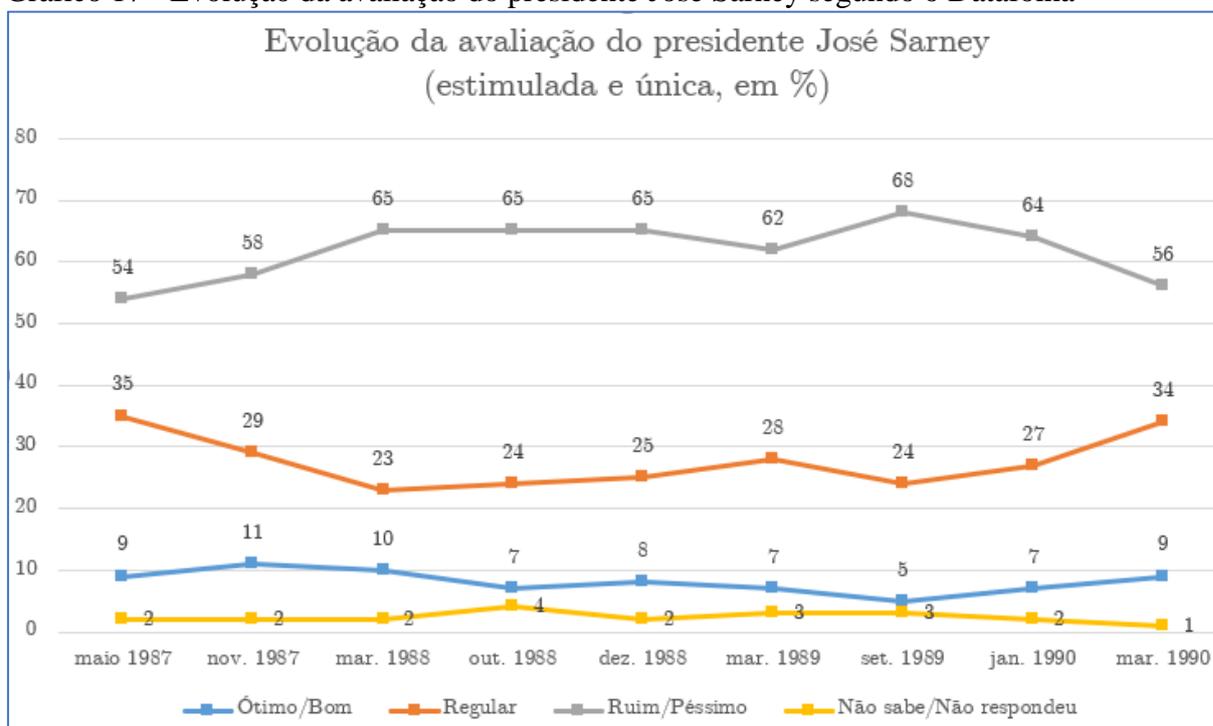


Fonte: Ipeadata (2020).

### 6.1.2.1 Popularidade ao longo do mandato

No auge do Plano Cruzado, de acordo com o Ibope, o programa econômico de Sarney e sua equipe, fez com que o governo fosse considerado bom ou ótimo por 72% do eleitorado. (BRAMATTI, 2008). Isso viria a mudar rapidamente: as pesquisas do Datafolha, realizadas a partir de março de 1987 demonstram a insatisfação da população a respeito do governo de José Sarney após o fracasso do Plano Cruzado (GRÁFICO 17).

Gráfico 17 - Evolução da avaliação do presidente José Sarney segundo o Datafolha



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Metodologia... (2013a).

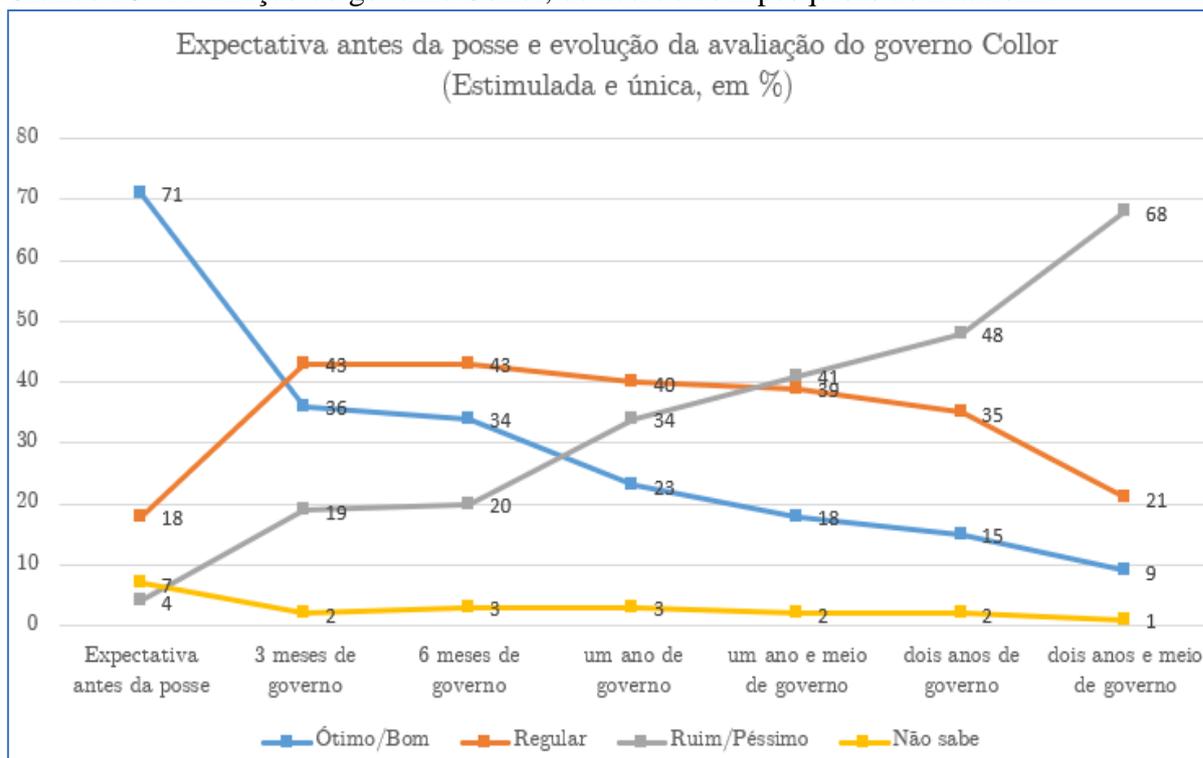
Ao avaliar o governo de Fernando Collor, Sallum Júnior e Casarões ressaltam que, enquanto possa ter havido, durante o governo Sarney, riscos à governabilidade, não seria isso que levaria a uma crise política de tal monta que resultasse em renúncia ou impeachment do então presidente. Sallum Júnior e Casarões (2011) apontam:

O governo anterior, presidido por José Sarney, manteve-se quase todo o tempo com prestígio popular muito baixo. Com exceção dos meses que se seguiram ao Plano Cruzado, foi considerado ruim ou péssimo por uma porção que variou entre 50 e 70% da população, e menos de 10% o considerava bom ou ótimo. (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011, p. 177).

Denúncias de corrupção também não faltaram no governo de José Sarney. Ainda assim, o presidente Sarney conseguiu encerrar seu mandato e passar a faixa presidencial para

o sucessor (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011). Collor assumiria sob muita expectativa, sendo o primeiro presidente eleito diretamente desde o início dos anos 1960. Contudo, logo seu controvertido plano de estabilização econômica mostrou-se um fracasso perante à opinião pública. O Gráfico 18 abaixo demonstra a insatisfação da população com o governo logo após poucos meses de mandato.

Gráfico 18 - Avaliação do governo Collor, de acordo com pesquisas do Datafolha



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Metodologia... (2013b).

O caráter otimista sobre si do então presidente é percebido por Sallum Júnior e Casarões (2011) como típico de uma cultura habituada a um poder centralizador, em que o mandatário compreende, de maneira plebiscitária, que a adesão de grande eleitorado o tornaria imune a críticas, sendo notável a baixa relevância conferida por Collor ao Congresso Nacional de então. Mais, os autores ressaltam, o temperamento personalista do presidente, com a incomum conjuntura político-econômica da época e sua inaptidão ao tratar dos movimentos populares e, mesmo, dos partidos oposicionistas, são fatores que, cabalmente, levaram a sua deposição (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011).

## 6.2 ANÁLISE DO PERÍODO A PARTIR DO FRAMEWORK TEÓRICO

A partir do modelo de análise proposto, buscamos nesta seção compreender e avaliar as alternativas da elite política e econômica e da população, em geral, durante os primeiros anos da Sexta República Brasileira. Descrevemos os principais erros e acertos na arena política e econômica. Em resumo, percebemos que os governos de Sarney e Collor buscaram o controle da inflação, mas de maneira fraca, ambígua, ao passo que, no espectro político, em ambos os governos as liberdades civis se expandiram, não negando a legitimidade de seus opositores — ainda que longe de se desvencilharem de certo personalismo.

### 6.2.1 As sucessivas estratégias de combate à inflação

Entre 1985 e 1992, foram tentados sete planos de estabilização da moeda (Cruzado, Cruzado II, Plano Bresser, política do “feijão com arroz”, Plano Verão, Plano Collor, Collor II). Todos, sem exceção, duraram pouco mais do que alguns meses, sendo em seguida abandonados ou, no mínimo, aperfeiçoados. Por que tais planos foram abandonados tão rapidamente ou, alternativamente, por que não persistiram?

Antes de adentrar no tema, é necessário pontuar que, gradativamente, as políticas desenvolvimentistas deram lugar a outras mais voltadas ao controle inflacionário e ao aumento da preocupação com políticas sociais. Essa mudança de crenças, em consonância com Alston *et al.* (2016), deu vazão ao crescente entendimento de que cabia ao Estado tarefas menos arrojadas com relação a investimentos e, ao setor privado, a primazia do crescimento econômico. Assim, como tarefa precípua, deveria o governo federal reestabelecer as “regras do jogo” — inicialmente, através do combate à inflação. Era uma janela de oportunidade que precisava ser aproveitada, política e economicamente.

A conduta dos executores da política econômica, no entanto, não pode ser interpretada como exógena: o comportamento das variáveis econômicas dependerá da interação estratégica entre o governo (enquanto responsável pela política econômica) e o setor privado (FONSECA; MONTEIRO, 2005)<sup>10</sup>. Convém, pois, considerar se a população crê que os

---

<sup>10</sup> Ao analisar a política econômica do governo de João Goulart, Fonseca e Monteiro (2005) sugerem que seja necessário acrescentar ao “cinto protetor” das ideias ortodoxas duas questões: a primeira, é que a função preferência do governo — independentemente de sua orientação ideológica — é positiva para o nível de emprego e produto (seja por preocupações sociais ou meramente políticas); a segunda, admitindo-se a existência de uma Curva de Phillips no curto prazo, versa sobre a possibilidade de que a inflação não antecipada pode elevar o nível de emprego a um patamar acima da taxa natural. Analisaremos, aqui, as políticas de combate à inflação de Sarney e Collor sob o mesmo modelo teórico.

objetivos do governo estão em consonância com suas percepções. De outra maneira: importa, também, a credibilidade das instituições e de que forma a população interpreta os movimentos do governo da ocasião.

Fonseca e Monteiro (2005), pois, seguindo Barro (1986), formulam o problema da seguinte maneira: considerando que  $z_t$  seja a função custo do governo, dependente da inflação corrente ( $\pi_t$ ) e da inflação surpresa ( $\pi_t - \pi_t^e$ ), em que  $\pi_t^e$  reflete a inflação esperada pela população, obtém-se:

$$z_t(\pi_t, \pi_t - \pi_t^e) = \frac{a}{2} \pi_t^2 - b(\pi_t - \pi_t^e) \quad (3)$$

Os coeficientes positivos para  $a$  e  $b$  refletem o fato de os custos aumentarem conforme a inflação corrente  $\pi_t$  — ao passo que e diminuem com a inflação surpresa ( $\pi_t - \pi_t^e$ ). Expansões monetárias que não são antecipadas pelo público são importantes, uma vez que a inflação surpresa pode levar ao aumento do nível da atividade econômica — com o que, espera-se, haja diminuição do nível de desemprego. Caso o governo assume a existência de uma Curva de Phillips, o mesmo pode explorar o *trade-off* entre inflação e desemprego, de modo que governo visa a minimizar o valor presente esperado de seus custos, dado por:

$$E \left[ z_t + \frac{z_{t+1}}{(1+r)} + \dots + \frac{z_T}{(1+r)^{T-t}} \right] \quad (4)$$

Nessa função,  $r > 0$  representa a taxa de desconto no tempo, considerada exógena e constante, ao passo que  $T$  representa o período final. Barro (1986), ao determinar o equilíbrio, supõe a existência de dois comportamentos possíveis para o governo:

- a) no primeiro, o governo está, de fato, comprometido com a meta de inflação anunciada — assim,  $\pi_t^e = \pi_t$  — e considera que a taxa de inflação que minimiza os custos é dada por  $\pi_t = 0$  em quaisquer períodos. Neste caso, o custo para o governo em cada período é dado por  $z(0, 0) = 0$ .
- b) no segundo cenário, o governo age de forma discricionária, assumindo como dada a expectativa de inflação — presente e futura — por parte do público. Assim, há uma taxa de inflação no tempo  $t$  que minimiza o custo ( $\pi_t^m = \frac{b}{a}$ ). O setor privado, buscando não ser enganado, resolve o problema de minimização e escolhe  $\pi_t^e = \pi_t^m = b/a$ . Desse modo, o equilíbrio de Nash do modelo estipula que a inflação surpresa será igual a zero. O custo para o governo, então, será dado por  $z^t = z^m = z(\pi_t, 0) = \left(\frac{1}{2}\right) \left(\frac{b^2}{a}\right) > 0$ , com o que se percebe que há um custo maior

da política discricionária frente ao que seria conseguido com o compromisso governamental com a meta de inflação.

Porém, faz-se necessário incorporar a possibilidade de incerteza da população frente ao tipo de governo com o qual está se deparando. Há dois casos exemplares possíveis: o tipo I é forte e realmente comprometido com o objetivo de não inflacionar, ao passo que o tipo II é fraco, buscando somente minimizar o valor presente esperado dos custos — portanto, sem capacidade ou vontade de assumir o compromisso de conter a inflação.

Naturalmente, o governo sabe qual é o seu próprio tipo. A oposição, contudo, não tem a informação sobre com que espécie de governo está lidando, buscando identificá-la a partir de suas atividades e atitudes, em um processo de *learning by doing* (aprendizagem pela experiência). Assim, como o público não tem condições de conhecer exatamente o tipo de governo com o qual se defronta, há a possibilidade de um governo fraco simular suas atitudes para angariar reputação, escolhendo se passar por forte ao escolher  $\pi_t = 0$ . Desse modo, o governo busca reduzir a expectativa de inflação e minimiza seus custos. Porém, caso o governo seja fraco em seu intuito de coibir a inflação, e dado que o período final (T) é de conhecimento comum, um governo fraco passa a não ter incentivos para disfarçar-se de forte e escolherá, por fim,  $\pi_t = \pi^m = b/a$ .

Isso posto, consideramos que:

- a) seja  $p_t$  a probabilidade de um governo fraco escolher  $\pi_t = 0$  e que a escolha tenha sido não inflacionar nos períodos anteriores;
- b) seja  $\alpha_t$  a probabilidade (subjéitiva) do público em  $t$  de que o governo é e do tipo forte — sendo  $\alpha_0$  de conhecimento comum; e
- c) iii) seja  $p_t^p$  a percepção popular sobre tem de  $p_t$ .

Desse modo, caso o resultado seja em  $t$  é  $\pi_t = 0$ , abrem-se duas possibilidades: ou o governo é do tipo forte (com probabilidade  $\alpha_t$ ), ou trata-se de um governo do tipo fraco (com probabilidade  $1 - \alpha_t$ ) e está mascarando suas atitudes. com probabilidade  $p_t$ . O resultado  $\pi_t = \pi_t^m$  será demonstrado no caso de o governo ser do tipo fraco (probabilidade  $1 - \alpha_t$ ) não buscar disfarçar seu tipo (probabilidade  $1 - p_t$ ).

A partir disso, é possível considerar que a inflação esperada em  $t$  será dada por:

$$\pi_t^e = \pi_t^m (1 - \alpha_t)(1 - p_t^p) \quad (5)$$

Essa é melhor previsão possível de  $\pi_t$ , dados  $\alpha_t$  e  $p_t^p$ . Na hipótese de a população observar  $\pi_t = 0$ , ela revisa suas crenças sobre a reputação do governo para o período posterior, sendo tal revisão realizada de acordo com a lei de Bayes, através do seguinte procedimento:

$$\alpha_{t+1} = \text{Prob}(\text{tipo 1} \mid \pi_t, \pi_{t-1}, \dots = 0) \quad (6)$$

$$\alpha_{t+1} = \frac{\text{Prob}(\text{tipo 1} \mid \pi_t, \pi_{t-1}, \dots = 0) \cdot \text{Prob}(\pi_t = 0 \mid \text{tipo 1})}{\text{Prob}(\pi_t = 0 \mid \pi_{t-1}, \dots = 0)} \quad (7)$$

$$\alpha_{t+1} = \frac{\alpha_t}{\alpha_t + (1 - \alpha_t)p_t^p} \quad (8)$$

A partir dessa expressão, caso o público observe que  $\pi_t = 0$ , a reputação do governo aumentará no próximo período. Assim, para Barro (1986), há dois equilíbrios possíveis:

- a) no primeiro intervalo —  $(0, \tau - 1)$  —, o governo fraco imita o governo forte escolhendo  $\pi_t = 0$ , objetivando reduzir as expectativas sobre a inflação, com o intuito de auferir ganhos com a inflação surpresa no futuro<sup>11</sup>.
- b) no segundo intervalo —  $(\tau, T - 1)$  —, o governo fraco age de maneira aleatória, escolhendo  $\pi_t = 0$  com probabilidade  $p_t$ , e  $\pi_t = b/a$  com probabilidade  $1 - p_t - \alpha_t$ , então, passar a ser atualizado de acordo com a Lei de Bayes. Se o governo escolhe  $\pi_t = 0$ ,  $\alpha_{t+1}$  é crescente e  $p_t$  decrescente.

Fonseca e Monteiro (2005) explicam que a intuição desse resultado é que, conforme o mandato do governo se aproxime do final, os ganhos auferidos com a baixa inflação apenas compensam a vantagem de inflacionar no período corrente, o que deixaria o mandatário indiferente entre inflacionar ou não. Barro (1986) formaliza a condição que dá suporte à randomização:

$$z(0, -\pi_t^e) - z(\pi_t^m, \pi_t^m - \pi_t^e) = \frac{1}{(1+r)} \cdot [z^m - z(\pi_{t+1}^m, \pi_{t+1}^m - \pi_{t+1}^e)] \quad (9)$$

Fonseca e Monteiro (2005) esclarecem que, na parte esquerda da equação aparece o ímpeto governamental de inflacionar no momento presente, optando por  $\pi_t = \pi_t^m$  em vez de  $\pi_t = 0$ . À direita da equação está o ganho de delongar o resultado de uma alta inflacionária. Combinando a forma funcional (1) da função custo do governo com a expressão (6), que denota a trajetória inflacionária esperada no intervalo  $(\tau + 1, T)$ , tem-se que:

$$\pi_t^e = \frac{(1-r)}{2} \cdot \frac{b}{a} \quad (10)$$

Combinando o resultado (10) com (5), obtém-se, finalmente, que:

$$(1 - \alpha_t)(1 - p_t) = \frac{(1-r)}{2} \quad (11)$$

<sup>11</sup> Nesse intervalo, não há ganhos informacionais a respeito do tipo do governo, uma vez que o público sabe que ambos os tipos podem escolher  $\pi_t = 0$ , e  $\alpha_t$  fica constante.

Desse modo, percebe-se que em (11) que um aumento em  $\alpha_t$  é seguido de uma queda em  $p_t$ . Assim sendo, infere-se que, quanto maior for a reputação conquistada por um governo fraco no controle da inflação, menor será a probabilidade de que o mesmo opte por  $\pi_t = 0$ .

A trajetória de equilíbrio de  $\alpha_t$  e  $p_t$ , que resulta em uma equação em diferenças, é obtida pela combinação de (11) e (6). Solução de tal equação é dada por:

$$\alpha_t = \left[ \frac{(1-r)}{2} \right]^{T+1-t} \quad (12)$$

$$p_t = \frac{\left[ \frac{(1+r)}{r} \right] - \left[ \frac{(1+r)}{2} \right]^{T+1-t}}{1 - \left[ \frac{(1+r)}{2} \right]^{T+1-t}} \quad (13)$$

para  $\tau + 1 \leq t \leq T$ .

Deve ser observado, também, que  $\alpha_t$  aumenta ao longo do tempo, enquanto  $p_t$  diminui. O valor de  $T - \tau$ , ou seja, a duração do intervalo em que ocorre a randomização da política anti-inflacionária, é dado por:

$$T - \tau = \text{int} \left\{ \frac{\log(\alpha_0)}{\log \left[ \frac{(1+r)}{2} \right]} \right\} \quad (14)$$

Desse modo, analisando-se as trajetórias de equilíbrio de  $\alpha_t$  e  $p_t$ , os principais resultados do modelo, caso o governo seja de tipo fraco, podem ser resumidos desta maneira:

- a) No primeiro intervalo,  $(0, \tau - 1)$ ,  $p_t = 1$ ,  $\alpha_t = \alpha_0$  e  $\pi_t^e = \pi_t = 0$ . O tamanho desse intervalo depende de  $T$ ,  $\alpha_0$  e  $r$ , parâmetros que são de conhecimento do governo e do público;
- b) Sendo assim, à medida que forem maiores os valores de  $T$  e  $\alpha_0$  e menor o valor de  $r$ , mais espaçado tende a ser o intervalo de tempo para que se obtenha inflação baixa probabilidade igual a 100%;
- c) Em  $\tau$  há uma leve diminuição do valor  $p_t$ , mas  $\alpha_t$  permanece estável. A partir de  $\tau + 1$ , porém,  $p_t$  declina e  $\alpha_t$  aumenta ao longo da trajetória; ao passo que o público observa inflação baixa, a inflação esperada  $\pi_t^e$  é constante e igual a  $[(1-r)/2](b/a)$ . Tal fato acontece porque, apesar de a inflação baixa aumentar a reputação do governo ( $\alpha_{t+1} > \alpha_t$ ), a queda de  $p_t$  anula o efeito sobre as expectativas de inflação da população — tornando ineficazes, então, tentativas de redução das expectativas de inflação por meio da reputação.

- d) No tempo  $T$ , o valor de  $p_t$  é zero, já que não há para o governo nenhum incentivo para mascarar-se como forte. A manutenção da inflação em níveis baixos, por parte de um governo forte, diante de  $\pi_t^e$  constante, ocasiona recessão econômica.

Em outras palavras, abre-se espaço para os seguintes cenários, sendo os jogos repetitivos:

- a) Caso o governo seja realmente forte no combate à inflação:
- o público rapidamente percebe que o governo é, de fato, forte; ou
  - o público demora a acreditar que o governo é forte no combate à inflação — embora, em algum momento, isso venha a acontecer.
- b) Caso o governo seja fraco no combate à inflação:
- o público acredita e o governo desvia do combate à inflação, o que é percebido pelo público no período seguinte; ou

o público acredita e o governo mantém (mas à medida que o tempo passa, mais instigado o governo fica a se desviar da estratégia); ou

- o público não acredita e o governo logo expõe seu caráter fraco; ou
- o público não acredita e o governo procura manter a reputação de ser forte, buscando obter maior credibilidade — e o público pode novamente acreditar que o governo é forte (quando não é) ou seguir considerando que o governo é fraco, num jogo repetitivo.

Nesse contexto, convém analisar as opções dos governos Sarney e Collor no que tange ao combate da corrupção.

O governo Sarney inicia buscando compreender em que nível a inflação estava. Após alguns meses de certa impassibilidade, com o Plano Cruzado, Sarney procura finalmente solucionar o problema da inflação, embora estabeleça como missão, também, o crescimento econômico. O sucesso político momentâneo do Plano, contudo, afasta-o de sua própria concepção, uma vez que a *rationale* do congelamento de preços previa que o mesmo durasse apenas alguns meses. A ausência de reformas fiscais e monetárias nos decretos-leis e nas leis que se seguiram reforça a ideia de que o horizonte do governo (representado, no modelo, pelo parâmetro  $T$ ) no combate à inflação foi diminuta.

Além disso, em Carajás, Sarney deixa manifesto que gostaria de um plano de desenvolvimento, que se consubstanciou no I PND da Nova República, em que era manifestado o anseio de crescimento econômico, desta vez com reordenamento das funções do Estado. A partir da vitória eleitoral do PMDB na eleição para governadores de 1986, imediatamente o governo revisa sua estratégia de combate à inflação, o que foi visto pela

crítica e pelo público como um claro “golpe eleitoral”. A taxa de desconto intertemporal pelo crescimento (no modelo, o parâmetro  $r$ ) era revelada como sendo muito elevada.

A perda abrupta de popularidade de Sarney (e do então ministro Dílson Funaro) também contribuiu para que, em fevereiro de 1987, fosse declarada a moratória da dívida externa, com o que o governo esperava obter dividendos políticos — o que não ocorreu, dado que a opinião pública não percebeu nenhum ganho efetivo com a medida. Como sustentam Salomão e Fonseca (2016), as contas externas eram administráveis, com o que se reforça o caráter eminentemente político da moratória. O insucesso da medida fez com que Funaro fosse substituído por Bresser Pereira no Ministério da Fazenda.

Sob Bresser, o governo procura mais uma vez mostrar-se forte no combate à inflação. Dobrou-se a aposta na moratória da dívida e o chamado Plano Bresser recorreu a um novo congelamento de preços, câmbio e salários. Paralelamente a greves de trabalhadores e críticas de setores empresariais, o ministro tenta convencer o presidente Sarney a realizar uma reforma tributária, não obtendo sucesso. Outra vez, Sarney demonstrava o tipo de seu governo: sua preferência estrita pelo crescimento, em detrimento do controle inflacionário (que requeria reformas econômicas de relevo, e não meramente planos de ajustamento de preços), mostrava um governo fraco que queria ser visto como forte, porém logo expondo seu caráter fraco, nos moldes do modelo de Barro (1986).

Ao passo que a Constituição era debatida e, finalmente, promulgada, houve um período de aquietação (ou randomização) frente as políticas econômicas anti-inflacionárias anteriores, com o chamado “feijão com arroz” do ministro Maílson da Nóbrega — uma tentativa de, via ortodoxia econômica, de recuperar prestígio frente à opinião pública. No entanto, pouco tempo depois, mais uma vez o governo de José Sarney prometia resolver o problema da alta inflação com o Plano Verão — que insistia no congelamento de preços e prometia reduzir os gastos públicos sem, contudo, estabelecer qualquer regra de ajuste fiscal. Em suma, uma nova busca pela credibilidade já perdida em 1986 que novamente fracassou.

Contudo, do ponto de vista político, o legado do governo Sarney não é desprezível. Combinado com as ações dos demais partidos e da sociedade civil, ainda que de forma um tanto desajustada, o governo — que iniciara criticado quanto a sua legitimidade — conseguiu coordenar a ampliação da democracia e restituir uma ordem política liberal que desde ao menos duas décadas e meia não se havia visto. Sarney, na abertura do Ano Legislativo, em seus últimos dias na presidência, por fim, diria: “Deixo o país em paz, a transição concluída, mas, infelizmente, vivendo uma grave crise econômica e do Estado.” (BRASIL, 2020, p. 256). A Constituição da República de 1988, a propósito, por si só, não deixa de ser uma

importante realização do período para o regramento da sociedade, em linha com North (2018), como Arantes e Couto (2019) enfatizam:

Constituições são um conjunto de dispositivos que visam estruturar e regular aspectos fundamentais da organização de determinadas comunidades políticas. Em geral escritas (mas há também as não escritas), procuram definir os elementos básicos do Estado e da nação, os direitos fundamentais civis, políticos e sociais, bem como as regras do jogo que presidirão as relações entre as instituições estatais e a sociedade e daquelas entre si. (ARANTES; COUTO, 2019, p. 16).

No entanto, é evidente que o governo de José Sarney falhou em suas duas frentes almejadas: primeiro, não conseguiu conter a alta inflacionária; segundo, tampouco teve capacidade de induzir o crescimento econômico.

Collor, ao assumir, traz consigo um plano de combate à inflação muito ousado. A despeito da boa aceitação inicial de grande parte dos economistas, o Plano Collor acaba fracassando em suas ambições. A estratégia de choque para a estabilização da moeda sinalizava um governo fortemente empenhado nesse intuito. Ao contrário de planos anteriores, o Plano Brasil Novo prometia uma série de medidas reformistas quanto às finanças públicas, ao comércio exterior, às políticas cambial e de rendas, além de uma reestruturação da administração pública.

Seis meses depois, contudo, o Plano Collor já era visto como defunto. A popularidade do presidente da República havia caído para menos da metade. Precisou de pouco tempo para que o governo revelasse seu caráter fraco no combate à inflação: a partir do insucesso inicial, foi editado o Plano Collor II, que traduzia a necessidade de crescimento, com estímulos à indústria, que também se mostra uma frustração.

O afastamento de Collor da ortodoxia econômica do modelo teórico de Barro (1986) é evidente quando do surgimento do Plano Collor II, em que há afrouxamento das medidas fiscais, cambiais e monetárias adotadas até então. Eram, porém, visíveis os sinais de que o governo Collor abdicava da estabilidade inflacionária em prol de outro objetivo, qual seja, a permanência no poder. O governo deixava claro que seu compromisso com a estabilidade monetária havia ruído, demonstrando sua fraqueza no divulgado intuito de que a inflação seria “alvejada”.

Além disso, o bloqueio dos ativos financeiros ocorrido no primeiro Plano Collor configurava-se em um desrespeito aos direitos de propriedade. Após pouco mais de dois anos, o governo Collor encontra sua ruína com as denúncias de corrupção proferidas por pessoas de seu entorno. O *impeachment* de Collor foi o resultado político da somatória de insucesso no

enfrentamento da inflação, da dissolução do apoio popular e dos escândalos de corrupção, além da falta de habilidade no trato com os demais políticos.

Assim, resumidamente, em ambos os governos — Sarney e Collor —, percebe-se a fraqueza dos governos. Inicialmente, é realizado um duro choque sobre as expectativas, para, em seguida, haver políticas mais dúbias, o que, no modelo de Barro (1986), indicariam governos fracos que buscavam se mostrar fortes. Tanto no caso de Sarney quanto de Collor, isso se torna claro poucos meses após as duras medidas tomadas primeiramente: no caso do primeiro, com o decreto que estabelece o I PND-NR e, em seguida, com o abandono do Plano Cruzado; quanto ao segundo, ao repelir o inicial choque de liquidez com o advento do Plano Collor II.

### **6.2.2 Erosão ou decomposição democrática e avaliação da ordem social**

Passemos, pois, à análise do período a partir dos critérios de Levitsky e Ziblatt (2018) definidos anteriormente. Primeiramente, após duas décadas e meia de sucessivas rejeições das regras democráticas, tanto o governo de José Sarney quanto o de Fernando Collor de Melo tratam de se preocupar com a sujeição às regras então vigentes — embora Sarney tenha trabalhado para que seu mandato se mantivesse em cinco anos. As liberdades civis, comparativamente ao período anterior, nitidamente se expandiram.

Sarney assume sob forte desconfiança, mas mesmo assim os opositores, em sua quase totalidade, concordam com sua legitimidade. Da mesma forma, a campanha eleitoral de 1989 transcorre sem que haja veemente possibilidade de ruptura institucional ou de afronta ao sistema eleitoral. Em um clima acirrado, porém democrático, os candidatos à presidência e os presidentes não coibiram manifestações civis contrárias a si.

Consideramos, por isso, que dado o quadro vigente no intervalo de tempo anterior, os governos de Sarney e Collor, mesmo com suas controvérsias, configuram um período em que há recomposição de elementos indispensáveis para a democracia e para o funcionamento mais livre da economia. Não é possível afirmar, ainda assim, que as instituições brasileiras tenham se desvencilhado de seu caráter personalista, mesmo com o advento da nova Constituição.

Embora Collor, em sua campanha, tenha utilizado do recurso de que seu opositor, Luiz Inácio Lula da Silva, fosse uma ameaça ao País, durante seu mandato considerou-o como adversário, sem buscar limitar seus direitos políticos. Ainda, Fernando Collor não se apoiou em restrições de atividades civis e tampouco elogiou (ou fez questão de se opor) a medidas

autoritárias tomadas em outros cantos do mundo. Por fim, tanto Sarney quanto Collor não negavam a legitimidade política de seus opositores.

Apesar dessas ressalvas os sucessivos planos econômicos de ajustamento dos preços nesses dois mandatos mostraram-se fracassados, em parte pela perda de credibilidade dos governos. Além disso, fica evidente o uso do poder político, com as concessões para radiodifusão, a busca por ampliação de base de apoio para além do Congresso. Os demais planos de estabilização, posto que todos duraram somente alguns meses, dão a entender que não havia uma forte convicção do então presidente, de modo que, aparentemente, o mesmo se baseava em metas de curto prazo.

### 6.2.3 Resumo analítico

No regime militar, eram claros os indícios de favorecimento político a determinados grupos, notadamente os próprios militares e a elite política e econômica alinhada aos “propósitos da Revolução”. No caso dos governos Sarney e Collor, apesar de haver indícios de privilégios a determinados grupos, assumimos que os mesmos diminuíram, ao menos em escala. O Quadro 7 abaixo procura sintetizar as principais observações — de ordem institucional, política e econômica — do período 1985-1993 à luz do debatido ao longo deste capítulo.

Quadro 7 - Elementos da análise do quadro institucional vigente entre 1986 e 1993.

Variáveis \ Período	1964-1985	
<b>A) Rede de poder dominante</b>	Elite econômica e políticos tradicionais, com Collor como pretense “outsider”.	
<b>B) Crenças da rede de poder dominante</b>	Crescente apelo a ideias liberais, combinado com apoio a inclusão social.	
<b>C) Crenças da população</b>	Inicialmente: apoio popular com o Plano Cruzado; após, descontentamento com os sucessivos planos de combate à inflação. Corrupção como elemento importante no jogo político.	
<b>D) Instituições</b>	Econômicas: crescente apoio ao setor privado; início das privatizações de empresas estatais. Políticas: ampliação de direitos (Constituição de 1988 como exemplo).	
<b>E) Resultados políticos e econômicos</b>	Econômicos: insucesso no combate à inflação. Dívida externa alta. Políticos: retorno à democracia.	
<b>F) Compreensão do líder dirigente a respeito de supressão ou extensão das liberdades civis (com base no quadro de Levitsky e Ziblatt (2018)).</b>	F.1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)? <b>NÃO.</b>	F.1.1 Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? <b>NÃO.</b> F.1.2 Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? <b>NÃO.</b> F.1.3 Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a

		forçar mudanças no governo? <b>NÃO/SIM (Collor?)</b> . F.1.4 Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito? <b>NÃO</b> .
	F.2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos. <b>NÃO</b> .	F.2.1 Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente? <b>NÃO</b> . F.2.2 Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? <b>SIM (Collor)</b> . F.2.3 Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política? <b>NÃO(?)</b> . F.2.4 Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro — com frequência um governo inimigo? <b>NÃO</b> .
	F.3. Tolerância ou encorajamento à violência. <b>NÃO</b> .	F.3.1 Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita? <b>NÃO</b> . F.3.2 Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes? <b>NÃO</b> . F.3.3 Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica? <b>NÃO</b> . F.3.4 Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo? <b>NÃO</b> .
	F.4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia. <b>NÃO</b> .	F.4.1 Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas? <b>NÃO</b> . F.4.2 Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? <b>NÃO</b> . F.4.3 Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo? <b>NÃO</b> .
<b>G) Há <i>doorstep conditions</i> (condições para bater à porta de entrada)</b>	G.1	Há Existência de <i>rule of law</i> para além das elites, isto é, os direitos de propriedade estão garantidos para aquelas que não estão próximos ao poder? <b>NÃO</b> .
	G.1.	Há existência de organizações perenes, ou seja, organizações cuja existência independe da existência física e de identidade de seus membros, podendo durar para além da vida de alguns membros específicos? <b>NÃO</b> .
	G.3.	Os militares estão afastados do poder das elites dominantes? Há a existência de controle político sobre o poder militar? <b>PARCIALMENTE</b> .
<b>H) Ordem social anterior (suposta)</b>	Ordem de acesso limitado básica.	
<b>I) Direção da ordem social neste período</b>	Avanço democrático (reestruturação das instituições).	
<b>J) Ordem social (suposta) vigente neste período</b>	Sociedade com acesso limitado básico.	

Fonte: elaboração própria, baseada em Alston *et al.* (2016a) para formular as categorias A-B e D-E, Levitski e Ziblatt (2018) para a categoria F e North, Wallis e Weingast (2009) para a categoria G.

Em resumo, a rede de poder dominante neste período é claramente afim ao regime militar. Se, em um primeiro momento, os principais ministros eram mais afeitos à oposição,

dado serem indicados por Tancredo Neves, Sarney — alguém que jamais houvera feito, de fato, oposição ao regime de até então — nomeia nomes muito próximos a ele e à elite econômica dominante. A população viu seus sonhos frustrados (primeiro, pela rejeição das eleições diretas; depois, pela morte de Tancredo). As instituições econômicas foram várias vezes reformuladas ao longo dos anos 1985-1993, tendo resultados decepcionantes.

As liberdades e direitos civis foram majorados durante o decurso do tempo. Porém, ainda assim, nota-se que os militares continuaram tendo importante ascendência sobre as decisões políticas, além de haver evidências de que grupos empresariais foram privilegiados no período — inclusive com relação às concessões de imprensa —, de modo que os direitos de propriedade não eram assegurados para todos, posto que algumas organizações (e instituições) dependiam da personalidade dos mandatários ou de seus grupos de interesse.

## **7 ESTABILIZAÇÃO DA MOEDA, RESPONSABILIDADE FISCAL E INCLUSÃO SOCIAL: OS ANOS 1993-2006**

Neste capítulo, após termos analisado a efetivação da transição à democracia na seção anterior, analisamos os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Lula. Baseados nos principais fatos, modificações institucionais e dados macroeconômicos, buscamos demonstrar que a estabilização da moeda foi o objetivo primordial desta fase — com crescente preocupação com o lado social — e usamos o mesmo modelo analítico do capítulo anterior para demonstrar o comprometimento com o controle inflacionário. Na sequência, como de praxe, exibimos a síntese de nossas avaliações sobre as instituições neste período histórico.

### **7.1 CARACTERIZAÇÃO DO PERÍODO**

Esta subseção destina-se à inspeção dos principais líderes políticos e momentos em que ocorreram as decisões mais relevantes. Desta forma, iniciamos com a posse do presidente Itamar Franco e suas sucessivas medidas econômicas para, com isso, perquirirmos os resultados institucionais dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e a primeira gestão de Lula.

#### **7.1.1 Os principais momentos políticos e seus atores**

Ao assumir a presidência do Brasil, Itamar Franco — figura até então tímida em representatividade — tinha pela frente inúmeros desafios: acalmar o País após o impeachment de Fernando Collor, demonstrar que tinha credibilidade para governar e, entre outros, sobretudo, reorganizar a economia. Para tanto, de maneira um tanto abrupta, teve três ministros da Fazenda nos seus primeiros sete meses de governo<sup>1</sup>, até encontrar em Fernando Henrique Cardoso (FHC) a figura que, considerava Itamar Franco, poderia estabilizar a moeda. Cardoso — segundo as palavras do próprio — não pretendia assumir a pasta, mas Itamar Franco o fez ministro quase à sua revelia (CARDOSO, 2006).

---

<sup>1</sup> Os três breves ministros foram Gustavo Krause, Paulo Roberto Haddad e Eliseu Resende.

Em paralelo, ocorria a revelação de corrupção dos denominados “Anões do Orçamento”<sup>2</sup>. Para FHC, este momento de crise criou uma janela de oportunidade para que fossem feitas transformações: “Os grupos organizados na Comissão de Orçamento que se opunham aos controles não tinham mais força. É agora que pode fazer. No momento em que tá tudo organizado, os interesses não vão permitir que se faça.” (15 ANOS DO REAL, 2007).

Dadas essas circunstâncias, FHC reuniu um time de renomados economistas para que fosse criado um plano econômico que, cabalmente, poria fim à inflação. Entre eles estavam Pedro Malan, Pécio Arida, André de Lara Rezende, Francisco Lopes, Edmar Bacha, Winston Fritsch e Gustavo Franco, entre outros, alguns dos quais já com vivência no enfrentamento da inflação durante o governo de José Sarney (PIO, 2011). Para FHC, havia três prioridades a serem enfrentadas no contexto econômico do país: inflação, inflação e inflação (CARDOSO, 2006). Itamar Franco, porém, não estava totalmente convencido da estratégia e, ao que tudo indica, preferiria um plano mais afim ao Cruzado, com congelamento de preços (CARDOSO, 2006; TRAUMANN, 2018).

Porém, mais do que um pacote de medidas drásticas, o Real preveria uma série de reformas que, ao contrário dos planos anteriores, preconizava o necessário ajuste fiscal. Dessa forma, foram criados o Programa de Ação Imediata (PAI) — que ensejava “preparar o terreno” para o Plano Real por meio do corte e da contenção dos gastos públicos — e o Fundo Social de Emergência (FSE). De acordo com o próprio ex-presidente, o intuito do FSE era possibilitar que fosse liberada a utilização de 20% das receitas constitucionalmente vinculadas a determinadas áreas (como Educação e Saúde) para que o governo pudesse gerenciar esses recursos para outros fins, seja a amortização da dívida ou, realmente, programas sociais:

Houve críticas à designação Fundo “Social” de Emergência, quando seu objetivo na verdade nada teria de social: tratava-se simplesmente de desengessar um pouco o Orçamento para o governo poder dirigir mais recursos para seus programas, fossem eles sociais ou não. A verdade, admito, é que o denominamos “Social” para facilitar sua aprovação pelo Congresso. (CARDOSO, 2006, p. 152-153).

Esses programas auxiliares eram vistos pela equipe econômica então formada como importantes para que o Plano Real viesse a obter êxito (CARDOSO, 2006). Assim, em 27 de fevereiro de 1994 era lançado o Plano Real com a edição da Medida Provisória número 434 do governo Itamar Franco — sendo convertida na Lei nº 8.880 em maio do mesmo ano.

---

<sup>2</sup> Termo pejorativo que servia tanto para atestar o fato de serem deputados sem grande repercussão nacional, quanto pela baixa estatura dos envolvidos — o que levou à cassação de seis deputados entre 18 envolvidos (embora tivessem sido acusados 37 parlamentares), em um esquema que teria onerado os cofres públicos em mais de US\$ 100 milhões (LARANJA, 2015).

Sucintamente, o Plano baseava-se em três fases: primeiramente, uma etapa que exigia o controle das contas públicas, que já vinha ocorrendo ocorrido entre 1993 e 1994, que destacava a redução das despesas do setor público e o aumento da receita<sup>3</sup>; num segundo momento, a criação de uma unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV), que visava garantir transparência com relação à moeda que viria a ser lançada; e, finalmente, o lançamento do novo padrão monetário, o real. (BRASIL, 1994a; CARDOSO, 2006).

O dia 1º de julho foi repleto de expectativas, tanto da parte do público quanto do governo. No dia em que o cruzeiro real se tornou a nova moeda, o real, houve a conversão de toda a base monetária — cada CR\$ 2.750 passou a valer R\$ 1,00 — sem que houvesse qualquer tabelamento, nem congelamento, e, portanto, sem grandes surpresas (TRAUMANN, 2018). O crescimento do poder aquisitivo da população, tal qual ocorrido no Plano Cruzado, contudo, foi alicerçado por uma política cambial rigorosa, com o real sendo ancorado ao dólar americano, com paridade fixa de R\$1 para US\$1 como limite superior — não fora definido um piso para o valor do dólar, tanto que a apreciação do real chegou à taxa de R\$0,85 para US\$1,00 (SILVA, M., 2002)

O repentino sucesso do Plano — que imediatamente reduziu a inflação de 47,43% em junho frente a maio de 1994 para 6,84% a.m. em julho na comparação o mês anterior, e, mais, para índices em torno de 2% ao mês nos meses seguintes (INFLATION, 2020) — fez com que Fernando Henrique Cardoso fosse o favorito para a eleição presidencial que se avizinhava. Nas eleições de 1994, já em primeiro turno, o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) venceria com 55,22% dos votos válidos (TSE, 2020a). A oposição, sobretudo o Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha como candidato o ex-sindicalista Lula como concorrente — que obteve 39,97% dos votos —, denunciava que, tal qual o Plano Cruzado, o Real era peça de estelionato eleitoral, que logo seria abandonado (LULA, 1994).

Contudo, não foi o que ocorreu. Durante os últimos quatro meses do mandato de Itamar Franco, coube a Ciro Gomes continuar a gestão do Plano. Ao assumir a Presidência da República, FHC nomeia como ministro da Fazenda o engenheiro e economista Pedro Malan, reconhecido internacionalmente por sua conduta em prol da ortodoxia econômica e da austeridade fiscal, tendo inclusive participado durante o governo Collor no plano de reestruturação da dívida externa, o que também trouxe credibilidade à continuidade das reformas de estabilização econômica (TRAUMANN, 2018).

---

<sup>3</sup> Entre as reformas consideradas essenciais, ainda no governo de Itamar Franco, destacam-se a privatização de empresas estatais como a Embraer, a Açominas e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Dentre reformas continuadas do Plano Real sob o governo FHC há o controverso Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), implementado a partir de novembro de 1995 para reestruturar o setor bancário privado — sob os efeitos da crise econômica mexicana —, considerado “*too big to fail*” e que já vinha com dificuldades de pelo fim da alta inflação (seja por encobrir resultados deficitários, seja porque ela dava margem a fraudes contábeis (ALMEIDA, 2010). Basicamente, o Proer estabelecia a divisão dos ativos dos bancos sob intervenção do Banco Central em dois tipos, “*good bank*” e “*bad bank*”, em que os ativos “bons” poderiam ser comprados por outras instituições financeiras, ao passo que os “ativos podres” ficariam sob responsabilidade do governo (LUNDBERG, 1999).

Além disso, o governo continuou com o programa de privatizações de Collor e Itamar Franco. Durante o primeiro mandato de Cardoso, sob a égide do Programa Nacional de Desestatização (PND-1997) foram privatizadas cerca de 80 empresas, com destaque para a Vale do Rio Doce (maio de 1997) e a Telebrás (junho de 1998). (LUNDBERG, 1999; FILGUEIRAS, 2006). Filgueiras (2006) ressalta a magnitude de tais privatizações no período, ao destacar que no governo de Collor e de Itamar foram privatizadas, respectivamente, 18 e 16 estatais (com valores de US\$ 4 bilhões no primeiro e de US\$ 4,6 bilhões no segundo:

Como se pode observar, portanto, foi no Governo Cardoso que, de fato, as privatizações deslancharam, tornando-se, na prática, elemento essencial do novo projeto de desenvolvimento. Apenas com relação ao PND [Programa Nacional de Desestatização] (US\$28,9 bilhões), as privatizações no Governo Cardoso corresponderam a 70% do total; se incluirmos o setor de telecomunicações (mais de US\$ 29,1 bilhões), essa participação chega a 85% do valor arrecadado pela União. (FILGUEIRAS, 2006, p. 115).

Filgueiras (2006) reforça que as quebras de monopólio econômico ocorridas no decorrer desses anos se constituíam em uma das bases do sucesso do Plano Real. De fato, no governo de FHC, houve a criação de diversas agências reguladoras em 1997 — especialmente nos setores em que houve privatização —, como, por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), destinadas a assegurar o cumprimento dos contratos e das regulamentações de cada setor (CARDOSO, 2006; FILGUEIRAS, 2006).

Também em 1997, em 28 de janeiro, houve a votação da emenda constitucional que estabeleceria o direito de reeleição para cargos do poder Executivo, o que viria a se transformar num episódio polêmico após serem divulgados grampos telefônicos em que deputados venderiam seus votos em troca de vultosas quantias em dinheiro (RODRIGUES,

1997). A emenda constitucional, enfim, acabou aprovada — sob apupos da oposição, sobretudo do PT —, sem que fosse comprovado o envolvimento do então presidente no caso, embora houvesse indícios e sem que os pedidos para que fosse apresentada uma denúncia contra FHC ao Supremo Tribunal Federal (STF) fossem atendidos pelo então procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro (o que acabou por lhe render a alcunha de “engavetador-geral da República”) (PODER360, 2020)<sup>4</sup>.

O Banco Central, durante 1997 e 1998, havia reduzido os juros em sete reuniões consecutivas, pressionado pelo ambiente eleitoral (TRAUMANN, 2018). A possibilidade suscitada de que poderia haver bruscas mudanças na condução da política econômica, aliada à crise internacional — particularmente na Ásia e na Rússia —, fez com que, em 11 de setembro de 1998, contudo, o Banco Central aumentasse os juros de 29,75% para 49,75%, um recorde histórico para evitar uma corrosão ainda maior na bolsa de valores e uma fuga de capitais que já se mostrava forte, com o país perdendo cerca de US\$1 bilhão por dia (TRAUMANN, 2018).

Apesar dessas polêmicas e da crise internacional — que inclusive levou o governo a recorrer a empréstimos com o FMI no segundo semestre de 1998 —, FHC garantiu a vitória no pleito majoritário desse ano com 53,06% dos votos válidos no primeiro turno, frente a 31,71% do principal opositor, novamente Lula (PT), e 10,97% do terceiro colocado, Ciro Gomes (PPS) (TSE, 2020b).

No entanto, logo após as eleições, há uma modificação relevante na condução econômica. Sob reflexos do setor externo, ocorre o fim da âncora cambial — que, na prática, havia se convertido em um sistema informal de bandas cambiais, com limites inferiores e superiores (SILVA, M., 2002) — e consequente depreciação da taxa de câmbio, que salta de R\$1,21 por dólar americano em 4 de janeiro de 1999 para R\$2,16 em 3 de março (uma desvalorização da moeda da ordem de 60% em apenas dois meses). Críticos, entre os quais a própria equipe econômica que concebeu o plano econômico, asseveram que tal flexibilização deveria ter ocorrido antes (TRAUMANN, 2018). Pérsio Arida, por exemplo, comenta que já em 1995 propunha um regime com bandas largas, que seria um passo para levar adiante o sistema de câmbio flutuante; sua proposta, no entanto, terminou vencida pela proposta do Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central, Gustavo Franco, que previa bandas mais estreitas (ARIDA, 1999; CUNHA, 2006).

---

<sup>4</sup> Durante o segundo mandato de FHC, por sua vez, ocorreram 16 denúncias que poderiam levá-lo ao impeachment. Nenhum processo, contudo, foi adiante, por falta de votos a favor do processo (RODRIGUES, 2015).

Para Salomão e Marques Júnior (2018), tão ou mais importante do que a adoção de uma nova moeda e a desindexação (parcial) da economia brasileira foi a adoção de regras claras quanto à política macroeconômica, sobretudo no segundo mandato de FHC. As proposições do chamado “Novo Consenso Macroeconômico” abandonavam o regime de metas cambiais e adotou-se o designado “tripé macroeconômico” com vistas a ancorar expectativas: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário (SALOMÃO; MARQUES JÚNIOR, 2018; TRAUMANN, 2018). No novo regime, alterava-se a função de dois preços básicos: o câmbio, antes destinado a conter a inflação, passava a ser utilizado para gerenciar o balanço de pagamentos; a taxa de juros, por outro lado, deixava de ser instrumento de controle do balanço de pagamentos para se tornar o mecanismo de estabilidade monetária. Salomão e Marques Júnior enfatizam que o novo arranjo trouxe resultados positivos:

Deste modo, a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) manteve-se sob controle até 2002, com uma queda de quase 3 pontos percentuais em 2000 em relação ao ano anterior. O superávit primário, por sua vez, chegou a 3,9% do PIB em 2002, depois de apresentar déficit no biênio 1996-1997. (SALOMÃO; MARQUES JÚNIOR, 2018, p. 748).

Ainda no rol de reformas importantes do segundo mandato de FHC, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em maio de 2000, foi um marco regulatório que estabeleceu tetos para as despesas com pessoal para os três poderes políticos (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de criar tal restrição orçamentária também para estados e municípios, o que auxiliou na melhoria fiscal dos entes federativos (GIAMBIAGI, 2011). A LRF, ademais, foi importante para tornar mais transparente e preciso o planejamento de gastos e receitas orçamentários.

Nos anos seguintes, foram celebrados dois novos acordos com o FMI: o primeiro, quando o acordo de 1998 estava prestes a ser encerrado, veio após os atentados de 11 de setembro de 2001 e consequente turbulência do mercado internacional; o segundo, em abril de 2002 — com isso, o total dos três acordos de ajuda financeira com o Fundo totalizaram US\$41,5 bilhões em valores da época (MANFRINI, 2002). Além disso, foi celebrado um acordo com o FMI que, porém, gerou protestos da oposição.

O desempenho econômico aquém do esperado durante o segundo mandato de FHC — com elevação média do PIB de 2,26% ao ano, frustrando as expectativas de que seu segundo mandato seria de maior crescimento frente ao primeiro — criou condições para que Lula, finalmente, tivesse favoritismo nas eleições. A partir do momento em que as primeiras

pesquisas eleitorais de 2002 começaram a ser divulgadas, o mercado financeiro se agitou, tendo o real atingido à menor depreciação com relação ao dólar até então (R\$3,99 por US\$1,00), em 27 de setembro.

Antes disso, porém, ainda em junho de 2002, Lula havia acenado ao setor financeiro que manteria os contratos e a política de estabilidade. Isso ocorreu por meio da Carta ao Povo Brasileiro, um documento primeiramente lido durante encontro sobre o programa de governo e logo divulgado amplamente pela imprensa, no qual era assegurado que, em caso de vitória de seu partido, proporia reformas, ressaltando que “o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista” (SILVA, L., 2002).

Tal gesto sinalizava uma alteração no discurso histórico do PT até então, dado que o partido havia se oposto ao texto final da Constituição de 1988, ao Plano Real, ao acordo com o FMI, dentre outras pautas. Para Giambiagi (2011), tal atitude visava a modificar a imagem do partido, distanciando-se da ideia de ruptura institucional.

Após a vitória de Lula no segundo turno das eleições de 2002, com 61,27% dos votos válidos, restava a dúvida sobre a credibilidade da mensagem anteriormente propalada. A nomeação para a presidência do Banco Central do ex-executivo do setor financeiro e recém-eleito deputado federal mais votado em Goiás (pelo, agora, opositorista PSDB<sup>5</sup>), Henrique Meirelles — dando-lhe inclusive autonomia —, teve apoio do mercado financeiro internacional e foi vista como um sinal de que o governo, de fato, estava comprometido com a manutenção das reformas econômicas do segundo mandato de FHC (GIAMBIAGI, 2011).

Além disso, elenca Giambiagi (2011), uma série de acontecimentos entre a vitória petista e abril de 2003 contribuíram para reduzir o grau de tensão macroeconômica da época:

- a) o anúncio de metas de inflação de 8,5% e 5,5% para 2003 e 2004, respectivamente, reforçando a política anti-inflacionária;
- b) a elevação da taxa de juros básica (Selic) nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom);
- c) a determinação de uma meta mais rígida com relação ao superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25 do PIB em 2003; e
- d) a defesa dos cortes dos gastos públicos para viabilizar o objetivo fiscal, entre outras.

---

<sup>5</sup> Meireles renunciou ao cargo de deputado federal e desfilou-se do PSDB dois meses após o pleito (CASTRO, 2018).

No campo fiscal, o recém-empossado ministro da Fazenda, Antônio Palocci, no entanto, sofria críticas internas no PT, em razão de dar prosseguimento às ideias econômicas de Pedro Malan e Armínio Fraga. Em sua defesa, o próprio Pedro Malan publicaria um artigo no jornal O Estado de São Paulo, em junho de 2003:

Não estamos começando do zero um processo de criação das bases para um sustentado crescimento com mudança estrutural e aumento de produtividade. Esse processo já vem ocorrendo há muitos anos e é importante que lhe seja dada continuidade. O mesmo se aplica ao desenvolvimento social. Em outras palavras, o que é legítimo e razoável esperar do governo Lula é que possa entregar a seu sucessor um País melhor do que aquele que recebeu. Como fez o governo FHC. (MALAN, 2018, p. 25).

Entre os maiores críticos da agenda econômica empreendida por Meirelles e Palocci estavam quadros políticos importantes do PT, como a senadora alagoana Heloísa Helena, a deputada gaúcha Luciana Genro e o deputado paraense João Batista Oliveira de Araújo, o Babá, que foram expulsos<sup>6</sup> do partido em 2004 por divergirem da reforma previdenciária do governo Lula, o que foi visto como mais uma demonstração de compromisso com a Carta aos Brasileiros (TRAUMANN, 2018).

A gestão econômica, auxiliada pelo *boom das commodities* e aproximação das relações comerciais entre Brasil e China, fez com que o PIB brasileiro voltasse a crescer<sup>7</sup> em 2004: 5,76%, o maior crescimento anual desde a década de 1980. Com a economia em ordem, o governo Lula pôde, enfim, empreender no lado social, com o aumento real do salário-mínimo e a criação do Bolsa-Família — que substituiu o malogrado programa de alimentação popular Fome Zero, além de outros programas de transferência de renda e a ampliação do crédito para a classe média-baixa (GIAMBIAGI, 2011; TRAUMANN, 2018).

Em 2005, o Brasil passou a comprar grande volume de divisas, ajudado pela balança comercial superavitária e pelo influxo de investimento estrangeiro direto (GIAMBIAGI, 2011). Em dezembro desse ano, o Brasil finalmente quitaria, com antecedência, a dívida com o FMI, o que foi objeto de grande repercussão na imprensa e no próprio órgão mundial (MALAN, 2018; TRAUMANN; 2018).

Nesse mesmo ano, contudo, eclodiu o chamado Escândalo do Mensalão, um esquema de compra de votos de parlamentares denunciado pelo então deputado federal Roberto Jefferson. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo em junho de 2005, Jefferson denunciou

---

<sup>6</sup> . Essa expulsão culminou na criação de um novo partido por parte dos dissidentes, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

<sup>7</sup> Em 2003, o crescimento fora de 1,14%.

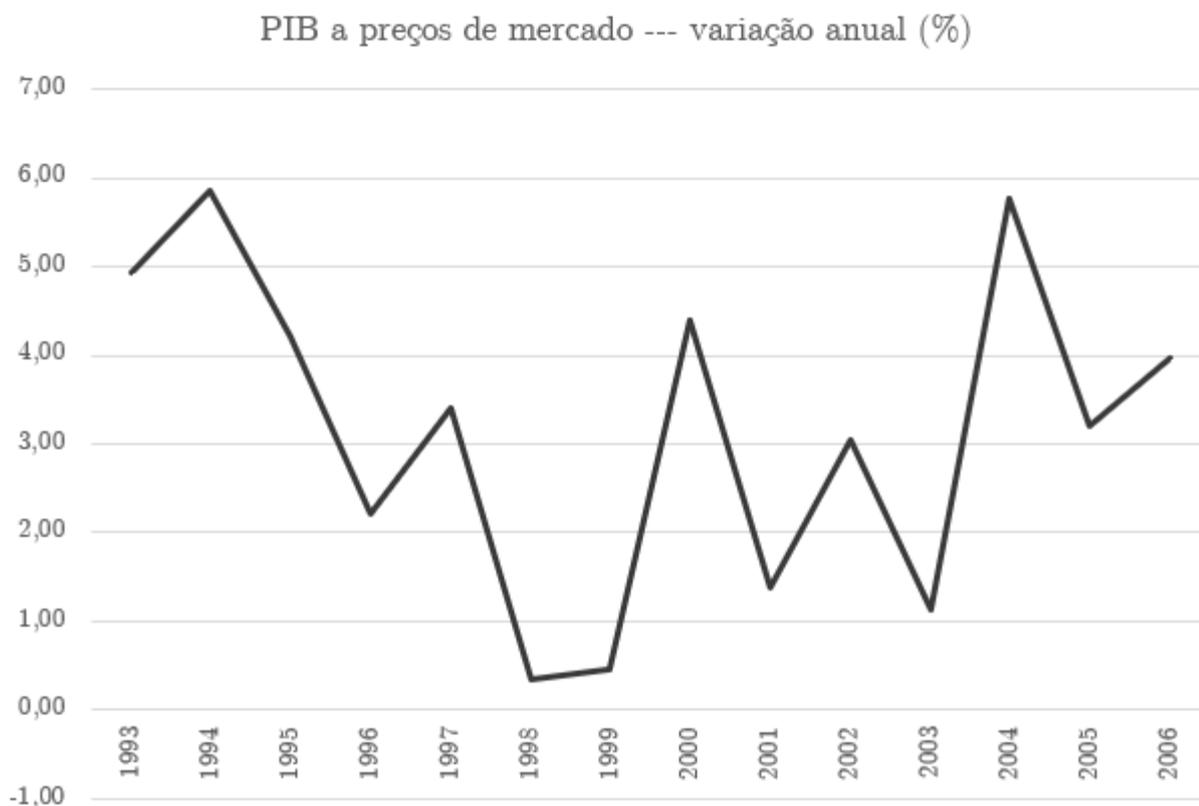
que o PT tinha como prática o pagamento de mensalidades para deputados dos mais diversos partidos para que os mesmos votassem a favor de projetos enviados pelo governo.

Embora os impactos políticos fossem muito evidentes, no plano econômico, surpreendentemente, os resultados das principais variáveis macroeconômicas foram pouco afetados (THE ECONOMIST, 2013). No plano eleitoral, contudo, o escândalo foi enfaticamente utilizado pelo candidato do PSDB à presidência em 2006, Geraldo Alckmin, em um pleito marcado por acusações de corrupção. Isso, contudo, não foi suficiente para evitar sua derrota no segundo turno para Lula, que conseguiu se desvencilhar da crise declarando-se inocente, uma vez que o esquema de compra aconteceria à sua revelia. Em seu segundo mandato, prometia, a gestão econômica se voltaria de vez para o desenvolvimento da infraestrutura.

### **7.1.2 Resultados econômicos e políticos**

A economia brasileira, no que tange ao crescimento do PIB ao longo do período 1993-2006, nos termos do Codace (2020), teve somente breves momentos de comportamento recessivo trimestral. Em termos de ano-calendário, como se vê no Gráfico 19, não houve, contudo, decréscimo ao longo desses 13 anos. Em geral, nota-se que o crescimento econômico foi de altos e baixos.

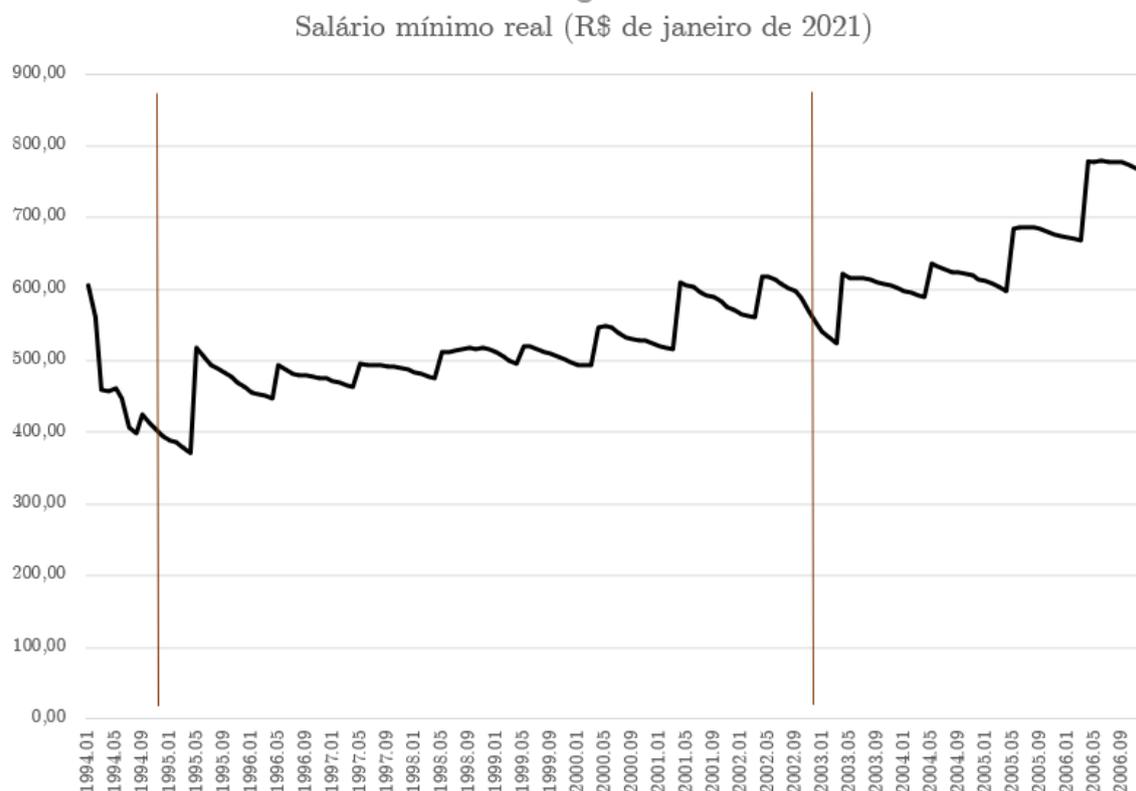
Gráfico 19 - Variação anual do PIB a preços de mercado (1993-2006)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de Ipeadata (2020).

Com relação ao salário-mínimo real, percebemos a partir do Gráfico 20 abaixo que, especialmente no primeiro mandato de FHC, houve relativa estabilidade. No segundo governo deste, há um crescimento, mas será no final do primeiro mandato de Lula que haverá uma maior valorização real.

Gráfico 20 - Salário-mínimo real (1994-2006).



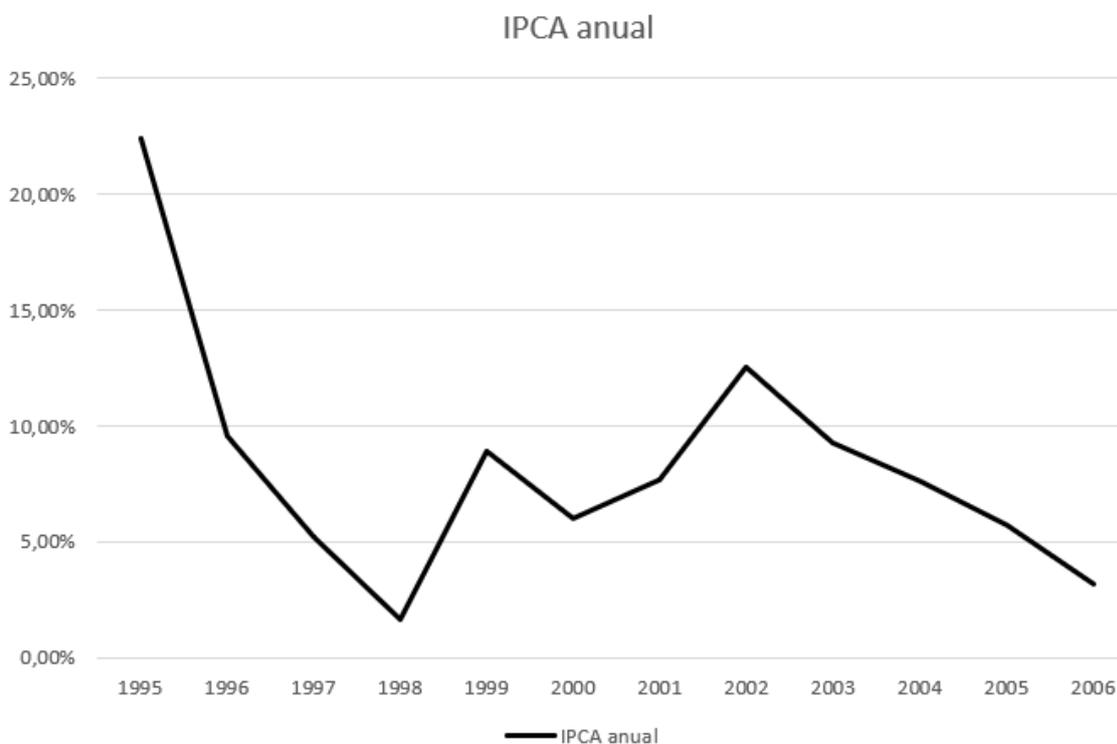
Fonte: Ipeadata (2020).

Nota: as linhas verticais referem-se às datas das mudanças de mandato durante o período.

Com relação à taxa de inflação, é nítida a forte queda ocorrida já no primeiro biênio da administração de Fernando Henrique Cardoso, permanecendo sempre em níveis abaixo de 10% após 1996 — à exceção de 2002, em que o “choque eleitoral” contribuiu para criar rumores sobre a condução da economia (GRÁFICO 21)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> O gráfico não inclui os dados de 1993 (2477,15% de inflação) e de 1994 (916,43%) por questões de legibilidade.

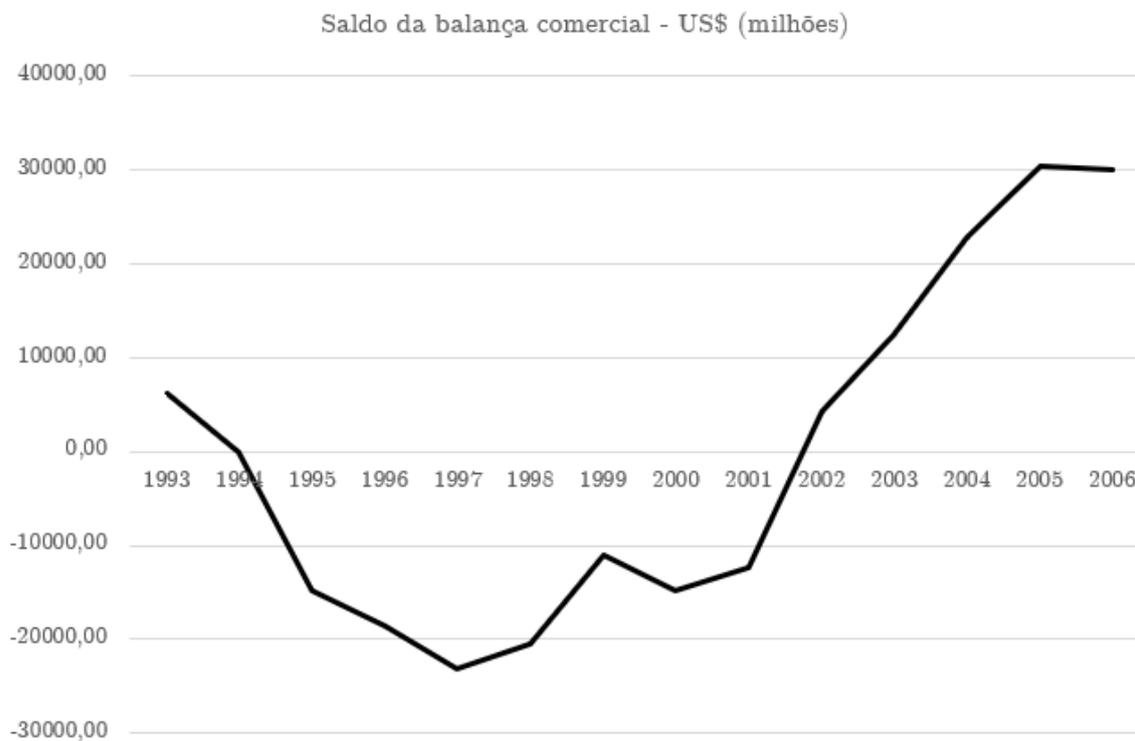
Gráfico 21 - Índice de inflação anual (IPCA) para o período 1995-2006.



Fonte: Ipeadata (2020)

A introdução do Plano Real em 1994, por sua vez, impactou negativamente o saldo da balança comercial, que passou a ser deficitário em função da concorrência de produtos importados e da alta valorização da moeda nacional, como ilustra o Gráfico 22. Essa situação só seria revertida após 2002, seja pela elevação dos preços internacionais de *commodities*, seja pela depreciação cambial.

Gráfico 22 - Saldo da balança comercial brasileira (1993-2006)

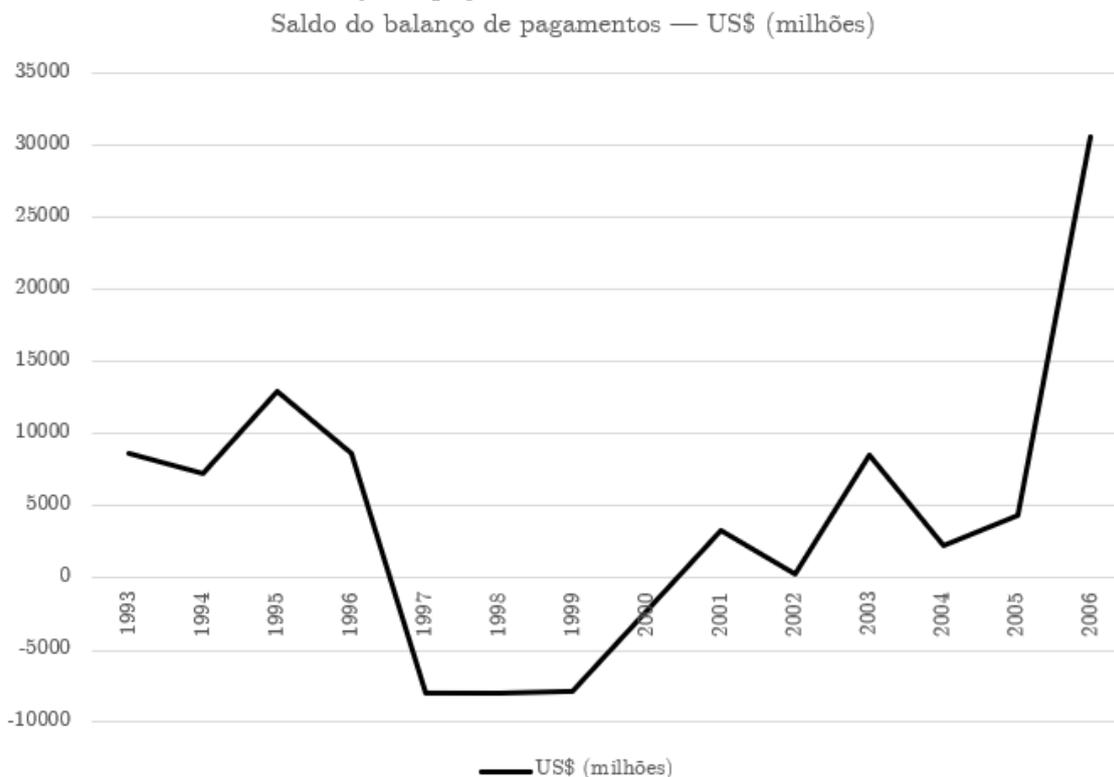


Fonte: World Bank (2020).

Nota: valores em US\$ de dezembro de 2020.

Acompanhando os resultados da balança comercial, o saldo do balanço de pagamentos, por seu turno, apresentou déficits em 1997, 1998 e 1999 na ordem de cerca de 8 bilhões de dólares e de 2 bilhões em 2000 (GRÁFICO 23). A partir do 2003, já sob a gestão de Lula, há um expressivo aumento nas reservas internacionais, também, em parte, motivada pelo “*boom das commodities*” e por questões cambiais, apesar de não ter havido significativa mudança na condução macroeconômica com relação ao segundo governo de FHC.

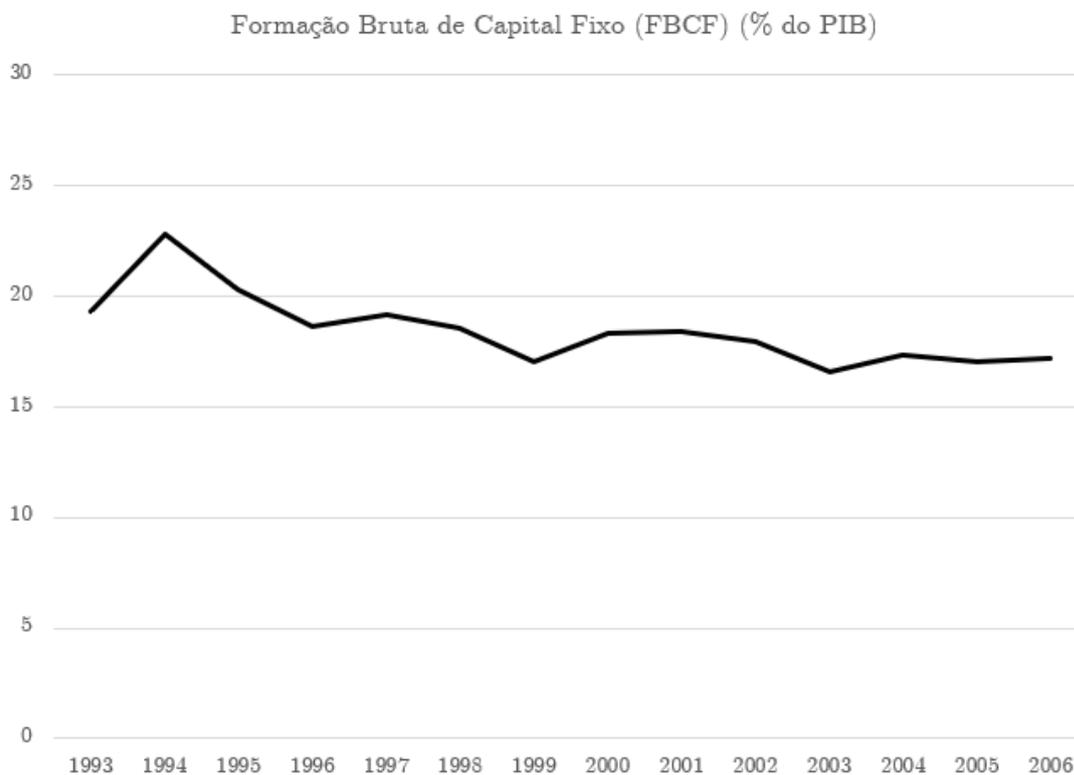
Gráfico 23 - Saldo do balanço de pagamentos (1993-2006)



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Ipeadata (2020).

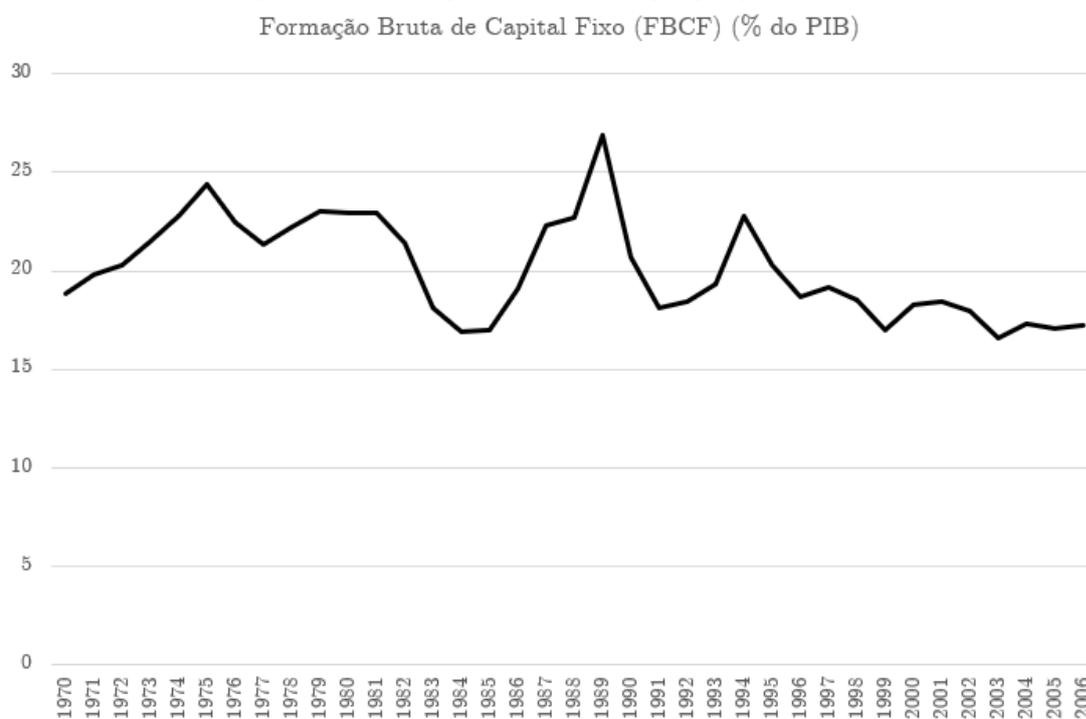
Além do impacto na balança comercial e no balanço de pagamentos, a introdução do Plano Real também contribuiu para o grau de investimento nos setores produtivos da economia brasileira ficasse em um nível consistentemente baixo para um país de renda média — especialmente na comparação com a década de 70 —, o que é indicado pela queda na formação bruta de capital fixo (FBCF) ocorrida no período e ilustrado no Gráfico 24 abaixo e no Gráfico 25 seguinte, o qual apresenta o histórico do percentual da FBCF com relação ao PIB desde a década de 1970.

Gráfico 24 - Formação bruta de capital fixo como proporção do PIB (1993-2006)



Fonte: Ipeadata (2020).

Gráfico 25 - Formação bruta de capital fixo como proporção do PIB (1970-2006)

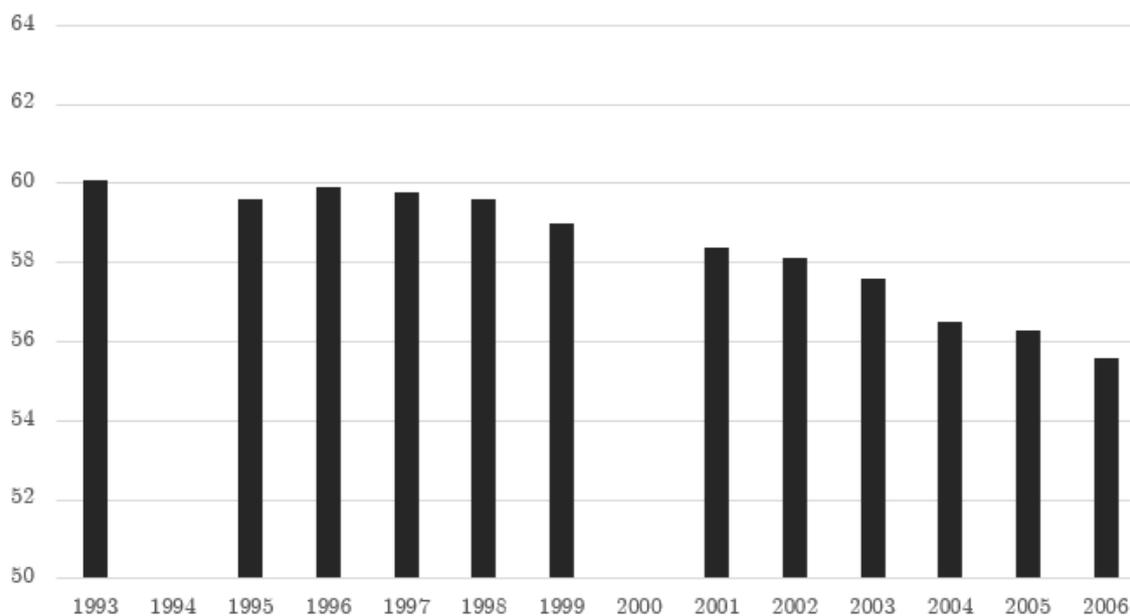


Fonte: Ipeadata (2020).

Finalmente, em termos de redução da desigualdade, os programas de transferência de renda com condicionantes implementados, sobretudo, a partir de 2001, contribuíram para uma

lenta redução do índice de Gini — apesar de RUIM —, conforme mostra o Gráfico 26 a seguir.

Gráfico 26 - Índice de Gini para o período 1993-2006



Fonte: Ipeadata (2020).

Esses dados, em resumo, demonstram um sucessivo progresso da economia brasileira ao longo do período 1993-2006. A próxima subseção procura analisar como tais avanços foram percebidos pela população nas pesquisas de opinião pública realizadas ao longo dos anos supramencionados.

#### 7.1.2.1 Expectativas, crenças e avaliações da população

O controle da inflação ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva mostrou-se exitoso. Isso, porém, estava em linha com o que a população, em geral, considerava importante? Acreditamos ser possível fazer algumas aproximações a partir de pesquisas de opinião e relatos para compreender quais eram as crenças dos brasileiros.

No Quadro 8 abaixo, expomos os resultados de três “ondas” de pesquisa do projeto World Values Survey (WVS) para a pergunta “Se tivesse que escolher, qual dessas coisas o(a) Sr.(a) diria que é a mais importante atualmente?”, em que os respondentes indicavam qual era sua primeira prioridade e, em seguida, sua segunda.

Quadro 8 - Respostas à questão “Se tivesse que escolher, qual dessas coisas o(a) Sr.(a) diria que é a mais importante atualmente?” do WVS

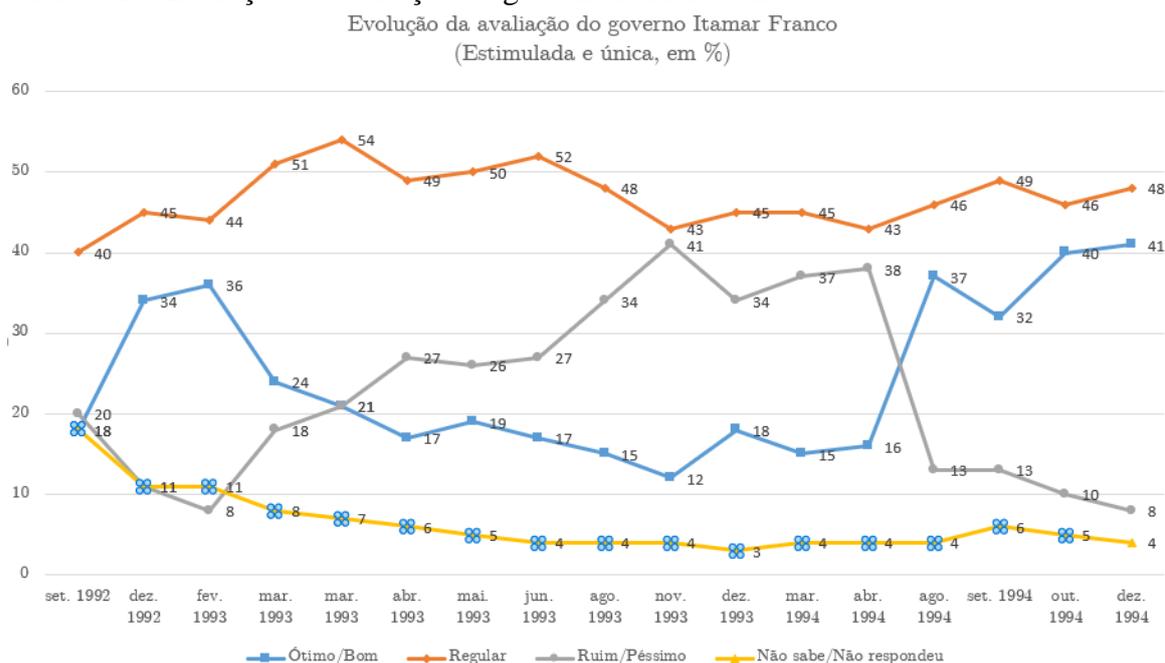
	1991			1997			2006		
	1ª escolha	2ª escolha	TOTAL	1ª escolha	2ª escolha	TOTAL	1ª escolha	2ª escolha	TOTAL
Manter a ordem no País	30,3	22,8	<b>53,1</b>	28,6	29	<b>57,6</b>	38,7	23,3	<b>62</b>
Aumentar a participação do povo nas decisões importantes do governo	22	23,5	<b>45,5</b>	31,5	22	<b>53,5</b>	25,5	26,7	<b>52,2</b>
Combater o aumento dos preços	42,6	36,5	<b>79,1</b>	31,9	29,1	<b>61</b>	25,4	29,2	<b>54,6</b>
Proteger a liberdade de expressão	4,3	15	<b>19,3</b>	7,7	19,2	<b>26,9</b>	7,9	16,1	<b>24</b>
Não sabe	0,8	2,2	<b>3</b>	0,3	0,7	<b>1</b>	2,5	4,7	<b>7,2</b>
Número de observações	1782			1143			1500		

Fonte: elaborado pelo autor, com dados de WVS (1991, 1997, 2006).

No quadro, percebemos que o combate à inflação, dentre as quatro alternativas apresentadas na questão, era visto como primeira ou segunda prioridades em 1991, durante o governo Collor, por 79,1% dos respondentes. Relativamente, em 1997 (primeiro governo FHC) e em 2006 (último ano do primeiro mandato de Lula), essa preocupação vai diminuindo — em especial, é nítida a queda do combate ao aumento de preços como grande prioridade durante o período. Uma suposição possível é que, com o nível de preços controlado, isso deixou de ser uma preocupação central, com outras pautas ganhando maior relevância relativa.

Com relação à avaliação dos presidentes realizada por institutos como o Datafolha, o Gráfico 27 a seguir demonstra o efeito do Plano Real para a popularidade do presidente Itamar Franco: de uma avaliação majoritariamente negativa até a entrada em vigor da nova moeda, o governo passa a ter grande aprovação, como indicam as avaliações “ótimo/bom”, que subitamente aumentaram.

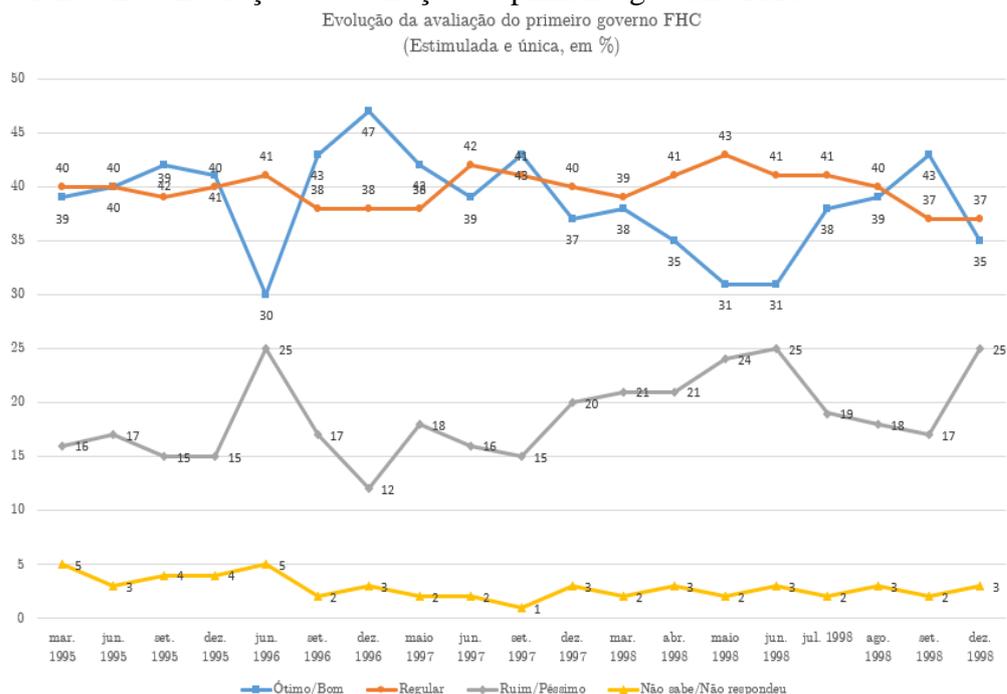
Gráfico 27 - Evolução da avaliação do governo Itamar Franco



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Metodologia... (2013c).

A respeito do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Gráfico 28 a seguir reforça o argumento de que o governo foi relativamente bem avaliado durante todo o mandato, à exceção de breve momento de crise em 1996 e logo após as eleições de outubro de 1998, quando já se sinalizava a mudança na política econômica do governo.

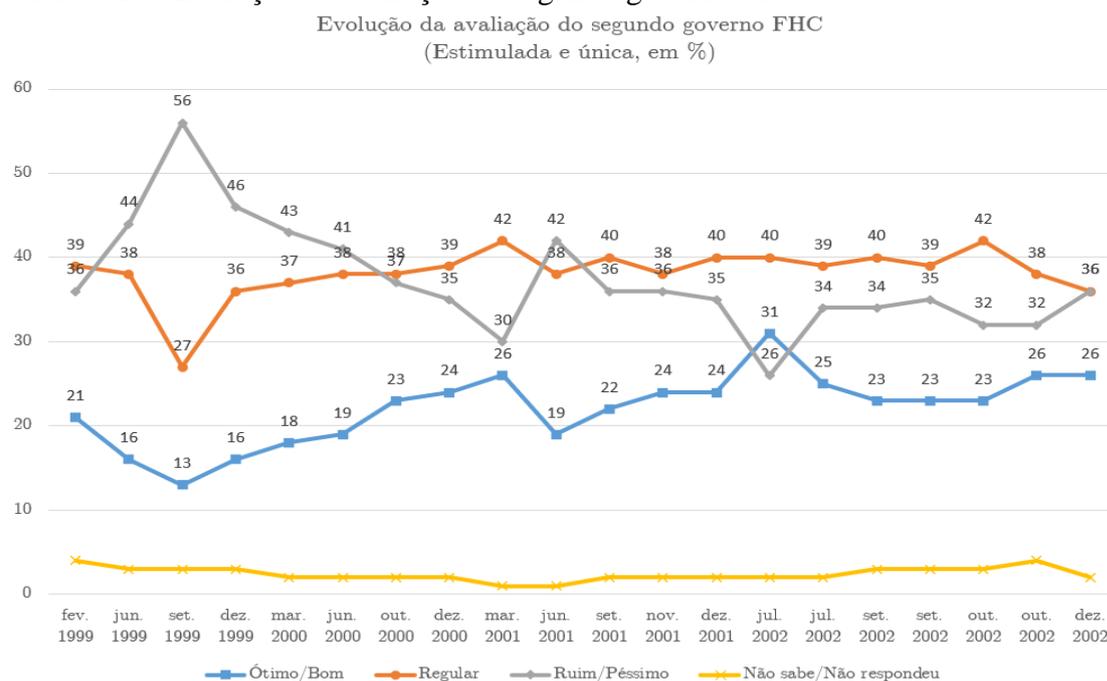
Gráfico 28 - Evolução da avaliação do primeiro governo FHC



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Metodologia... (2013d).

A comparação das taxas de avaliação do primeiro governo FHC, em que a aprovação do governo sempre esteve em patamares iguais ou acima de 30%, contrasta com seu segundo mandato. Neste, à exceção de um breve período em 2002, a popularidade do presidente sempre esteve combalida, com a rejeição ao governo (dada pelos indicadores de ruim e péssimo) superou os índices de ótimo e bom do governo.

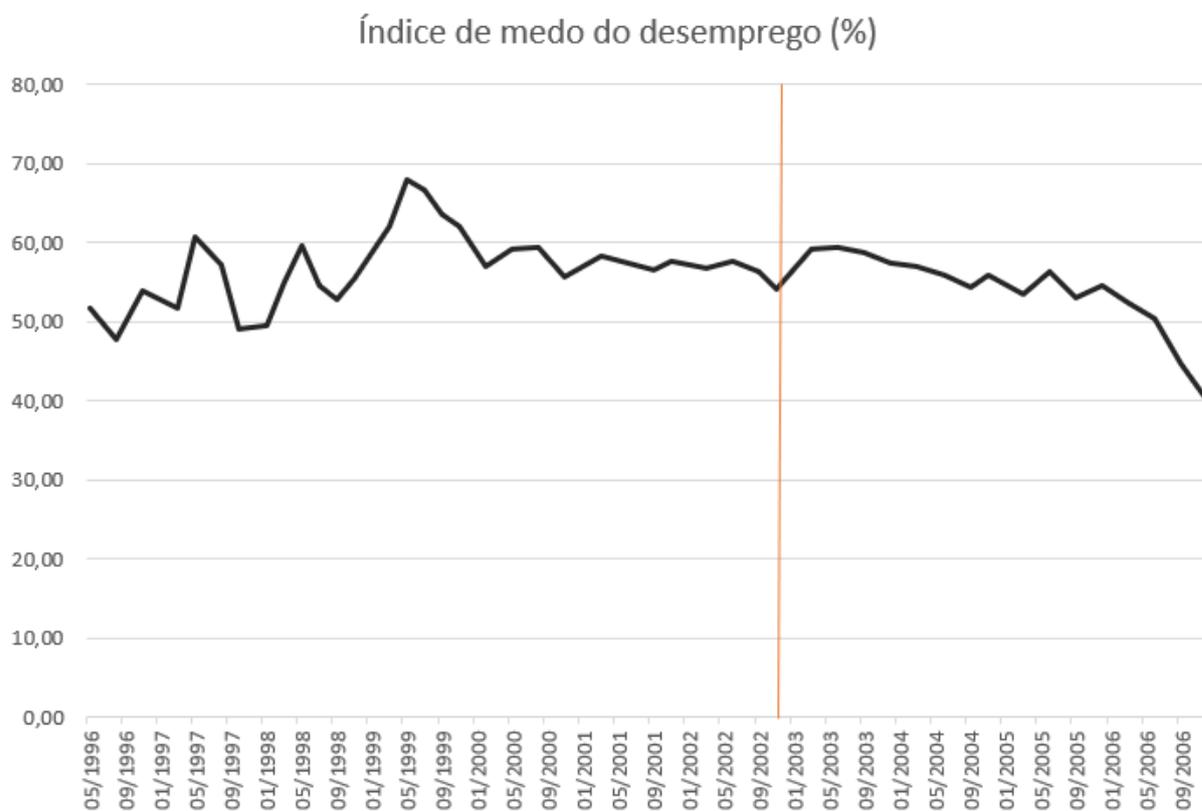
Gráfico 29 - Evolução da avaliação do segundo governo FHC



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Metodologia... (2013d).

A queda de popularidade do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, comparativamente ao primeiro ordenamento do mesmo, ajuda a explicar a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno das eleições de 2002, frente ao candidato situacionista, José Serra. Pode ter pesado, também, que embora houvesse, por parte do público, a percepção do êxito de FHC no combate à inflação, o temor pelo desemprego, que se manteve alto durante todo o segundo mandato deste, segundo dados da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e do Ibope (GRÁFICO 30).

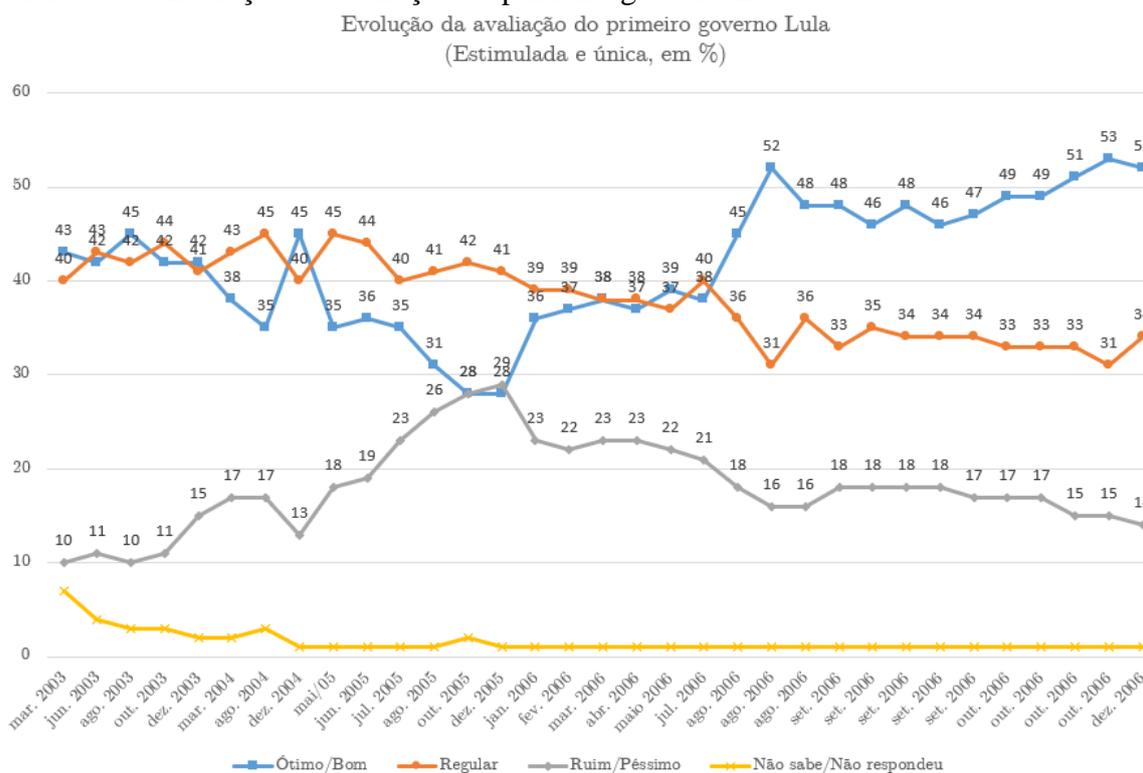
Gráfico 30 - Índice percentual de medo do desemprego



Fonte: elaborado pelo autor com dados de CNI (2020).

Esse mesmo gráfico ajuda, também, a explicar a crescente satisfação com o governo Lula a partir de 2006. Em um cenário em que se diminuía a preocupação com o desemprego, combinada ao bom desempenho econômico e à boa avaliação do governo, levaram à reeleição do então presidente. O Gráfico 31 abaixo ilustra a evolução da percepção do público com relação ao primeiro mandato de Lula

Gráfico 31 - Evolução da avaliação do primeiro governo Lula



Fonte: elaborado pelo autor com dados de Avaliação... (2013).

No gráfico acima, percebemos que, exceto durante os meses finais de 2005, o governo Lula sempre teve índices de aceitação muito superiores às avaliações ruim/péssimo. Isso vai ao encontro de nossa suposição de que o então presidente conseguiu passar, de certa forma, incólume à crise do mensalão, recuperando rapidamente sua popularidade a ponto de encerrar seu primeiro mandato com uma aprovação recorde até então.

## 7.2 ANÁLISE DO PERÍODO A PARTIR DO FRAMEWORK TEÓRICO

O modelo de análise proposto nesta tese une instituições, o papel das lideranças e das convicções, além da qualidade da democracia, para se obter uma avaliação das janelas de oportunidade e as alternativas críveis durante as mesmas. Nesse sentido, nesta seção, descrevemos o êxito da política econômica dos governos pós-Real no combate à inflação e sua credibilidade. Ainda, avaliamos que houve um avanço das liberdades civis e políticas com relação ao período anterior sem que, contudo, seja atingido o limiar para a ascensão a uma sociedade de acesso aberto.

### 7.2.1 As estratégias de obtenção de credibilidade das políticas anti-inflacionárias

Analizamos, agora, sob a luz do modelo teórico descrito no capítulo anterior, as estratégias de combate à inflação dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro exercício presidencial de Lula. Recuperamos, assim, a análise a partir do modelo desenvolvido por Barro (1986) para apresentarmos as principais medidas tomadas nos dois governos de FHC e no primeiro mandato de Lula

Primeiramente, cumpre frisar que as gestões foram balizadas pelos controles fiscal e inflacionário. Isso se evidencia por, em resumo:

- a) nos nomeados ao Ministério da Fazenda e do Banco Central;
- b) na responsabilidade fiscal;
- c) nas manifestações dos mandatários na continuidade da estabilização monetária.

Tanto FHC quanto Lula priorizaram equipes consideradas “ortodoxas” no cumprimento dos objetivos econômicos.

Sob o ponto do modelo desenvolvido na subseção 6.2.1, que caracteriza os governos como fortes ou fracos no combate à inflação, temos que o primeiro mandato de Lula e os dois de FHC foram capazes de assumir o compromisso com a estabilidade monetária e fazer esforços para esse fim. Desenvolvemos esse argumento a seguir.

O primeiro governo de FHC foi regido pelo real valorizado, em um sistema de câmbio restritivo: permitia-se a oscilação para baixo do dólar americano, mas, seja no primeiro momento — em que a taxa de câmbio do real não poderia se valorizar acima da paridade frente ao dólar — seja no segundo, em que se usou das bandas cambiais, não houve arroubos inflacionários. Fernando Henrique Cardoso conservou o câmbio valorizado — inclusive às custas do aumento da dívida externa —, mantendo o ministro da Fazenda, Pedro Malan, por todo seu mandato de oito anos.

O modelo de Barro (1986) supõe a existência de uma curva de Phillips para que o modelo seja aplicável<sup>9</sup>. O primeiro mandato de FHC, na prática, supõe essa existência, ao manter os juros em níveis altos para conter a inflação. No segundo mandato, já sob a égide do “tripé macroeconômico”, cria-se uma norma monetária que, a princípio, poderia tornar inválido o modelo de Barro (1986). Contudo, Carlin e Soskice (2006) argumentam que os bancos centrais passaram, com o regime de metas inflacionárias, a operarem em um regime

---

<sup>9</sup> Pedro Cezar Dutra Fonseca, em comentário ao autor, sugere que não seja necessária a efetiva existência de uma curva de Phillips para que o modelo seja válido: basta, na verdade, que os executores da política econômica assim concebam. Agradecemos ao professor pela perspicaz contribuição.

distinto, que pressupõe, também, a existência de uma curva de Phillips: trata-se do modelo IS-PC-RM, que combina, respectivamente, a curva IS (investimento e poupança), a curva de Phillips e a regra monetária vigente. Desse modo, mesmo com o regime de metas de inflação, o modelo não é descartável, uma vez que os governos, mesmo que reticentes quanto à real existência do *trade-off* entre crescimento (ou emprego) e baixas taxas de inflação, agem de forma a preservar um ou outro.

No segundo governo de FHC, sob a nova regra monetária, em que o mecanismo para ataque à inflação passa a ser a taxa de juros (em vez da taxa de câmbio) e o instrumento para obtenção de divisas deixa de ser a taxa de juros e passa a ser o câmbio, sugere evidências de que, *mutatis mutandis*, a principal preocupação governamental era, sim, a estabilidade monetária. As crenças da população, a propósito, indicavam ainda em 1997 a preocupação com a estabilidade monetária, ainda que em nível menor do que em 2001 (WVS, 1997).

Com a “Carta ao povo brasileiro”, Lula indicava, já durante as eleições de 2002, que seguiria os contratos e obrigações com o FMI, o que ajudou a amainar os ânimos no período eleitoral, embora ainda existissem dúvidas de que tal ato não passasse de um blefe. A consagração nas urnas logo pôs em xeque se o histórico líder do PT cumpriria com essa promessa.

Quando finalmente assume a presidência da República, Lula confrontou alas mais à esquerda do PT ao colocar na presidência do Banco Central o recém-eleito deputado federal pelo PSDB em Goiás — e ex-presidente de uma importante instituição financeira mundial —, Henrique Meirelles, além de depositar confiança em Antonio Palocci para dirigir o Ministério da Fazenda, no qual assumiu posturas ortodoxas em relação às políticas monetária e fiscal, inclusive suscitando críticas dentro do próprio partido que culminaram na expulsão de parlamentares governistas que votaram contra a reforma da previdência em 2004, que viriam, em consequência, fundar o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Lula expandiu gastos sociais, mas manteve firmeza no combate à inflação, o que fez com que os agentes financeiros vissem credibilidade na condução da economia, o que acabou acalmando o mercado financeiro e especulativo. A política fiscal do primeiro mandato de Lula, pouco expansionista, também creditou confiabilidade à política monetária então posta.

Esse contexto dos dois presidentes condiz com a tipificação de um governo forte no combate à inflação, na conjectura de Barro (1986): a variável fundamental, no modelo teórico,

é a credibilidade dos agentes<sup>10</sup>. Conforme Monteiro (1999, p. 116), “À medida que o tempo passa, o comportamento austero aumenta a reputação do governo e, ao mesmo tempo, aumenta também a probabilidade de que ele decida inflacionar para obter resultados favoráveis em termos de emprego no curto prazo.”. Ao não abdicarem da manutenção da inflação em níveis baixos e, também, por não “randomizarem” suas estratégias ao longo de todo o período, os governos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Lula podem ser caracterizados como comprometidos com a estabilização monetária — o que também é indicado pelos resultados das variáveis macroeconômicas. A população, como indicam os resultados obtidos pelas pesquisas Datafolha e do WVS, demonstram que o governo Lula manteve baixa rejeição ao longo de seu primeiro mandato — à exceção dos meses em que repercutiram as denúncias referentes ao “mensalão” — e o combate ao aumento de preços perdeu prioridade frente a outras opções político-econômicas, o que conjecturamos ser um indício de que o público tenha percebido o governo como forte.

### **7.2.2 Erosão ou recomposição democrática e avaliação da ordem social vigente**

Com relação aos critérios de erosão democrática de Levitsky e Ziblatt (2018), é possível perceber que nos 13 anos decorridos entre Itamar Franco e o final do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, há um fortalecimento da democracia — seja pelas leis aprovadas ou pelas próprias transições de poder. As eleições, por parte dos incumbentes e mesmo dos opositores, não sofreram críticas com relação à honestidade do processo eleitoral, sendo aceitos os resultados eleitorais. Os opositores, inclusive, não eram vistos como “inimigos”, mas como adversários políticos.

A propósito, não houve, no período, acobertamento de crimes cometidos no passado, embora tenha havido certa indulgência do governo petista com governos cujo autoritarismo ou compromisso democrática era colocado em xeque (como, por exemplo, Venezuela, Bolívia, Cuba, Honduras etc.) e do governo tucano com relação à “guerra ao terror”. No caso doméstico, contudo, sempre foi veemente a defesa dos direitos civis, sendo criticadas as medidas repressivas ocorridas no passado. Mesmo assim, conforme os critérios de Levitsky e Ziblatt, podemos concluir que o quadro geral é de que as categorias de erosão democrática,

---

<sup>10</sup> Uma sugestão de pesquisa derivada dessas considerações é o desenvolvimento de um modelo econométrico que busque captar o compromisso do governo com relação às medidas anunciadas e postas em prática, em especial adotando abordagens bayesianas.

paulatinamente, foram sendo dirimidas. É clarividente o avanço democrático na comparação com os governos de Sarney e Collor e, mais ainda, com os governos militares de 1964-1985.

Com relação às instituições no período, crenças e resultados políticos e econômicos, percebemos um avanço significativo frente aos anos anteriores, em que se buscava, erratically, estabilidade democrática. Nos governos Itamar, FHC e Lula, raramente houve ameaças à ordem democrática, embora sem deixar de existir a eminência parda dos militares. Nos mandatos de Sarney e Collor, a propósito, havia indícios de ingerência militar maior sobre as decisões políticas, atestado, inclusive, pela garantia militar de que Sarney devesse assumir (ZAVERRUCHA, 2006). Sob o governo militar, antes, pulularam acusações de favoritismo entre empresas — os casos da Panair e do Banco Excelsior são exemplares: seus proprietários se posicionavam contrariamente ao governo e tiveram suas licenças de atuação cessadas.

### 7.2.3 Resumo analítico

O resumo analítico (QUADRO 9) abaixo procura sintetizar as principais observações e dados do período 1964-1985, com a finalidade de tornar evidente as principais conclusões sobre cada categoria de análise.

Quadro 9 - Elementos da análise do quadro institucional vigente entre 1993 e 2006

Período	1993-2006	
<b>Variáveis</b>		
<b>A) Rede de poder dominante</b>	Elite ligada ao capital financeiro nacional e internacional. Empresários ligados ao <i>agribusiness</i> e ao setor de <i>commodities</i> .	
<b>B) Crenças da rede de poder dominante</b>	Economia induzida pelo setor privado. Responsabilidade fiscal. Consonância entre elites política e econômica.	
<b>C) Crenças da população</b>	Apoio popular ao Plano Real. Desigualdade, pouco a pouco, gera a demanda por maiores programas sociais.	
<b>D) Instituições</b>	Econômicas: voltadas ao combate à inflação. Políticas: forte articulação entre os poderes Executivo e Legislativo.	
<b>E) Resultados políticos e econômicos</b>	Econômicos: estabilidade econômica; alta dívida externa. Políticos: democracia revigorada, com transição NORMAL entre partidos.	
<b>F) Compreensão do líder dirigente a respeito de supressão ou extensão das liberdades civis (com base no quadro de Levitsky e Ziblatt (2018)).</b>	F.1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)? <b>NÃO.</b>	F.1.1 Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? <b>NÃO.</b> F.1.2 Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? <b>NÃO.</b> F.1.3 Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo? <b>NÃO.</b> F.1.4 Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito? <b>NÃO.</b>
	F.2.	F.2.1 Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem

	Negação da legitimidade dos oponentes políticos. <b>NÃO.</b>	constitucional existente? <b>NÃO.</b> F.2.2 Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? <b>NÃO.</b> F.2.3 Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política? <b>NÃO.</b> F.2.4 Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro — com frequência um governo inimigo? <b>NÃO.</b>
	F.3. Tolerância ou encorajamento à violência. <b>NÃO.</b>	F.3.1 Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita? <b>NÃO.</b> F.3.2 Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes? <b>NÃO.</b> F.3.3 Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica? <b>NÃO.</b> F.3.4 Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo? <b>SIM.</b>
	F.4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia. <b>NÃO.</b>	F.4.1 Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas? <b>NÃO.</b> F.4.2 Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? <b>NÃO.</b> F.4.3 Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo? <b>NÃO.</b>
<b>G) Há <i>doorsteps conditions</i> (condições para bater à porta de entrada)</b>	G.1 Há Existência de <i>rule of law</i> para além das elites, isto é, os direitos de propriedade estão garantidos para aquelas que não estão próximos ao poder? <b>NÃO.</b>	
	G.1. Há existência de organizações perenes, ou seja, organizações cuja existência independe da existência física e de identidade de seus membros, podendo durar para além da vida de alguns membros específicos? <b>SIM.</b>	
	G.3. Os militares estão afastados do poder das elites dominantes? Há a existência de controle político sobre o poder militar? <b>NÃO.</b>	
<b>H) Ordem social anterior (suposta)</b>	Ordem de acesso limitado madura, mas sem cumprimento de todas as condições para acessar a ordem social aberta.	
<b>I) Direção da ordem social neste período</b>	Fortalecimento institucional.	
<b>J) Ordem social (suposta) vigente neste período</b>	Sociedade com acesso limitado madura, sem <i>doorsteps conditions</i> .	

Fonte: elaboração própria, baseada em Alston *et al.* (2016a) para formular as categorias A-B e D-E, Levitski e Ziblatt (2018) para a categoria F e North, Wallis e Weingast (2009) para a categoria G

Com relação à condição G.3 do quadro acima, cumpre assinarmos os motivos pelos quais não consideramos os militares como controlados pelo sistema político. Zaverucha (2006), por exemplo, vê como equivocada a noção de que a mera criação do Ministério da Defesa sob comando de civis garante, de fato, o controle das Forças Armadas. Nas palavras do autor, “[...] o Ministro da Defesa torna-se muito mais uma espécie de despachante

institucional das Forças Armadas perante o Presidente da República do que um representante do governo perante os quartéis” (ZAVERRUCHA, 2006, p. 174). Para Zaverucha (2006), a criação do Ministério da Defesa não efetuou grandes mudanças na relação entre as três Forças e o governo federal, sendo o relacionamento delas com o novo Ministério similar ao relacionamento que, antes, mantinham com o extinto Estado-Maior das Forças Armadas.

Aduz Zaverucha (2006):

O Ministério da Defesa, fazendo o jogo dos militares, contenta-se em aceitar que o Congresso Nacional exerça apenas um controle contábil, ou seja, a mera alocação ou não de dotações sem que as mesmas estejam necessariamente atreladas a estratégias claramente definidas. Sem esse atrelamento, o corte ou aumento de verbas passa a ser rotina administrativa, deixando de adquirir significado político. (ZAVERRUCHA, 2006, p. 117-118).

Além disso, as limitadas atribuições conferidas ao Ministério da Defesa, acrescenta Zaverucha (2006), refletem a instabilidade das relações entre civis e militares no Brasil. Com isso, para o autor, os ministros da Defesa brasileiros cumprem muito mais um papel de representantes militares frente ao presidente da República do que, como suposto, ter o papel de controle civil sobre os militares:

Os civis brasileiros podem dizer que, assim como nas democracias maduras, criaram o Ministério da Defesa; os militares aceitam tal situação por almejam um lugar para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU, aumentando a importância do país, e de suas Forças Armadas, no cenário internacional. Afora isso, o arranjo institucional que resultou na criação do Ministério da Defesa torna o Ministro da Defesa muito mais um representante da caserna ante a Presidência da República do que do governo na caserna, não esquecendo que os comandantes das três Forças garantiram o status jurídico de ministros de Estado, bem como presença regimental nas reuniões do Conselho de Defesa Nacional. (ZAVERRUCHA, 2006, p. 118).

Zaverucha (2006), ainda, aponta que nem nos governos de FHC, e tampouco nos de Lula, houve manifestações para pôr fim a um legado institucional da ditadura militar, qual seja, a Lei de Segurança Nacional (LSN), que perdurou durante todo o período — e até hoje —, sendo artifício para a manutenção do poder dos militares sobre a classe política ou, também, de salvaguarda para a necessidade de ingerência daqueles sobre essa.

Castro (2000), por sua vez, é mais otimista, enfatizando a paulatina perda de influência das Forças Armadas na política. Para o autor, “[...] a influência militar no Brasil vem

diminuindo desde 1985 e provavelmente continuará diminuindo à medida que o processo democrático se torna cada vez mais forte.” (CASTRO, 2000, p. 21)<sup>11</sup>

Apesar disso, Castro ressalta:

No entanto, uma perspectiva histórica mais ampla sobre o papel dos militares na história republicana brasileira, associada à percepção dos enormes problemas sociais e desigualdades que persistem na sociedade brasileira, deve nos fazer parar antes de caracterizar os militares brasileiros como “tigres de papel”. É preciso lembrar que a cultura política brasileira também carrega consigo uma antiga tradição autoritária, que existia muito antes do próprio regime militar. (CASTRO, 2000, p. 21)<sup>12</sup>.

Desse modo, no período analisado, tanto na visão mais pessimista de Zaverucha (2006) quanto na mais otimista de Castro (2000), consideramos arriscado afirmar que os militares estivessem afastados do poder das elites dominantes ou que haja, *de jure* e *de facto*, o controle político civil sobre o poder militar.

Com isso em consideração, percebemos que o intervalo de tempo entre 1993 e 2006 se caracteriza por um rearranjo institucional importante, havendo transição de poder entre dois partidos rivais, com uma imprensa mais livre e regras democráticas mais sólidas na comparação com o período anterior. Não obstante, e mesmo com as instituições se tornando mais impessoais, não é possível constatar que o personalismo das relações jurídico-políticas tenha deixado de existir — longe disso, devemos frisar — e nem os militares deixaram de ter papel de relevo no jogo político. Desse modo, apesar de o Brasil dessa época se apresentar como uma ordem social de acesso limitado maduro, não há as pré-condições para que se avance rumo a uma ordem social de acesso aberto.

---

<sup>11</sup> No original “[*Second, I agree with Hunter about the general point*] military influence in Brazil has been decreasing since 1985 and will probably continue to decrease as the democratic process becomes stronger and stronger”.

<sup>12</sup> “*However, a wider historical perspective about the role of the military in Brazilian republican history, associated with the perception of the enormous social problems and inequalities that persist in Brazilian society, should make us stop short of characterizing the Brazilian military as “paper tigers”. It should be kept in mind that the Brazilian political culture also carries an ancient authoritarian tradition, one that existed long before the military regime itself*”

## 8 DISCUSSÃO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS E RESUMO ANALÍTICO GERAL

A partir daquilo que foi desenvolvido nos capítulos anteriores, buscamos, aqui, realçar os pontos principais da pesquisa. Primeiramente, buscamos consolidar os apontamentos a respeito dos critérios de Levitsky e Ziblatt (2018) com relação à democracia para, então, fazermos considerações a respeito dos modelos teóricos utilizados nesta tese, bem como estabelecer considerações quanto às ordens sociais vigentes nos períodos analisados, nos moldes preconizados por North, Wallis e Weingast (2009). Em seguida, resumimos, de maneira geral, aquilo que construímos ao longo dos capítulos anteriores.

Antes, porém, consideramos apropriado enfatizar que a periodização proposta nesta tese obedeceu aos critérios de janelas de oportunidades descritos por Alston *et al.* (2016). Recapitulando, buscamos separar os períodos a partir das crises econômicas e políticas ocorridas, em que as lideranças do momento souberam, exitosamente ou não quanto aos resultados, perceber o que era visto como mais relevante para as elites dominantes. Por isso, o capítulo 5 parte do prolapado combate à corrupção e ao comunismo, sendo que, como vimos, interesses econômicos e políticos estavam muito bem colocados para a consecução do golpe militar. Com o fim do regime, por sua vez, a pauta do controle da inflação, do ponto de vista econômico, e da ampliação de direitos civis, no plano político, levam às principais ações dos governos José Sarney e Fernando Collor e, também, de Itamar Franco. O governo Itamar, em particular, teve o mérito de aproveitar a janela de oportunidade com êxito no enfrentamento à inflação, o que foi mantido por Fernando Henrique Cardoso e, depois, por Luiz Inácio Lula da Silva, os quais também estenderam direitos ao longo do tempo.

Sendo assim, em primeiro lugar, é necessário perceber que, ao longo do intervalo compreendido entre 1964 e 1985, o regime autoritário não foi harmônico com relação à garantia dos direitos civis ou, mesmo, com relação à gestão econômica; é, pois, um erro não distinguir os governos militares do período. Afinal, embora sob todos os marechais ou generais presidentes tenham ocorrido mudanças institucionais de relevo, cada qual teve um mandato ímpar: Castelo Branco, com sua pretensão reformista; Costa e Silva, com o aumento da intensidade da inibição e perseguição de opositores; Médici, por sua vez, por recrudescer ainda mais a repressão e consolidar o “milagre econômico”; Geisel, em seu turno, pela dubiedade de suas atitudes — ora em direção ao estado de direito, ora retomando o arbítrio estatal — e por “dobrar a aposta” no papel do Estado na condução da economia; e, finalmente, Figueiredo, com seu governo algo errático, mas que, ao fim e ao cabo, criou as condições para que civis retornassem ao poder máximo da República.

Ainda assim, em todo esse período, é nítida a negação de legitimidade de adversários políticos que não se enquadrassem no sistema político então regente. Tacitamente ou não, os governos do regime — sobretudo Costa e Silva e Médici — raramente manifestavam-se publicamente contra práticas de tortura ou de excessivo rigor das forças policiais e militares. A edição do AI-5, sobretudo, escancarou a censura a meios de comunicação, além de permitir, *grosso modo*, a existência de uma “justiça paralela”. Trataram-se, em suma, de 21 anos de grande incerteza sobre o autoritarismo eleitoral em vigor e a respeito do retorno à democracia plena.

A transição para o governo Sarney e, posteriormente, a eleição direta de Collor, combinadas à Constituição de 1988, as regras passam a ser mais claras e mais impositivas aos governantes. As liberdades civis, comparativamente ao período anterior, claramente se expandem. A legitimidade de Sarney, embora sob forte desconfiança quanto às suas ações, não é contestada. Os governos de Sarney e Collor, em nosso entender, apesar de seus escândalos e controvérsias, configuram-se como restituidores da ordem democrática. As “regras do jogo”, nesse sentido, foram tornando-se mais estáveis, críveis e previsíveis.

Não obstante, os sucessivos planos de combate à inflação dos governos Sarney e Collor mostraram-se fracassados. A característica titubeante — ou, inclusive, deveras apreensiva quanto à popularidade — dos presidentes quanto à melhor forma de arrefecer o nível de preços, nesse contexto, demonstram a pouca convicção depositada a seus próprios planos econômicos, uma vez que pouco duradouros.

Quando Collor sofre o *impeachment* e assume seu vice, Itamar Franco, há a percepção popular de que o novo presidente seria somente um elo entre o governo deposto e aquele que seria eleito em 1994. Franco, contudo, engendra — com forte apoio de sua equipe econômica — um plano de combate à inflação exitoso, sem que para isso tenha recorrido a medidas de exceção ou congelamento de preços.

Na esteira do sucesso repentino do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso se elege e mantém a política de combate à alta de preços, ampliando, durante seu mandato, política assistenciais. Sob FHC, a política econômica cresce em popularidade e o processo democrático avança. Sobretudo, porém, a marca de seu governo é o combate à inflação, o que é percebido pelo público, especialmente no primeiro mandato, como bem-sucedido. As organizações públicas são reformadas ou privatizadas, em um nível sem precedentes. A imagem de que o governo é forte no combate à inflação é percebida pela população, que, segundo estimativas, considerava esse o principal problema de condução macroeconômica brasileiro.

A credibilidade obtida por FHC no primeiro mandato, porém, sofreu um choque em fins de 1998, no término da campanha presidencial e, também, após ser reeleito. Ainda assim, logo no princípio de seu segundo mandato, o governo Cardoso demonstra firmeza no controle à inflação, mostrando-se, à luz do modelo de Barro (1986), fortemente comprometido com o controle inflacionário. Sob nova regra monetária, o governo reforça que sua principal preocupação de curto prazo era estabilidade monetária, o que vai ao encontro dos anseios da população, de acordo com a pesquisa do World Values Survey (WVS, 1997).

Lula, por sua vez, procura estabelecer sua credibilidade já durante a campanha presidencial de 2002. Com a “Carta aos brasileiros”, o então futuro presidente sinalizava a manutenção da ordem vigente, ainda que sob suspeitas da oposição. Paulatinamente, ademais, ao colocar nomes como Henrique Meirelles e Antonio Palocci em altos cargos, Lula conseguiu a confiança do mercado e da população em geral. Sob seu mandato, igualmente, foram respeitados os contratos e o compromisso com a estabilidade de preços, além do alargamento dos direitos democráticos preconizados pela Constituição brasileira de 1988.

Em tal contexto, tanto FHC quanto Lula tiveram políticas macroeconômicas aderentes ao que Barro (1986) tipifica como governos fortes, comprometidos com a baixa inflação. A população, como indicam os resultados obtidos pelas pesquisas Datafolha e do WVS, demonstram que o governo Lula manteve baixa rejeição ao longo de seu primeiro mandato — apenas interrompido no decurso do “escândalo do mensalão” — e o combate ao aumento de preços perdeu prioridade frente a outras prioridades, o que conjecturamos ser um indício de que o público tenha percebido o governo como forte.

Com isso em consideração, o Quadro 10 a seguir procura resumir essas informações a respeito dos períodos analisados, identificando fatos e atores mais relevantes, a relação entre as elites políticas e econômica, assim como a relação entre elite e público geral, além de indicar a ordem social vigente, nos termos de North, Wallis e Weingast (2009), que desenvolveremos subseqüentemente.

Quadro 10 - Síntese dos resultados da pesquisa com relação aos períodos analisados

Período	Fatos mais relevantes	Atores mais relevantes	Relação entre elites econômica e política	Relação entre elite e povo	Ordem social
<b>Ditadura militar (1964-1985)</b>	Golpe de 1964. Constituição de 1967 (“golpe dentro do golpe”). AI-5 e repressão. Projeto Geisel-Golbery e demissão de Sílvio Frota. Fim do AI-5. “Diretas Já!”.	Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel, Golbery, Figueiredo, Tancredo Neves.	Próxima. Grandes grupos econômicos tendo privilégios na contratação de serviços.	Distanciamento. Repressão a movimentos sociais e à imprensa. Final do período: ascensão do sindicalismo como representação dos trabalhadores.	Ordem social de acesso limitado básico.
<b>Recomposição democrática (1985-1993)</b>	Planos de estabilização econômica. <i>Impeachment</i> do presidente Fernando Collor.	José Sarney, Ulisses Guimarães, Fernando Collor, Itamar Franco.	Proximidade, com crescente distanciamento após as denúncias de corrupção envolvendo Collor.	Aproximação (“Constituição Cidadã”), “Caça aos marajás”.	Ordem social de acesso limitado básico/maduro.
<b>Reordenamento econômico e político (1994-2006)</b>	Plano Real. Esquema de compra de votos para lei da reeleição. Lei de Responsabilidade Fiscal. Tripé macroeconômico. Bolsa-escola.	Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, FMI, Lula, Henrique Meirelles, Antônio Palocci	Próxima.	Aproximação. Fim da inflação.	Ordem social de acesso limitado maduro

Fonte: elaboração própria.

A partir dessas considerações, podemos proceder a uma síntese sobre as ordens sociais dos períodos aqui analisados, destacando as principais instituições e fatos ocorridos em cada um deles e, resumidamente, classificar os principais tipos de rendas capturados pelas elites econômica e política.

Quadro 11 - Classificação dos períodos quanto às ordens sociais, fatos e instituições marcantes e tipos de rendas capturados pela elite

<b>Classificação do período</b>	<b>Instituições e fatos</b>	<b>Tipos de rendas</b>
Ordem Social de Acesso Limitado Básico (1964-1985)	Democracia restrita/autoritária. Estado de arbítrio (AI-5). Desenvolvimentismo e substituição de importações (1968-1979).	Monopólios estatais. Proteção à indústria nacional.
Ordem Social de Acesso Limitado Básico/Maduro (1985-1993)	Transição democrática (1985-1990). Nova Constituição (1988) e aprimoramento do estado de direito. Expansão das organizações civis. Liberalização Econômica. Início do ciclo de privatizações.	Reserva de mercado. Especulação financeira atrelada à inflação.
Ordem Social de Acesso Limitado Maduro (1994-2006)	Estabilização da moeda. Reforma do sistema financeiro. Lei de Responsabilidade Fiscal. Crise financeira e alternância democrática. Aprimoramento do estado de direito. Consolidação da ordem democrática com transição de poder.	Especulação contra a moeda brasileira. Bancarização da economia, com grandes grupos. Privatizações.

Fonte: elaborado pelo autor.

Desse modo, consideramos que os excessos havidos durante o regime militar, seja na ordem política, das organizações públicas e privadas, bem como o cerco às liberdades civis ocorrido durante a maior parte dos 21 anos do estado de arbítrio nos permite classificar que a ordem social vigente era a de acesso limitado básico, havendo uma transição desta para outra, de acesso básico maduro, ao longo do período 1985-1993, em que ocorre a expansão das liberdades civis, a promulgação da Constituição de 1988 e o início de uma maior liberalização econômica. Ainda assim, os sucessivos planos de combate à inflação não tiveram o desempenho esperado e as lideranças demonstraram-se instáveis e erráticas — e ainda sob a sombra de que os militares pudessem intervir novamente no jogo político.

É com os meses finais do governo de Itamar Franco que a ordem econômica começa a se recuperar e, com ela, a ordem política passa por uma aquietação a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa normalização democrática viria a se consolidar durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em que há pacificação quanto ao cumprimento das “regras do jogo”. A consolidação da democracia (embora, ainda, sem total controle civis sobre os militares) indicavam concretamente a existência de uma ordem social de acesso limitado maduro.

## 9 CONCLUSÃO

As instituições brasileiras sofreram inúmeras modificações ao longo do intervalo entre 1964 e 2006. De um golpe de Estado que prometeu passar o poder a civis democraticamente eleitos em um ano — promessa totalmente descumprida —, passando por períodos de crise econômica severa até encontrar regras que deixassem o país relativamente tranquilo, as transformações foram gritantes. Esta pesquisa, nesse contexto, procurou ampliar a compreensão do tema e buscar evidências que ratificassem a importância das instituições para o desenvolvimento econômico do Brasil.

Neste estudo, partimos da definição de “janelas de oportunidade” descritas por Alston *et al.* (2016) para periodizar a história político-econômica brasileira entre 1964 e 2006 e, do ponto de vista teórico, abraçamos os conceitos da Nova Economia Institucional, que vê as instituições como “regras do jogo” que são indispensáveis para o desenvolvimento econômico. A partir da indagação sobre o porquê de as lideranças políticas e econômicas decidirem por determinadas escolhas que romperam com o padrão até então vigente, buscamos enfatizar as transmutações das instituições do Brasil, visando a responder se as “regras do jogo” tornaram-se mais ou menos impessoais ao longo do tempo e se, ao longo dos governos analisados, houve retrocessos ou avanços na democracia brasileira.

Para tanto, também, usamos o *framework* teórico de North, Wallis e Weingast para descrever as ordens sociais de cada período e de um quadro teórico desenvolvido por Levitsky e Ziblatt (2018), além de utilizar de narrativas analíticas, como teorizadas por Bates *et al.* (1998). Assim, investigamos os principais fatos econômicos e políticos e, por meio deles, procuramos enfatizar momentos-chave para que houvesse modificação (ou manutenção) da ordem então vigente. Analisamos, pois, as preferências, estratégias e o *payoffs* dos atores relevantes em cada momento histórico e ao problema central a que se viam confrontados, bem como — quando disponíveis — dados a respeito das crenças da população e das elites. Ao final de cada capítulo, buscamos sintetizar os pontos julgados essenciais sobre cada um dos períodos desafiados.

Posto isso, identificamos que o principal dilema entre os anos 1964 e 1985 pode ser assim descrito: uma vez ocorrido o golpe civil-militar e a “fadiga dos metais” do regime decorrente de anos de estado de arbítrio, via-se como necessária a transição para um regime político capitaneado por um civil. Como fazê-lo? Antes, era necessário que o regime fosse institucionalizado, normalizado, o que passou a ser um objetivo sobretudo a partir do governo de Ernesto Geisel. O governo fez diversos movimentos, ora avançando, ora retrocedendo,

para tentar ampliar a sua base de apoio para que o projeto fosse bem-sucedido, que, ao cabo conduziu a uma transição democrática — não necessariamente da forma como originalmente pretendida.

A partir da transição (via eleições indiretas) para o civil Tancredo Neves, a transição haveria de ser bem diferente daquela inicialmente planejada por Geisel e Golbery. No entanto, o desígnio de ser o primeiro presidente não-militar empossado desde a década de 1960 coube a José Sarney — um quadro político simpático aos “ideais da Revolução”. Nesse momento, o Brasil sofria com a escalada da inflação e em meio a uma crise econômica relevante desde o início da década. Desse modo, Sarney alterou, em grande medida, o foco para o que era percebido como principal problema econômico brasileiro, qual seja, o controle inflacionário — ainda que, consecutivamente, sem sucesso. O modelo teórico analisado no Capítulo 6, em particular, destaca características que demonstram que as medidas não eram perenes, talvez pela fraqueza do governante e de sua ânsia, também, por devolver o crescimento econômico ao país.

A alta inflação foi mais firmemente combatida a partir do Plano Real, ainda no governo de Itamar Franco, e posteriormente, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Diferentemente de Sarney e Collor, os governos Itamar, FHC Lula, buscaram demonstrar credibilidade quanto a seus objetivos e frente à opinião pública. Nos termos de Barro (1986), mostraram-se como governos “fortes”, ou seja, realmente comprometidos com o controle de preços. Além disso, diversas reformas institucionais foram realizadas nesses dois governos, o que permitiu estabilizar a economia. No plano político, inclusive, a própria transição pacífica entre os presidentes FHC e Lula denota uma estabilidade institucional poucas vezes vista no último século.

Considerando as limitações da pesquisa descritas na Introdução<sup>1</sup>, julgamos que os objetivos gerais e específicos propostos para este estudo foram cumpridos: foi possível abarcar os principais conceitos da Nova Economia Institucional (NEI) e de ordens sociais, e, de mesmo modo, identificar os principais jogadores no contexto histórico, determinando principais janelas de oportunidade do período e, finalmente, elaborando uma interpretação das mudanças e permanências das instituições. A análise desenvolvida, esperamos, conseguiu identificar momentos que se constituíram em janelas de oportunidade, e descrevemos narrativas analíticas analisando o desenvolvimento institucional no Brasil em cada época,

---

<sup>1</sup> A respeito dessas limitações: desdobramentos futuros desta tese buscarão enfrentar tais problemas, seja com a generalização matemática dos jogos desenvolvidos, a incorporação de elementos geopolíticos à análise realizada ou, por último, com o distanciamento histórico para a verificação (ou não) dos argumentos expostos.

atentando aos critérios estabelecidos para erosão ou recomposição democrática — de acordo com as categorias de Levitsky e Ziblatt (2018) —, além de analisarmos modificações nas ordens sociais, seguindo as definições de North, Wallis e Weingast (2009). Por fim, supomos ter apresentado resumos analíticos que tornem as conclusões de nossa análise claras e passíveis de objeções ou concordâncias.

## REFERÊNCIAS

- 15 ANOS DO REAL. *Laboratório Brasil*. Brasília: TV Câmara, 2007. Programa de TV. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3LHH7nigO6A>. Acesso em: 14 nov. 2020.
- ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961–1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 197–212.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. A theory of political transitions. *The American Economic Review*, United States, v. 91, n. 4, Set. 2001. p. 938–963. Disponível em: <http://economics.mit.edu/files/4121>. Acesso em: 14 mar. 2015.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile Books, 2012.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 191–214.
- ALSTON, Lee J. *et al.* *Brazil in transition: beliefs, leadership, and institutional change*. Princeton: Princeton University, 2016a.
- ALSTON, Lee J. *et al.* Why countries transition? The case of Brazil, 1964-2016. *Atlantic Economic Journal*, v. 44, n. 2. 2016b. p. 197-224.
- ANDRADA, Alexandre F. S. Quem, afinal, apoiou o Plano Collor? *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 38, n. 4, out-dez, 2018. p. 781-799. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v38n4/1809-4538-rep-38-04-781.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. 1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela. *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13-52.
- ARIDA, Pérsio. Do pretérito ao futuro. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jan. 1999.
- ARIDA, Pérsio; RESENDE, André Lara. Inertial inflation and monetary reform in Brazil. In: WILLIAMSON, J. (ed.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Boston: MIT, 1985. p. 27-45.
- ARTHUR, W. Brian. Self-reinforcing mechanisms in economics. In: ANDERSON, Philip W., ARROW, Kenneth J; PINES, David (ed. *The economy as an evolving complex system*. Reading: Addison-Wesley, 1988. p. 8-31.
- ARTURI, Carlos Schmidt. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17., p. 11–31, nov. 2001.

ARTURI, Carlos Schmidt. Os “Ideais Traídos” do general Sylvio Frota: as concepções políticas da “linha-dura” militar. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS*, 36., 2012, Águas de Lindóia. *Anais* [...]. Águas de Lindóia: Anpocs, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/1EcXU83>. Acesso em: 11 mar. 2015.

AVALIAÇÃO... *Datafolha*, 19 maio 2013. Disponível em: [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval\\_pres\\_20122010.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.

BACHA, Edmar; MALAN, Pedro S. A dívida externa brasileira: do milagre ao fundo. *In: STEPAN, Alfred (org.). Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 199–227.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *SGS: Sistema gerenciador de séries temporais*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BARRO, Robert. Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*. v. 17, n.1. jan. 1986. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0304393286900036>. Acesso em: 09 jul. 2020..

BATES, Robert H. *et al. Analytic narratives*. New Jersey: Princeton University, 1998.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. A moratória de 1987. *Folha de São Paulo*, 20 fev. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/2/20/dinheiro/4.html>. Acesso em: 2 dez. 2020.

BERMEO, Nancy. Democracy and the lessons of dictatorship. *Comparative Politics*, [S.l.] v. 24, n. 3, p. 273–191, Apr. 1992.

BIRDSALL, Nancy; DE LA TORRE, Augusto; CAICEDO, Felipe Valencia. *The Washington Consensus: assessing a damaged brand*. The World Bank, 2010. (Policy research paper, 5316). Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/848411468156560921/pdf/WPS5316.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRAMATTI, Daniel. Avaliação positiva alcança a de Sarney no Plano Cruzado. *Estadão*, 16 dez. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,avaliacao-positiva-alcanca-a-de-sarney-no-plano-cruzado,294520>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Brasília, 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em 04 dez. 2014.

BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975–79)*. Brasília, 1974a.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n.º 6.036, de 1º de maio de 1974*. Dispõe sobre a

criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 1974b. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6036.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6036.htm). Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975*. Institui o Programa Nacional do Alcool e dá outras Providências. Brasília: Imprensa Oficial, 1975b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982*. Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências. 1982. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L6978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6978.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sarney 90 anos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/arquivos/sarney-90-anos>. Acesso em: 27 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão Nacional da Verdade*. Relatório. Volume II. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: [http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_2\\_digital.pdf](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf). Acesso em: 27 dez. 2020.

BRASIL: nunca mais: um relato para a história. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O décimo-primeiro plano de estabilização. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *Combate à inflação e reforma fiscal*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992. p. 132-150.

BRUM, Adriana Kirchof de; MOURA, Airton Pinto. *Instituições e economia brasileira: uma perspectiva teórica, econômica e histórica sobre o atraso econômico*. Curitiba: Íthala, 2015.

CALICCHIO, Vera. *Petronio Portela Nunes*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-biografico/petronio-portela-nunes>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CAMPELLO, Daniela; ZUCCO, Cesar. *The volatility curse: exogenous shocks and representation in resource-rich democracies*. London: Cambridge University, 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro (apresentado em seminário na Universidade de Yale em 23/04/1971). In: CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro*. v. 5. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993. p. 50–82.

CARLIN; Wendy; SOSKICE, David. *Macroeconomics: imperfections, institutions, and policies*. Oxford: Oxford University, 2006

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 295-322.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Política de controle de preços industriais: perspectiva teórica e análise institucional da experiência brasileira. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, ano 37, p. 37–47, abr./jun. 1977b.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 323-346.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a Liberalização do Regime. Autoritário (1974–1985). *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 115–147, 2005.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? *Economia*, Niterói, v. 4, n. 2, p. 283-331, jul./dez. 2003. Disponível em: [https://anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p283\\_331.pdf](https://anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p283_331.pdf). Acesso em: 08 dez. 2020.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. *Nova Economia*, Belo Horizonte, ano 16, v. 1, p. 101-134, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/neco/v16n1/v16n1a03.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2020.

CASTRO, Antônio Barros de. Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 11–96.

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Celso. As apreciações do SNI. In: CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (org.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 41–61.

CASTRO, Celso. The Military and Politics in Brazil: 1964-2000. Oxford: University of Oxford Centre for Brazilian Studies, 2000. (Working Paper CBS-10-00). Disponível em: [https://www.lac.ox.ac.uk/sites/default/files/lac/documents/media/celso10\\_2000.pdf](https://www.lac.ox.ac.uk/sites/default/files/lac/documents/media/celso10_2000.pdf). Acesso em: 12 jan. 2021.

CASTRO, Lavínia Barros de. Financiamento do desenvolvimento: experiência comparada Brasil–Coreia (1950–1980). *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 5–46, dez. 2009.

CASTRO, Lavínia Barros de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: VILELLA, André; GIAMBIAGI, Fabio; CASTRO, Lavínia Barros de. *Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CASTRO, José Roberto. A trajetória de Meirelles, candidato do MDB à presidência. *Nexo Jornal*, 12 ago. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/08/12/A-trajet%C3%B3ria-de-Meir%C3%A9lles-candidato-do-MDB-%C3%A0-Presid%C3%Aancia>. Acesso em: 08 jan. 2021.

- CENSUS. United States Census Bureau. *X-13ARIMA-SEATS Seasonal Adjustment Program*. Disponível em: [https://www.census.gov/srd/www/x13as/?sec\\_ak\\_reference=18.f3111cb8.1560005229.a7c0cb2](https://www.census.gov/srd/www/x13as/?sec_ak_reference=18.f3111cb8.1560005229.a7c0cb2). Acesso em: 14 ago. 2020.
- CHAPOLA, Ricardo. O que quer o chamado centrão em sua investida eleitoral. *Nexo*, 20 jul. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/07/20/O-que-quer-o-chamado-centr%C3%A3o-em-sua-investida-eleitoral>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- CLARK William Roberts; GOLDER, Matt; GOLDER, Sona Nadenichek. *Principles of Comparative Politics*. 3rd ed. Washington DC: Sage, 2017.
- COASE, Ronald H. The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n. 140, pp. 299-231, Mar. 1984.
- COASE, Ronald H. The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, v. 88, n. 2, May 1998. Disponível em: <http://flash.lakeheadu.ca/~kyu/Institutions/Coase1998.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2019.
- COMITÊ DE DATAÇÃO DE CICLOS ECONÔMICOS – CODACE. *Comunicado do Comitê de Datação de Ciclos Econômicos*. 2020. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-06/comunicado-do-comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-29\\_06\\_2020-1.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-06/comunicado-do-comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-29_06_2020-1.pdf). Acesso em: 1 ago. 2020.
- COMITÊ DE DATAÇÃO DE CICLOS ECONÔMICOS – CODACE. *Comunicado do Comitê de Datação de Ciclos Econômicos*. 2017. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-data\\_o-de-ciclos-econ\\_micos-comunicado-de-30\\_10\\_2017-\\_1\\_.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-data_o-de-ciclos-econ_micos-comunicado-de-30_10_2017-_1_.pdf). Acesso em: 20 fev. 2019.
- CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. *História: Questões & Debates*, Curitiba, n. 40, p. 11–36, 2004.
- CODATO, Adriano Nervo. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 25, p. 83–106, nov. 2005.
- COLLIER, Paul. *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. New York: Oxford University, 2007.
- COUTINHO, Amélia; GUIDO, Maria Cristina. *Geisel, Ernesto*. Verbete biográfico FGV CPDOC, 2009. Disponível em: [www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/geisel-ernesto](http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/geisel-ernesto). Acesso em: 14 nov. 2020.
- CRUZ, Sebastião Velasco e; MARTINS, Carlos Estavam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 13–61.

CUNHA, Patrícia Helena F. A estabilização em dois registros. *Estudos Econômicos*, v. 36 n.2. abr./jun. 2006. São Paulo. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612006000200008>. Acesso em: 14 dez. 2020.

CYSNE, Rubens Penha. A economia brasileira no período militar. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 185–226, maio/ago. 1990.

D'ARAUJO, Maria Celina. Ministério da Justiça, o lado duro da transição. In: CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (org.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 21–40.

METODOLOGIA... *Datafolha*, 29 jan. 2013a. Disponível em: [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval\\_pres\\_01031990.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_01031990.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.

METODOLOGIA... *Datafolha*, 29 jan. 2013b. Disponível em: [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval\\_pres\\_01061992.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_01061992.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.

METODOLOGIA... *Datafolha*, 29 jan. 2013c. Disponível em: [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval\\_pres\\_01121994.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_01121994.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.

METODOLOGIA... *Datafolha*, 29 jan. 2013d. Disponível em: [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval\\_pres\\_15122002.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_15122002.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.

DELFIN, Netto. Delfim Netto: 'Não foi um ato de coragem. Foi desespero'. [Entrevista concedida a Cristina Alves e Liana Melo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 mar. 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/delfim-netto-nao-foi-um-ato-de-coragem-foi-desespero-3039843>. Acesso em: 12 jan. 2021.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto. Entrenched insiders: limited access order in Mexico. In: NORTH, Douglass C. *et al.* (ed.). *In the shadow of violence: politics, economics, and the problems of development*. New York: Cambridge University, 2012. p. 233-260.

DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 10., 1986, Campos do Jordão. *Anais...* Campos do Jordão: Anpocs, 1986. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/10-encontro-anual-da-anpocs/gt-11/gt05-9/6225-elidiniz-transicao/file>. Acesso em: 25 nov. 2020.

DUARTE, Rafaela. O movimento Diretas Já em 1984 e a participação dos catarinenses. *Revista Memorare*, Tubarão, v. 4, n. 3 esp. dossiê Marcas da Memória: direitos humanos, justiça de transição e anistia, p. 44-60 set./dez. 2017

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Daniel Barbosa Andrade. Baderneiros, arruaceiros, guerrilheiros: um acontecimento na transição democrática. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 63, jan.-abr. 2018. p.

49-70, Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/eh/v31n63/2178-1494-eh-31-63-49.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

FARIA, Sílvia. Reunião de Sarney com assessores, em Carajás, é para resolver divergências. *O Globo*. 30 mai. 1986. p. 15. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/445389/PS%20abr\\_jun%201986%20-%200029.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/445389/PS%20abr_jun%201986%20-%200029.pdf). Acesso em: 14 nov. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. *Verbetes*: Geisel, Ernesto. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/geisel-ernesto>. Acesso em: 14 dez. 2020.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito*: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29–60, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v24n47/a03v2447.pdf>. Acesso em 25 abr. 2018.

FIGUEIRA, Paula. *Partido Democrático Social (PDS)*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-democratico-social-pds>. Acesso em: 12 dez. 2020.

FIGUEIREDO, João Batista. 15 de março de 1979: discurso ao receber a faixa presidencial das mãos do Presidente Ernesto Geisel. In: FIGUEIREDO, João Batista. *Discursos 1979*. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1979/01.pdf/view>. Acesso em: 14 dez. 2020.

FILGUEIRAS, Luiz. *A história do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2006.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 507–550, dez. 1986.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n.1, p. 28–46, 2008.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos Governos Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*, v. 59, n. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbe/v59n2/a04v59n2.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

FRANCO, Gustavo H. B. *A moeda e lei*: uma história monetária brasileira (1933-2013). Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

FURUGUEM, Alberto S. Aspectos da política monetária no Brasil. In: CARNEIRO, Dionísio Dias. *Brasil*: dilemas da política econômica. Rio de Janeiro: Campus, 1977. p. 81–108.

GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GEISEL, Ernesto. Discurso perante a Convenção Nacional da ARENA em 15 de setembro de 1973. In: *Discursos 1973*. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1973. p. 10-24. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1973/01/view>. Acesso em: 22 abr. 2018.

GEISEL, Ernesto. Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974. In: GEISEL, Ernesto. *Discursos 1974*. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974. p. 38–66. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/03.pdf/view>. Acesso em: 22 abr. 2018.

GEISEL, Ernesto. Pronunciamento pela televisão, com informações atualizadas sobre a ação governamental, em 1º de agosto de 1975. In: GEISEL, Ernesto. *Discursos 1975*. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1975. p. 139–156. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/27.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/27.pdf/at_download/file). Acesso em 21 abr. 2018.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (org.). *Economia brasileira contemporânea (1945–2010)*. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2011.

GREIF, Avner. *Institutions and the path to the modern economy: lessons from medieval trade*. New York: Cambridge University, 2006.

GUIMARÃES, Ulisses. *Íntegra do discurso presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães (10' 23")*. 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em: 14 nov. 2020.

HENDERSON, David R. *Rent seeking*. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>. Acesso em: 27 dez. 2018.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (org.). *Economia brasileira contemporânea (1945–2010)*. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 73–96.

INFLATION.EU. *Inflação no Brasil em 1994*. Disponível em: <https://www.inflation.eu/pt/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-1994.aspx>. Acesso em: 29 dez. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEADATA. *Dados macroeconômicos e regionais*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2020.

JOFFILY, Mariana Rangel. Oban e DOI-CODI, elementos para um estudo. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH, 23., 2005, Londrina. *Anais [...]*. Londrina: Anpuh, 2005. Disponível em: <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0728.pdf>. Acesso em 15 abr. 2018.

LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMOUNIER, Bolívar. E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930–94. In: LAMOUNIER, Bolívar; CARNEIRO, Dionísio Dias; ABREU, Marcelo de Paiva. *50 anos de Brasil: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 1–105.

LAPORTA, Taís. Entenda a recessão técnica do Brasil. *GI*, 28 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/entenda-recessao-tecnica-do-brasil.html>. Acesso em: 05 fev. 2020.

LARANJA, Anselmo Laghi. *Negócios públicos, riquezas privadas: o escândalo dos anões do orçamento (1993 – 1994)*. 2005. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005. Disponível em: [http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/3416/1/tese\\_3422\\_Anselmo\\_Laghi\\_Laranja.pdf](http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/3416/1/tese_3422_Anselmo_Laghi_Laranja.pdf). Acesso em: 20 set. 2020

LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento 1974–1976: sonho e fracasso*. 1978. Tese (Concurso de Professor Titular) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

LEVI, Margaret. Modelando processos históricos complexos com narrativas analíticas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 15. 2006. Disponível em: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Revista%20ICP15-01.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIEBOWITZ, Stan J.; MARGOLIS, Stephen E. The Fable of the Keys. *Journal of Law and Economics*, v. 30, n. 1, abr. 1990. p. 1-26. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1069950](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1069950). Acesso em: 14 nov. 2020.

LIMA, Rafael Bellem de; VASCONCELOS, Natália Pires de. O sistema de justiça brasileiro: atores, atuação e consequências do arranjo institucional. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela. *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 83-116.

LINZ, Juan. *The breakdown of democratic regimes: crisis, breakdown, and reequilibration*. Baltimore: John Hopkins University, 1978.

LISBOA, Marcos de Barros; LATIF, Zeina. *Democracy and Growth in Brazil*. 2013. (Insper working paper, 311). Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy\\_and\\_Growth\\_in\\_Brazil.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy_and_Growth_in_Brazil.pdf). Acesso em: 15 ago. 2020.

LOPES, Francisco C. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, 1985. p. 135-151.

LOURENÇO, Iolanda. *Regime criou “democracia” em que as regras mudavam para oposição não vencer*. Brasília: Agência Brasil, 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-03/regime-criou-democracia-em-que-regras-mudavam-para-oposicao-nao-vencer>. Acesso em: 03 maio 2015.

LULA tratava o Plano Real como estelionato eleitoral. 1994. Disponível em: <https://youtu.be/av7PnUcW9jc>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MACARINI, José Pedro. *A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)*. Campinas: IE/UNICAMP, 2009. (Texto para Discussão, n. 157). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1787/texto157.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

MACARINI, José Pedro. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 30–61, jan./abr. 2011.

MALAN, Pedro. *Uma certa ideia de Brasil: entre passado e futuro*. São Paulo: Intrínseca, 2018.

MANFRINI, Sandra. FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico. *Folha de S. Paulo*, 07 ago. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>. Acesso em: 08 jan. 2021.

MARSHALL, Monty G. *Major Episodes of Political Violence: 1946-2019*. Vienna (EUA): Center for Systemic Peace, 2020. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm>. Acesso em: 28 dez. 2020.

MARSHALL, Monty G.; ELZINGA-MARSHALL, Gabrielle C. *Global report 2017: conflict, governance, and state fragility*. Vienna (EUA): Center for Systemic Peace, 2017. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/vlibrary/GlobalReport2017.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2018.

MARTINS FILHO, João Roberto. *O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964–1969)*. São Carlos: EdUFSCar, 1995.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. Tempo de reconstrução — Discurso pronunciado na Convenção da Arena, em 20 de novembro de 1969. In: MÉDICI, Emílio Garrastazu. *Discursos 1969*. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1969. p. 43-50. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1969/05.pdf/view>. Acesso em: 21 abr. 2018.

MIRANDA, Ricardo. Sarney liberou demais. *Jornal do Brasil*. 8 fev. 1995. Disponível em: [http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015\\_1995\\_00306.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1995_00306.pdf). Acesso em: 22 dez. 2020.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 323-346.

MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto. *Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. 1999. Tese (Doutorado em Economia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

MORAES NETO, Geneton. Collor diz que, quando estava na presidência, recebeu propostas de “políticos” para fechar o Congresso Nacional e confirma: parte das sobras milionárias da

campanha presidencial foi usada para financiar candidatos em 1990. Dossiê Geral — o blog das confissões. *GI*, 12 dez. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/platb/geneton/2009/12/12/collor-diz-que-quando-estava-na-presidencia-recebeu-propostas-de-politicos-para-fechar-o-congresso-nacional-e-confirma-parte-das-sobras-milionarias-da-campanha-presidencial-foi-usada-para-finan/>. Acesso em: 27 dez. 2020.

MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1994. p. 89-116,

NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH - NBER. *The NBER's Business Cycle Dating Committee*. 20 set. 2020. Disponível em: <http://www.nber.org/cycles/recessions.html>. Acesso em: 05 fev. 2020.

NORTH, Douglass C. *Violence and social orders*. 2008. Beloit. Beloit College, Disponível em: <https://www.beloit.edu/upton/assets/North.pgs.vol.I.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2019.

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

NORTH, Douglass C. *et al. In the shadow of violence: politics, economics, and the problems of development*. New York: Cambridge University, 2012.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University, 2009.

O'DONNELL, Guillermo A.; SCHMITTER, Phillipe C. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1988.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL — OAB. *Raymundo Faoro, o herói da redemocratização do país*. 2008. Disponível em: <https://oab.jusbrasil.com.br/noticias/144157/raymundo-faoro-o-heroi-da-redemocratizacao-do-pais>. Acesso em: 14 dez. 2020.

PEREIRA, Carlos *et al.* A chance de um grande salto adiante. *Istoé*, 31 jul 2016. Disponível em: <https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/07/chance-de-um-grande-salto-adiante.html>. Acesso em: 23 dez. 2018.

PIO, Carlos. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n46/a02v1646.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

PODER360. Entenda como foi a compra de votos a favor da emenda da reeleição em 1997. *Poder360*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/entenda-como-foi-a-compra-de-votos-a-favor-da-emenda-da-reeleicao-em-1997/>. Acesso em: 14 nov. 2020.

REIS, Daniel Aarão. A vida política. In: REIS, Daniel Aarão (coord.). *Modernização, ditadura e democracia: 1964–2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 75–126.

RODRIGUES, Fernando. Veja como FHC derrubou o pedido de impeachment em 1999. *UOL Notícias*, 29 set. 2015. Política. Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/09/29/veja-como-fhc-derrubou-o-pedido-de-impeachment-em-1999/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

RODRIGUES, Fernando. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil. *Folha de S. Paulo*, 13 maio 1997. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/marcos\\_do\\_jornalismo-01a.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/marcos_do_jornalismo-01a.shtml). Acesso em: 14 dez. 2020.

SALAMA, Bruno. *Sete enigmas do desenvolvimento em Douglass North*. 2011. Disponível em: <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/Sete-Enigmas-do-Desenvolvimento-em-Douglass-North.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2019.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. *Labirintos: dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011

SALOMÃO, Ivan Colangelo. Da Arena ao picadeiro: uma análise da crise de legitimidade do presidente José Sarney (1985-1990). *História e Perspectivas*, Uberlândia, v. 55, p. 291-312, jul./dez. 2016.

SALOMÃO, Ivan Colangelo; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Arroubos econômicos, legitimação política: uma análise da moratória da dívida externa de 1987. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 4. out./dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v36n4/1809-4538-rep-36-04-00788.pdf>. Acesso em: 14 set, 2020.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. MARQUES JÚNIOR, Karlo. De milagres e espetáculos: o ciclo vicioso do eterno país do futuro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 61 n. 3, jul./set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582018172>. Acesso em: 14 nov. 2020.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de A.; AFFONSO, Rui. A transição inconclusa. In: KOUTZII, Flávio (org.). *Nova República: um balanço*. Porto Alegre: L&PM, 1986.

SARMENTO, Carlos Eduardo; ALBERTI, Verena. O dossiê ministério da Fazenda do arquivo Ernesto Geisel: fontes sobre a gestão de Mário Henrique Simonsen. In: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 62-74.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Carta ao povo brasileiro. 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2006/05/10/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

SILVA, Maria Luiza Falcão da. Plano Real e âncora cambial. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 22, n. 3. jul./set. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572002-1240>. Acesso em: 14 nov. 2020.

SIMONSEN, Mario Henrique. Nota sobre o problema inflacionário em 1974. *Arquivo Geisel*. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (I-4). [1974].

SIMONSEN, Mario Henrique. Subsídios à programação para 1977. *Arquivo Geisel*. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (X-8A). out. 1976b.

SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974–1985. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988a. p. 27–82.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Castelo a Tancredo 1964-1985*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b.

SPENGLER, Rafael Luís. *Racionalidade política e econômica no Governo Geisel (1974-1979): um estudo sobre o II PND e o projeto de institucionalização do regime militar*. 2015. 170 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/147487>. Acesso em: 10 dez. 2018

SUMMERHILL, William Roderic. *Trilhos do desenvolvimento: as ferrovias no crescimento da economia brasileira 1854-1913*. São Paulo: Alfaatar, 2018.

TEPEDINO, Gustavo; DIAS, Antônio Pedro; CAVALCANTE, Laís. Perseguição e morte da Panair pela ditadura militar: a destruição da maior companhia aérea brasileira. *Jota*, 21 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/perseguiacao-e-morte-da-panair-pela-ditadura-militar-21062020>. Acesso em: 28 dez. 2020.

WHAT IS BRAZIL'S “mensalão”? *The Economist*, 18 nov. 2013. Disponível em: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2013/11/18/what-is-brazils-mensalao>. Acesso em: 08 jan. 2021.

RENT-SEEKING. *The Economist*. Disponível em: <https://www.economist.com/economics-a-to-z/r#node-21529784>. Acesso em: 27 dez. 2018.

THE WORLD BANK. *World Bank open data*. 2015. Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 18 mar. 2019.

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

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. *Resultado das eleições 1994: Brasil*. 1984. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil/resultados-das-eleicoes-1994-brasil>. Acesso em: 29 dez. 2020a.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. *Resultado das eleições 1998: Brasil*. 1998. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-de-1998>. Acesso em: 29 dez. 2020b.

VILLA, Marco Antonio. *Ditadura à brasileira: a democracia golpeada à esquerda e à direita*. São Paulo: Leya, 2014.

VITAL, Sebastião Marcos. Subsídios, fisco e concentração. *Rumos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 15, p. 6–7, jan/fev. 1979.

VIZEU, Rodrigo. *Os presidentes: a história dos que mandaram e demandaram no Brasil, de Deodoro a Bolsonaro*. Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2019.

WILLIAMSON, Oliver E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

YOU, Jong-Sung. Transition from a Limited Access Order to an Open Access Order: the case of South Korea. In: NORTH, Douglass C. *et al.* (ed.). *In the shadow of violence: politics, economics, and the problems of development*. New York: Cambridge University, 2012. p. 293-327.

ZAVERUCHA, Jorge. *Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998)*. Chicago: Latin American Studies, 1998. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Zaverucha.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2021.

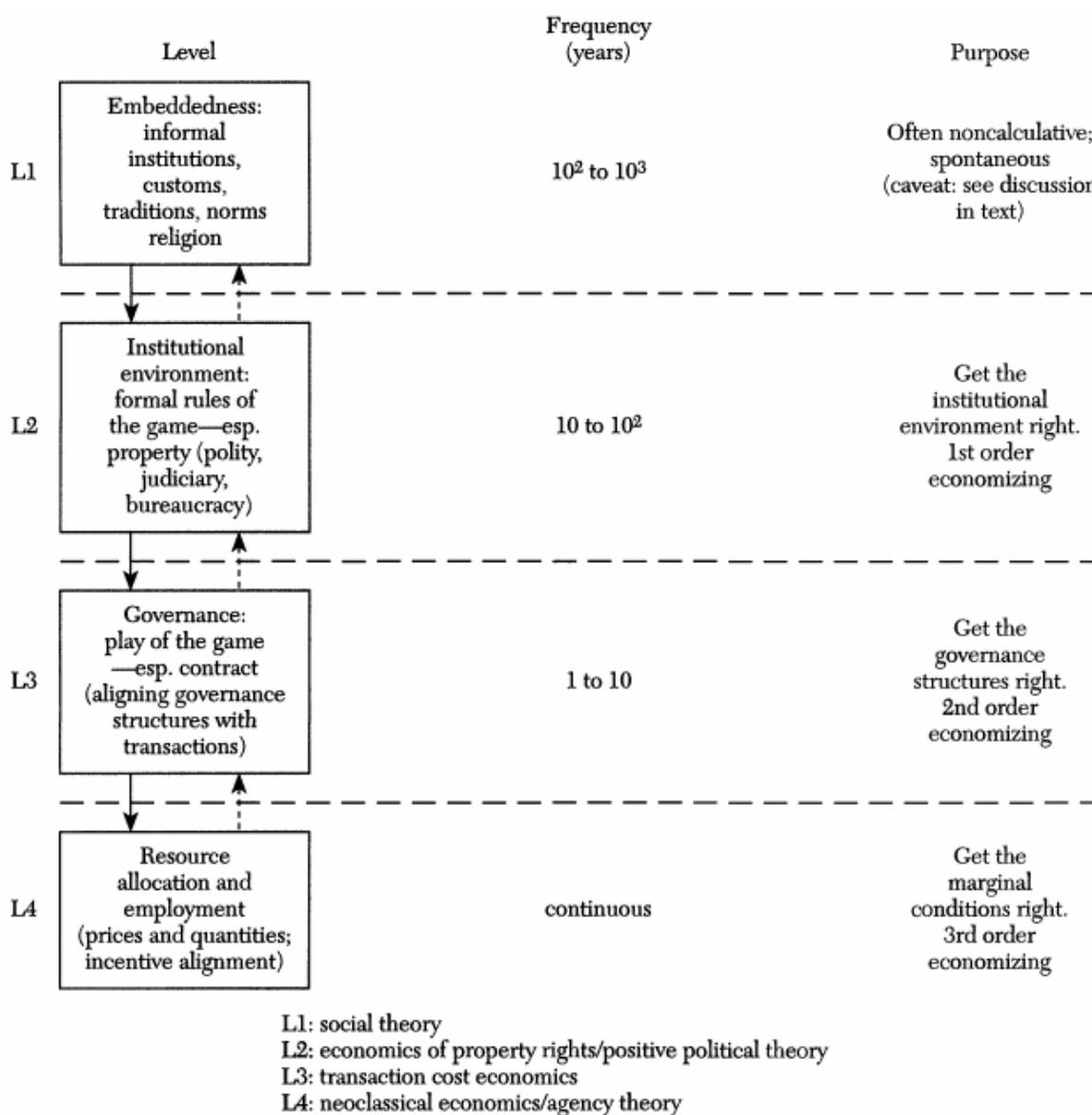
ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 165-175, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31114.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

## ANEXO A – RENDA *PER CAPITA* E RANKING POLITY IV

Rank	Country	Per capita income, 2000	Polity IV rank	Oil
1	Luxembourg	48,217	–	
2	Bermuda	35,607	–	
3	United States	34,365	1	
4	Norway	33,092	1	
5	Qatar	32,261	156	oil
6	United Arab Emirates	32,182	141	oil
7	Singapore	29,434	109	
8	Switzerland	28,831	1	
9	Netherlands	26,293	1	
10	Denmark	26,042	1	
11	Austria	25,623	1	
12	Sweden	25,232	1	
13	Kuwait	25,135	135	oil
14	Hong Kong	25,023	–	
15	Ireland	24,948	1	
16	Australia	24,915	1	
17	United Kingdom	24,666	1	
18	Canada	24,616	1	
19	Iceland	24,339	1	
20	Brunei	24,308	–	oil
21	Macao	24,224	–	
22	Germany	24,077	1	
23	Japan	23,971	1	
24	France	23,672	33	
25	Belgium	23,524	1	
26	Italy	22,487	1	
27	Israel	22,237	1	
28	Finland	21,302	1	
29	Puerto Rico	21,211	–	
30	New Zealand	20,423	1	

Fonte: North, Wallis e Weingast (2009, p. 4).

**ANEXO B – OS NÍVEIS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL, DE ACORDO COM  
WILLIAMSON (2000)**



*Figure 1. Economics of Institutions*

Fonte: Williamson (2000, p. 597).