

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Artur Queruz Benetti

**A RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO  
HUMANO:  
UM ESTUDO SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DA  
DÉCADA DE 1990**

Santa Maria, RS  
2022

Artur Queruz Benetti

**A RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO HUMANO:  
UM ESTUDO SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

Monografia de graduação apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Adriano José Pereira

Santa Maria, RS  
2022

**Artur Queruz Benetti**

**A RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO HUMANO:  
UM ESTUDO SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

Monografia de graduação apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 18 de agosto de 2022:

---

**Adriano José Pereira, Dr. (UFSM)**  
**(Presidente/Orientador)**

---

**Ednalva Felix das Neves, Dra. (UFSM)**

---

**Júlio Eduardo Rohenkohl, Dr. (UFSM)**

Santa Maria, RS  
2022

## RESUMO

### **A RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO HUMANO: UM ESTUDO SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

AUTOR: Artur Queruz Benetti  
ORIENTADOR: Adriano José Pereira

A presente monografia aborda a evolução da matriz institucional brasileira nos últimos 30 anos e a relação desse processo com o desenvolvimento humano nacional. O trabalho teve como objetivo investigar se as mudanças institucionais do período afetaram as liberdades e capacitações da população brasileira, além das implicações dessas mudanças sobre o comportamento dos agentes. O estudo se baseou em revisão bibliográfica e na análise de indicadores socioeconômicos, abordando o tema por uma perspectiva evolucionária das instituições e de desenvolvimento humano fundamentada na Abordagem das Capacitações. O período relativo a pesquisa apresentou modificações consideráveis no conjunto de instituições do Brasil, em que se destacam alterações estruturais, governos com diferentes prioridades, variações de resultados econômicos e crises. Em geral, foi verificada uma melhora nas condições de vida da população. O grau de melhora é associado ao modo de atuação do Estado e ao desempenho econômico da nação, específicos de cada intervalo de tempo. Ademais, certos hábitos e políticas parecem ter sido institucionalizados durante o período, processo fundamental para o prosseguimento da melhora no desenvolvimento humano.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Humano. Instituições. Estado. Brasil.

## **ABSTRACT**

### **THE RELATION BETWEEN INSTITUTIONS AND HUMAN DEVELOPMENT: A STUDY ON THE BRAZILIAN ECONOMY FROM THE 1990'S**

**AUTHOR:** Artur Queruz Benetti  
**ADVISOR:** Adriano José Pereira

This monograph addresses the evolution of the Brazilian institutional matrix in the last 30 years and the relation of this process with national human development. The study aimed to investigate whether the institutional changes of the period affected the freedoms and capabilities of the Brazilian population, as well as the implications of these changes on the behavior of agents. The study was developed in a literature review and in the analysis of socioeconomic indicators, approaching the theme from an evolutionary perspective of institutions and human development based on the Capability Approach. The period related to the research presented considerable changes in the set of institutions in Brazil, in which structural changes, governments with different priorities, variations in economic results and crises stand out. In general, there was an improvement in the living conditions of the population. The degree of improvement is associated with the state's mode of action and the nation's economic performance, specific to each time interval. Furthermore, certain habits and policies seem to have been institutionalized during the period, a fundamental process for the continuation of the improvement in human development.

**Keywords:** Human Development. Institutions. State. Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Taxa de Desemprego Aberto – Porcentagem – Brasil – 1995 até 2019.....	31
Gráfico 2 – Saldo da Balança Comercial – Brasil – 1995 até 2019 .....	34
Gráfico 3 – PIB PPC e PIB PPC per capita – Brasil – 1995 até 2019.....	35
Gráfico 4 – Consumo Final das Famílias – Índice – 1995 = 100 – Brasil – 1996 até 2019....	36
Gráfico 5 – Salário Mínimo Real – Primeiro mês de cada ano – Brasil – 1995 até 2019.....	36
Gráfico 6 – Gasto Social Federal Total – Porcentagem do PIB – Brasil – 1995 até 2018.....	41
Gráfico 7 – Índice de Desenvolvimento Humano – Brasil – 1995 até 2019 .....	44
Gráfico 8 – Renda Média Real Domiciliar per capita – Brasil – 1995 até 2019.....	47
Gráfico 9 – População em situação de pobreza – Porcentagem – Brasil – 1995 até 2019.....	51
Gráfico 10 – Coeficiente de Gini – Brasil – 1995 até 2019 .....	52
Gráfico 11 – Índice de Educação – Brasil – 1995 até 2019 .....	57
Gráfico 12 – Índice de Expectativa de Vida – Brasil – 1995 até 2019.....	59

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Variação Anual Média do IDH – Brasil – 1995 até 2019.....	44
--	----

## LISTA DE SIGLAS

AC	Abordagem das Capacitações
FGV	Fundação Getulio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PIB PPC	Produto Interno Bruto Paridade do Poder de Compra
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>INSTITUIÇÕES E O DESENVOLVIMENTO HUMANO.....</b>	<b>11</b>
2.1	ALGUNS ASPECTOS DE TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO... 11	
2.2	DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA INSTITUCIONAL.. 14	
2.3	ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES..... 17	
2.4	RELAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	20
<b>2.4.1</b>	<b>Escolhas Individuais e Níveis Analíticos .....</b>	<b>20</b>
<b>2.4.2</b>	<b>A Relação do Desenvolvimento Humano com Elementos Culturais e Históricos... 22</b>	
<b>2.4.3</b>	<b>O Estado como Promotor do Desenvolvimento Humano .....</b>	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA DESDE A DÉCADA DE 1990 .....</b>	<b>27</b>
3.1	BREVE HISTÓRICO .....	27
3.2	ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS E ABERTURA COMERCIAL .....	28
3.3	<i>BOOM DAS COMMODITIES</i> E CRESCIMENTO .....	32
3.4	CRISE POLÍTICO-ECONÔMICA E RECESSÃO.....	38
<b>4</b>	<b>INFLUÊNCIA DO ESTADO NAS CAPACITAÇÕES DOS AGENTES.....</b>	<b>43</b>
4.1	COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	43
4.2	EVOLUÇÃO DA RENDA E O PAPEL DO CRESCIMENTO ECONÔMICO .....	46
<b>4.2.1</b>	<b>Renda e Emprego Como Meios Para o Desenvolvimento Humano .....</b>	<b>46</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Análise da Pobreza e Desigualdade .....</b>	<b>49</b>
4.3	INFLUÊNCIA DO ESTADO ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
<b>4.3.1</b>	<b>Estratégias de Segurança Adotadas Pelo Estado .....</b>	<b>54</b>
<b>4.3.2</b>	<b>A Promoção das Oportunidades Sociais Pelo Estado .....</b>	<b>55</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Assistencialismo e Institucionalização de Políticas Públicas .....</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A abordagem do desenvolvimento humano é relativamente recente no campo das ciências econômicas. Introduzida na década de 1990 pelo economista Mahbub Ul Haq, com base no trabalho de Amartya Sen, a proposta abandona o conceito de desenvolvimento baseado estritamente em renda e utilidade, centrando-se na ampliação das escolhas dos indivíduos. (PNUD, 2022)

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD (2022), esta ampliação visa garantir às pessoas capacidades e oportunidades para serem o que desejam ser. Ao adotar uma perspectiva no sentido do desenvolvimento humano, características sociais, políticas e culturais somam-se a questões puramente econômicas, como emprego e renda. Em última instância, o objetivo do processo é melhorar a qualidade de vida dos indivíduos de uma sociedade.

Com base neste enfoque, o contexto institucional e a matriz de instituições de uma nação possuem papéis ativos na promoção do desenvolvimento humano, visto que tais elementos auxiliam no estabelecimento de um ambiente que pode tanto facilitar quanto prejudicar a expansão das oportunidades dos indivíduos.

As instituições, segundo Hodgson (2006), desempenham um papel facilitador nas relações humanas. North (2018) soma a esse conceito as funções de reduzir incertezas, facilitar processos e permitir tomadas de decisão em ambientes complexos.

Dentre as instituições que possuem maior influência no desenvolvimento humano, pode-se destacar a ação do Estado. Evans (2003) argumenta que Estado e instituições modelam incentivos que atuam no crescimento e no desenvolvimento econômico. Sen (2010) denota ao Estado a função de promover certas liberdades, como oportunidades sociais, segurança protetora, além de propiciar facilidades econômicas e, desta forma, estabelecer meios que propiciem o desenvolvimento humano.

Entretanto, como foi exposto, o contexto institucional e a atuação do Estado nem sempre ocasionam em um ambiente necessariamente favorável à melhora da qualidade de vida dos indivíduos. Chang (2011) e Evans (2003) argumentam que cada nação possui uma construção institucional única, baseada em elementos culturais, sociais e históricos. Assim, a investigação da influência do contexto institucional no desenvolvimento humano de cada nação torna-se única e fundamental.

Partindo das premissas apresentadas, o presente trabalho aborda a relação existente entre as mudanças institucionais que ocorreram no Brasil, nas últimas três décadas, e a evolução do desenvolvimento humano do país. O estudo centra-se na investigação da conexão entre a atuação do Estado nos campos econômico e social e a evolução das condições de vida da população brasileira. Dessa forma, busca-se identificar elementos e mudanças institucionais que alteraram as capacidades dos indivíduos, assim como os efeitos da melhora das condições de vida da população sobre as instituições vigentes.

Os últimos trinta anos compreendem um espaço de tempo com modificações significativas nas esferas institucional e econômica do país. Estabilidade de preços; crescimento econômico; expansão de políticas sociais; crise político-econômica e recessão são alguns dos exemplos de mudanças que, ao que tudo indica, e de forma combinada, acabaram alterando o panorama institucional brasileiro, gerando reflexos nos hábitos dos indivíduos.

A percepção dos efeitos destas mudanças na evolução das condições de vida dos indivíduos torna-se central na busca por conjuntos institucionais favoráveis à evolução do bem-estar e das liberdades da população brasileira. Ademais, investigar se as mudanças foram incorporadas nos hábitos da população e nos funcionamentos do Estado, tornando-se políticas de longo prazo, é essencial para entender não apenas o presente como também o futuro do desenvolvimento humano nacional.

Para elaborar a pesquisa, inicialmente busca-se as relações entre a teoria do desenvolvimento humano, formalmente chamada de Abordagem das Capacitações, e a vertente evolucionária da Economia Institucional. Tais relações e conceitos servem como base para os passos seguintes do trabalho e são pautados na revisão bibliográfica acerca do assunto.

Segue-se com a descrição do panorama institucional brasileiro, com foco em questões econômicas e na atuação do Estado, e o estudo da relação desse panorama com a evolução do desenvolvimento humano nacional. Essas etapas são baseadas em revisão bibliográfica e na observação de indicadores socioeconômicos, com especial destaque para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A monografia é dividida em 4 capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo apresenta o arcabouço teórico relacionando instituições e o desenvolvimento humano. O terceiro capítulo apresenta o panorama institucional do Brasil nas últimas três décadas. O quarto capítulo apresenta a influência do panorama institucional no processo de desenvolvimento humano no Brasil. Por último, são apresentadas as considerações finais.

## 2 INSTITUIÇÕES E O DESENVOLVIMENTO HUMANO

O presente capítulo se propõe a apresentar os conceitos centrais que constituem a monografia. O estudo se baseia no pressuposto de que as instituições exercem influência no processo de desenvolvimento humano. Assim, inicialmente busca-se identificar como a teoria prevê essa influência e quais são os elementos que interligam a Economia Institucional e a Abordagem das Capacitações.

Para isso, são apresentadas, separadamente, as teorias que compõem a base teórica do trabalho. Em um primeiro momento, são expostas algumas teses acerca do desenvolvimento econômico. Em seguida, é introduzido o arcabouço teórico da linha evolucionista da Economia Institucional. Após, é descrita a Abordagem das Capacitações, vertente da teoria de desenvolvimento humano utilizada para a análise dos capítulos subsequentes.

Com a base teórica estabelecida, é realizada a investigação acerca das possíveis associações entre as instituições e o desenvolvimento humano. Com tal estudo, busca-se entender quais os efeitos das instituições e das mudanças institucionais nas capacitações e liberdades dos indivíduos.

### 2.1 ALGUNS ASPECTOS DE TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O estudo do desenvolvimento econômico como área autônoma é recente dentro das ciências econômicas. Ao passo que o crescimento e riqueza já eram discutidos desde o século XVIII, o desenvolvimento tornou-se tema de destaque somente no século XX.

Historicamente, a ideia de desenvolvimento econômico se ancorou em diversos modelos. Autores como Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Joseph Schumpeter, Albert Hirschman, e entidades como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) desenvolveram teses a respeito do desenvolvimento e apresentaram propostas de como alcançá-lo.

Antes de apresentar a teoria de alguns autores, cabe especificar a diferenciação de crescimento e desenvolvimento. Segundo Souza (2005), o crescimento econômico é associado a uma variação quantitativa do produto de uma nação, ao passo que o desenvolvimento inclui mudanças qualitativas no modo de vida dos agentes, das instituições e da própria estrutura produtiva.

Desta forma, o processo de desenvolvimento engloba o crescimento, mas também a modernização da economia, elevação da eficiência, além da melhora da qualidade de vida dos

indivíduos. Para tornar o termo ainda mais completo, também se incorpora a preservação do meio ambiente como um objetivo que afeta tanto a capacidade produtiva quanto o bem-estar da população. (SOUZA, 2005)

Cabe ainda destacar outros dois pontos. Primeiro, a diferenciação do desenvolvimento como processo de construção histórica, segundo defendem os economistas clássicos como Smith e Marx, do conceito de desenvolvimento associado ao método hipotético-dedutivo<sup>1</sup>, como defendem os economistas neoclássicos e Ricardo. Segundo, a teoria defendida pelo *mainstream* econômico<sup>2</sup>, focada na melhor alocação de recursos e restrita apenas ao processo de crescimento. Conforme essa concepção, não seria necessária uma teoria específica relacionada ao desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2008; NIEDERLE, RADOMSKY, 2016)

Este trabalho se baseia nos seguintes pressupostos: existem elementos constitutivos fundamentais diferenciando crescimento e desenvolvimento; o processo de desenvolvimento de uma nação é um processo histórico, evolutivo e único. A fundamentação da lógica desses argumentos se dará ao longo do primeiro capítulo, com base nas teorias adotadas para a formulação da monografia.

Como foi apresentado, a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento é recente e a separação dos dois conceitos passou a ser feita com maior frequência a partir do final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com o surgimento de teorias estritamente ligadas ao desenvolvimento.

Entretanto, ao longo da evolução do pensamento econômico, os dois termos foram tratados com similaridade. Smith associou o crescimento ao aumento da riqueza nacional, ligada ao trabalho produtivo. Marx compartilhou dessa ideia, relacionando o crescimento ao valor-trabalho, mas com implicações negativas no longo prazo. Ricardo, da mesma forma. Todos autores citados dispunham de conceitos de desenvolvimento genericamente relacionado ao crescimento econômico (SOUZA, 2005)

Introduzindo algum grau de diferenciação entre desenvolvimento e crescimento, destacam-se Schumpeter, que vinculou o desenvolvimento ao processo inovativo e a quebra de equilíbrios, e Hirschman, que observou o desenvolvimento como a utilização de recursos e aptidões ocultos, dispersos ou mal-empregados. (NIEDERLE, RADOMSKY, 2016)

---

<sup>1</sup> Método fundamentado em testes de pressupostos teóricos, estabelecidos anteriormente a uma constatação empírica, partindo de um âmbito geral para um específico. (DEMO, 1985)

<sup>2</sup> O *mainstream* econômico, baseado na teoria neoclássica, ancora-se no utilitarismo. Segundo esta concepção, o aumento do bem-estar da população, assim como o crescimento econômico, é determinado pelas escolhas racionais dos agentes em um ambiente de escassez.

As teorias com foco estritamente no desenvolvimento associam o crescimento a mudanças estruturais, com o intuito de superar um estado de subdesenvolvimento. Esse subdesenvolvimento é relativo à construção histórica das nações e decorre do processo de maturação do capitalismo.

Para Furtado (2004), o crescimento fundamenta-se na conservação de privilégios das elites, enquanto o desenvolvimento se caracteriza por um projeto social adjacente. Se o projeto busca melhorar as condições de vida da população, existe uma transformação de crescimento em desenvolvimento. Porém, essa transformação não é espontânea, necessitando atores políticos e ações orientadas.

Em se tratando do continente sul-americano, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe, CEPAL, propôs a teoria da substituição de importações. Segundo Tavares (2000) essa teoria é caracterizada por um processo de desenvolvimento interno, manifestado pela diversificação e ampliação da capacidade produtiva industrial da nação.

A abordagem da CEPAL possui uma distinção significativa de suas predecessoras pois defende não somente uma transformação quantitativa, mas também qualitativa do produto. Tal transformação, em última instância, gera um ambiente com elevação de renda e emprego e, mesmo não sendo seu objetivo final, existe uma influência direta no bem-estar da população por meio da melhora qualitativa. Não somente isso, a CEPAL também a reforma agrária e a participação ativa do Estado na economia. (SOUZA, 2005)

A visão proposta pela CEPAL é classificada como uma teoria desenvolvimentista, que se baseia em políticas estatais para nortear e dar suporte ao processo de desenvolvimento. Segundo Fonseca *et al* (2020), as ideias desenvolvimentistas se ancoram no uso deliberado de políticas econômicas com o intuito de elevar a produção e a produtividade, fortemente associado ao setor industrial, a fim de superar problemas econômicos e sociais decorrentes do subdesenvolvimento.

Quanto a outras abordagens de desenvolvimento, destaca-se: teorias de desenvolvimento sustentável, em que há um destaque maior a preservação ambiental e o manejo de recursos; e o neodesenvolvimentismo, com atualizações e releituras do tema desenvolvimentista. (NIEDERLE, RADOMSKY, 2016)

Pode-se observar que as teorias brevemente apresentadas possuem alguns pontos em comum, como o foco em alterar variáveis majoritariamente econômicas e a prioridade em melhorias relacionadas ao produto e a renda. Construções culturais e institucionais, contexto social, além das características e condições únicas dos indivíduos e da sociedade são elementos que possuem menor relevância para grande parte da exposição feita anteriormente.

Ademais, comportamentos e hábitos dos agentes, que também possuem repercussões no processo de desenvolvimento econômico e social da nação, são elementos pouco explorados pelos autores previamente referenciados.

A Economia Institucional e a Abordagem das Capacitações são duas linhas teóricas que incorporam as ausências destacadas, formando um arcabouço teórico mais robusto para compreender o processo de desenvolvimento humano, como será visto nas próximas seções

## 2.2 DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A ideia de visualizar as instituições como um elemento central no entendimento do comportamento dos agentes e dos fenômenos econômicos é uma área teórica que tem sua origem no final do século XIX, com a Escola Histórica Alemã.

Um maior destaque do tema surge com o Institucionalismo Norte-americano, no período entre as duas guerras mundiais, com base nos escritos de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John Commons. Essa escola teórica ficou conhecida como Velha Economia Institucional ou Velho Institucionalismo. (HODGSON, 2009)

Hodgson (1998) argumenta que, por uma combinação de mudanças profundas nas ciências sociais e a ascensão de um estilo de economia com maior foco em questões matemáticas no início do século XX, o Velho Institucionalismo acaba entrando em declínio após 1930.

As instituições, todavia, voltam a ter destaque com a Nova Economia Institucional, subcampo analítico da própria economia neoclássica. Em relação a essa vertente, salienta-se os trabalhos de Douglass North, Ronald Coase e Oliver Williamson.

Recentemente, uma nova corrente institucionalista tem tido destaque. Representada majoritariamente pelo pensamento de Geoffrey Hodgson, o institucionalismo contemporâneo dialoga diretamente com as ideias propostas por Veblen e os antigos institucionalistas, mas engloba novos conceitos e ideias. Essa vertente é a base teórica para a abordagem institucionalista desta monografia.

As instituições, segundo Hodgson (2006), podem ser definidas como o sistema de regras sociais estabelecidas e prevaletentes que estruturam as interações sociais. As regras fornecem incentivos e restrições que influenciam e canalizam o comportamento dos indivíduos.

Para Hodgson (2006), importância das instituições decorre de seu papel facilitador nas relações humanas, possibilitando pensamentos ordenados e a formação de expectativas por

parte dos agentes. North (2018) argumenta que as instituições criam ordem e reduzem incertezas, assim como poupam tempo e capacidade mental por meio da automatização de certas ações e comportamentos. Ademais, no contexto econômico, as instituições possuem papel fundamental normatizando contratos, trocas e negociações

Hodgson (2006) destaca que a eficiência de uma instituição é ligada à capacidade dos indivíduos seguirem as regras sociais estabelecidas pela própria instituição. Esse comportamento ocorre por meio dos hábitos. No momento que um hábito se torna predominante em um grupo, é codificável e adquire conteúdo normativo próprio, ele passa a ser uma regra.

As regras também diferem dos hábitos em um sentido mais profundo. Ao passo que as regras são padrões de pensamento, condicionados ou incondicionados, e adotados tanto conscientemente quanto inconscientemente por agentes, os hábitos possuem uma característica auto atuante e autônoma, sendo estabelecidos em áreas subliminares do sistema nervoso dos indivíduos. A capacidade do agente perceber autonomamente a presença de um hábito é normalmente incompleta. (HODGSON, 1998)

O hábito, como destaca Hodgson (2001, pág. 107) “[...] não quer dizer comportamento, e sim propensão a um comportamento particular em classes particulares de situações”. Um hábito pode existir sem que, necessariamente, seja demonstrado na forma de um comportamento, mas pode ser acionado em um determinado contexto ou estímulo favorável.

Como foi exposto anteriormente, a capacidade normativa, e até a própria existência da instituição, está ligada à capacidade de suas regras serem incorporadas aos hábitos dos indivíduos. Instituição que não se tornam hábitos são ignoradas ou substituídas. (HODGSON, 2006)

O caráter substituível e mutável das instituições decorre de um procedimento de seleção social, análogo ao descrito na biologia pela seleção natural de Charles Darwin. De maneira similar, as instituições que são incorporadas nos hábitos e adquirem papel normativo “sobrevivem” no meio social, ao passo que as instituições que não se tornam ou deixam de ser hábitos são substituídas por outras. Assim, entende-se a evolução e a mudança institucional como uma marcha evolucionária, baseada em elementos históricos, que são constantemente alterados. (HODGSON, 1998).

A mudança institucional, entretanto, não é um processo simples. Tal fenômeno envolve o que Hodgson (2003, 2007, 2009) conceitua como “*reconstitutive downward*



*causation*” e, mais tarde (2011), revisita o termo, alterando-o para “*reconstitutive downward effects*”.

Os indivíduos, por meio de seus hábitos, formam o material constitutivo das instituições. Esse fenômeno é entendido nas ciências sociais como uma causação para cima (*upward causation*), em que os elementos de um nível ontológico inferior possuem causação nos níveis superiores. (HODGSON, 2003)

Há também o processo de causação para baixo (*downward causation*), que envolve a causação dos níveis ontológicos superiores nos níveis inferiores. Observando esse fenômeno, tanto indivíduos quanto grupos são alterados ou constrangidos por forças associadas a níveis superiores. No campo institucional, as instituições atuantes restringem e moldam os hábitos de acordo com suas conformidades, tentando inibir a formação de novos hábitos e perpetuar os existentes. (HODGSON, 2003).

Ao atualizar o conceito, Hodgson (2011) propõem a ideia de “*reconstitutive downward effects*”. Nesse caso, segundo o autor, “...*such effects exist when a system containing lower-level elements, creates or reiterates conditions that can be related to changes in the character of the lower-level elements.*”

Com base na atualização do conceito, o autor abandona a ideia de causação entre níveis ontológicos distintos e passa a utilizar a ideia de explicação, determinação e efeito entre eles. Assim, os vetores de efeito entre as instituições e os indivíduos formam um ciclo, com influência mútua. Tal qual os hábitos são o material constituinte das instituições, formando-as e modificando, as instituições atuam para que os hábitos estejam de acordo com o que é proposto pelas instituições vigentes.

Do processo descrito no parágrafo anterior decorrem as mudanças institucionais. Da mesma forma que as instituições atuam influenciando o comportamento dos indivíduos, os indivíduos também são forças ativas modificando as instituições através da evolução dos hábitos. (LOPES, 2013)

Como destaca Lopes (2013), a visão evolucionária descreve as ações humanas como um somatório de instintos e hábitos. Os hábitos são selecionados ao longo do tempo por pressões sociais. Quando estes passam a ser reiterados socialmente, surgem novas instituições.

Entretanto, tal mudança não é trivial. O próprio comportamento humano dificulta a mudança institucional. Veblen (2021) explicita que a tendência natural dos homens é de preservar seus hábitos. Hábitos que, em última instância, são as bases das decisões

econômicas e sociais dos indivíduos. As modificações ocorrem somente diante de uma mudança forçada por circunstâncias adversas ou por garantir uma nova realidade favorável.

Em se tratando da mudança institucional, Veblen (2021, p. 152) caracteriza: “[...] é, grosso modo, realizada tardia e relutantemente, e apenas sob repressão exercida por uma condição que tornou insustentáveis as perspectivas aceitas. ”

Veblen (2021) deixa claro que há um componente inercial no processo de mudança institucional. As instituições refletem hábitos e comportamentos prévios, estabelecidos, e que foram incorporados pelos indivíduos. A mudança institucional, por outro lado, decorre de alterações de tais hábitos, que podem ir de encontro às bases estabelecidas pelas instituições vigentes.

Hodgson (2007) corrobora com a ideia, argumentando que as instituições possuem características de forte auto reforço e autopropetuação. Segundo o autor, as instituições confinam e moldam as aspirações dos indivíduos.

Assim, é essencial compreender os processos que levam à evolução institucional pois, dado o conservadorismo institucional característico, um ambiente estabelecido socialmente pode tanto prejudicar quanto facilitar relações econômicas e o próprio desenvolvimento humano.

### 2.3 ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

A “Abordagem das Capacitações” é o conjunto teórico proposto por Amartya Sen, na década de 1990. Sendo a base para o conceito de desenvolvimento humano, a teoria introduz *insights* como a perspectiva de desenvolvimento multidimensional, o foco no ser humano, a importância das liberdades, capacidades, participação, condição de agente e diversidade. (ALKIRE, 2003)

Também incorpora uma ótica de análise do indivíduo inserido em um contexto social e histórico, associando a concepção de Sen a elementos evolucionários e institucionais. Não somente isso, a teoria compreende conceitos da ética, antropologia, filosofia e história, tornando-se um arcabouço robusto.

Ademais, mesmo o crescimento econômico sendo fundamental, o centro da teoria é a condição em que os indivíduos se encontram e suas trajetórias individuais, focando nas oportunidades e liberdades das pessoas e garantindo que os agentes possam ser e desempenhar o que valoram.

A Abordagem das Capacitações concebe a ideia de desenvolvimento como a expansão das liberdades dos indivíduos. Essa expansão é tanto o principal meio de desenvolvimento quanto a finalidade principal do desenvolvimento. Com base nesse pressuposto, as liberdades apresentam dois papéis intitulados, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental”. (SEN, 2010)

O papel constitutivo relaciona as liberdades substantivas ao enriquecimento da vida humana. Tais liberdades incluem desde capacidades básicas, como ter condições para evitar privações, até capacidades como ler, ter participação política e desfrutar da liberdade de expressão. No papel constitutivo, o desenvolvimento ocorre em função da expansão destas e outras liberdades, ou seja, é o próprio processo de expansão das liberdades humanas e a melhora de bem-estar que essa expansão gera. (SEN, 2010)

O papel instrumental, por outro lado, elucida o modo como os diversos tipos de direitos, oportunidades ou intitamentos <sup>3</sup> agregam ao processo de expansão da liberdade humana. O fato de diferentes tipos de liberdade terem inter-relações e influenciarem umas às outras é o ponto principal das liberdades instrumentais. Sen (2010, p. 61) destaca que: “É importante apreender essas interligações ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento.”

Sen (2010) discorre sobre cinco tipos específicos de liberdades instrumentais:

a) Liberdades Políticas: são liberdades relacionadas às oportunidades de determinar quem deve governar, com base em que princípios esse governo deve ocorrer, além da possibilidade de criticar e fiscalizar as autoridades. Também são incluídos nesse item a liberdade de expressão política, de escolha, dados diferentes partidos políticos, assim como ter uma imprensa livre e sem censura;

b) Facilidades Econômicas: são liberdades relacionadas às oportunidades dos agentes de utilizar recursos econômicos com finalidade de consumo, troca ou produção. Disponibilidade e acesso à crédito podem influenciar diretamente a capacidade dos agentes de assegurar seus intitamentos econômicos;

c) Oportunidades Sociais: são as liberdades relacionadas às disposições que a sociedade estabelece em áreas como educação e saúde. São liberdades instrumentais que influenciam a liberdade substantiva do indivíduo viver melhor, assim como influenciam as liberdades instrumentais, garantindo que os indivíduos possam participar da vida política e econômica da nação;

---

<sup>3</sup> Sen (2010, pág. 57) descreve intitamentos como “[...] conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa.”

d) Garantias de Transparência: são as liberdades referentes à capacidade dos indivíduos de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Essa liberdade tem um papel fundamental como instrumento para inibir a corrupção, a irresponsabilidade financeira e as transações ilícitas;

e) Segurança Protetora: relacionada a existência de uma rede de segurança social que possibilita que grupos em situação de vulnerabilidade, ou em seu limiar, não sucumbam a privações e sejam reduzidos à miséria ou até mesmo à fome ou morte. Essa rede é composta por disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados, suplementos de renda regulamentares para indigentes, distribuição de alimentos em crises de fome coletiva e empregos públicos emergenciais para gerar renda aos necessitados.

Assim, com base nas liberdades que usufruem, os indivíduos têm um leque de funcionamentos, ou seja, ações que podem ou não desempenhar. Esse conjunto de funcionamentos constitui as capacidades, que são o objetivo final do processo de desenvolvimento. Com isso, o bem-estar do agente tende a ser elevado concomitantemente com as liberdades. (SEN, 2010)

A Abordagem das Capacitações, contudo, não se sustenta apenas no bem-estar individual do agente, associado aos funcionamentos efetivamente adotados. Há a possibilidade de melhora na condição do indivíduo mesmo sem a expansão de capacidades ou dos funcionamentos. Sen (1999) argumenta que o êxito de uma pessoa não pode ser julgado unicamente pelo seu bem-estar. A promoção de determinadas causas ou a ocorrência de certos eventos podem ser valoradas pela pessoa, mesmo que esses fatos não gerem aumento específico em seu bem-estar.

Ademais, Sen (1999) também expande a perspectiva de liberdades à condição de agência da pessoa, ou seja, a capacidade de agir e tomar decisões por conta própria. Nesse âmbito, o autor argumenta que existem “liberdades da condição de agente”, relacionadas às liberdades possíveis, e “realizações da condição de agente”, relacionadas às realizações efetivas.

Em última instância, a capacidade de agência decorre das liberdades instrumentais às quais o agente está submetido e do contexto social em que está inserido.

Deste modo, o autor observa o desenvolvimento humano como o processo de expansão das liberdades dos indivíduos, sendo que as liberdades possuem duas perspectivas centrais: aspectos do bem-estar; e aspectos da condição de agente. (SEN, 1999)

## 2.4 RELAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Esta seção trata das relações entre as instituições e o desenvolvimento humano e visa apresentar de que forma a matriz institucional pode afetar, positivamente ou negativamente, o processo de expansão das liberdades dos agentes.

A seção é dividida em uma subseção abordando como as duas teorias, que tratam de níveis analíticos diferentes, se relacionam, além de apresentar convergência quanto às escolhas individuais dos agentes. A segunda subseção descreve a influência das instituições informais no desenvolvimento humano. A terceira subseção descreve como o Estado, em sua posição de instituição formal, atua no desenvolvimento humano.

### 2.4.1 Escolhas Individuais e Níveis Analíticos

Esta subseção apresenta dois pontos teóricos que relacionam a Economia Institucional e a Abordagem das Capacitações. Primeiro, a perspectiva das teorias acerca das escolhas dos agentes. Segundo, o diálogo entre duas teorias com níveis analíticos distintos.

Para entender como o ambiente institucional afeta a ação dos agentes é necessária uma investigação sobre a percepção das teorias acerca das escolhas dos indivíduos. Desta forma, ficam mais claros os efeitos das instituições no comportamento das pessoas.

Segundo Hodgson (1998), o institucionalismo evolucionário baseia sua análise no pressuposto que as preferências dos indivíduos não são dadas. Indivíduos interagem entre si e essa interação origina as instituições. Ao mesmo tempo, os indivíduos são suscetíveis às condições socioeconômicas que os cercam. Ou seja, a construção das escolhas ocorre com o somatório de influências ambientais, circunstanciais e institucionais externas.

Tratando da abordagem das capacitações, Sen baseia sua argumentação teórica em uma crítica à economia de bem-estar tradicional, racionalidade e seus critérios avaliativos. Em *Sobre Ética e Economia* (1999) o autor descreve diversas discordâncias, dentre elas, o uso de uma base informacional incompleta e a utilização de pressupostos inconsistentes. Esses pontos são reforçados em *Desenvolvimento Como Liberdade* (2010) e com artigo científico em 1993.

Especificamente no que se refere a racionalidade, a consistência interna das escolhas é tida como incompleta pelo autor, dada a não incorporação de fatores externos que possuem implicações na função de escolha do agente. Assim, é adotada uma ótica em que as decisões

são influenciadas, em algum grau, pelo contexto no qual o indivíduo se encontra. (SEN, 1993, 1999, 2010)

Tanto para o institucionalismo evolucionário quanto para a Abordagem das Capacitações, existe uma crítica ao individualismo metodológico<sup>4</sup>, pressuposto predominante na economia neoclássica. Há uma divergência clara quanto à emergência dos fenômenos econômicos. Para as teorias que servem como o referencial analítico desta monografia, os fenômenos econômicos são resultado de ações e reflexos das entidades coletivas e da matriz institucional sobre os indivíduos.

Somente a aversão ao individualismo metodológico, entretanto, não relaciona as duas teorias de maneira coesa, visto que o objeto central da economia institucional são as instituições e da abordagem das capacitações são os indivíduos. Todavia, como foi apresentado na seção 2.2, a origem das instituições é associada aos hábitos dos indivíduos, da mesma forma que os hábitos dos indivíduos são moldados pelas instituições. Em suma, hábitos de uma população constituem as instituições e possuem o poder de alterá-las, ao passo que a influência de uma instituição pode delinear os hábitos dos agentes.

Com base nessa lógica, as instituições estabelecidas em um meio social podem ser um elemento que restringe ou potencializa certas liberdades, impactando no desenvolvimento humano.

Há também a influência no sentido oposto. As liberdades e capacidades às quais a população tem acesso podem atuar na formulação dos hábitos dos agentes e, como consequência, no estabelecimento da matriz institucional. Assim, parece claro que o processo de expansão das liberdades de um grupo pode implicar na evolução das instituições nas quais esse grupo se insere.

Dessa forma, mesmo que as teorias tratem de elementos distintos, há uma influência mútua entre eles. Observa-se tanto o papel restritivo ou facilitador do arcabouço institucional no desenvolvimento humano quanto o potencial de modificador institucional da expansão das liberdades.

---

<sup>4</sup> “Individualismo metodológico” é a concepção de que as manifestações econômicas são reflexos unicamente das ações dos indivíduos, baseadas na maximização da utilidade. Dessa forma, fenômenos sociais são observados apenas como somatórios das ações individuais, com pouca ou nenhuma importância analítica. (CHAFIM, KRIVOCHEIN, 2011)

## 2.4.2 A Relação do Desenvolvimento Humano com Elementos Culturais e Históricos

Analiticamente, é pertinente tratar o ambiente institucional de duas maneiras distintas. Uma, com relação a questões culturais, ética, valores, credos e crenças, que serão chamados de elementos culturais. Outra, com relação a leis e ações tomadas pelo Estado, como políticas públicas e de estabilização macroeconômica, arcabouço jurídico e normas formais, que serão chamados de mecanismos formais.

North (2018), de certa forma, faz uma categorização neste sentido. Entretanto, a visão do autor é a de que restrições formais, ou leis, agem unicamente para implementar, de maneira compulsória, as restrições informais, exemplificadas como normas de comportamento, códigos de conduta e convenções.

Esta divisão não é comumente adotada pelos adeptos da economia institucional de caráter evolucionário. Hodgson (2006), inclusive, refuta a ideia, argumentando que toda instituição, independentemente do tipo, depende de normas não escritas para funcionar. Segundo o autor descreve em artigos de 1998 e 2003, fica claro que o caráter institucional é adquirido somente quando se constitui um hábito social, assim como perde-se o caráter institucional quando deixa de ser um hábito.

Entretanto, os reflexos de cada categoria nas capacitações dos agentes diferem substancialmente. Ademais, a forma como cada categoria evolui e é alterado também é distinto. Por isso, opta-se por uma análise segmentada.

Observando apenas os elementos culturais, o próprio caráter de formação institucional tende a garantir a normatividade. Tratam-se de valores e reflexos culturais, enraizados em um grupo social. Além disso, dificilmente tais elementos são alterados por fatores como a implementação de leis e normas formais. Ainda quando essa mudança ocorre, é associada a um tempo adaptativo ou custo elevado, visto que, trata-se da modificação de hábitos construídos durante gerações.

Sen (2010) constrói um panorama em que as liberdades instrumentais, constitutivas e capacidade de agência dos indivíduos é intrínseca ao ambiente onde esses indivíduos se situam. Desta forma, uma parte substancial das liberdades dos agentes pode ser tolhida pela presença de um ambiente cultural com características adversas.

A pertinência desse tipo de análise decorre de que, em muitas situações, o indivíduo pode ter acesso a determinados intitamentos, mas não possui a capacidade de agência para escolher quais funcionamentos desempenhar.

Mesmo tendo acesso a bens e recursos financeiros, um indivíduo de um determinado estrato social pode não ter a liberdade de desempenhar todos os funcionamentos que gostaria. Um exemplo clássico apresentado por Sen (2010) é das sociedades segmentadas em castas, como a da Índia. Esse tipo de fenômeno pode ser observado, analogamente, a condição de grupos minoritários, raciais ou religiosos, no Brasil. Em ambos os casos, elementos culturais impedem ou constroem o pleno exercício das liberdades dos agentes.

Como foi salientado, a mudança cultural de uma sociedade dificilmente ocorre por meio de mudanças legislativas e formais. Mesmo com a implementação de leis, se uma sociedade não está disposta a aderir ao que é proposto formalmente, a mudança não é incorporada no hábito dos agentes.

Entretanto, existem meios que facilitam mudanças culturais em prol do desenvolvimento humano. Sen (2010) argumenta que o debate público e o livre acesso a informações, assim como um ambiente institucional democrático e plural são boas alternativas para alterar ambientes que privam as liberdades associadas a elementos culturais e históricos.

O argumento é corroborado por Chang (2011). Para o autor, mesmo na presença de estruturas culturais bem estabelecidas, existem forças que levam a diferentes debates e caminhos, dependendo da interpretação dos elementos culturais e a quais elementos é dada maior importância. Além disso, o próprio crescimento e desenvolvimento econômico gera mudanças nesse campo. Assim, uma estrutura cultural prejudicial ao desenvolvimento não é imutável ou eterna.

Pela argumentação dos autores referidos nos últimos dois parágrafos, parece claro o papel da mudança de hábitos, além da importância de debate, educação, diálogo e o acesso a informações para possibilitar essa mudança. Com alterações nos hábitos dos agentes, instituições que causam prejuízos ao desenvolvimento humano perdem seu material constitutivo e são substituídas por novas, formando uma matriz institucional favorável às liberdades.

Outro fator de importância relacionado à construção cultural e o desenvolvimento é a própria formação da identidade, valores e objetivos dos agentes. Evans (2002) destaca que as interações sociais com grupos de mesmo interesse são tanto formas de se obter bem-estar quanto elementos centrais no molde das preferências dos agentes. Tais preferências se tornam a base do que o indivíduo busca e tem motivos para valorar, que é objetivo final da Abordagem das Capacitações.



### 2.4.3 O Estado como Promotor do Desenvolvimento Humano

Esta subseção destaca a influência das instituições formais no desenvolvimento humano. Por instituições formais, pode-se entender qualquer tipo de lei ou norma formalmente estabelecida.

Entretanto, para melhor delimitar a definição, neste trabalho será tratado apenas do Estado e seus mecanismos adjacentes, como arcabouço legislativo, administração pública, regulamentações e políticas públicas. Observa-se assim os reflexos da ação estatal em campos sociais e econômicos, dado o papel central de tal instituição na matriz institucional vigente.

As funções do Estado na economia são ricamente estabelecidas na literatura, seja como agente incentivador, organizador, árbitro de disputas, provedor de serviços e bens, garantidor de direitos, entre outros (EVANS *et al*, 2002; FIANI, 2011)

Na concepção de Evans (2009), além de superar as falhas de mercado, o Estado ainda tem o papel de superar resistências sociais ao processo de desenvolvimento econômico e à redistribuição de renda na sociedade. Para realizar tal processo, é necessária a racionalidade administrativa do Estado. Essa racionalidade tende a ser utilizada por diversos grupos sociais para realização de interesses particulares, mas esse também é um papel do Estado. Assim, tem-se, simultaneamente, um agente promotor do bem comum e de interesses particulares.

Cabe destacar que a atuação do Estado pode ser fundamental no processo de transformação de outras instituições, com base na incorporação de hábitos voltados ao desenvolvimento humano, por exemplo. Evans (2002) e Chang (2011) destacam que o Estado possui capacidade de gerar um ambiente favorável ao progresso. Essa atuação, entretanto, também pode ir no sentido oposto, levando a um ambiente que prejudique as liberdades dos agentes. Em última análise, tanto um ambiente favorável quanto um desfavorável podem ser condição que motiva a quebra da inércia institucional e altera hábitos e comportamentos dos agentes.

Biancarelli (2017) credita a atuação pública a possibilidade de atuar em dois eixos. Em um lado estão as políticas macroeconômicas, ou seja, política fiscal, política monetária e política cambial, e seus reflexos sobre o produto interno bruto, inflação, taxa de juros, balança comercial. No outro estão as estratégias de longo prazo, ou seja, atuações do Estado em relação a questões como o mercado, políticas industriais, grau de abertura comercial e financeira e distribuição de renda.

Invariavelmente, há um diálogo entre esses dois eixos e a forma como eles são associados indica o sentido econômico de um governo. Essa associação pode tanto facilitar quanto prejudicar o desenvolvimento humano.

Sen (2010) destaca a função da ação estatal, por meio de políticas públicas, na promoção de um ambiente propício para que os agentes possam expandir suas capacidades. Além disso, o autor salienta o papel da estabilidade econômica e das facilidades financeiras, garantindo ao agente a possibilidade de obter emprego e renda. Assim garante-se as condições econômicas para que o agente desempenhe os funcionamentos que deseja autonomamente.

Com base no que é exposto por Sen (2010), o Estado pode atuar na promoção do desenvolvimento humano de duas formas: diretamente, pode garantir o acesso de serviços e bens a agentes que não os conseguem de outras formas, como no mercado. Por meio de políticas públicas, programas sociais, incentivos e subsídios promove-se a expansão de liberdades instrumentais; indiretamente, a estabilização macroeconômica e o crescimento de renda e emprego decorrem majoritariamente das medidas e estratégias adotadas pelo Estado em relação a incentivos, cooperação, regulamentação, liberdade econômica e políticas fiscais e monetárias.

Observa-se que a atuação do Estado tende a influenciar nas capacidades dos indivíduos por meio da elevação dos ganhos reais dos agentes. Para isso, é necessário um ambiente que favoreça empregos de qualidade e condições para que os indivíduos possam garantir suas autonomias econômicas.

A autonomia econômica, por meio da promoção de emprego e nível de renda, afeta diretamente as liberdades ligadas à condição de agente dos indivíduos. Assim, destaca-se que, mesmo o Estado provendo certos bens ou serviços à população, existe uma diferença considerável caso o agente tenha a capacidade de obter os mesmos bens ou serviços de maneira autônoma.

O modo como o Estado atua em relação às duas formas de promoção apresentadas é associada às estratégias adotadas por cada governo. Ademais, a estrutura histórica da economia nacional e o posicionamento do país no contexto internacional também tendem a afetar tais operações.

Drèze e Sen (1989) apresentam exemplos de dois tipos de estratégia de segurança que o Estado pode adotar, repercutindo no desenvolvimento humano, e que apresentaram sucesso em aplicações práticas. No primeiro caso, há um foco inicial no crescimento econômico, sem interesse na desigualdade ou na capacidade dos agentes. No momento em que a economia atinge certo nível de riqueza, são implementadas as políticas sociais e distributivas. Os autores

denominam tal estratégia de “*Growth-Mediated Security*”. No segundo caso, políticas sociais, distributivas, de saúde, educação e assistência social são implementadas sem que se espere por uma mudança no nível do crescimento. Tal estratégia é atrelada a questões como a eficiência dos serviços públicos e o viés distributivo das políticas e é denominada “*Support-Led Security*”.

Mesmo com os exemplos propostos, não há uma forma de atuação específica que leve ao desenvolvimento humano. Como foi apresentado, a construção histórica, institucional e econômica de cada nação é singular, assim, não é possível determinar, *a priori*, fórmulas institucionais que desempenhem o melhor resultado possível. (EVANS, 2003)

Ainda em relação às estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Estado, vale destacar a necessidade e a capacidade de institucionalizar as práticas adotadas. Busca-se institucionalizar as ações tanto no próprio funcionamento do Estado quanto nos hábitos dos indivíduos.

Ao institucionalizar a promoção do desenvolvimento humano no funcionamento do Estado, as ações adotadas deixam de ser puramente governamentais e tornam-se estratégias de longo prazo. Políticas de governo transformam-se em políticas de Estado e tanto indivíduos como governantes assimilam o processo como algo estabelecido. Essa transformação garante o tempo necessário para que medidas econômicas e sociais tenham os resultados esperados.

A institucionalização da promoção do desenvolvimento humano nos hábitos dos indivíduos garante a legitimidade e apoio necessário para que haja a continuidade das ações estatais. Assim, mesmo com mudanças de governo ou cenários econômicos adversos, passíveis de perdas de ganhos sociais, mantém-se parcial ou integralmente as políticas que visam as capacitações dos agentes.

Entretanto, cabe salientar a importância do posicionamento do país dentro do contexto da economia global e os efeitos desse posicionamento nas estratégias de desenvolvimento. Questões como dependência externa e fragilidade econômica geram impactos no processo, dado que tais características podem afetar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas ou até comprometer a renda dos agentes em situações adversas. Assim, mesmo com a institucionalização das práticas, o desenvolvimento humano pode ser prejudicado pela falta de capacidade financeira do Estado em face a uma conjuntura externa desfavorável.

### 3 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA DESDE A DÉCADA DE 1990

Este terceiro capítulo se propõe a apresentar um panorama institucional da economia brasileira nas três últimas décadas. Busca-se especificar os elementos econômicos e sociais que formaram essa conjuntura e, em especial, identificar como a atuação do Estado influenciou na formação da matriz institucional.

Como a monografia busca caracterizar a influência das mudanças institucionais no desenvolvimento humano, o panorama é traçado com base em rupturas e mudanças no conjunto institucional. Este capítulo é baseado em revisão bibliográfica acerca do assunto e na análise de indicadores macroeconômicos.

O período investigado foi seccionado em recortes que retratam espaços de tempo com especificidades relacionadas a políticas sociais, resultados macroeconômicos, impactos da economia internacional e atuação governamental. Com essa divisão, tornam-se mais claras as repercussões nas distintas condições institucionais. Ademais, é facilitada a inspeção de elementos que influenciaram no desenvolvimento humano.

Inicialmente, realiza-se uma breve contextualização do período anterior à análise. Segue-se com os recortes que retratam a estabilização de preços na década de 1990, o *boom* das *commodities* e crescimento na década de 2000, e a crise político-econômica e recessão na década de 2010.

#### 3.1 BREVE HISTÓRICO

Para entender o impacto da estabilização de preços, primeira mudança institucional analisada neste capítulo, é válido apresentar, de forma sintética, o contexto histórico em que essa mudança ocorre.

Inicia-se esta recapitulação na parte final da Ditadura Militar (1964-1985), período em que o crescimento econômico baseou-se na associação entre a ação estatal e o capital externo. O período é marcado pelo crescimento do PIB, fomentado por um processo de industrialização financiado pelo setor externo. Não somente isso, concentração de renda, aumento das dívidas interna e externa, crescente dependência financeira e inflação elevada são características do período. (GIAMBIAGI, 2021).

Grande parte da década de 1980 foi marcada por sucessivas tentativas de corrigir os desequilíbrios oriundos das décadas anteriores. As políticas econômicas utilizadas, somado a

crises internacionais, levaram a um cenário de desequilíbrio externo, com dívida externa crescente em função dos juros internacionais. Tal cenário continuou fazendo parte do contexto brasileiro até a década de 1990. (GIAMBIAGI, 2021)

Outro elemento que marca o período, e que também persistiu até a década de 1990, é o descontrole inflacionário, prejudicando não somente o crescimento econômico, mas também deteriorando as condições de vida da população. Diversos planos visando atacar os possíveis causadores da inflação foram implementados e fracassaram. (GIAMBIAGI, 2021)

Para exemplificar o nível inflacionário do período, a taxa anual de variação do IPCA foi inferior a 100% somente em 4 observações entre os anos de 1980 e 1995, sendo que em 1989, 1990, 1992 e 1993 o valor anual superou 1000%. (IPEADATA, 2022)

Os efeitos dos desequilíbrios fiscais e externos, além dos resultados insatisfatórios do modelo de desenvolvimento, associado ao Estado, ecoaram na década de 1990. Assim, a década final do século é marcada por mudanças substanciais de cunho econômico. Destaca-se a ascensão de ideias neoliberais no Brasil, traduzidas na abertura e modernização econômica, privatizações e redução das intervenções do Estado na economia.

Além do campo econômico, o final da década de 1980 é marcado pela Constituição de 1988, após o processo de redemocratização. A nova constituição foi um marco em relação a direitos e garantias fundamentais, destacando-se o acesso universal à saúde e educação, além do papel do Estado e da sociedade na promoção de tais direitos. As bases e garantias estabelecidas na Carta Magna se tornariam os fundamentos dos programas sociais e políticas públicas que foram implementados nas décadas seguintes. (GOVERNO FEDERAL, 2018)

### 3.2 ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS E ABERTURA COMERCIAL

A primeira grande mudança institucional analisada corresponde ao período de implementação e efeitos da abertura econômica e do Plano Real, na metade da década de 1990.

Tais acontecimentos desencadearam um processo de estabilização de preços, mudanças no mercado de trabalho e na capacidade industrial do país. Como consequência, são observadas alterações claras no comportamento dos agentes econômicos. Ademais, a estabilização facilitou a execução de políticas públicas e programas sociais.

Antecedendo ao Plano Real, observa-se a ascensão de ideias neoliberais no Brasil e em diversos outros países subdesenvolvidos. Esse processo se concretiza na abertura econômica e liberalização da economia. O contexto de tais acontecimentos está diretamente

ligado a fatores externos como o “Consenso de Washington” e o “Plano Brady”, ambos projetos internacionais que visavam influenciar economias em desenvolvimento a aderir a reformas econômicas de cunho liberal. As reformas incluíam a realização de ajustes fiscais, saneamento da máquina estatal e liberalização da economia comercial e financeiramente. (GIAMBIAGI, 2021)

Dentre as políticas de abertura econômica utilizadas no início da década, enfatiza-se a adoção do câmbio livre e a intensificação da liberalização de importações, que forçaram o setor privado a passar por um processo de modernização. No âmbito das privatizações, iniciou-se um processo de desestatização que visava redesenhar o parque industrial brasileiro. Esse processo buscava somar na tentativa de estabilização de preços e redução da dívida pública. (GIAMBIAGI, 2021)

O evento singular relacionado a mudança institucional, entretanto, é o Plano Real, que teve início em fevereiro de 1994, durante o governo de Itamar Franco, e solucionou um dos maiores empecilhos para o crescimento e desenvolvimento nacional, a inflação.

Mesmo que, como Giambiagi (2021) destaca, algumas ideias embasando o plano haviam sido levantadas nas décadas anteriores, sua aplicação com sucesso, e subsequentes resultados, foram singulares na história econômica nacional. Grande parte do sucesso do plano se relaciona à elevada liquidez internacional e ao patamar substancial de reservas na época. Não apenas isso, tanto o processo de abertura comercial iniciado anteriormente quanto a adoção do Plano Brady, que reescalou a dívida externa, também foram elementos fundamentais para o êxito da proposta.

Utilizando-se do câmbio como meio para a estabilização e adotando a estratégia de Unidade Real de Valor (URV), a solução apresentada teve sucesso no processo de estabilização dos preços.

Entretanto, segundo Bastos (2012), por envolver políticas como a apreciação da taxa real de câmbio que, somado a continuidade do processo de abertura comercial, geraram déficits de transação corrente, iniciou-se um processo de desindustrialização que perdurou nas décadas seguintes.

Não apenas isto, Giambiagi (2021) argumenta que a necessidade de evitar uma desvalorização cambial súbita, assim como seus impactos inflacionários, levou o governo a manter taxas de juros elevadas a fim de garantir o financiamento externo do déficit. No âmbito de políticas fiscais, a necessidade de custeio das políticas financeiras ocasionou na redução dos gastos sociais e na elevação dos impostos.

Ademais, Bastos (2012) também destaca que as medidas adotadas durante o processo criaram uma conjuntura de concentração de renda, redução da rentabilidade do investimento industrial, aumento das importações e do déficit de transações correntes. Salienta-se também os efeitos do descontrole cambial no momento em que a política de apreciação se tornou insustentável.

Mesmo com os efeitos apresentados, o problema inflacionário foi resolvido. O sucesso do plano desencadeou mudanças consideráveis no comportamento dos agentes privados e públicos da nação.

Na presença de taxas inflacionárias baixas, possibilidades como a comparação de preços, escolha intertemporal de consumo e poupança tornam-se factíveis. O investimento, todavia, ainda era prejudicado pelas altas taxas de juros. (GIAMBIAGI, 2021)

Vale enfatizar que o processo de modernização também modificou o mercado doméstico, tornando-o similar ao internacional em termos da demanda dos consumidores. Essa mudança, somada a abertura econômica, facilitou a entrada de bens importados e possibilitou a incorporação de novos produtos e tecnologias na cesta de consumo da população.

Já próximo a virada da década, são implementadas novas mudanças nas políticas fiscal e monetária visando a estabilização macroeconômica. Adota-se novos regimes cambiais, monetários e fiscais. Assim, o Estado passaria a ter mais instrumentos para remediar crises e manter a estabilidade obtida durante o Plano Real. (GIAMBIAGI, 2021)

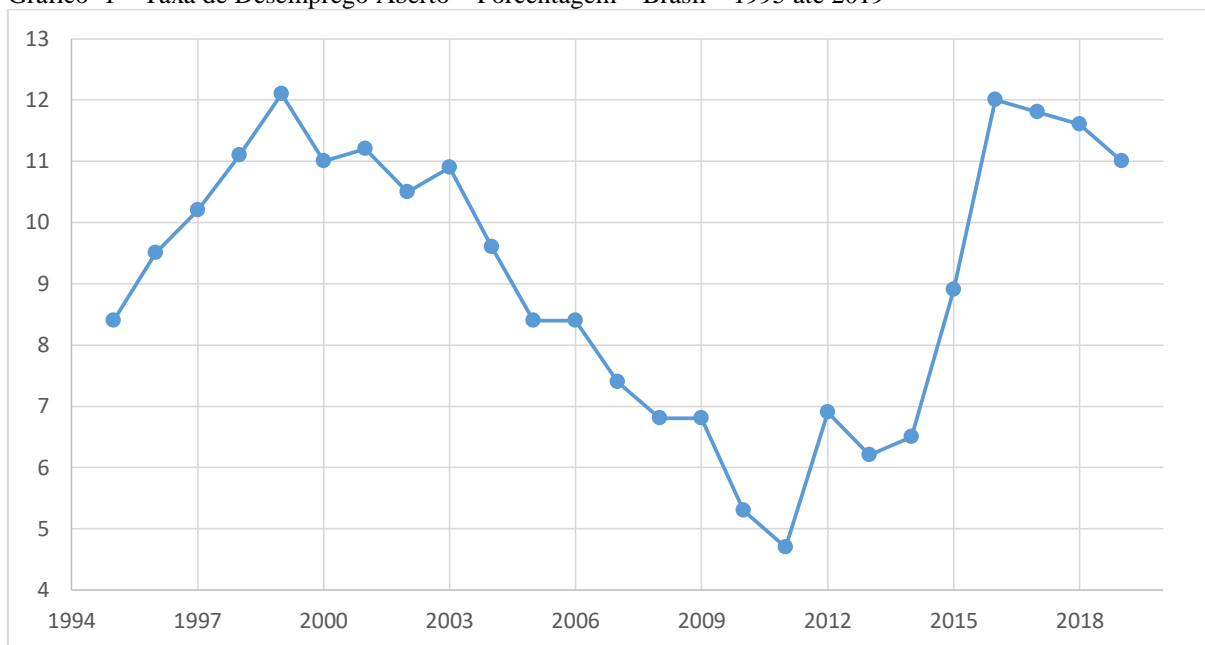
Quanto ao desempenho econômico, Castro (2003) argumenta que o período que antecede o plano real e os anos subsequentes são marcados por uma performance econômica oscilante, alternando entre momentos de maior e menor crescimento. Na primeira metade da década em função do descontrole inflacionário e na segunda metade pelo impacto do déficit potencial do financiamento externo.

Segundo Neri *et al* (2000), os efeitos da reestruturação econômica puderam ser facilmente observados no mercado de trabalho, com uma migração substancial do emprego da indústria para o comércio e serviço. Tanto o deslocamento, que implica em um tempo de ajuste, quanto a incapacidade de absorver a totalidade dos trabalhadores suscitou em um período com taxas de desemprego elevadas.

Pode-se observar o comportamento descrito anteriormente no Gráfico 1, relativo à taxa de desemprego aberto. Há um aumento contínuo na taxa de desemprego no final da década de 1990. Segundo Neri (2007), essa conjuntura muda apenas no ano 2000, momento

em que a desvalorização cambial brasileira passa a favorecer setores relacionados à exportação, resultando no crescimento do emprego formal.

Gráfico 1 – Taxa de Desemprego Aberto – Porcentagem – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: IBGE, PNAD Contínua (2022).

Com a estabilização de preços, um elemento marcante do período é a introdução e expansão de programas sociais. Destacam-se Bolsa-Escola, Bolsa-Renda, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e a expansão de medidas previstas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). (GIAMBIAGI, 2021)

Os programas, entretanto, foram introduzidos majoritariamente durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), e tiveram impacto social substancial na década de 2000. (GIAMBIAGI, 2021)

Ainda no campo das políticas públicas, reformas na área da educação acompanharam o processo de modernização do país. Tais reformas descentralizaram as competências e alteraram a forma de financiamento educacional, principalmente do ensino fundamental. (OLIVEIRA, 2009)

Oliveira (2009) destaca que a reforma educacional ocasionou em um foco específico em públicos-alvo, em detrimento ao atendimento universal previsto constitucionalmente. Essa diretriz foi justificada pela necessidade de utilizar os recursos federais de maneira eficiente e



objetivando impactar os grupos mais vulneráveis e acabou se tornando o modelo de gestão de outras políticas públicas nacionais.

De maneira geral, o panorama institucional do primeiro período em análise se relaciona diretamente com a estabilização dos preços e os resultados da estabilização no campo econômico e social.

É sabido que o impacto inflacionário é potencializado nas classes mais pobres, que sofrem maior perda de poder aquisitivo com o aumento generalizado dos preços. Neri (2007) ressalta que o Plano Real em si não visava a redução da pobreza e da desigualdade, mas foi uma condição necessária para tal.

Ademais, o crescimento econômico das décadas subsequentes está intrinsecamente ligado à estabilidade nos preços, visto que as possibilidades de investimento e consumo são impactadas positivamente por um ambiente com inflação controlada. Não somente isso, a redução da inflação propiciou meios para que o Estado aumentasse sua arrecadação e pudesse concretizar as políticas sociais que viriam a ser introduzidas na parte final do século.

Segundo Neri (2007), a estabilidade decorrente do Plano Real influenciou positivamente a implementação de políticas sociais por alongar o horizonte de ação de governos e agentes privados. O autor destaca também a eliminação do imposto inflacionário, permitindo que famílias e o governo realizassem seus respectivos orçamentos, podendo ter planejamentos no longo prazo e em um cenário com menos incertezas. Ainda, a estabilidade potencializou políticas redistributivas.

A limitação de recursos por parte do governo, entretanto, implicou na implementação de políticas públicas visando atingir públicos específicos, principalmente os grupos em situação de vulnerabilidade. Essa linha de atuação estatal permaneceu nas décadas seguintes, indicando um menor foco em objetivos previstos constitucionalmente, como a universalização da educação e da saúde.

### 3.3 *BOOM DAS COMMODITIES* E CRESCIMENTO

O segundo período analisado corresponde ao *Boom das Commodities*, período marcado pelo crescimento da economia brasileira, mudanças da ação estatal em relação ao foco do crescimento econômico e da atuação governamental em relação a políticas públicas e programas sociais, compreendendo grande parte da década de 2000.

O início do século XXI foi marcado pela mudança de papel do Brasil em relação à economia global. Determinante para essa mudança foi o crescimento da demanda

internacional por produtos aos quais o Brasil havia se tornado grande produtor, como minérios e grãos. (GIAMBIAGI, 2021)

A ruptura na política macroeconômica esperada em função da eleição de um governo de esquerda não se concretiza. Para Fonseca *et al* (2013), a política macroeconômica do primeiro governo de Lula (2003-2006) manteve semelhanças ao governo de FHC, garantindo a manutenção da estabilidade alcançada anteriormente. Dessa forma, controle da inflação e austeridade fiscal permaneceram como os principais objetivos no campo macroeconômico.

Com esta manutenção, segundo Gonçalves (2011), houve um processo de aprofundamento da desindustrialização, reprimarização das exportações e maior dependência tecnológica. Ademais, observa-se uma crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do passivo externo e subordinação da política de desenvolvimento à política monetária, com enfoque no controle da inflação.

Bresser-Pereira (2012) argumenta que a dependência do capital estrangeiro para crescimento e a apreciação da moeda, situações corriqueiras em países primariamente exportadores, não são as melhores condições de crescimento econômico, no sentido do desenvolvimento. O uso de capital estrangeiro implica em uma vulnerabilidade financeira em médio e longo prazo, ao passo que a apreciação do real reduz a oportunidade de investimentos lucrativos, investimentos com foco em exportação e a poupança nacional.

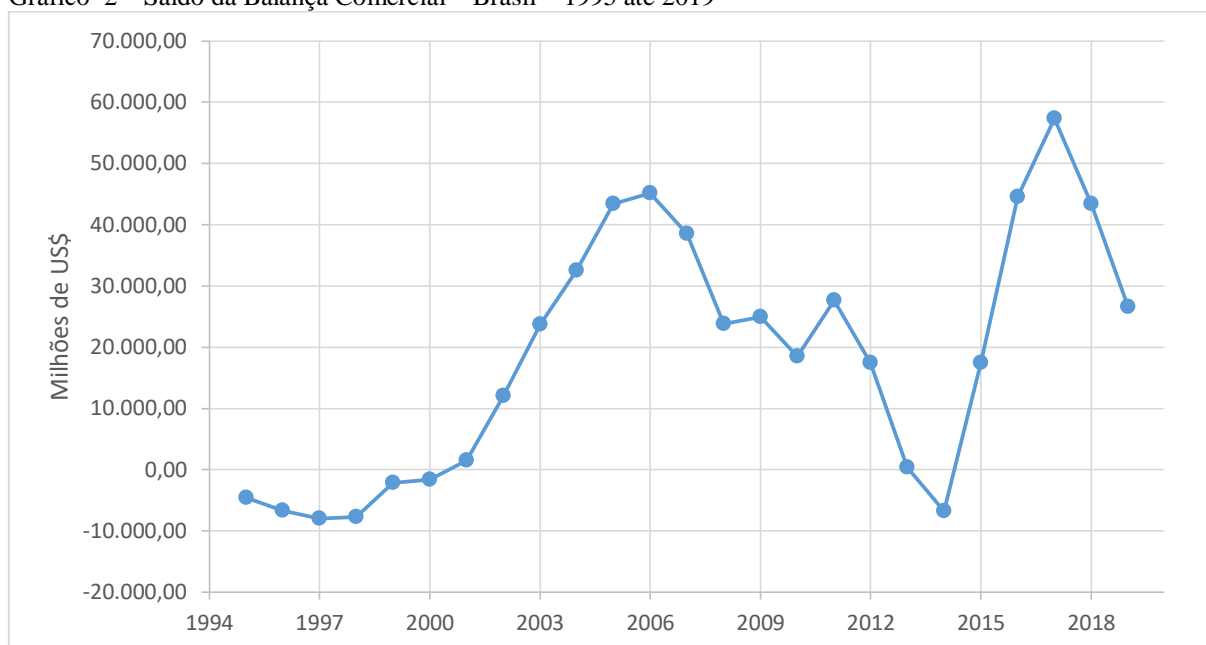
A conjuntura estabelecida possui implicações estruturais para a economia brasileira no longo prazo pelos efeitos na arrecadação quando o contexto econômico internacional não é favorável. Ademais, as características econômicas apresentadas implicam em maior suscetibilidade a variações externas, com a possibilidade de repercussões na renda e no emprego.

Segundo Fonseca *et al* (2013), o início do século apresentou um crescimento econômico constante, baseado fortemente nas exportações, favorecidas pela conjuntura internacional e pela política cambial mais competitiva adotada na virada do milênio.

O crescimento das exportações, característica principal do *boom* das *commodities*, pode ser observado no Gráfico 2.

O comportamento do saldo da balança comercial brasileira demonstra o aumento das exportações. Iniciando em meados de 2001, a elevação do superávit ocorreu até 2006. Após esse período é possível observar os efeitos da crise econômica de 2008. O arrefecimento da economia global implicou na queda nos valores.

Gráfico 2 – Saldo da Balança Comercial – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: IPEADATA (2022).

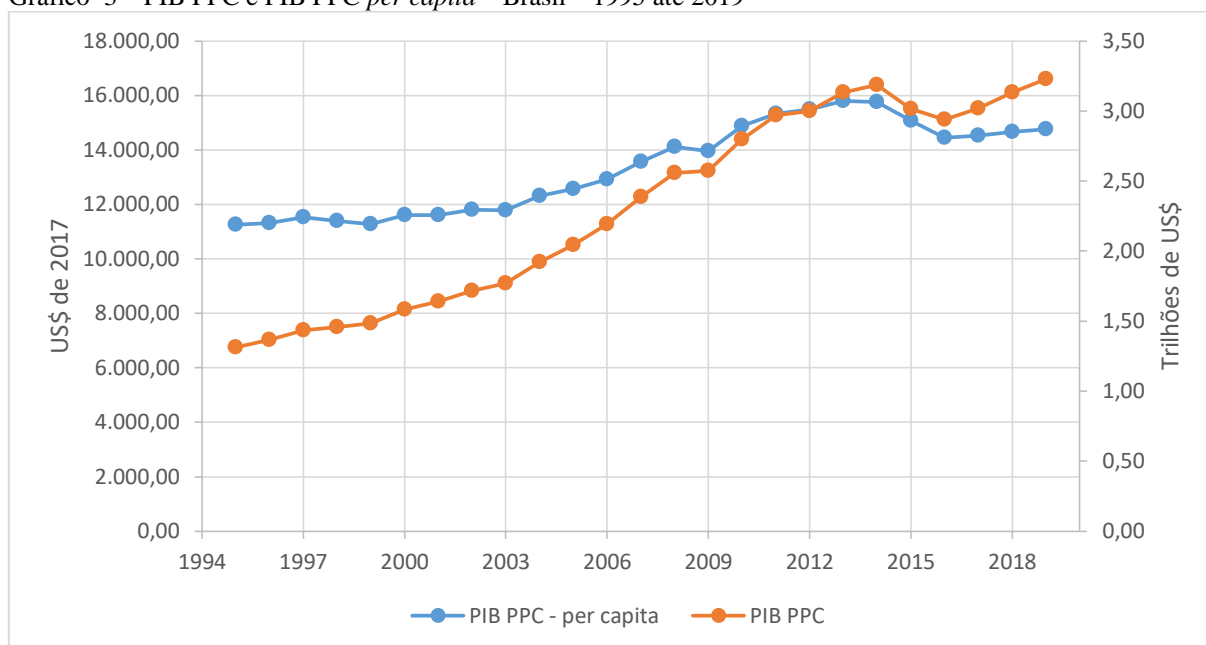
A partir de 2004 a expansão do consumo doméstico passou a liderar o crescimento nacional, mesmo com a manutenção dos resultados superavitários do setor exportador. A mudança advém de um ciclo de recuperação do emprego, elevação da massa real de rendimentos do trabalho e do crédito.

Carvalho (2018) associa o crescimento do mercado nacional a uma mudança nas políticas governamentais, associadas a três pilares: distribuição de renda, através de políticas redistributivas e valorização do salário mínimo; expansão do crédito; e investimento estatal.

Desta forma, o crescimento passou a ser fomentado pelo setor interno, que é influenciado positivamente pela inclusão de classes menos abastadas no mercado de consumo, reflexo das políticas adotadas. A inclusão de novos consumidores incentivou a expansão do setor produtivo e de serviços.

Com o fortalecimento dos setores voltados ao mercado interno, elevou a demanda por mão-de-obra, ocasionando na redução da taxa de desemprego. Assim, foi estabelecido um ciclo virtuoso na economia, baseado na inclusão de novos agentes no mercado consumidor e a consequente expansão produtiva.

O resultado de todo este processo, em termos de PIB Paridade do Poder de Compra (PPC) e PIB PPC *per capita*, pode ser observado no Gráfico 3. Há um crescimento durante todo o período do *boom* das *commodities*, salientando o bom desempenho econômico no período.

Gráfico 3 – PIB PPC e PIB PPC *per capita* – Brasil – 1995 até 2019

Fonte: The World Bank (2022).

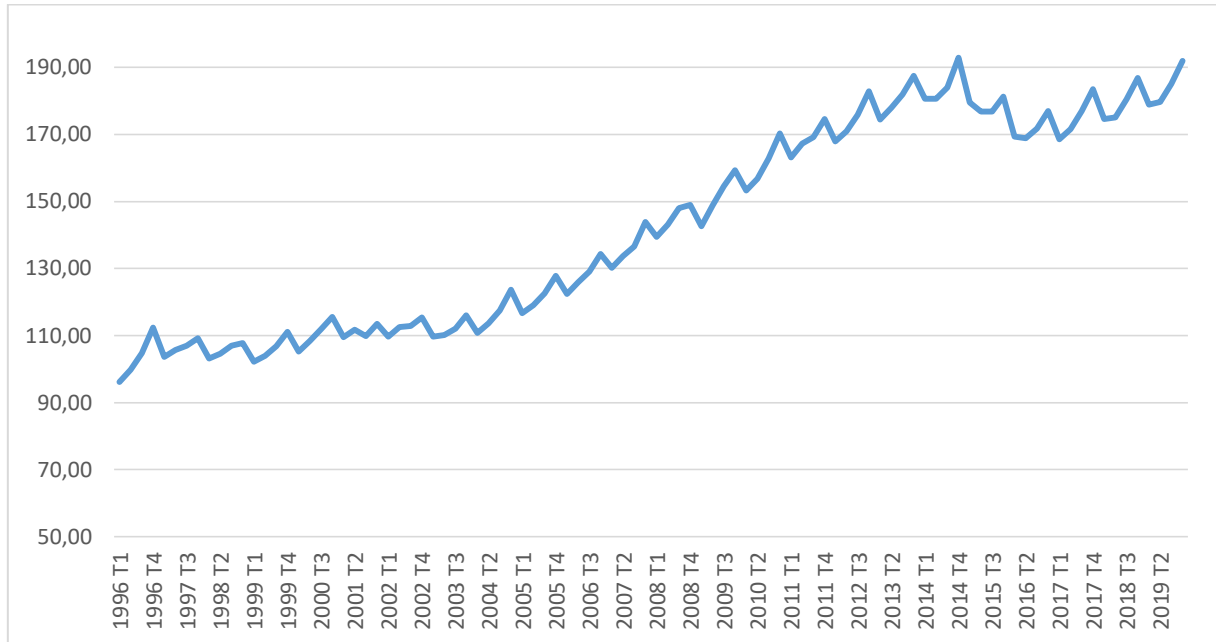
Segundo Carvalho (2018), a conjuntura de crescimento baseada no mercado interno beneficiou não somente as classes mais ricas, como também a base da pirâmide econômica, ou seja, os mais pobres, que foram beneficiados pelos empregos resultantes da expansão do setor produtivo e de serviços.

Ademais, Marquetti *et al* (2016) ressalta que durante o segundo governo de Lula (2006-2010) há uma transferência da renda do capital para o trabalho. Somado a isso, o poder de barganha dos trabalhadores aumentou. Para os autores, tal aumento decorreu tanto de mudanças institucionais e políticas quanto pelo aumento constante do salário mínimo. Destaca-se também a redução da taxa de desemprego, que é naturalmente vantajosa, em termos de negociação, para o trabalhador.

O contexto de fortalecimento do setor interno através da expansão do crédito, redução do desemprego e aumento dos salários mínimos propiciou uma elevação do consumo final das famílias. Por elevação do consumo deduz-se um claro aumento da renda dos agentes.

O consumo final das famílias, sinalizando o aumento da renda dos agentes, pode ser observado pelo Gráfico 4. As observações apresentam relativa estabilidade nos primeiros anos do milênio e um crescimento a partir de 2004, momento em que os fatores descritos anteriormente começam a ter efeitos sobre o consumo familiar.

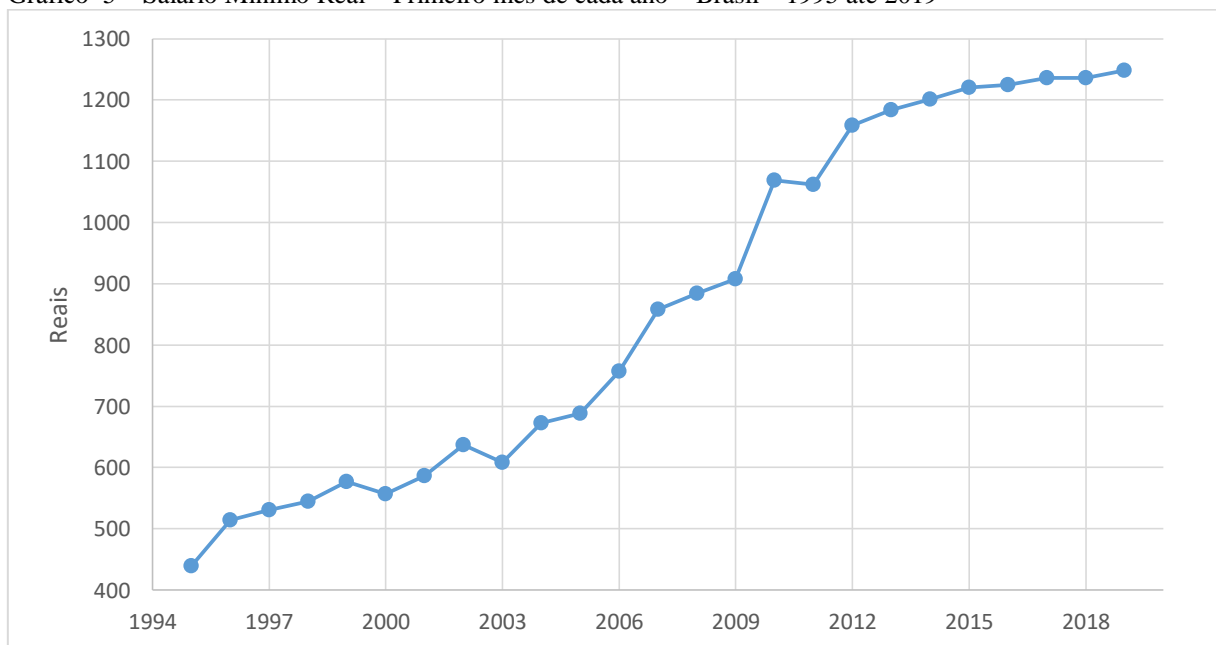
Gráfico 4 – Consumo Final das Famílias – Índice – 1995 = 100 – Brasil – 1996 até 2019



Fonte: IPEADATA (2022).

O comportamento do salário mínimo real, outro elemento fundamental no estabelecimento de um ambiente propício à consolidação de bons resultados do mercado interno, pode ser observado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Salário Mínimo Real – Primeiro mês de cada ano – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: IPEADATA (2022).

No que tange às políticas sociais, a primeira década do século XX é marcada pela expansão dos programas estabelecidos por FHC, implementação de novas políticas visando a redução da desigualdade, além da ampliação de serviços públicos, com destaque para o SUS e para o ensino público superior.

Passos e Guedes (2015) destacam que a novidade do governo Lula foi a utilização das políticas sociais de modo a dinamizar o mercado interno. Desta forma, são observados efeitos sociais e econômicos através do crescimento econômico e da redistribuição social.

No rol de programas sociais, pode-se salientar: Bolsa Família, que englobou cinco programas federais já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Erradicação do Trabalho Infantil), atingindo mais de 12 milhões de famílias em 2010; Fome Zero, que substituiu o programa Comunidade Solidária, visando a redução da fome e da miséria; Minha Casa Minha Vida, subsidiando a compra de casas próprias; Luz Para Todos, visando universalizar o acesso a luz elétrica; e Mais Médicos, visando suprir as deficiências de pessoal do setor da saúde em regiões periféricas e interioranas. (GIAMBIAGI, 2021; FONSECA *et al*, 2020)

Além dos programas, frisa-se as políticas de inclusão, como a ampliação do sistema de universidades públicas, assim como a utilização de cotas raciais e por nível de renda. Destaca-se também a expansão do SUS, com aumento dos valores referentes ao financiamento do programa por parte do governo federal. (FONSECA *et al*, 2020; ALY *et al*, 2017)

A área da educação também apresentou mudanças consideráveis com a criação do Fundo da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), em 2007. O fundo incluiu creches e pré-escolas no financiamento do governo federal, buscando sanar problemas de escassez de vagas na educação infantil e ensino médio. (CASTRO *et al*, 2010)

Em suma, o período é marcado pelo crescimento econômico brasileiro, originado tanto do contexto internacional favorável quanto das políticas econômicas adotadas internamente. Com tal conjuntura favorecendo as contas públicas, além da inclinação política dos governos da época, há uma expansão da atuação estatal no âmbito de políticas públicas e programas sociais.

O crescimento econômico também teve efeitos sobre a renda dos agentes, com ganhos em função da política de salários mínimos e do aumento do emprego. Esse último item pode ser observado pela redução das taxas de desemprego, de 12,1% em 1999 para 6,8% em 2008. (IBGE, 2022)

Ademais, o período é marcado por uma relativa estabilidade econômica e política, com a continuidade de políticas macroeconômicas, oriundas da década anterior.

### 3.4 CRISE POLÍTICO-ECONÔMICA E RECESSÃO

O último período de análise corresponde à crise político-econômica no Brasil, o estabelecimento de um cenário recessivo, que se mantém até a atualidade, e as mudanças de prioridade por parte dos governos após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016.

O final da década de 2000 é marcado pela crise financeira de 2007-2008, desencadeada pelo setor imobiliário dos Estados Unidos, mas que teve efeitos na economia global. Segundo Bresser-Pereira (2009), no país de origem da crise o Estado atuou de maneira decisiva para contornar o problema que havia sido criado pelo excesso de liberdades no setor imobiliário.

A crise impactou a economia brasileira de duas maneiras distintas, segundo Fonseca *et al* (2020): reduzindo a entrada de capitais externos, que até então era assegurada pela exportação de *commodities*; e inviabilizando superávits primários, que permitam gastos públicos, isenções e subsídios sem aumentos da carga tributária.

Fonseca *et al* (2020) argumentam que, de maneira semelhante ao governo norte americano, o governo brasileiro também implementou políticas anticíclicas visando reduzir os impactos da crise. A autonomia do Banco Central e o “tripé” composto por superávit primário, altas taxas de juros e câmbio valorizado foram desfeitos em prol da tentativa de minimizar os efeitos da crise.

Como a estratégia apresentada no parágrafo anterior, existiu uma ruptura no plano macroeconômico vigente. Tal ruptura foi materializada na “nova matriz macroeconômica”. Segundo Carvalho (2018), o plano se baseou, inicialmente, na redução de juros e desvalorização do real.

Giambiagi (2021) alega que o novo arranjo macroeconômico, entretanto, não teve os resultados econômicos esperados, com crescimento baixo, pressão inflacionária decorrentes das alterações nas taxas de juros e câmbio, além do aumento da dívida pública.

Carvalho (2018) e Bastos (2017) e Giambiagi (2021) destacam que a tentativa de ruptura visava implementar políticas de desenvolvimento industrial e buscar o fortalecimento econômico. Porém, erros de planejamento e a pressão de parte do empresariado e do setor financeiro ocasionaram na falha do plano.

Os efeitos da tentativa de ruptura afetaram também o eixo político, dando início ao que se tornaria a crise político-econômica do Brasil, em meados de 2014, e culminaria com o *impeachment* de Rousseff em 2016.

Com a desaceleração econômica desde a crise econômica de 2008, é válido destacar que a manutenção das despesas das famílias, elevando o consumo, garantiu que o mercado de trabalho se mantivesse aquecido até 2014. (IBGE, 2017)

Com relação ao campo social, a ineficácia das políticas macroeconômicas de curto prazo não implicou em mudanças de estratégias de longo prazo durante o governo Rousseff. Ou seja, foram mantidas as políticas sociais que visavam redução de desigualdade, equidade social e acesso a bens públicos. (BIANCARELLI, 2017)

Além desta manutenção, foi implementado o Brasil Sem Miséria, que visava superar a pobreza extrema através da garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. O programa daria apoio ao Bolsa Família, tentando combater a concentração de pobreza em grupos específicos, como afrodescendentes, e em determinadas regiões, como o Nordeste. (GIAMBIAGI, 2021)

Ainda, destaca-se a inclusão produtiva com Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e a área de educação, com ganhos oriundos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e a expansão das políticas afirmativas já utilizadas nos governos anteriores. (GIAMBIAGI, 2021)

Com a expansão de determinados programas e a inclusão de outros, as políticas sociais encontraram barreiras substanciais no momento em que a economia arrefeceu. Durante os primeiros anos da década de 2010, a sustentação de tais programas ocorreu através de déficit público e, a partir de 2015, por meio de cortes orçamentários. (GIAMBIAGI, 2021)

Fica claro que, dada a estrutura econômica estabelecida no Brasil nas décadas anteriores, com forte dependência de exportações e do setor externo, a utilização e expansão de programas públicos depende de uma conjuntura econômica favorável.

Ademais, Fonseca *et al* (2020) argumentam que outra política que apresentou resultados promissores na década anterior, o aumento dos salários mínimos, também estava em vias de se esgotar, visto que a defasagem entre salário e produtividade, que existia desde a década de 1970, já não era mais significativa.

Segundo Biancarelli (2017), com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 um novo plano de governo, em termos de curto prazo, se estabelece. A redução do papel do Estado e a tentativa de criação de um ambiente favorável aos negócios, por meio de reformas estruturais e privatizações, passa a ser a prioridade governamental.



As reformas implementadas tiveram impacto na esfera social, com destaque para congelamento de despesas públicas<sup>5</sup>, em termos reais, pelos 20 anos seguintes. Esse congelamento acarretou em restrições para os sistemas de assistência, saúde e educação. Não somente isso, pode-se destacar a reforma trabalhista que visava flexibilizar leis trabalhistas e a reforma previdenciária, com alterações nos modelos e tempo de contribuição previdenciária. (BIANCARELLI, 2017)

Para Prates *et al* (2019), além das reformas estruturais, objetivando reduzir as despesas fiscais, a política econômica voltou a se aproximar do ideal ortodoxo, com política cambial próxima a flutuação limpa, política monetária conservadora e cortes sucessivos nas taxas de juros.

O resultado econômico, em termos de PIB, do período apresenta retração no triênio 2014 – 2016, auge da crise político-econômica nacional. A partir de 2016 observa-se o retorno do crescimento. Entretanto, apenas em 2019 são alcançados níveis semelhantes ao período anterior à crise, como pode-se examinar no Gráfico 3.

O biênio 2015 – 2016 também apresentou queda do consumo das famílias e do emprego formal. Tal comportamento é explicado por fatores como o aumento do endividamento e a redução do investimento. A redução do investimento, em especial, relacionado à crise política e as incertezas decorrentes dela. (IBGE, 2017)

Em termos de políticas sociais, houve a manutenção dos reajustes nos salários mínimos e dos programas sociais como o Bolsa-Família, mesmo com os cortes orçamentários. O impacto dos cortes incidiu majoritariamente em políticas públicas relacionadas à saúde, educação e seguridade.

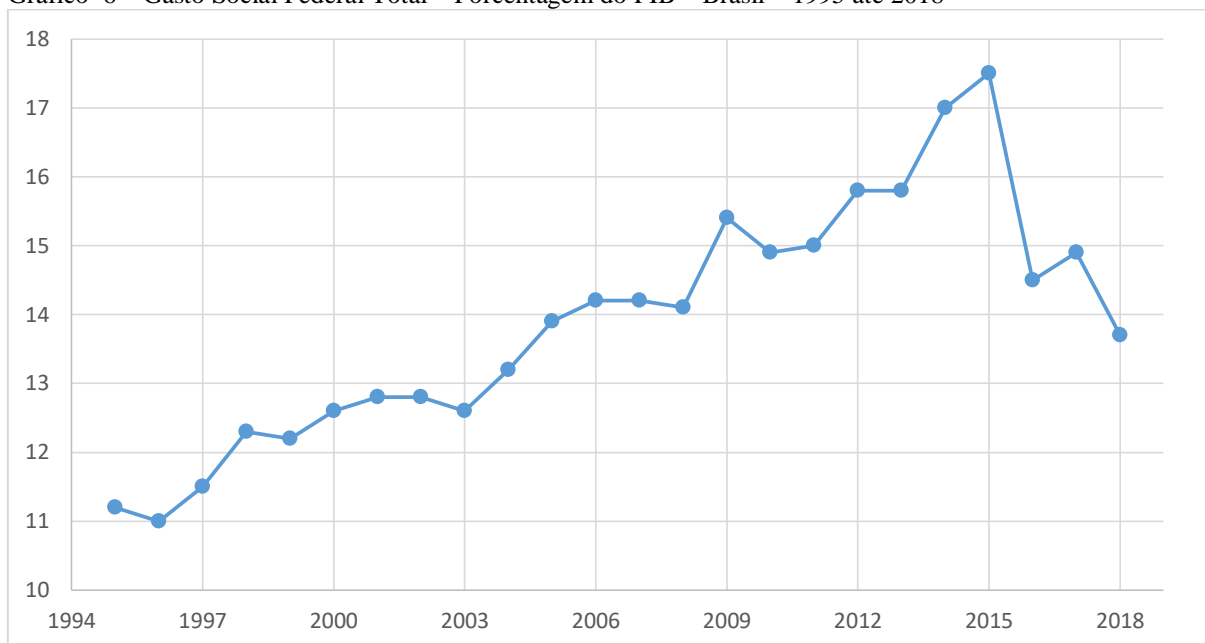
Os cortes orçamentários citados podem ser observados no Gráfico 6, relativo ao gasto social federal total. A série compreende uma estimativa realizada por Gomes e Cruz (2022), do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI e descreve os gastos do governo relacionados às despesas executadas em cada ano nas funções de educação, saúde, previdência social, assistência social e trabalho, em porcentagem do PIB.

Destaca-se o crescimento dos gastos com maior intensidade entre 2003 e 2015, com queda substancial do indicador em 2016.

---

<sup>5</sup> A PEC 55/2016 limita as despesas primárias do governo ao valor referente ao exercício anterior, corrigido pela variação do IPCA. O novo regime fiscal estabelecido passou a ser válido a partir de 2018, na íntegra, mas com adaptações em 2016 e 2017. (SENADO FEDERAL, 2022)

Gráfico 6 – Gasto Social Federal Total – Porcentagem do PIB – Brasil – 1995 até 2018



Fonte: Gomes e Cruz (2022).

Vale destacar, o período em que ocorreram os cortes coincide não somente com a crise econômica e política no Brasil, que gerou incertezas políticas e econômicas, mas também com uma mudança geral em relação à atuação do Estado no campo social, adotando uma postura menos intervencionista. Assim, tem-se tanto o efeito oriundo da crise quanto a mudança de prioridade do governo.

Em resumo, a última década apresentou alguns aspectos gerais, mas com abordagens específicas em função de diferentes governos e contextos. O baixo desempenho econômico permeou grande parte do recorte, com a crise econômica se agravando a partir de 2014.

Além do contexto econômico desfavorável, a incerteza política também foi marcante. A crise política iniciada em 2013, culminando no processo de *impeachment* de Rousseff em 2016, é marcante. Entretanto, mesmo com o estabelecimento dos governos Temer e Bolsonaro, o problema da incerteza institucional não foi totalmente resolvido.

Em relação à crise econômica, pode-se considerar que os governos adotaram duas abordagens distintas. Ainda no governo Rousseff, existe uma tentativa de implementar políticas anticíclicas e a manutenção integral das políticas sociais. Ademais, há uma manutenção do consumo e do emprego, ainda retroativo ao período de crescimento anterior.

A partir do governo Temer, há um alinhamento maior ao neoliberalismo, com reformas visando reduzir a interferência do Estado e potencializar a atuação dos mercados. Esta redução da ação estatal se materializou em medidas como o congelamento dos gastos

públicos, além das reformas trabalhista e da previdência. Tais medidas visaram dar maior dinamismo à economia e retomar o crescimento, mas também tiveram efeitos em políticas públicas e programas sociais.

## 4 INFLUÊNCIA DO ESTADO NAS CAPACITAÇÕES DOS AGENTES

Este capítulo toma os panoramas apresentados no capítulo três como base para investigar qual a relação das mudanças institucionais com a evolução do desenvolvimento humano no Brasil. Busca-se também compreender as mudanças de perspectiva dos agentes públicos e privados e o processo de institucionalização relacionado às ações do Estado e dos indivíduos.

Tal investigação é fundamentada na construção dos capítulos anteriores, indicadores de desenvolvimento humano, assim como revisão bibliográfica de estudos específicos sobre o assunto.

Inicialmente, é apresentada a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil e a descrição de fatores que influenciaram o índice. A segunda seção discute a renda como promotora das liberdades dos agentes, a desigualdade e qual o papel do Estado perante esses temas. A terceira seção discute a influência das políticas públicas e das oportunidades promovidas por ação direta do Estado, além da institucionalização de tais políticas.

### 4.1 COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Pelo caráter multidimensional da Abordagem das Capacitações, torna-se extremamente difícil expressar o grau de desenvolvimento humano de uma sociedade de maneira integral, englobando todas as variáveis que envolvem o tema.

O PNUD realiza o cálculo de um índice, o IDH, que sintetiza algumas dimensões do desenvolvimento humano e é um bom indicativo para comparações intertemporais e entre nações. O IDH é baseado nas liberdades relativas à renda, saúde e educação.

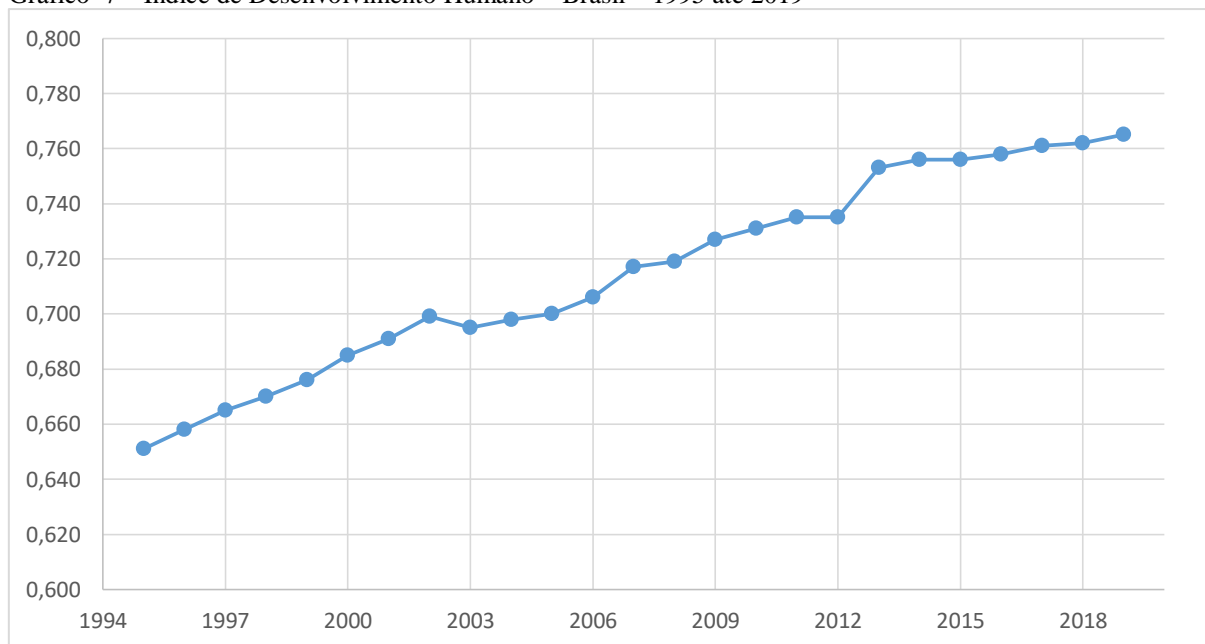
Através do indicador de renda, mede-se o padrão de vida na população. Com o indicador de saúde, busca-se determinar se os agentes possuem condições de desfrutar de uma vida longa e saudável. O indicador referente à educação demonstra o grau de acesso ao conhecimento dos agentes. (PNUD, 2022)

Para a formulação do índice, o PNUD utiliza alguns indicadores específicos. A dimensão da renda é calculada em função do PIB per capita, a dimensão da saúde pela expectativa de vida ao nascer e a dimensão da educação pela média dos anos esperados de estudo para crianças e de anos estudados por adultos. (PNUD, 2022)

O comportamento do PIB per capita pode ser observado no Gráfico 3, os outros dois indicadores serão apresentados e discutidos na seção 4.3.

O desempenho do IDH pode ser observado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Índice de Desenvolvimento Humano – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: PNUD (2022).

Em geral, há uma melhora do indicador durante todo o período analisado. Os ganhos, em termos de IDH, para os segmentos temporais descritos no Capítulo 3 podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 – Variação Anual Média do IDH – Brasil – 1995 até 2019

	1995-2002	2002-2013	2013-2019	1995-2019
Brasil	+ 0,006	+ 0,0049	+ 0,002	+ 0,00475

Fonte: PNUD (2022).

O final da década de 1990 e início dos anos 2000 são marcados pela estabilização dos preços. A ideia de estabilidade pode também ser expandida para outros campos. Anteriormente marcado pela Ditadura Militar e o *impeachment* de Collor, o período após 1995 teve sucessivos governos eleitos democraticamente, garantindo também a estabilidade no eixo político.

Quanto ao Plano Real, o processo teve efeitos na renda dos agentes, eliminando a volatilidade dos ganhos da população, e na capacidade do Estado de implementar políticas sociais. Tais políticas não eram novidade no contexto brasileiro, mas a criação de propostas mais robustas necessitava um ambiente estável e em que o Estado tivesse maior capacidade de financiamento no longo prazo.

A implementação prática destas políticas ocorreu apenas nos últimos anos da década de 1990, o que pode ter gerado certo atraso no desenvolvimento humano. Destaca-se principalmente o panorama de desigualdade e a pobreza que se estabeleceu no final da década, e que foi um dos motivos para a utilização de políticas redistributivas.

Com a manutenção da estabilidade, o período correspondente ao *Boom* das *Commodities* e crescimento econômico nacional, aproximadamente 2002 até 2013, manteve o desempenho crescente no IDH.

Cabe destacar, o IDH incorpora variáveis que tendem a ter uma evolução decrescente. Expectativa de vida e escolarização possuem uma propensão a necessitar investimentos cada vez maiores para elevar o índice. Logo, o crescimento do IDH em um ritmo menor, como observado na Tabela 1, pode ser considerado um comportamento esperado no longo prazo.

No período de crescimento da década de 2000, é plausível associar o desempenho do indicador ao aumento da renda dos agentes, seja em função das elevadas taxas de emprego, seja pelas políticas de crédito e redistribuição de renda. Ademais, há uma elevação do investimento em políticas públicas, facilitando o acesso à educação e à saúde.

O aumento da verba relativa às oportunidades sociais, por tratar-se de políticas de longo prazo e que possuem um maior tempo de maturação, pode não ser integralmente refletido no desempenho do índice no período. Entretanto, há uma clara melhora na saúde e educação, como será apresentado na subseção 4.3.2.

Tais características ocasionaram em um intervalo de tempo com ganhos em oportunidades sociais e facilidades econômicas, tanto pela conjuntura econômica favorável quanto pela atuação do Estado capacitando os agentes.

Ademais, a elevação da renda média da população também elevou as liberdades associadas à capacidade de agência dos indivíduos. Assim, expande-se a possibilidade de bens e serviços aos quais a população tem acesso.

O último período analisado, correspondendo à parte final da década de 2010, o nível do IDH é ainda crescente, mas em um ritmo mais lento. O espaço de tempo em questão engloba crise econômica e incertezas políticas, criando um ambiente institucional menos favorável ao desenvolvimento humano.

Os efeitos da crise impactaram no financiamento de educação e saúde. Entretanto, o impacto mais imediato ocorreu na redução da renda e nas oscilações do PIB. (IPEADATA, 2022)

Com as repercussões na renda, há consequências negativas no Coeficiente de Gini<sup>6</sup>, além de um aumento da população em situação de pobreza<sup>7</sup>.

Ademais, é observada uma mudança de atuação do governo federal, tanto com a redução do financiamento de políticas públicas quanto pelo congelamento de gastos. Entretanto, tais medidas ainda possuem pouco, ou nenhum, impacto nos dados utilizados neste trabalho.

A análise das três décadas conjuntamente demonstra que houveram ganhos substanciais no desenvolvimento humano nacional. A estabilidade de preços oriunda do Plano Real e o crescimento econômico do início do século desempenharam papel fundamental no processo. Ademais, a utilização de políticas públicas também apresentou resultados positivos nas capacitações dos agentes, com melhora nos índices de educação e saúde.

## 4.2 EVOLUÇÃO DA RENDA E O PAPEL DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

A presente seção se propõe a discutir o papel da renda e do emprego como meios para que os agentes desempenhem os funcionamentos que desejam. A primeira subseção analisa as variações de renda e emprego no período estudado, assim como o impacto destas variações no desenvolvimento humano. A segunda subseção discute a pobreza e a desigualdade enquanto fatores que afetam o desenvolvimento humano.

### 4.2.1 Renda e Emprego Como Meios Para o Desenvolvimento Humano

Segundo Pinheiro (2012), a “Abordagem das Capacitações” não concebe o crescimento da renda e da riqueza como objetivos finais do desenvolvimento. Entretanto, tais indicadores são importantes meios para a expansão das capacidades dos agentes e, com isso, alcançar as condições de vida que os indivíduos valoram.

Ademais, a quantidade de capacidades dispostas ao indivíduo alteram sua capacidade de gerar renda, assim como a quantidade de renda de um indivíduo altera seu acesso a diferentes capacidades. (PINHEIRO, 2012)

---

<sup>6</sup> Indicador de grau de desigualdade da renda, ver 4.2.2, Gráfico 10.

<sup>7</sup> Ver 4.2.2, Gráfico 9.

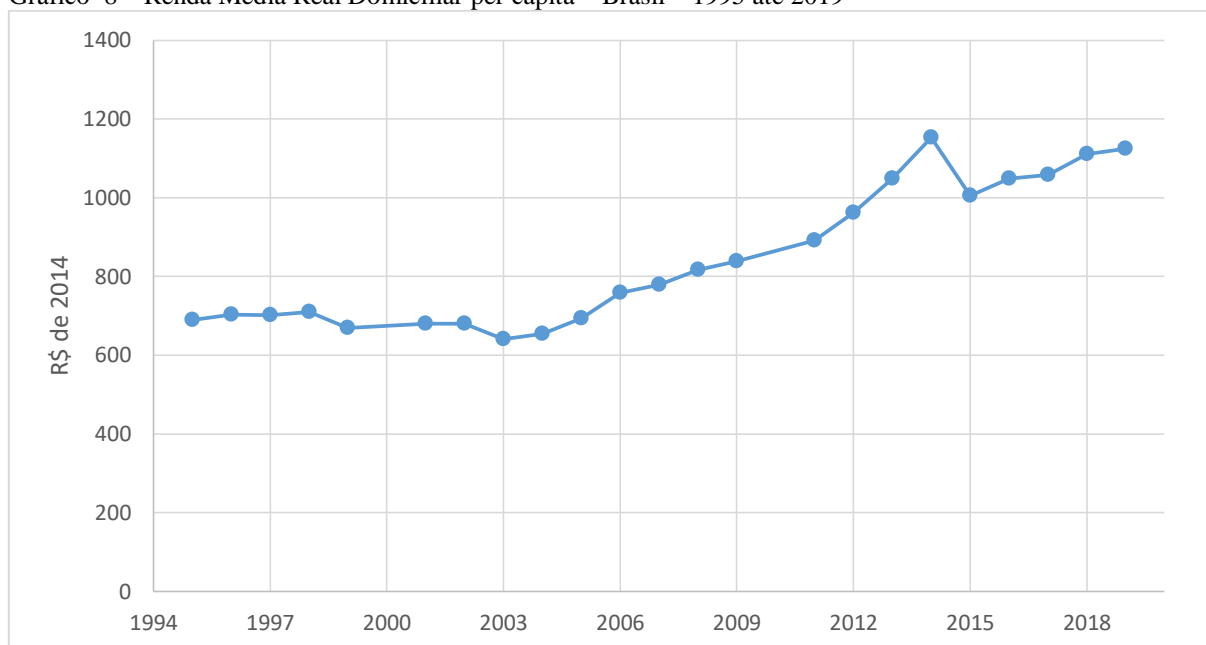
Destaca-se aqui três elementos que impactam diretamente na renda dos agentes: o emprego, que permite ao agente ter sua própria fonte de recursos; o salário mínimo, que é a própria renda ou a base de cálculo da renda de grande parte dos trabalhadores; a inflação, que atua no poder de compra dos agentes.

Como foi destacado anteriormente, o Plano Real e o controle inflacionário foram fundamentais para que os agentes pudessem planejar gastos e investimentos. Essa foi uma questão bem resolvida durante todo período de análise, com poucos momentos em que a variação anual do IPCA foi superior a dois dígitos. (IPEA, 2022)

Ademais, conviver em um ambiente com baixas taxas de inflação parece ser um hábito institucionalizado no comportamento dos indivíduos da nação, visto que, a elevação da inflação, mesmo estando longe dos patamares das décadas de 1980 e início de 1990, foi um fator que somou no estabelecimento da crise político-econômica da década de 2010.

Tratando da renda domiciliar média, há uma aparente estabilidade entre 1995 e 2004, como pode-se observar no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Renda Média Real Domiciliar per capita – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: IPEADATA, IBGE (2022).

Entretanto, Neri (2007) estabelece que existem alterações na renda dos agentes se realizada uma observação desagregada por grupos de renda. Do artigo do autor, destaca-se o aumento de rendimentos do grupo correspondente à metade mais pobre da população, de



cerca de 17% entre 2001 e 2005. Ao passo que os 10% mais ricos tiveram pequena retração de renda entre 1995 e 2015, com redução de 0,5% entre 1995 e 2001 e 0,9% entre 2001 e 2005.

O final da década de 1990 e início da década de 2000 são marcados por altas taxas de desemprego, baixo crescimento econômico, como foi apresentado anteriormente, além de poucas ações do Estado visando o aumento da renda. Tais fatores possivelmente causaram a estabilidade do indicador, mesmo em um contexto de estabilização de preços, aumento de investimentos e reestruturação da economia nacional.

Os principais ganhos em termos de renda domiciliar média aconteceram após 2004. Entre 2004 e 2012 o rendimento médio mensal per capita aumenta cerca de 47%. Ambiente econômico favorável, com redução do desemprego e aumento dos salários mínimos estão entre os principais fatores que levaram a esse aumento.

Em vista da nova capacidade aquisitiva, os agentes passaram a ter maior acesso a bens físicos, como alimentação, eletrodomésticos e moradia de melhor qualidade. O aumento da renda também possibilitou a expansão das capacitações por meio do maior acesso a serviços relacionados à saúde e à educação. Em ambos os casos se observa uma elevação das liberdades dos indivíduos.

A segunda metade da década de 2010 é marcada por um ambiente econômico adverso. A crise econômica elevou o desemprego, mas salienta-se também uma desaceleração na taxa de aumento dos salários mínimos reais e uma redução do produto nacional. Essa conjuntura negativa teve efeitos diretos sobre a renda.

Pelo Gráfico 8, observa-se que durante o auge da crise há uma redução na renda média mensal, que volta a crescer nos anos seguintes.

Fica claro que o ambiente institucional desfavorável, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos, implicou em um final de década com uma restrição nas liberdades dos agentes, em função da renda.

A partir do que foi exposto, é evidente que o desempenho econômico é uma variável de extrema importância ao analisar a renda média dos agentes e, como consequência, as capacitações dos indivíduos. O crescimento afeta os empregos e salários, que impactam nos ganhos dos agentes, e também afeta a capacidade do Estado de promover políticas com enfoque na renda.

Dentre os elementos que afetaram o desempenho econômico, cabe destacar o papel da estabilização de preços, mantida durante todo período e que gerou melhorias relacionadas às possibilidades de capacitação e a autonomia dos indivíduos. Também, a atuação do Estado,

em especial na segunda metade da década de 2000, que consolidou o crescimento da renda através de políticas de renda mínima, redistribuição e acesso a crédito.

Por último, observa-se grande importância na conjuntura econômica externa, através de variações da balança comercial, do câmbio e do investimento estrangeiro, que possuem repercussões diretas no crescimento da economia brasileira. Essa dependência externa pode ser benéfica em momentos favoráveis, mas também pode comprometer o processo do desenvolvimento em situações adversas.

#### **4.2.2 Análise da Pobreza e Desigualdade**

Esta subseção analisa dois pontos ainda associados à renda: pobreza e desigualdade. A pobreza normalmente é entendida como uma condição relacionada unicamente à renda. Sen (2010) expande este conceito relacionando a pobreza com outras variáveis, como a falta de emprego, doenças, baixo nível de instrução e exclusão social.

Entretanto, pode-se entender que uma condição mais igualitária de renda tem o poder de reduzir efeitos negativos das outras esferas descritas, mesmo não sendo uma solução suficiente para sua extinção. Ademais, a renda é um meio fundamental para obter capacidades. Não somente isso, a expansão de certas capacidades eleva o potencial dos indivíduos de auferir uma renda mais elevada, havendo uma influência tanto das capacidades sobre a renda quanto da renda do agente sobre as capacidades que esse tem acesso. (SEN, 2010)

Segundo Rocha (2000), a pobreza no Brasil está relacionada à distribuição de renda. O produto nacional brasileiro é suficientemente alto para garantir o mínimo necessário a todos. Desta forma, a pobreza resulta da má distribuição desta renda.

Os efeitos da desigualdade também podem ser observados sobre o desenvolvimento humano com base no IDH ajustado à desigualdade. Segundo dados do PNUD (2022), há uma perda de cerca de 26% no valor do IDH nacional quando o valor é ajustado à desigualdade de distribuição de cada dimensão, entre 2010 e 2019.

Observando o contexto histórico, Neri (2007) argumenta que o Brasil apresentava um cenário de estagnação da inequidade entre a década de 1960 e de 1990. A conjuntura é explicada principalmente pelo descontrole inflacionário que persistiu durante esse período, com maior ênfase para a década de 1980.

Essa tendência tem um forte ponto de inflexão com o Plano Real e a estabilização de preços. Coincidente a estabilização de preços, há uma melhoria na renda dos agentes e uma redução na volatilidade dos ganhos das famílias.

Segundo Neri (2007), o impacto da redução da volatilidade é tamanho que comparações intertemporais de indicadores de desigualdade entre o período antes e após a estabilidade de preços se tornam imprecisas. A noção de queda de desigualdade é, na realidade, um resultado ilusório resultante da estabilidade.

Mesmo não resolvendo o problema, a estabilidade de preços, criou o ambiente necessário para que as políticas sociais que visavam a redistribuição de renda fossem implementadas. Para o estabelecimento de tal conjuntura, era necessária tanto a capacidade de planejamento intrínseca da estabilização quanto a possibilidade de executar orçamentos no longo prazo. (NERI, 2007)

Neri (2007) também destaca que os períodos de redução da pobreza e da instabilidade da renda ocorrem simultaneamente com momentos de redução clara da incerteza. Exemplifica-se tal argumento com reduções de ambos problemas após o Plano Real e publicação da “Carta aos Brasileiros”, antecedendo o primeiro governo Lula (2003-2006).

Esse fenômeno denota que o papel fundamental da estabilidade de preços pode ser expandido para uma estabilidade econômica e institucional como um todo. Somente na presença dessa estabilidade há um ambiente propício para que os elementos que reduzem a pobreza sejam estabelecidos, como investimento e criação de empregos.

Não somente isso, outro elemento fundamental no combate à pobreza e desigualdade são as políticas sociais. Os programas sociais que passaram a integrar o orçamento governamental no final da década de 1990 apresentaram resultados explícitos durante toda a década de 2000, com quedas nos indicadores de desigualdade e de pobreza.

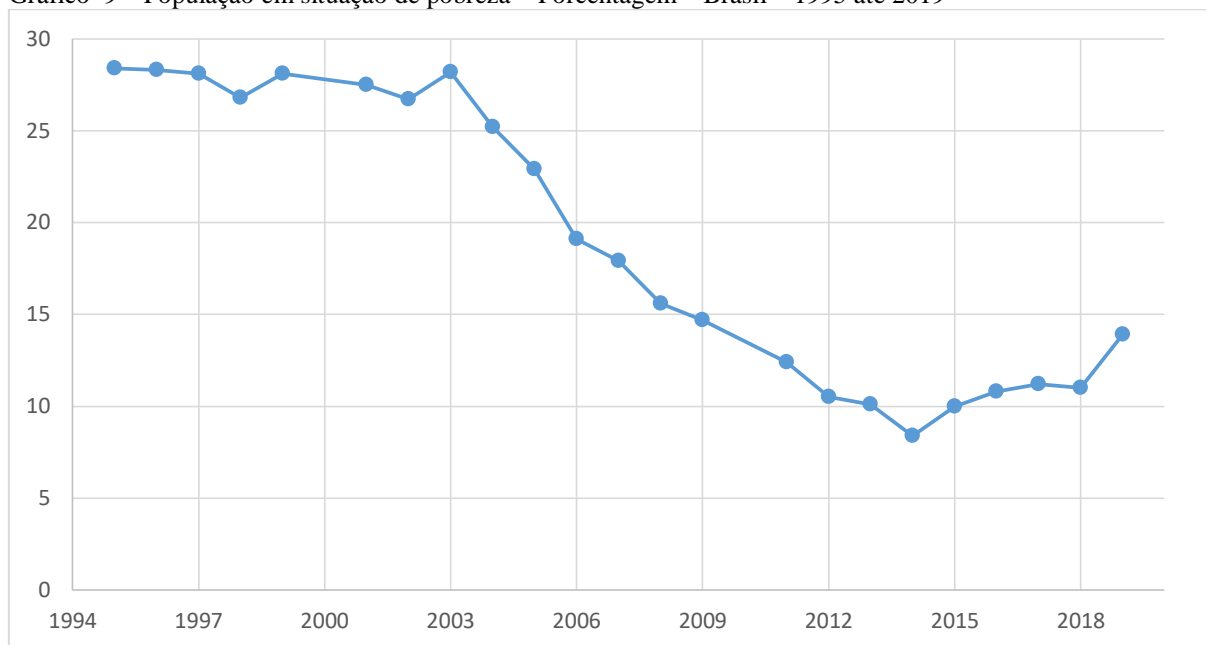
Tal comportamento pode ser observado no Gráfico 9, relativo à porcentagem da população em situação de pobreza, e também no Gráfico 10, apresentado na sequência, relativo ao Índice de Gini.

A porcentagem da população em situação de pobreza mantém relativa estabilidade no período inicial da série, entre 1995 e 2003. Esse comportamento reflete o efeito do Plano Real, que por si só não impactou diretamente na redução da pobreza, mas criou um ambiente propício para sua redução na década seguinte.

Segundo Neri (2007), dado o controle orçamentário e fiscal do final da década de 1990, somado a um ambiente com alta no desemprego, a porcentagem da população em estado de miséria se manteve em estabilidade. Observa-se uma queda após o Plano Real, de

cerca de 35% em 1993 para cerca de 28% em 1995, e a estabilidade do indicador em cerca de 28% até 2003.

Gráfico 9 – População em situação de pobreza – Porcentagem – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: FGV Social (2019).

Nas observações a partir de 2003, há uma queda contínua do índice até 2014. O período condiz com a maturação das políticas sociais implementadas na década de 1990 e posteriormente expandidas durante a década de 2000. Ademais, há o impacto do cenário econômico favorável, com queda do desemprego, acesso facilitado ao crédito e crescimento da renda.

O período final, a partir de 2014, pode refletir alguns fenômenos. A incerteza decorrente da crise econômica e política, seguindo o argumento proposto por Neri (2007). Fatores relacionados diretamente à crise, com elevação da inflação e aumento do desemprego. Por último, há a mudança para um governo com menor propensão a gastos públicos e políticas sociais, evidente no Gráfico 6.

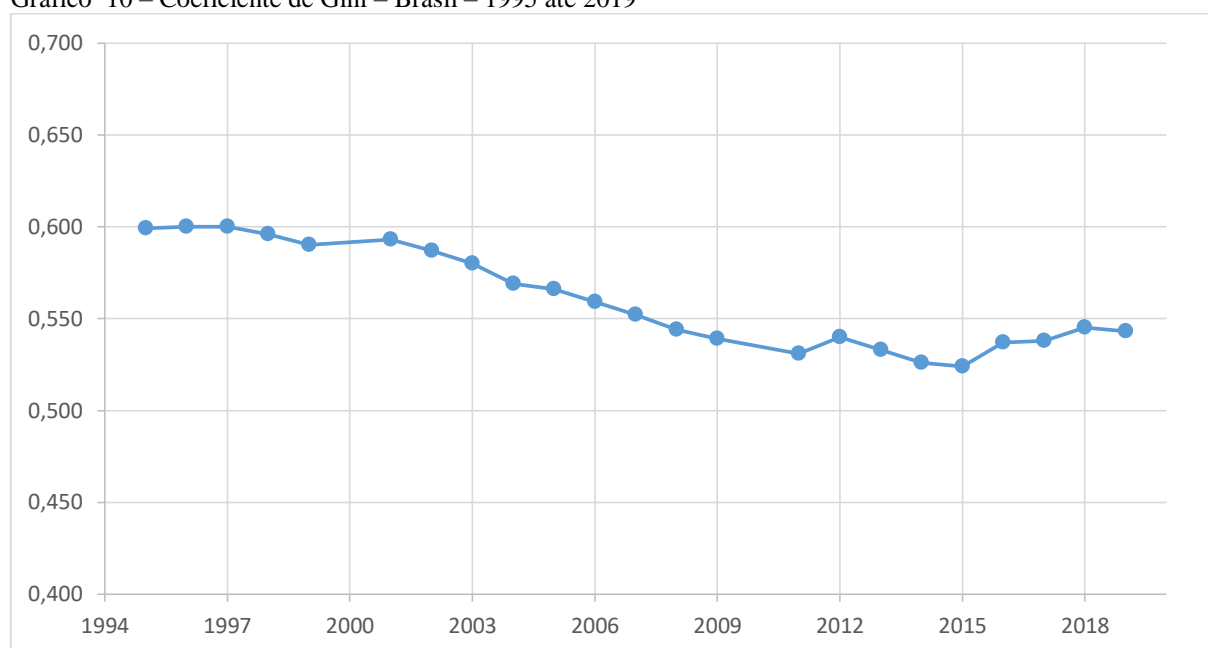
Em todas as alterações do nível percentual de pobreza parecem existir, em algum grau, reflexos da atuação do Estado. Na década de 1990 com a criação de um ambiente de preços estáveis. Na década seguinte com os resultados práticos das políticas sociais e macroeconômicas, ocasionando na redução do índice. No período final com a quebra da

estabilidade, impactos da crise e a adoção de políticas com menor ênfase no campo social, resultando no crescimento do índice.

Há também uma clara associação ao ambiente econômico internacional, que tem reflexos em questões como o crescimento econômico, nível de emprego e capacidade de financiamento estatal.

Outro indicador a ser analisado ao se tratar de pobreza e desigualdade é o Coeficiente de Gini, que manifesta o grau de desigualdade de renda da população. O coeficiente pode ser contemplado no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Coeficiente de Gini – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: FGV IBRE (2019), IBGE (2022).

Observa-se um comportamento semelhante ao da porcentagem da população em situação de pobreza. Esse comportamento é esperado visto que os elementos específicos que atuaram na redução da pobreza, como políticas redistributivas e aumento do salário mínimo, também tornaram a sociedade menos desigual.

A estabilidade nas três primeiras observações da série é seguida por quedas nos anos seguintes. Novamente observa-se o impacto de políticas públicas e do crescimento econômico. Destaca-se aqui a política de aumento dos salários mínimos, a redução do desemprego e a facilitação do acesso a crédito. Como foi apresentado no capítulo anterior, tais políticas tiveram efeitos mais pronunciados nas classes mais pobres.

Espelhando o comportamento do nível de pobreza, as taxas do coeficiente de Gini voltam a crescer a partir de 2015, com os efeitos da crise econômica e da redução de gastos públicos com programas sociais.

Parece claro, pelo comportamento do período, que existem dois componentes associados à pobreza e à desigualdade. A esfera relacionada ao crescimento econômico, com efeitos sobre emprego e renda, e a esfera relacionada a políticas públicas, através da redistribuição de renda. Ambos componentes são interligados e impactam no desempenho dos índices.

Sicsú *et al* (2007) exemplificam essa interligação citando estratégias de combate à desigualdade. Taxas elevadas de crescimento são consideradas condição necessária por gerar emprego e arrecadação. Entretanto, não é condição suficiente, pois o uso de políticas sociais, gerando condições mínimas para que os agentes possam desfrutar do crescimento econômico, também é necessário.

No outro sentido, o uso de políticas sociais sem crescimento pode ocasionar em situações como trabalhadores capacitados sem demanda de emprego ou na transformação de tais políticas em meros programas assistencialistas que, mesmo tendo importância no processo de desenvolvimento, não deveriam ser uma finalidade por si só. (SICSÚ *et al*, 2007)

Há de se destacar o argumento de Sicsú *et al* (2007) pois o comportamento descrito é facilmente examinado na última década. Observa-se a manutenção de programas de transferência de renda, como Bolsa Família, durante o período da crise econômica. Entretanto, tais programas não foram suficientes para a manutenção dos patamares de pobreza e desigualdade nos níveis da década de 2000.

Em síntese, pode-se destacar alguns pontos centrais acerca da desigualdade e da pobreza. Neri (2007) credita à estabilidade, em um sentido amplo, uma condição necessária para a queda da pobreza. Sicsú *et al* (2007) salientam outra condição necessária, o crescimento econômico. Por último, o resultado observado na década de 2000 associa a queda da pobreza ao crescimento de empregos e da renda na população de classes sociais inferiores, como ressalta Carvalho (2018).

Esta última observação de Carvalho (2018) demonstra que a redução de índices como a pobreza e a desigualdade, e a própria melhora na condição de vida da população, é vinculada a uma melhora qualitativa de indicadores de crescimento específicos e em grupos específicos, não somente ao crescimento quantitativo de PIB ou PIB *per capita*.

Enfatiza-se também que as condições apresentadas nos últimos parágrafos precisam ocorrer concomitantemente. A estabilidade de preços pode ser vinculada a fatores que

prejudicam o crescimento. A adoção de uma taxa de juros elevada visando a manutenção de baixos níveis inflacionários exemplifica um caso em que uma condição concorre com outra, não criando um ambiente que facilite a redução da desigualdade e da pobreza.

### 4.3 INFLUÊNCIA DO ESTADO ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A presente seção aborda a influência das políticas públicas na promoção de oportunidades sociais e como estas impactaram as capacitações dos agentes durante o período. A primeira subseção investiga as estratégias de segurança adotadas pelo Estado brasileiro. A segunda subseção apresenta, de forma sintetizada, os efeitos das políticas públicas na promoção da saúde e da educação. A terceira subseção discute a institucionalização das políticas públicas e dos programas sociais.

#### 4.3.1 Estratégias de Segurança Adotadas Pelo Estado

Antes de apresentar os efeitos das políticas públicas, é válida uma análise acerca das estratégias de segurança adotadas pelo Estado brasileiro, segundo a divisão proposta por Drèze e Sen (1989). A análise permite observar em quais momentos houve um maior foco em políticas públicas e se essa inclinação teve maior ou menor efeito nas liberdades individuais.

Drèze e Sen (1989) deixam claro que não há uma dicotomia entre adotar uma estratégia de segurança “mediada pelo crescimento” (*growth-mediated security*) ou a estratégia de segurança “conduzida pelo suporte” (*support-led security*). Entretanto, os governos tendem a se aproximar de uma das propostas.

No Brasil, as últimas décadas parecem marcar uma alternância dos modelos. A década de 1990 pode ser considerada o ponto de maior equilíbrio entre as estratégias. A tendência inicial indicava foco exclusivo no crescimento, mas o agravamento dos problemas sociais no final da década é amenizado com a implementação de políticas públicas visando a melhora na qualidade de vida da população.

Os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) adotaram majoritariamente a segurança conduzida pelo suporte. O uso de políticas sociais visando melhorar as capacitações dos agentes foram parte substancial dos programas políticos no período. Vale ressaltar, a estratégia é adotada em um contexto muito favorável, com crescimento econômico e alta das exportações, que permitiram o financiamento e a implementação das políticas públicas.

Com o suporte do Estado, somado ao desempenho positivo relacionado à renda e emprego, há uma melhora na qualidade de vida dos agentes durante o período, como foi discutido anteriormente.

No período de 2016 até 2019, há uma mudança de tendência por parte do governo federal, adotando uma postura com maior foco no crescimento econômico e ancorada na austeridade fiscal, semelhante à estratégia de segurança mediada pelo crescimento. O resultado prático de tal mudança, todavia, foi a queda tanto de indicadores de crescimento quanto indicadores socioeconômicos, como já foi exposto.

A teoria prevê o crescimento econômico até um nível específico, para então serem incorporadas as políticas sociais. Entretanto, no caso brasileiro houve a manutenção de parte dos programas sociais de períodos anteriores. Ainda assim, a falta de prioridade em tais políticas pode ser observada com o aumento da pobreza e da desigualdade, como foi apresentado na seção anterior. Ademais, dado o ambiente de crise econômica, espera-se que o Estado haja de maneira a amenizar os efeitos da instabilidade e mantenha as condições mínimas de vida da população. No caso brasileiro essa atuação parece ter sido insuficiente.

É argumentado por Drèze e Sen (1989) que ambas as estratégias podem ser implementadas com efeitos positivos para o desenvolvimento humano. É também exposto que não existem perdas aparentes em utilizar a segurança “conduzida pelo suporte”, que visa capacitar os agentes desde o princípio da estratégia. Mas, os autores salientam a necessidade de formas concisas de financiar tal estratégia.

O caso brasileiro parece demonstrar essa dependência de elementos que possibilitem o financiamento estatal, dado o papel fundamental das exportações na capacidade de financiar as políticas sociais dos anos 2000. Ademais, as estratégias também parecem ser afetadas pela orientação política de cada governo.

Em termos de resultados, a segurança conduzida pelo suporte parece ter tido os resultados mais expressivos na expansão das liberdades dos agentes, mas tem-se que salientar, novamente, o ambiente econômico favorável em que tal estratégia foi implementada.

#### **4.3.2 A Promoção das Oportunidades Sociais Pelo Estado**

Sen (2010) caracteriza as oportunidades sociais como as liberdades associadas às disposições que a sociedade estabelece em áreas como educação, saúde e outros serviços capacitantes. A análise desta subseção será centrada nos aspectos relacionados à educação e saúde, as duas dimensões utilizadas para o cálculo do IDH.



Segundo Castro *et al* (2010), a questão educacional envolve dois grandes aspectos: o contexto social do estudante, que engloba renda familiar, acesso a outros serviços básicos, ambiente familiar, capital cultural familiar, entre outros; e fatores propriamente escolares, como acesso à escola, infraestrutura, projeto político-pedagógico, capacitação dos professores, entre outros.

A promoção de um contexto social favorável ao desenvolvimento educacional pode ocorrer pelo uso de políticas sociais. Em especial, redistribuição de renda e garantia de condições básicas, como saúde, segurança e infraestrutura, mostram-se requisitos essenciais para um bom desempenho. Ademais, o próprio desempenho econômico da nação tem efeitos sobre o ambiente social em que o agente está inserido.

Os fatores escolares são afetados por políticas públicas focadas na educação. A criação do FUNDEB, por exemplo, buscou promover o acesso à educação básica. A implementação de ações afirmativas, possibilitando o acesso ao ensino superior por meio de cotas, exemplifica a democratização do acesso ao ensino público.

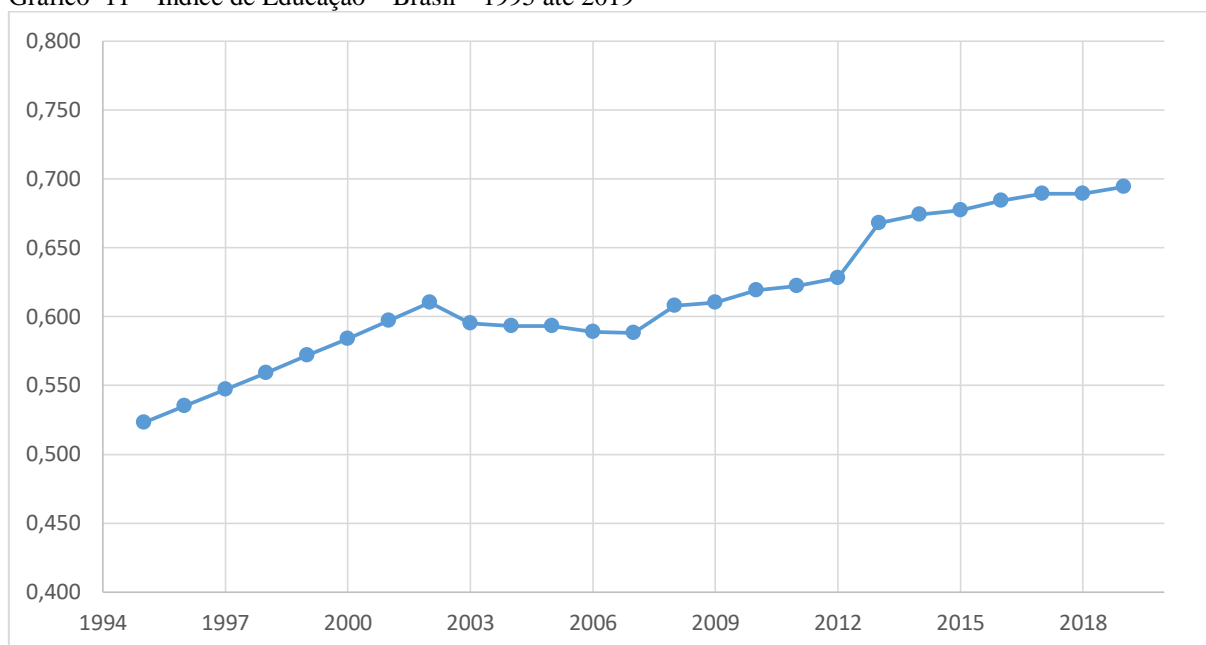
Ainda, é salientado por Castro *et al* (2010) que houve uma ampliação na oferta e no acesso ao ensino fundamental nas décadas de 1990 e 2000. Destaca-se também a incorporação do ensino básico no financiamento federal. Entretanto, os autores argumentam que faltam políticas focadas em problemas estruturais específicos, como a erradicação do analfabetismo ou a melhora na formação e capacitação dos professores.

O Índice de Educação é o indicador relativo à educação incorporado no IDH e permite examinar a evolução da educação nacional no período estudado. A série é calculada pelo PNUD com base no tempo médio de escolarização de adultos e na expectativa de escolarização das crianças. Quanto maior o valor do índice, maior o tempo de escolarização média na sociedade em questão. O comportamento do índice é apresentado no Gráfico 11.

O comportamento do índice demonstra um crescimento nos anos de escolarização durante o final da década de 1990, até 2002. O comportamento entre 2003 e 2007, de queda, possivelmente pode ser resultado da incipiência das políticas educacionais que, pelo tempo de maturação, só tiveram resultados nos anos seguintes.

Ademais, o desempenho econômico favorável pode ter ocasionado na mudança de foco dos agentes para o mercado de trabalho, abdicando de maior tempo de estudo. Após 2008 o índice volta a crescer, possivelmente influenciado pelos efeitos da expansão do ensino médio e superior.

Gráfico 11 – Índice de Educação – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: PNUD (2022).

O desempenho crescente do indicador traduz um ganho em termos de capacitações durante grande parte do período. Observa-se um impacto relativamente pequeno da crise econômica, na década de 2010. Ademais, as reduções do gasto público, no final dos anos 1990 e durante a segunda metade da última década também não aparentam ter impacto nesses dados específicos.

Vale destacar que o índice de educação demonstra apenas informações acerca do tempo de estudo e tempo esperado de estudo. Assim, o fenômeno de expansão de vagas do ensino público, marca das últimas décadas, pode ter sido uma das causas do bom desempenho do índice. Além disso, tanto a crise econômica quanto os cortes orçamentários podem ter maior influência sobre a qualidade do ensino e menor efeito sobre o tempo esperado de ensino.

Considerando o que foi apresentado, há uma clara melhora no desenvolvimento humano nacional relacionado ao eixo educacional. Com o aumento do tempo de escolarização espera-se ganhos na qualidade de vida dos agentes e efeitos positivos sobre outras dimensões do desenvolvimento humano, como nas liberdades políticas, condições de gerar renda e em outras oportunidades sociais.

Assim como o eixo educacional, o desempenho da saúde pública também é condicionado por muitas variáveis. Ary *et al* (2017) argumentam que o sistema de saúde é

inserido em um contexto político e social. Esse contexto determina tanto o sistema em si quanto quem é atendido por ele.

Tratando-se de políticas públicas, o maior programa relacionado à saúde, o SUS, foi estabelecido pela constituição de 1988. Entretanto, a capacidade do Estado expandir e concretizar o programa aconteceu majoritariamente após a estabilização dos preços. Assim, o período de análise desta monografia corresponde a grande parte do tempo de existência do programa.

Ary *et al* (2017) indicam uma melhora nos indicadores de natureza socioeconômica e de condições de saúde entre 2002 e 2014. Como foi apresentado no capítulo anterior, o período é marcado tanto pela melhora na condição de renda da população quanto pela expansão do financiamento do SUS.

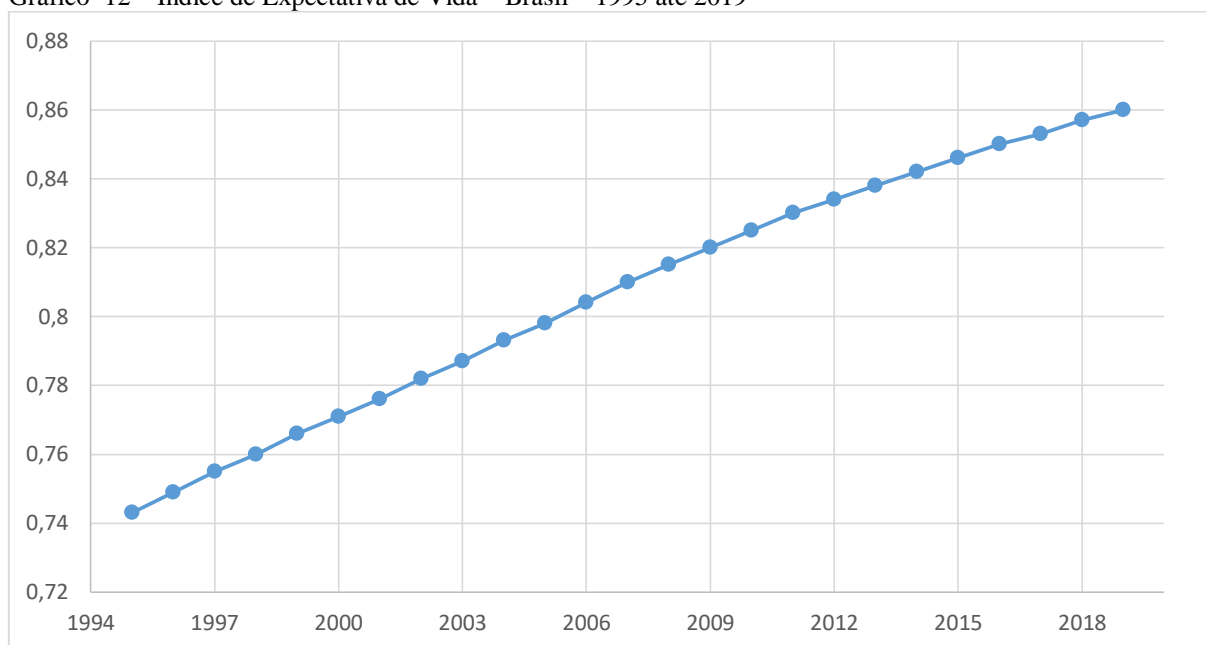
Macinko *et al* (2006) demonstram que o Programa Saúde da Família, estratégia de saúde atrelada ao SUS, somado a uma melhora de condições socioeconômica, teve papel fundamental na redução da taxa de mortalidade infantil durante a década de 1990. Os resultados apresentados pelos autores demonstram o impacto do programa entre 1996 e 2002.

Em 2016 há uma mudança substancial no que tange às políticas públicas na forma da Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos públicos por 20 anos. No contexto da saúde, em que fatores como envelhecimento da população e o surgimento de novas tecnologias geram custos crescentes, o congelamento dos gastos pode implicar na deterioração da qualidade do serviço público.

Em termos gerais, durante todo o intervalo analisado é observado o aumento na expectativa de vida da população brasileira. Essa conclusão ocorre pela observação do Índice de Expectativa de Vida, calculado pelo PNUD, e apresentado no Gráfico 12. O índice é utilizado como base para a dimensão da saúde no cálculo do IDH. Os valores do índice estão dentro do intervalo de 0, correspondendo a uma expectativa de vida de 20 anos, até 1, corresponde a uma expectativa de vida de 85 anos.

Assim, observa-se que há uma melhora nas condições de saúde da população brasileira. Pode-se relacionar o comportamento do índice a fatores como a utilização de políticas públicas, aumento da renda dos agentes, promoção de outras capacitações e melhora na condição geral de vida da população. Além desses fatores, o avanço na medicina também precisa ser citado como influência positiva no desempenho do indicador.

Gráfico 12 – Índice de Expectativa de Vida – Brasil – 1995 até 2019



Fonte: PNUD (2022).

Nos exemplos apresentados anteriormente o Estado desempenhou uma função ativa de ampliar as liberdades dos agentes e de garantir condições mínimas para os indivíduos, além de oferecer a possibilidade de os agentes expandirem suas capacidades por conta própria.

Sen (2010) defende que a promoção dos bens meritórios, como saúde e educação ocorra pelo Estado. O autor argumenta que falhas de mercado impossibilitam o acesso eficaz dos serviços capacitantes, assim, seria papel do Estado garanti-los.

O caso brasileiro, entretanto, apresentou uma conjuntura em que o Estado também delegou parte de sua função ao setor privado. Lavinás e Gentil (2018) descrevem ricamente o processo que ocasionou em um cenário de mercantilização e primazia do setor financeiro sobre alguns setores alvo de políticas públicas.

No contexto apresentado, o Estado abdicou de parte de suas funções fundamentais, como garantir as oportunidades sociais para os agentes. Além disso, contribuiu para o processo de concentração de renda e de financeirização de bens públicos.

Desta forma, a opção adotada gerou tanto ganhos quanto perdas sociais. Os agentes tiveram ganhos em termos de capacitações, mas em função do acesso a bens e serviços que não eram providos diretamente pelo Estado e que ocasionaram em transferência de renda para o setor privado e aumento na desigualdade.

Lavinás e Gentil (2018) destacam o crescimento de universidades privadas e de planos de saúde privados em função de programas públicos como o FIES e da expansão de crédito

das famílias. Os autores argumentam ainda que a utilização de políticas públicas desta maneira reduz a massa salarial, agrava a desigualdade e fortalece o setor financeiro. Ademais, o interesse do capital financeiro pode influenciar as estratégias do governo federal na área das políticas públicas e se sobrepôr ao interesse coletivo.

Independente de acesso público ou privado, as três décadas analisadas indicaram uma melhora nos eixos educacionais e de saúde. Pode-se destacar neste processo a utilização de políticas públicas. Ainda, condições de renda também influenciam no acesso das oportunidades sociais, podendo-se observar que em momentos de crescimento de renda e emprego, há também uma melhora na dimensão das oportunidades sociais.

### **4.3.3 Assistencialismo e Institucionalização de Políticas Públicas**

O papel das políticas que visam garantir oportunidades sociais aos agentes foi discutido na seção anterior. O que ainda falta ser estabelecido é se as políticas em questão foram incorporadas institucionalmente. Além disso, é válida a discussão acerca do papel assistencialista ou de assistência social desempenhado pelos programas públicos.

O assistencialismo e a assistência social diferem substancialmente. O papel de assistência social se baseia em políticas públicas regulamentadas, duradouras, que visam melhorar a condição de vida do indivíduo. Já o assistencialismo tem um caráter imediatista, que visa resolver um problema momentâneo e específico.

Ambas as práticas, quando bem utilizadas, podem gerar resultados positivos. A utilização da classificação está relacionada principalmente a políticas de transferência de renda, que podem ser utilizadas tanto para a assistência social quanto para o assistencialismo.

Já a institucionalização ou não de uma política pública está associada a sua incorporação nos hábitos da população e nas políticas de Estado. Pode-se exemplificar a institucionalização quando medidas passam a fazer parte das estratégias de Estado e não apenas de governo. Ademais, a institucionalização implica em uma normalização de tais políticas no contexto social e econômico, bem como no entendimento da importância e da finalidade das mesmas por parte da população.

Analisando a situação brasileira, as políticas redistributivas parecem ter tido o maior grau de institucionalização. Mesmo em situações de crise, ambiente econômico desfavorável e racionamento da verba pública, tais medidas permaneceram parte dos programas governamentais.

Políticas como o Bolsa Família apresentaram resultados promissores no que tange a redução da pobreza e a inclusão de grupos que viviam à margem da sociedade. O programa possuía um eixo centrado no combate à pobreza imediata, por meio da transferência de renda, mas também um eixo focado no desenvolvimento da população, com a exigência de frequência escolar e vacinação das crianças (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022)

Assim, fica claro o cumprimento tanto do papel de segurança protetora quanto o de fomentar a capacitação dos agentes. Por tais características, o programa foge da caracterização assistencialista, configurando uma política de assistência social.

Outras medidas que visam reduzir desigualdades históricas, como a utilização de cotas para grupos minoritários, também foram mantidas integralmente, mesmo com mudanças de governo. Em geral, a utilização de políticas focadas em grupos específicos parece ter sido incorporada no funcionamento estatal.

Por outro lado, políticas universalizantes, como saúde e ensino público, parecem não ter sofrido o mesmo processo de institucionalização. Nesses casos, observa-se um maior impacto de variações econômicas e das opções políticas dos governos.

Segundo Aly *et al* (2017) o financiamento do SUS apresentou um crescimento de 90,5% entre 2002 e 2014. Entretanto, Servo *et al* (2020) argumentam que a recessão econômica, que teve início em 2014, e a emenda de teto dos gastos públicos, congelando gastos primários, em 2016, implicaram em perdas para o SUS de cerca de R\$ 22,5 bilhões entre 2018 e 2020.

Esta conjuntura também ocorre no campo da educação pública. Segundo Pires (2019), o contingenciamento de verbas implicou em repasses, em 2019, de valores semelhantes aos repassados em 2009, descontada a inflação, para o Ministério da Educação.

Os cortes orçamentários do ensino superior e saúde pública, impactando majoritariamente na qualidade dos serviços, também demonstram uma falta de institucionalização de tais serviços nos hábitos dos agentes. A tendência de cortes e desmonte, iniciada no governo Temer, foi mantida durante o governo Bolsonaro, com poucos reflexos por parte da sociedade em geral.

Parece claro que na presença de ambientes econômicos desfavoráveis as políticas citadas são afetadas. O gasto social federal, relativo às despesas executadas em educação, saúde, previdência social, assistência social e trabalho apresentou queda a partir de 2015, com os efeitos da crise econômica e da mudança de prioridade do governo federal.

Deste comportamento pode-se destacar dois fatores: o impacto do ambiente econômico no financiamento de políticas públicas mais robustas; a influência da visão ideológica de cada governo.

Em suma, mesmo com as condições adversas, parte das políticas foram mantidas. Tal comportamento indica algum grau de institucionalização. Mas, mesmo com a manutenção dos programas, certas opções políticas como o congelamento dos gastos e a redução de financiamento também demonstram uma falta de incorporação dos programas sociais em estratégias de desenvolvimento de longo prazo do Estado.

Com a falta de institucionalização, a evolução do desenvolvimento humano fica suscetível a influências governamentais, o que pode gerar perdas consideráveis em relação às capacitações dos agentes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia buscou apresentar alguns pontos centrais acerca da influência das instituições no processo do desenvolvimento humano do Brasil nas últimas três décadas. Dada a amplitude do assunto, a pesquisa centrou-se em elementos predominantemente econômicos e com base na atuação do Estado.

Detectar quais elementos parecem ter tido maior impacto no desenvolvimento humano pode ajudar na construção de ambientes que favoreçam a melhora na qualidade de vida da população. Ademais, diferenciar matrizes institucionais favoráveis e desfavoráveis também se mostra um fator importante para nortear a tomada de decisão dos agentes políticos e econômicos.

De maneira geral, o período estudado apresentou elementos que influenciam no sentido da expansão das capacidades dos agentes. Constatou-se uma variação na velocidade dessa expansão em função de oscilações no desempenho econômico e do foco da atuação do Estado.

Fica evidente que o Estado desempenha um papel ativo na promoção do desenvolvimento humano, seja pela via de estabilidade e da promoção do crescimento econômico, seja pela via da promoção de bens e serviços diretamente à população.

A estabilidade, citada anteriormente, parece ser um elemento necessário para o desenvolvimento humano. Essa ideia incorpora elementos estritamente econômicos, como a estabilização de preços, mas também a estabilidade política, que gera efeitos no investimento e no prosseguimento de políticas de longo prazo.

Entretanto, o ambiente estável não é suficiente para a melhoria das liberdades dos agentes. O estudo do caso brasileiro, no recorte dos últimos 30 anos, demonstrou que outros dois elementos também precisam ser incorporados, concomitantemente, para que haja condições favoráveis à elevação das capacitações: o crescimento econômico, que impacta na renda dos agentes e na capacidade de financiamento do Estado; e a própria atuação do Estado, promovendo oportunidades sociais, facilidades econômicas, segurança protetora e outras liberdades instrumentais, através de políticas públicas institucionalizadas.

Como foi argumentado durante a monografia, somente em momentos em que ocorre a associação destes dois elementos parece se estabelecer o ambiente adequado ao desenvolvimento humano e a redução de problemas como desigualdade e pobreza.

O ambiente adequado em um momento específico, porém, não garante uma tendência de desenvolvimento humano no longo prazo. Práticas visando a promoção das liberdades e



capacidades precisam ser institucionalizadas. Assim, alteram-se hábitos e comportamentos, tanto dos agentes quanto do Estado, de modo a concretizar a promoção da melhora da qualidade de vida da população.

Parte dos elementos citados anteriormente, e que compuseram a matriz institucional do período, parecem ter sido incorporados institucionalmente. Destaca-se a estabilidade de preços, políticas redistributivas e a assistência social focada em grupos específicos. Entretanto, salienta-se que a institucionalização de tais elementos, principalmente de políticas redistributivas e a assistência social, vão de encontro a questões culturais, históricas e enraizadas na sociedade brasileira, como a desigualdade. Logo, a conclusão apresentada é relativa ao período estudado.

Estratégias visando a promoção das capacitações por meio da educação ou da saúde pública ainda sofrem os efeitos de conjunturas desfavoráveis, como crises econômicas ou mudanças de políticas governamentais. Assim, parte substancial da promoção do desenvolvimento humano, mas que foi pouco institucionalizada, fica vulnerável a condições adversas que podem comprometer o processo de desenvolvimento.

O futuro do desenvolvimento humano nacional, entretanto, é uma questão incerta. A tendência de subfinanciamento adotada nos últimos anos e o congelamento de gastos do governo federal possivelmente terão impactos nos próximos anos. Ademais, as prioridades políticas dos próximos governos também possuem importância, dada a relevância da atuação do Estado para o tema.

Assim, é válido o acompanhamento da institucionalização das políticas públicas no futuro, visto que a Escola Institucionalista salienta a constante evolução e adaptação das instituições vigentes em função de mudanças no ambiente social.

Por último, tanto a observação por uma ótica institucional quanto a própria abordagem das capacitações incluem uma gama de elementos não apresentados nessa pesquisa. Pode-se citar a evolução das instituições informais, associadas a ética e comportamentos sociais, a evolução de questões jurídicas, com leis relacionadas ao campo social, além da própria evolução do mercado, que também afeta o desenvolvimento humano.

Tais esferas possuem efeitos substanciais no desenvolvimento humano e configuram áreas que necessitam investigação própria para compreender a evolução das liberdades e capacitações no Brasil em sua totalidade.

Ainda, é válida a observação acerca da desigualdade do desenvolvimento humano nacional. É notória a diferença do IDH entre as macrorregiões brasileiras, com índices

superiores nas regiões sudeste e sul. Uma investigação acerca da construção histórica e econômica de cada região parece ser um campo rico e que merece um maior aprofundamento.

## REFERÊNCIAS

- ALKIRE, S., **The Capability Approach as a Development Paradigm?**. 3rd International Conference on Capability Approach. Italy, pág.1-18, Sept. 2003.
- ALY, C. M. C.; REIS, A. T.; CARNEIRO, S. A. M.; MORAES, L. F. S.; **O Sistema Único de Saúde em Série Histórica de Indicadores: uma perspectiva nacional para ação**, Saúde Debate, v. 41, n. 113, Rio de Janeiro, pág. 500-512, abr./jun. 2017.
- BASTOS, P. P. Z., **A Economia Política do Novo-Desenvolvimentismo e do Social Desenvolvimentismo**, Economia e Sociedade, v. 21, pág. 778-810, dez. 2012.
- BASTOS, P. P. Z., **Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural e contradição ideológica**, Revista de Economia Contemporânea, n. Especial, pág. 1-63, 2017.
- BIANCARELLI, A., **O Governo Temer na Economia: conjuntura, estrutura e “fracasso”**, Le Monde Diplomatique Brasil, ed. 118, maio 2017.
- BRASIL, Ministério da Cidadania, **Bolsa Família**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia>. Acesso em 12 maio, 2022.
- BRASIL, Senado Federal, **Proposta de Emenda à Constituição 55/2016**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em: 02 jul. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**, Notas para uso em curso de desenvolvimento na FGV EESP, jun. 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., **Crise e Recuperação da Confiança in A Crise Financeira de 2008**, Revista Economia Política, v. 29, n. 1 (113), pág 133-134, jan./mar. 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., **Structuralist Macroeconomics and the New Developmentalism**, Brazilian Journal of Political Economy, Vol. 32, No. 3 (128), pp. 347-366, Jul./Sept. 2012.
- CARVALHO, L., **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**, São Paulo: Todavia, 1 ed., 2018.
- CASTRO, A., **Brazil's second catch-up: characteristics and constraints**, Cepal Review, no. 80, pp.71-80, Aug. 2003.
- CASTRO, J. A.; FERREIRA, H. R. G.; CAMPOS, A. G.; RIBEIRO, J. A. C. (Org./Ed.), **Perspectivas da política social no Brasil**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2010.
- CHAFIM, F. V.; KRIVOCHEIN, C., **Contribuições à Crítica do Individualismo Metodológico na Economia**, Revista Nexos, vol. 5, no. 9, dez. 2011.

CHANG, H., **Institutions and economic development: theory, policy and history**, Journal of Institutional Economics, Vol. 7, Issue 4, pp. 473-498, Dec. 2011.

DEMO, P., **Introdução à Metodologia da Ciência**, 2 ed., São Paulo: Editora Atlas, 1985.

EVANS, P. B., **Além da “Monocultura Institucional”**: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo, Sociologias, ano 5, no. 9, Porto Alegre, pág. 20-63, jan./jun. 2003.

EVANS, P. B., **Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen’s Development as Freedom**, Studies in Comparative International Development, Vol. 37, pp. 54-60, 2002.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER D.; SKOCPOL, T. (Ed.) **Bringing the State Back In**, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

FIANI, R. **Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FONSECA, P. C. D.; AREND, M.; GUERRERO, G. A., **Política Econômica, Instituições e classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil**, Economia e Sociedade, v. 29, n. 3 (70), pág. 779-809, set./dez. 2020.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S., **O Brasil da Era Lula: retorno ao desenvolvimento?**, Nova Economia, no. 23 (2), Belo Horizonte, pág. 403-428, mai./ago. 2013.

FURTADO, C., **Os Desafios da Nova Geração**, Revista Economia Política, vol. 24, no. 4 (96), pág. 483-486, out./dez. 2004.

GIAMBIAGI, F., **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)**, 3 ed., Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2021.

GOMES G.; CRUZ C. A. S., **Vinte e Cinco Anos de Economia Brasileira**, Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, Brasília, maio 2021.

GONÇALVES, R., **Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas**, Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, vol. 31, São Paulo: Plêiade, pág. 5-30, 2012.

GOVERNO DO BRASIL, **Direitos fundamentais e humanos marcam texto constitucional de 1988**, out. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/direitos-fundamentais-e-humanos-marcam-texto-constitucional-de-1988>. Acesso em: 06 jun. 2022.

HODGSON, G. M., **A evolução das Instituições: Uma agenda para pesquisa teórica futura**, Econômica, v. 3, n. 1, pág. 97-125, jun. 2001.

HODGSON, G. M., **Downward Causation - Some Second Thoughts**, Mar. 2011. Disponível em: <https://www.geoffreymhodgson.uk/downward-causation>. Acesso em: 4 mar. 2022.

HODGSON, G. M., **Institutions and Individuals: Interaction and Evolution**, Organization Studies, Vol. 28, Iss. 1, pp. 95-116, Jan. 2007.

HODGSON, G. M., **Institutional Economics into the Twenty-First Century**, Estudos e Notas de Economia, Anno XIV, n. 1, pagg. 03-26, 2009.

HODGSON, G. M., **The Approach of Institutional Economics**, Journal of Economic Literature, Vol. 36, No. 1, pp. 166-192, Mar. 1998.

HODGSON, G. M., **The Hidden Persuaders: institutions and individuals in economy**, Cambridge Journal of Economics, Vol. 37, pp. 159-175, 2003.

HODGSON, G. M., **What are Institutions?**, Journal of Economic Issues, Vol. XL, No. 1, Mar. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2017**, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro: IBGE, 2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020**, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Painel Indicadores, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html>, Acesso em: 20 maio 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, Ipeadata, 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>, Acesso em: 11 jun. 2022.

LAVINAS L.; GENTIL D L., **A Política Social sob Regência da Financeirização**, Novo Estudo, Cebrap, São Paulo, v. 37, n. 2, pág. 191 – 211, mai./ago. 2018.

LOPES, H. C., **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**, Revista Economia Política, vol. 33, n. 4 (113), pág. 619-637, out./dez. 2013.

MACINKO, J.; GUANAIS, F. C.; SOUZA, M. F. M., **Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002**, Journal of Epidemiology and Community Health, Vol. 60 (1), pp. 13-19, Jan. 2006.

MARQUETTI, A. A.; HOFF, C. R.; MIEBACH, A. D., **Lucratividade e Distribuição: A Origem Econômica da Crise Política Brasileira**, Texto para Debate, Departamento de Economia, PUCRS, 2016.

NERI, M. C., **Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade**, Nueva Sociedad, pág. 54 – 75, out. 2007.

NERI, M. C.; CAMARGO, J. M.; REIS, M. C., **Mercado de Trabalho nos Anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações**, Textos Para Discussão No. 743, IPEA, 2000.

NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.), **Introdução às Teorias do Desenvolvimento**, SEAD/UFRGS, Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

OLIVEIRA, D. A., **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências**, RBPAE, v. 25, n. 2, pág. 197 – 209, maio/ago. 2009.

PASSOS, L.; GUEDES, D., **O social economicamente orientado: política sociais do governo Lula**, Unviersitas Relações Internacionais, v. 13, n. 2, pág. 25-36, jul./dez. 2015.

PINHEIRO, M. M. S., **As Liberdades Humanas Como Bases do Desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**, Textos Para Discussão 1794, IPEA, Rio de Janeiro, nov. 2012.

PIRES, M., **O que aconteceu com o orçamento da educação?**, Blog do Ibre, FGV IBRE, maio 2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-que-aconteceu-com-o-orcamento-da-educacao>, Acesso em: 05 jun. 2022.

PRATES, D., FRITZ, B., PAULA, L., **O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise?** Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer, Textos Para Discussão 009, IE-UFRJ, abr. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD, **Índice de Desenvolvimento Humano**, 2022. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html> Acesso em: 12 jun. 2022.

ROCHA, S., **Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real**, Textos para Discussão No 721, IPEA, Rio de Janeiro, abr. 2000.

SEN, A., **Desenvolvimento como Liberdade**, São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A., **Internal Consistency of Choice**, *Econometrica*, Vol. 36, No. 3, pp. 495-521, May. 1993.

SEN, A., **Sobre Ética e Economia**, 4. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, A.; DRÉZ J., **Hunger and Public Action**, Oxford: Claredonn Press: Oxford University Press, 1989.

SERVO, L. M. S.; SANTOS M. A. B.; VIEIRA F. S.; BENEVIDES, R. P. S., **Financiamento do SUS e Covid-19: histórico, participações federativas e resposta à pandemia**, *Saúde Debate*, v. 44, n. Especial, pág. 114-129, dez. 2020.

SICSÚ, J., PAULA, L., MICHEL, R., **Por que novo-desenvolvimentismo?**, *Revista Economia Política*, v. 27, n. 4 (108), pág. 507-524, out./dez. 2007.

SOUZA, N., **Desenvolvimento Econômico**, 5 ed., São Paulo: Atlas, 2005.

TAVARES, M. C. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, vol. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000. pág. 217 – 237.

THE WORLD BANK, World Bank Open Data, 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator> Acesso em: 09 jun de 2022.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP, Data Center, 2022. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center> Acesso em 12 jun. 2022.

VEBLEN, T., **O Impacto Econômico da Classe Ociosa**, 1 ed., São Paulo: Faro Editorial, 2021.