

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA

Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

São Paulo

2022

LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA

Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 09 de maio de 2022. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH-USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Orientador: Prof. Dr. Jaime Crozatti

São Paulo
2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Almeida, Leandro Timossi de
Agenda governamental e a Declaração de Direitos
de Liberdade Econômica / Leandro Timossi de Almeida;
orientador, Jaime Crozatti. -- São Paulo, 2022.
251 p: il.

Dissertacao (Mestrado em Ciencias) - Programa de
Pós-Graduação em Gestao de Políticas Públicas, Escola
de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de
São Paulo, 2022.
Versão corrigida

1. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.
2. MP da Liberdade Econômica. 3. Lei de Liberdade
Econômica. 4. Formação de agenda. 5. Liberalismo. I.
Crozatti, Jaime, orient. II. Título.

Dissertação de autoria de Leandro Timossi, sob o título "**Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**", apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, na área de concentração Análise de Políticas Públicas, aprovada em 09 de maio de 2022 pela comissão julgadora constituída pelos doutores:

Prof. Dr. Jaime Crozatti

Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo (EACH-USP)
Presidente

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella

UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho / Departamento de
Administração Pública

Profa. Dra. Marislei Nishijima

Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo (IRI-USP)

Profa. Dra. Úrsula Dias Peres

Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo (EACH-USP)

Aos meus pais, Olivaldo e Bernardete, por toda a dedicação na minha educação. À minha esposa Ana Luiza pela motivação e apoio. À minha filha Beatriz por me inspirar a buscar o melhor.

Agradecimentos

Ao Prof.º Dr.º Jaime Crozatti pela orientação, competência, profissionalismo e apoio durante a execução dessa dissertação. Obrigado por aceitar me orientar nesse estudo, pelas conversas e pela amizade. Agradeço a dedicação que teve para tornar essa pesquisa viável.

Às professoras que aceitaram participar da banca examinadora: Prof.ª Dr.ª Ana Cláudia Niedhardt Capella, Prof.ª Dr.ª Marislei Nishijima e Prof.ª Dr.ª Úrsula Dias Peres.

Às professoras que estiveram presentes e deram importantes sugestões na qualificação: Prof.ª Dr.ª Marislei Nishijima e Prof.ª Dr.ª Úrsula Dias Peres.

Aos professores que participaram das apresentações discentes e àqueles que contribuíram com sugestões para o estudo: Prof.º Dr.º André Mountian, Prof.º Dr.º Rogério Schlegel, Prof.º Dr.º José Veríssimo Romão Neto, Prof.º Dr.º Anderson R. Nascimento e Prof.ª Dr.ª Cristiane Kerches.

Aos que contribuíram com as entrevistas: senadora Soraya Thronicke, senador Roberto Rocha e o deputado Eduardo Cury.

À Universidade de São Paulo, em especial à Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH USP, na qual também cursei as graduações em Sistemas de Informação e em Gestão de Políticas Públicas, e a todos os professores do programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, em especial aos professores das disciplinas cursadas: Prof.ª Dr.ª Andrea Lucchesi, Prof.º Dr.º André Gal Mountian, Prof.ª Dr.ª Cecília Olivieri, Prof.º Dr.º Martin Jayo, Prof.ª Dr.ª Patricia Mendonça, Prof.ª Dr.ª Renata Bichir e Prof.ª Dr.ª Ursula Dias Peres.

“A arte da economia está em considerar não só os efeitos imediatos de qualquer ato ou política, mas, também, os mais remotos; está em descobrir as consequências dessa política, não somente para um único grupo, mas para todos eles.”

(Henry Hazlitt)

Resumo

Almeida, Leandro Timossi de. **Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**. 2022. 250 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A Medida Provisória nº 881, conhecida como “MP da Liberdade Econômica” ou “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, foi editada em 30/04/2019 e posteriormente convertida na Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019. Baseada em preceitos econômicos liberais, seus artigos contêm medidas que buscam trazer segurança jurídica para empresas e retirar possíveis intervenções do Estado, como exigências de documentações, estabelecimento de horários de funcionamento e controle de preços. Essa Declaração resulta do debate de qual deve ou qual deveria ser o papel do Estado diante das relações econômicas e da sua própria atuação direta na economia. Tendo como problema de pesquisa “Diante do cenário de alternância de governos com diferentes graus de intervenção na economia, como ocorreu a formação de uma agenda governamental de liberalismo econômico no Brasil, a qual teria resultado na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica em 2019?”, foi escolhido o modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon para o estudo da definição da agenda governamental. A pesquisa metodológica realizada é de caráter descritivo-exploratório, através de uma abordagem qualitativa, complementada com dados quantitativos e com procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, e a realização de entrevistas. O trabalho está organizado em capítulos, sendo inicialmente explorada a relação Estado, políticas públicas e economia, no qual é possível observar a construção e variedade do debate em torno do papel do Estado e as diferentes vertentes de pensamento econômico, assim como demonstra através de indicadores o baixo grau de liberdade econômica no Brasil contemporâneo. Partindo para a construção da área de estudos de análise de políticas públicas e de formação da agenda, tem-se que é um campo relativamente recente quando comparado à ciência política e, dentre as teorias de formação da agenda, a escolhida para esse estudo se destaca na literatura. O modelo de múltiplos fluxos entende que a mudança na agenda ocorre após a abertura de uma janela de oportunidade seguida da convergência dos fluxos de problemas, soluções e político. No capítulo seguinte, é demonstrada a presença de ideias liberais na Declaração e um estudo do seu conteúdo. E, por fim, a aplicação do modelo sobre o objeto de pesquisa identifica os fatores que levaram a alteração da agenda governamental, com a conseqüente mudança para uma economia mais liberal, a qual resultou na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Foi observado que a agenda governamental de liberdade econômica foi sendo construída, com a apresentação de propostas e construções de alternativas ao longo do período estudado, mas ganhou força com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, que possuía um programa de governo declaradamente liberal e teve a alta taxa de desemprego como um problema a ser solucionado. Assim, ocorreu a abertura de uma janela, com convergência dos fluxos de problemas, de soluções e político, possibilitando a apresentação e aprovação da Medida Provisória 881/2019.

Palavras-chave: Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. MP da Liberdade Econômica. Lei de Liberdade Econômica. Formação de agenda. Liberalismo.

Abstract

Almeida, Leandro Timossi de. **Agenda Setting and the Bill of Rights to Economic Freedom**. 2022. 250 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

Provisional Measure No. 881, known as "MP for Economic Freedom" or "Declaration of Economic Freedom Rights", was edited on 04/30/2019 and later converted into Law 13.874, of September 20, 2019. Based on economic precepts liberal, its articles contain measures that seek to bring legal certainty to companies and remove possible State interventions, such as documentation requirements, establishment of opening hours and price controls. This Declaration results from the debate on what the role of the State should or should be in terms of economic relations and its own direct action in the economy. Having as a research problem "Faced with the scenario of alternating governments with different degrees of intervention in the economy, how did a governmental agenda of economic liberalism occur in Brazil, which Declaration would have resulted in the approval of the Rights of Liberty in 2019?", John Kingdon's Multiple Streams model was chosen for the study of agenda setting. The methodological research carried out is descriptive-exploratory, through a qualitative approach, complemented with quantitative data and bibliographic and documentary research procedures, and interviews. The work is organized in chapters, being initially explored the relation State, public policies and economy, where it is possible to observe the construction and variety of the debate around the role of the State and the different strands of economic thought, as well as demonstrated through indicators the low degree of economic freedom in contemporary Brazil. Starting with the construction of the area of public policy analysis and agenda setting studies, it is a relatively recent field when compared to political science and, among the agenda setting theories, the one chosen for this study stands out in literature. The Multiple Streams Model understands that the change in the agenda occurs after the opening of a window of opportunity and the convergence of problems, policies and politics streams. The following chapter demonstrates the presence of liberal ideas in the Declaration and a study of its content. And, finally, the application of the model to the research object, seeking to identify the factors that led to a change in the governmental agenda, with the consequent change to a more liberal economy, which resulted in the approval of the Declaration of Rights to Economic Freedom. It was observed that economic freedom was built, with a presentation of proposals and alternative government constructions throughout the period, but it gained strength with the election of President Jair Bolsonaro, who had an avowedly liberal government program and had the high unemployment rate as a factor. a problem to be solved. Thus, a window was opened, with convergence of the stream of problems, policies and politics, enabling the presentation and approval of Provisional Measure 881/2019.

Keywords: Declaration of Economic Freedom Rights. Economic Freedom MP. Economic Freedom MP. Agenda setting. Liberalism.

Lista de figuras

Figura 1 - O modelo de múltiplos fluxos	21
Figura 2 - Convergência de várias fontes de evidências (estudo único)	34
Figura 3 - Sete categorias de análise de políticas públicas do modelo de Lasswell.....	82
Figura 4 - Análise sistêmica de políticas públicas do modelo de Easton.....	83
Figura 5 - Modelo sequencial ou do ciclo político	84
Figura 6 - O modelo de múltiplos fluxos	99
Figura 7 - Mecanismos do fluxo de problemas aplicado.....	128
Figura 8 - Linha do tempo dos múltiplos fluxos e a agenda governamental de liberdade econômica.....	197

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Índice de liberdade econômica do Brasil e média mundial, Heritage, de 2011 a 2019	67
Gráfico 2 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Estado de direito”, Heritage, de 2011 a 2019	68
Gráfico 3 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Tamanho do governo”, Heritage, de 2011 a 2019	68
Gráfico 4 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Eficiência regulatória”, Heritage, de 2011 a 2019	69
Gráfico 5 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Mercados abertos”, Heritage, de 2011 a 2019	70
Gráfico 6 - Índice de liberdade econômica do Brasil e média mundial por subcategorias, Heritage, 2019	71
Gráfico 7 - Índice de liberdade econômica, Fraser Institute, 2017.....	72
Gráfico 8 - Índice de liberdade pessoal e econômica, Cato Institute, 2017.....	73
Gráfico 9 - Índice de Regulamentação do Ambiente de Negócios no Brasil, Doing Business, dados de 2019 presentes no relatório 2020.....	74
Gráfico 10 - Taxa de desocupação no Brasil (%), jan-fev-mar 2012 a out-nov-dez 2019....	106
Gráfico 11 - Variação percentual do PIB do Brasil em relação ao mesmo período do ano anterior, 1º trimestre de 2011 a 3º trimestre de 2019.....	107
Gráfico 12 - Índice Doing Business de regulamentação do ambiente de negócios e sua categoria de abertura de empresas, Brasil, de 2016 a 2020	107
Gráfico 13 - Avaliação do governo brasileiro, Pesquisa CNI/IBOPE, de 2011 a 2019	108
Gráfico 14 - Confiança no presidente do Brasil, Pesquisa CNI/IBOPE, de 2011 a 2019	109
Gráfico 15 - Índice de Percepção de Corrupção no Brasil, Transparência Internacional, de 2012 a 2019	110
Gráfico 16 - Índice de apoio à Operação Lava Jato, Ipsos, janeiro de 2016 a agosto de 2018	112
Gráfico 17 - Taxa Selic, de janeiro/2011 a dezembro/2019	116
Gráfico 18 - IPCA-E (trimestral), de jan/2011 a dez/2019.....	116
Gráfico 19 - IPCA, acumulado no ano, 2011 a 2019	117
Gráfico 20 - Dívida bruta do governo geral (% PIB), de jan/2011 a dez/2019	118
Gráfico 21 - Evolução dos subsídios da União (% do PIB)	121

Gráfico 22 - Subsídios da União em valores constantes (R\$ mil de 2018), de 2003 a 2018	121
Gráfico 23 - Rendimento médio no Brasil, jan-fev-mar 2012 - out-nov-dez 2019	123
Gráfico 24 - Percentual de crescimento do PIB de diversos países, 2014 a 2018.....	126
Gráfico 25 - Buscas por assunto: "liberalismo" e "conservadorismo liberal" (2011-2019) ..	152
Gráfico 26 - Buscas por assunto: "libertarismo" e "socialismo" (2011-2019)	152
Gráfico 27 - Buscas por assunto: "Ludwig von Mises", "Murray Rothbard" e "As Seis Lições" (2011-2019)	153
Gráfico 28 - Buscas por assunto: "liberdade econômica" (2011-2019)	154
Gráfico 29 - Buscas por assunto: "liberdade econômica" (2011-2018)	154
Gráfico 30 - Buscas por assunto: "Política", "Direita" e "Esquerda" (2011-2019)	155
Gráfico 31 - Buscas por assunto: "Comunismo", "Socialismo", "Conservadorismo", "Liberalismo" e "Libertarismo" (2011-2019)	156
Gráfico 32 - Índice de Confiança Social, Pesquisa Ibope Inteligência, de 2011 a 2019	157

Lista de quadros

Quadro 1 - Problema de pesquisa.....	21
Quadro 2 - Roteiro para entrevista por pautas	33
Quadro 3 - Estudos aplicados de formação de agenda em medidas provisórias.....	37
Quadro 4 - O papel do Estado e a liberdade na literatura	50
Quadro 5 - Síntese das diferenças entre as modalidades de subsídios.....	119
Quadro 6 - Eleições de 2018 para presidente: categorização por proposta econômica	139
Quadro 7 - Eleições de 2018 para presidente: despesas por grupo e custo por voto	140
Quadro 8 - Eleições de 2018 para presidente: despesas por candidato e custo por voto	141
Quadro 9 - Eleições de 2018 para presidente: tempo de TV e rádio e quantidade de inserções	142
Quadro 10 - Eleições de 2018 para presidente: relação tempo de TV e percentual de voto.	143
Quadro 11 - Eleições de 2018: deputados federais eleitos por grupo	162
Quadro 12 - Eleições de 2018: senadores eleitos por grupo	163
Quadro 13 - Titulares da Comissão Mista da Medida Provisória nº 881, de 2019	174
Quadro 14 - Tipos de emendas apresentadas à Medida Provisória nº 881, de 2019.....	180

Lista de tabelas

Tabela 1 - Medidas Provisórias e situação - 2011 a 2019	165
Tabela 2 - Tipos de emendas apresentadas por partido à Medida Provisória nº 881, de 2019	180
Tabela 3 - Tipos de emendas apresentadas por grupos de intervenção à Medida Provisória nº 881, de 2019	181
Tabela 4 - Congressistas com mais de 5 emendas apresentadas à Medida Provisória nº 881, de 2019	182
Tabela 5 - Votação do Projeto de Lei de Conversão na Câmara dos Deputados por grupo..	185

Lista de abreviaturas e siglas

ABIA	Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros
CAS	Coordenação-Geral de Assuntos Societários da União
CEP	Conselho de Ética em Pesquisa
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943)
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EMA	Emenda Aglutinativa
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
Fed	<i>Federal Reserve System</i>
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Geral de Preços para o Consumidor Amplo
LLE	Lei de Liberdade Econômica
MBL	Movimento Brasil Livre
ME	Ministério da Economia
MP	Medida Provisória
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NME	Nova Matriz Econômica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEN	Partido Ecológico Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPI	Paridade de Preços Internacionais
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SBDP	Sociedade Brasileira de Direito Público
Seae	Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
SPE	Secretaria de Política Econômica
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	<i>Análise de contexto.....</i>	18
1.2	<i>Problema de pesquisa e justificativa.....</i>	21
1.3	<i>Hipóteses.....</i>	24
1.4	<i>Objetivos.....</i>	25
1.4.1	Objetivo geral.....	25
1.4.2	Objetivos específicos.....	25
1.5	<i>Método de pesquisa.....</i>	25
1.6	<i>Estrutura do documento.....</i>	26
2	METODOLOGIA.....	28
3	CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	39
3.1	<i>O Estado e políticas públicas.....</i>	39
3.1.1	O papel do Estado.....	39
3.1.2	Políticas públicas e economia.....	51
3.1.3	Liberdade econômica no Brasil contemporâneo.....	66
3.1.4	Conteúdo e tramitação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.....	75
3.2	<i>Formação da agenda de políticas governamentais.....</i>	81
3.2.1	Análise de políticas públicas.....	81
3.2.2	Modelo de múltiplos fluxos.....	87
3.2.2.1	Fluxo dos problemas.....	90
3.2.2.2	Fluxo das soluções.....	93
3.2.2.3	Fluxo da política.....	95
3.2.2.4	A janela.....	96
4	A AGENDA PÚBLICA DA MEDIDA PROVISÓRIA DA LIBERDADE ECONÔMICA.....	101
4.1	<i>Análise das ideias liberais presentes.....</i>	101
4.2	<i>Fluxo de problemas aplicado.....</i>	104
4.2.1	<i>Indicadores.....</i>	104

4.2.2	<i>Eventos e símbolos</i>	111
4.2.3	<i>Crises</i>	115
4.2.4	<i>Feedback</i>	125
1.1	<i>Fluxo de soluções aplicado</i>	128
1.1.1	<i>A construção da solução Declaração de Direitos de Liberdade Econômica</i>	143
1.2	<i>Fluxo de políticas aplicado</i>	150
1.2.1	<i>Humor nacional</i>	151
1.2.2	<i>Mudanças de governo</i>	161
1.2.3	<i>Forças políticas organizadas (partidos e grupos de interesse)</i>	173
1.3	<i>Análise das entrevistas com atores</i>	187
1.4	<i>Discussão: identificando a janela</i>	193
5	CONCLUSÃO	200
	REFERÊNCIAS	213
	ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP	239
	ANEXO B – TCLE Eduardo Cury	242
	ANEXO C – TCLE Roberto Rocha	245
	ANEXO D – TCLE Soraya Thronicke	248

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda a agenda pública brasileira no desenvolvimento da proposta do governo eleito em 2018 de implementar uma política econômica de viés liberal, a qual resultou na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Segue a descrição do contexto.

1.1 Análise de contexto

A escolha de novos governos em eleições possibilita a mudança da política econômica adotada em um país. Submetidos ao voto do cidadão, os planos de governo trazem propostas ora de continuidade, de aprofundamento com mais mudanças ou de reversão do que estava sendo feito. Trata-se de parte da continuidade e descontinuidade administrativa, que é um fenômeno que se manifesta “pelas consequências organizacionais de preencher um sem-número de cargos de confiança [...] no interior das organizações públicas” (SPINK, 1987, p. 01).

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, em 2011 foi iniciada a Nova Matriz Econômica, abandonando o tripé da política macroeconômica que até então era mantido pelo presidente Lula. Assim, se adotaram políticas de intervenção do governo na economia, combinando políticas monetárias como a redução de taxa de juros com política fiscal, por meio de dirigismo dos investimentos, elevação dos gastos públicos, alta concessão de subsídios e de intervenção nos preços, como de combustíveis e eletricidade (BARBOSA FILHO, 2017, p. 10).

No primeiro ano de seu segundo mandato, a presidente iniciou uma política de austeridade, com o ministro Joaquim Levy no Ministério da Fazenda, sendo abandonada com a demissão do ministro após resistências e impopularidade (MELLO; ROSSI, 2017, p. 31).

Após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, o presidente Michel Temer instituiu o Novo Regime Fiscal, aprovando uma emenda impondo teto de gastos para o governo (BRASIL, 2016b), além de conseguir aprovar uma reforma trabalhista (BRASIL, 2017b), a Lei da Terceirização (BRASIL, 2017a) e, ainda, tentou concretizar uma reforma da previdência, porém, sem sucesso (BRASIL, 2016a).

Diante das mudanças entre governos com maior e com menor grau de intervenção na economia, se torna relevante estudar como esses processos ocorrem para explicar não somente

o passado, mas compreender como diversos fatores podem levar a novas mudanças no grau de intervencionismo econômico governamental em um país como o Brasil. Neste sentido, a análise da formação da agenda pública em momentos de mudança de políticas econômicas, como é o caso deste trabalho, se mostra como promissora para descrever os fatos e as situações que antecederam e influenciaram alterações de rumo tão significativos como o da política econômica brasileira na década passada. Esse estudo também é necessário para entender os elementos e políticas presentes na comunidade de uma determinada política pública que funcionam como condicionantes para a mudança, como a rápida aprovação de uma Lei que estabeleceu direitos de liberdade econômica, com direcionamentos distintos do que se via no contexto em anos anteriores.

Eleito o presidente Jair Bolsonaro em 2018, com um programa de governo de viés liberal, se tem a criação de uma medida provisória, a qual dispunha de um conteúdo que buscava reduzir a intervenção governamental sobre o ambiente de negócios no país. Foi assim, no dia 30/04/2019, editada a Medida Provisória nº 881, conhecida como “MP da Liberdade Econômica”. Tal Medida Provisória foi convertida na Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019, também denominada em campanha (BRASIL, 2021) do governo como Lei de Liberdade Econômica (LLE) Ela institui a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”. Baseada em preceitos econômicos liberais, seus artigos contêm medidas que buscam trazer segurança jurídica para empresas e retirar potenciais intervenções do Estado, como exigências de documentações, estabelecimento de horários de funcionamento e controle de preços.

O debate que envolve a referida lei traz questões sobre qual deve ou qual deveria ser o papel do Estado diante das relações econômicas e da sua própria atuação direta na economia. Essa discussão tampouco é recente, porém se aprofunda com o crescimento da economia global, estando a Lei 13.874/2019 relacionada a fundamentos do liberalismo clássico (MISES, 2010c), como a liberdade individual, a propriedade privada e o livre comércio. Esse grau de intervenção necessária para o desenvolvimento econômico motiva o debate entre os que entendem que o Estado deve ser o agente fomentador, com grandes obras públicas, ações sobre câmbio e taxas de juros e controles de preços, por exemplo, e os que defendem menores intervenções, com maiores autonomias dos agentes privados no ambiente de negócios.

A Medida Provisória nº 881/2019, conforme a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00083/2019 (BRASIL, 2019p), assinada pelo Ministério da Economia (ME), Advocacia-Geral da União (AGU) e Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), foi

editada como resposta a um cenário de desemprego, estagnação econômica e falta de crescimento de renda. Suas três premissas são a igualdade de oportunidade para pequenas e médias empresas, foco do Estado nas situações de risco e respeito ao federalismo. Além disso, conforme consta no primeiro artigo do texto da então Medida Provisória, observa o inciso IV do artigo 1º da Constituição, que estabelece que a livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil; o parágrafo único do artigo 170, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, ressalvadas as hipóteses previstas em lei; e o artigo 174, o qual estabelece que o Estado terá as funções de normatizar, regular e fiscalizar a atividade econômica, mediante planejamento que terá caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

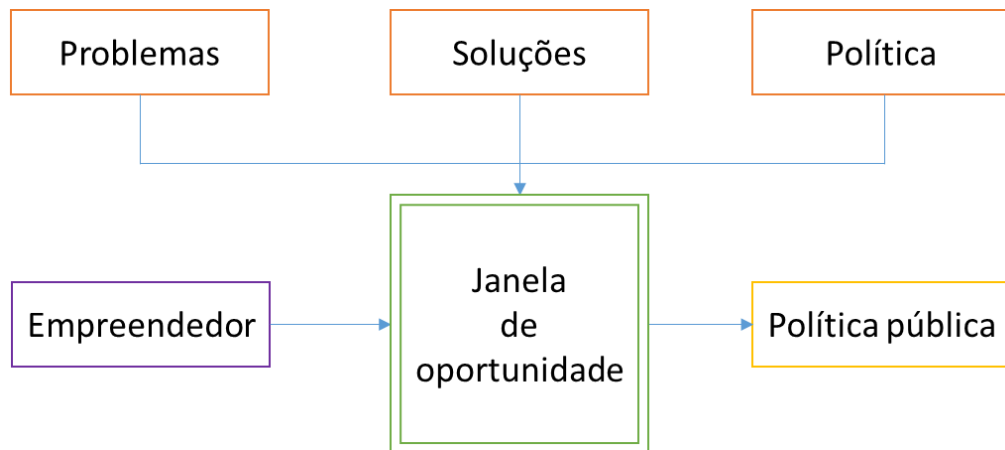
Essa Medida Provisória (MP) foi editada tendo com o princípio de que os direitos de liberdade econômica são “essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico do país”, expresso no seu artigo 3º. Em sua EMI, o governo a classificou como diferente das medidas adotadas anteriormente, pois, conforme o texto apresentado, enquanto antes se buscava simplesmente reduzir processos, estabelecer controles e diminuir a burocracia no ambiente de negócios, a MP inverteria o instrumento de ação, trazendo como solução a proteção do particular contra a intervenção estatal. Essa mudança abriria caminho para a melhoria do ambiente de negócios no país.

Este trabalho busca explicar a possível alteração da política econômica do governo, utilizando-se a perspectiva da formação da agenda governamental aplicada à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica como estudo de caso. O estudo da agenda de políticas públicas permite compreender os diferentes mecanismos que atuaram para que um problema tivesse atenção e que determinada alternativa tenha sido escolhida para solucioná-lo (CAPELLA, 2018, p. 09).

Entre os modelos que se destacam na literatura para o estudo da agenda governamental está o modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (ALVES *et al.*, 2016). O modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003) concentra-se na fase pré-decisória, na qual ocorre a formação da agenda (*agenda-setting*) e das alternativas para formulação das políticas (*policy formulation*). Três fluxos decisórios (problemas, soluções e política) seguem seu curso de forma mais ou menos independente, convergindo em momentos críticos com ajuda de empreendedores diante da oportunidade de janelas abertas, produzindo uma mudança na agenda

e resultando em políticas públicas (ALVES *et al.*, 2016, p. 71-73), conforme representação na Figura 1.

Figura 1 - O modelo de múltiplos fluxos



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Kingdon (2003).

Os componentes deste modelo serão mais bem definidos no Capítulo 3 deste trabalho. Por hora, entendemos ser relevante a identificação de seus componentes como forma de alinhar a proposta do trabalho com a referência teórica relacionada à formação da agenda pública.

1.2 Problema de pesquisa e justificativa

Considerando todas essas questões pertinentes à formulação de problemas de pesquisa e seguindo o exemplo estrutural de Martins (2002, p. 20) expresso no Quadro 1, propõe-se nesse estudo responder à seguinte pergunta de pesquisa: “Diante do cenário de alternância de governos com diferentes graus de intervenção na economia, como ocorreu a formação de uma agenda governamental de liberalismo econômico no Brasil, a qual teria resultado na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica em 2019?”.

Quadro 1 - Problema de pesquisa

Assunto:	LIBERALISMO ECONÔMICO
Tema:	Declaração de Direitos de Liberdade Econômica
Problema:	Diante do cenário de alternância de governos com diferentes graus de intervenção na economia, como ocorreu a formação de uma agenda governamental de liberalismo econômico no Brasil, a qual teria resultado na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica em 2019?

Fonte: Elaboração própria.

Realizar o estudo da formação da agenda é fundamental para compreender como o governo distribui a sua atenção entre as diversas questões públicas existentes, uma vez que resolver os problemas públicos é uma atividade complexa (SANTOS, *et al.*, 2018).

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica foi escolhida como estudo de caso por apresentar uma proposta com conteúdo de viés liberal, o que demonstraria a mudança de uma agenda econômica do governo, mudança essa que carece de estudos para explicá-la e comprová-la. O liberalismo é uma teoria que se opõe ao Estado intervencionista, ou seja, diverge das teorias de John Maynard Keynes, as quais propõem ação estatal na economia (SILVA, *et al.*, 2016, p. 793).

Por se tratar de uma proposta recente, existe a necessidade de compreendê-la, porém, sem o tempo necessário para estudar todos os seus impactos, o que reforça a relevância de se analisar a formação da respectiva agenda. A pandemia de covid-19 que teve seu início em 2020 e seus reflexos econômicos, também contribui para dificultar estudos sobre as consequências da aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

O período escolhido para delimitação do estudo é o compreendido entre 2011 e 2019 e decorre: (a) da necessidade de se estudar um período próximo e anterior ao ano de 2019, ano da edição da Medida Provisória; (b) pelo entendimento do presidente eleito de que o problema seria o legado do PT; (c) por 2011 se tratar do início do primeiro mandato da presidente de um partido que polarizou a eleição em 2018 com o presidente que editou a Medida Provisória; (d) de 2015 a presidente Dilma ter sido reeleita, sendo necessária a análise dos dois mandatos para verificar possíveis mudanças de agenda; (e) por abranger o período do impeachment e do mandato do presidente Michel Temer, anterior ao presidente Bolsonaro; (f) para evitar uma longa extensão temporal, a qual poderia prejudicar os avanços desse estudo diante da dispersão do foco e do tempo hábil para pesquisa.

Existem várias pesquisas sobre a fase de implementação da política pública (BARRET, 2004; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), dentro do ciclo da política pública, o que mostra uma grande estruturação. Dessa forma, esse estudo se propõe a contribuir com a pesquisa da área de formação de agenda pública.

Ademais, diante de tantos outros problemas relevantes para pesquisa, o problema em questão foi selecionado por fazer parte do debate político atual presente no país e por afinidade ideológica do pesquisador com o tema.

Essa pesquisa pretende trazer novos conhecimentos sobre esse processo contemporâneo e com benefícios para a compreensão da política atual e que possa ser aproveitado em futuros estudos sobre a implementação e a avaliação dessa política econômica. Além disso, a aplicação do modelo poderia ser replicada em outras pesquisas sobre formação da agenda de medidas provisórias e leis da área econômica. Também se tem a pretensão de agregar análises para suprir possíveis lacunas no modelo de Kingdon.

A maior contribuição prevista nessa pesquisa, partindo da análise dos domínios de Brinberg (1982), é no domínio substantivo (fenômenos ou sistemas de fenômenos do mundo que são foco de uma pesquisa), seguido do conceitual (formado por ideias que são representações abstratas de aspectos dos fenômenos do domínio substantivo), e praticamente nenhum no metodológico (técnicas e procedimentos por meio dos quais são reunidas, processadas e interpretadas informações sobre os fenômenos substantivos).

No substantivo pretende-se avançar no estudo do fenômeno de formação dessa agenda econômica. Já no conceitual, a aplicação de ferramentas de formação de agenda no estudo de caso proposto, com possíveis adaptações.

Espera-se contribuir para a melhor compreensão sobre mudanças de agendas econômicas em governos, contribuir para entendimentos para futuras políticas públicas liberais que vierem a ser implementadas e, também, comprovar a aplicação da metodologia proposta para esse tipo de estudo.

A revisão da literatura possibilitará a construção de conceitos, trazendo a visão de autores ao longo do tempo sobre o papel do Estado e do indivíduo perante esse, a relação da economia com a política pública e a política econômica no Brasil contemporâneo, com o objetivo de possibilitar uma interpretação mais adequada das evidências encontradas na construção da agenda da política do estudo de caso. É necessário compreender os temas relacionados à liberdade econômica para contribuir com o preenchimento da lacuna de pesquisa dessa formação de agenda.

O referencial teórico principal para elaboração desse estudo é John Kingdon (2003), utilizado como teoria para a construção da agenda governamental. Devido a necessidade de se estabelecer uma literatura de referência para a conceituação do liberalismo econômica, serão adaptadas como referências as obras de Mises (2010b; 2010c) e de Stewart Jr. (1995).

1.3 Hipóteses

Tendo como problema de pesquisa a ser respondido a questão levantado na subseção anterior sobre a formação da agenda de liberalismo econômico com a aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, este estudo parte das seguintes hipóteses:

- a) A formação da agenda liberal teve início antes da eleição do Presidente que apresentou a Medida Provisória 881/2019;
- b) A aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é resultado dessa construção de agenda e representa a ruptura com políticas intervencionistas de governos anteriores;
- c) A sociedade e o Congresso Nacional tiveram papéis relevantes na construção da agenda liberal que culminou com a aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Essas hipóteses são discutidas e testadas ao longo desse trabalho.

Como proposição da pesquisa, são aplicados os instrumentais presentes em um modelo que se destaca em explicar como as agendas de políticas públicas são formuladas e alteradas: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon (KINGDON, 2003).

Parte-se do princípio que, a partir dessa ferramenta de análise, é possível identificar a formação da agenda relacionada à Medida Provisória de Liberdade Econômica.

Não é uma preocupação nesses levantamentos o debate sobre qual a política econômica seria a mais adequada, tampouco o estudo sobre a implementação, avaliação e impactos decorrentes da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Além disso, não é pretensão desse trabalho chegar a conclusões sobre o grau de liberalismo econômico das demais políticas adotadas pelo governo que encaminhou a Medida Provisória 881/2019 ao Congresso Nacional.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

O principal objetivo desta pesquisa é identificar os fatores que levaram a alteração da agenda governamental, com a consequente mudança para uma economia de desenho mais liberal, a qual resultou na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

1.4.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) Avaliar se o conteúdo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica está de acordo com os princípios liberais;
- b) Avaliar se ocorreu uma mudança de perfil mais liberal;
- c) Averiguar se a agenda liberal já estava ganhando força antes mesmo da eleição do Presidente Jair Bolsonaro e o impacto dessa eleição na aprovação da referida Lei;
- d) Analisar e explicar aspectos do contexto econômico, político e social no qual a Medida Provisória 881/2019 foi editada;
- e) Identificar os principais atores e o nível de sua atuação na construção da agenda de perfil mais liberal;
- f) Levantar outras possíveis soluções que existiam fora a Medida Provisória 881/2019 apresentada;
- g) Apresentar análises das emendas recebidas pela Medida Provisória 881/2019 buscando quantificar o apoio ou rejeição ao seu conteúdo.

1.5 Método de pesquisa

Nesse estudo, é realizada uma pesquisa bibliográfica e documental de caráter qualitativo e apresentando dados quantitativos, exploratório-descritivo, incluindo legislação, artigos científicos, livros de referência, jornais, documentos produzidos pelo governo e a realização de entrevistas dos atores envolvidos, com levantamento das principais teorias de formação da

agenda de políticas públicas, a aplicação dos seus instrumentais, escolha de alternativas e a compreensão do conteúdo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Mais detalhes sobre o método de pesquisa estão presentes no Capítulo 4, destinado a explicar a metodologia aplicada nesse estudo.

1.6 Estrutura do documento

O trabalho está organizado em seis capítulos, sendo o Capítulo 1 a introdução e os Capítulos 3 a revisão bibliográfica com os conceitos fundamentais do estudo.

O Capítulo 2 traz em detalhes a metodologia para construção da pesquisa, como as fontes de pesquisa e o modelo de questionário para as entrevistas.

Inicialmente, é explorada no 3.1 a relação Estado, políticas públicas e economia, estando presente a discussão do papel do Estado sobre diferentes perspectivas, a relação das políticas públicas e a intervenção na economia, as diferentes visões econômicas, dentre elas a keynesiana e liberal, e a apresentação de indicadores que demonstram a liberdade econômica no Brasil contemporâneo. É dada ênfase nas diversas abordagens e teorias liberais devida à importância do estabelecimento de ligação com o objeto desse estudo. Este capítulo serve para contextualizar políticas econômicas e elucidar conceitos, um passo importante para a compreensão de forma mais ampla dos aspectos contidos na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Para compreender o objeto do estudo de caso, traz ainda uma descrição do conteúdo dessa Declaração e a sua tramitação em ambas as Casas do Congresso Nacional.

No 3.2 consta a construção da área de estudos da análise de políticas públicas, com resumo de abordagens desse processo, e são apresentados os principais modelos de análise de formação de agenda de políticas governamentais, assim como outras perspectivas e contribuições que permitam um aprofundamento do tema. É realizado o estudo sobre o modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, que é o modelo aplicado nesse trabalho para identificação da agenda.

O Capítulo 4 possui a análise das ideias liberais presentes, buscando responder se a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica apresenta realmente um conteúdo de liberdade econômica conforme os autores de referência do estudo.

Por fim, o Capítulo 5 é o resultado do estudo, inicia com a busca das ideias liberais presentes na Declaração de Direitos e Liberdade Econômica para comprovar o seu viés liberal. Descreve a aplicação dos instrumentos de análise de formação da agenda sobre esta Declaração, tentando elucidar a possível mudança de uma agenda de intervenção sobre a economia para uma política de não-intervenção a partir desse estudo de caso. É descrito o fluxo de problemas, com seus mecanismos de indicadores, eventos e símbolos presentes, crises e feedback; apresentada a aplicação do fluxo de soluções, buscando compreender a construção das ideias e a transformação em alternativas; e o fluxo de políticas aplicado, que observa o humor nacional, mudanças de governo e analisa as forças políticas organizadas. São apresentadas entrevistas com atores para esclarecer pontos abordados no estudo e proporcionar novas descobertas sobre a formação da agenda. Por fim, a identificação da janela ao final do capítulo.

2 METODOLOGIA

Como lógica estruturada para a pesquisa segue-se a linha hipotética dedutiva, de caráter descritivo-exploratório, realizada através de uma abordagem qualitativa, complementada com dados quantitativos.

A abordagem do presente estudo é qualitativa haja vista a natureza dos dados descritivos que serão analisados para interpretação da formação da agenda governamental da Medida Provisória e quantitativa devido às mensurações desse fenômeno utilizadas como meio para atingimento dos objetivos do estudo.

Os procedimentos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental, através de livros, publicações, legislação, sites do governo (incluindo Serviço de Informações ao Cidadão), notícias, programas de governo de candidatos à Presidência da República nas eleições dos anos de 2018, 2014 e 2010 e entrevistas. Os sites do Congresso Nacional, assim como da Câmara dos Deputados e Senado Federal, foram consultados, principalmente, em assuntos referentes à tramitação da Medida Provisória 881/2019. Os sites de notícia foram acessados para pesquisa de acontecimentos no período estudado.

Para a construção do Capítulo 2 "O Estado e Políticas Públicas", foram utilizados na pesquisa bibliográfica livros e artigos científicos de diversas revistas, sites de notícias e periódicos para identificar os diferentes autores ao longo da história e suas visões sobre o papel do Estado. A leitura desses textos possibilitou encontrar outros autores para fundamentar a elaboração de uma linha do tempo com as diferentes abordagens apresentadas. Foi realizada uma análise de conteúdo (GIL, 2008, p. 152–153) nos textos para serem extraídas as informações necessárias para o estudo. Sobre políticas públicas e economia, se partiu de livros e artigos sobre economia para definições de conceitos e de livros clássicos de autores para o esclarecimento das diversas escolas de pensamento econômico. Para entender o grau de liberdade econômica no Brasil contemporâneo, se partiu dos índices citados na nota informativa do governo sobre a então medida provisória publicada. Foram realizadas buscas nos sites desses indicadores, procurando por dados do período estudado. Foram baixadas bases de dados de diversos índices e trabalhadas em planilha eletrônica para a análise dos dados e a construção dos gráficos presentes no estudo. Tendo em vista que, compreender o objeto do estudo de caso era essencial para o desenvolvimento do texto, foi realizada uma análise do conteúdo e tramitação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Assim, foi feita uma leitura de

todo o texto da então medida provisória para sua análise e, nos documentos presentes no site do Congresso Nacional, tais como Exposição de Motivos Interministerial (BRASIL, 2019p); apresentação elaborada pela Diretoria Executiva da Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia (BRASIL, 2019m); Nota Informativa da Secretaria de Política Econômica (BRASIL, 2019n); Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira (BRASIL, 2019a). O foco dessa análise foram os passos durante a tramitação da então medida provisória, mais do que os fatos e discussões durante a tramitação, o que foi analisado posteriormente no "fluxo de política aplicado", mais precisamente no estudo das forças políticas organizadas.

No Capítulo 3, da "Formação da Agenda de Políticas Governamentais", se tem o objetivo de explicar o modelo utilizado nessa pesquisa. Seu início procura demonstrar a construção desse campo de estudo até chegar no próprio modelo de múltiplos fluxos, o que possibilita a uma aproximação, tendo-o não como algo isolado, mas uma elaboração feita a partir de construções e conhecimentos anteriores que foram se estruturando como campo de análise de Política Pública. São utilizados artigos científicos de diferentes autores e o livro de John Kingdon (2003), este último está entre os principais referenciais teóricos desse estudo.

O Capítulo 5 apresenta os resultados do estudo. Para se chegar a esses resultados foram utilizadas diversas fontes no estudo de caso. Mises (2010b; 2010c) e Stewart Jr. (1995), os outros dois principais referenciais teóricos, são as fontes para a conceituação de liberalismo econômico e a averiguação do conteúdo liberal da Lei da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. O livro de Kingdon (2003) é a base teórica desse capítulo.

No desenvolvimento do fluxo de problemas aplicado, os indicadores analisados são baseados nos que estão presentes na apresentação da então Medida Provisória elaborada pelo governo. Foram localizadas bases de dados em diferentes fontes, tais como IBGE, CNI/IBOPE, Transparência Internacional e Doing Business) para construção de gráficos em planilhas eletrônicas. Na análise dos eventos e símbolos, foram estudados eventos de caráter político de nível federal, ocorridos ao longo do período estudado, foram interpretados pela discussão da bibliografia apresentada nos Capítulos 2 e 3. Os eventos e símbolos foram escolhidos por manterem relações mútuas, algo notado ao longo da pesquisa. Os momentos de crises econômicas apontadas na literatura foram detalhadas quantitativamente em gráficos elaborados a partir de dados do Banco Central do Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020b), IBGE (BRASIL, 2020b) e Receita Federal (BRASIL, 2018a), detalhes sobre subsídios presentes em

relatórios do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2019o), e analisados com a contribuição de artigos científicos. No feedback também estão presentes dados quantitativos, agora do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2020), e informações sobre pesquisas e foi elaborada a partir dos achados uma figura resumindo o fluxo de problemas. Esse fluxo é o que contém a maior parte da análise quantitativa presente nesse estudo.

Para encontrar as soluções existentes para a construção do fluxo de solução de Kingdon (2003), foram analisados os planos de governo de todos os treze candidatos à presidência da república na eleição de 2018, assim como os que foram para o segundo turno nas eleições de 2014 e 2010. Com a análise desse conteúdo, foi construído um quadro comparando o grau de intervenção econômica de cada candidatura. Com dados extraídos do TSE foram identificados fatores quantitativos sobre a escolha do voto nas eleições de 2018. Foi feito um pedido via lei de acesso à informação, obtendo-se o processo de elaboração do texto base da medida provisória, o qual foi analisado para entender a construção da solução.

Na compreensão do fluxo de políticas foi utilizado a ferramenta *Google Trends* para averiguar o interesse do público ao longo dos anos por determinados assuntos relacionado ao objeto deste estudo. Essa ferramenta foi utilizada em estudo para verificar tendências de buscas no Google por temas de políticas públicas e eleições no Brasil de 2004 a 2013 (MORAES; SANTOS, 2018). A avaliação do governo para análise do humor nacional foi baseada nos dados do Ibope extraídos do site e nos índices de confiança da pesquisa Edelman Trust Barometer (EDELMAN, 2019; 2020). Foram levantados dados do TSE sobre abstenção de votos nas últimas eleições. A mudança de governo na eleição de 2018 também teve a sua quantificação a partir de dados obtidos no site do TSE em relação aos congressistas eleitos, dados esses tratados e adaptados para construção de quadros comparativos. Assim foi possível visualizar quanto cada coligação elegeu para comparação do possível grau de intervencionismo econômico da bancada eleita. Completa essa abordagem sobre a mudança o levantamento dos dados quantitativos de aprovações de medidas provisórias no período do estudo (2011 a 2019). Foram necessárias buscas em sites de notícias para encontrar declarações de atores envolvidos na criação da então medida provisória sobre a mesma e sobre a política econômica para compreender a formação da agenda. Outros sites também foram consultados na busca de detalhar organizações que tiveram papel nessa agenda. A palestra (BRASIL, 2019b) realizada na Câmara dos Deputados para apresentação da então medida provisória também teve uma análise de conteúdo.

Examinando as forças políticas organizadas, foram utilizados dados do Congresso Nacional para detalhar a Comissão Mista da Medida Provisória 881/2019 e a relação de participantes da audiência pública. Assistido o vídeo da audiência para decifrar as contribuições de cada um dos presentes. No site do Congresso Nacional foram acessados diversos documentos detalhando as emendas apresentadas, sendo também necessária a consulta ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados para esclarecimentos. Essas emendas foram quantificadas e classificadas de diferentes formas. Os votos ao longo da tramitação foram quantificados nesse processo de análise do fluxo das forças políticas organizadas. Os documentos presentes no site do Congresso Nacional referentes à Medida Provisória 881/2019 foram lidos e analisados para construção da pesquisa (proposições, pareceres, requerimentos, manifestações, emendas, quadros, notas técnicas, dentre outros).

Todo o conteúdo levantado na análise dos fluxos foi considerado para compreensão da convergência desses fluxos e a identificação da janela, com a proposta de uma imagem (figura) descrevendo a linha do tempo dos múltiplos fluxos e a agenda governamental de liberdade econômica.

Também foram realizadas entrevistas estruturadas com atores envolvidos no processo da aprovação da Lei com o objetivo de compreensão da formação da agenda objeto do estudo, assim como a participação desses entrevistados no processo de tramitação no Congresso Nacional. Nessa técnica, o entrevistador fornece uma relação fixa de perguntas para todos os entrevistados e que permanecem na mesma ordem (GIL, 2008, p. 113). A entrevista possibilita obter informações sobre “... o que a pessoa sabe, crê ou espera, sente ou deseja, pretende fazer, faz ou fez, bem como a respeito de suas explicações ou razões para qualquer das coisas precedentes.” (SELLTIZ, 1972, p. 273). Entendemos que esse método específico é o mais adequado haja vista a natureza do tema investigado e pelo caráter exploratório deste estudo.

Com as entrevistas, se buscou informações sobre a atuação do ator no processo de formação da agenda, identificar novos atores para se aprofundar no estudo ou mesmo como candidatos para futuras entrevistas, entender a formação dessa agenda e tramitação da então medida provisória no Congresso Nacional e a mudança ocorrida na política econômica entre os governos. Assim, pontos que possibilitariam confirmar os achados do presente estudo, abrir novas possibilidades de conteúdo ou até mesmo contestar análises realizadas, o que demandaria novas avaliações sobre a agenda.

Esta pesquisa foi submetida na Plataforma Brasil para aprovação pelo Comitê de Ética, conforme conta no anexo A.

A entrevista foi realizada com o envio de um e-mail individualizado que apresentou a pesquisa, contendo as perguntas, caso o entrevistado preferisse responder diretamente por e-mail, e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. Todos os Termos foram preenchidos e assinados pelos entrevistados que responderam à pesquisa, sendo que todos autorizaram a sua identificação, conforme anexos B, C e D.

Para a realização das entrevistas poderiam ser abordados todos os congressistas (513 deputados federais e 81 senadores). Entretanto, foram selecionados aqueles que se observou o envolvimento direto durante a tramitação pelas casas legislativas. Foram, dessa forma, encaminhados e-mails para todos os membros e suplentes da Comissão Mista da Medida Provisória nº 881, de 2019. Além desses, para o deputado Eduardo Cury que apresentou uma emenda substitutiva, para aqueles que votaram contrários e para os congressistas que participaram da audiência pública. Outros membros da audiência pública que são da sociedade civil também poderiam ser entrevistados, porém, se teve dificuldade de encontrar contatos desses participantes. Não foram localizados meios de contato para envio das questões aos demais participantes presentes na audiência pública. Membros do governo identificados como produtores do texto no Ministério da Economia (Geanluca Lorenzon e Paulo Uebel) também receberam e-mails com o pedido e conteúdo da entrevista. De todos esses, três responderam as questões encaminhadas. A senadora Soraya Thronicke (PSL – MS) relatora revisora da Comissão Mista da Medida Provisória; o senador Roberto Rocha (PSDB – MA), titular da Comissão Mista; e o deputado Federal Eduardo Cury (PSDB – SP). A dificuldade na obtenção de respostas às solicitações enviadas por e-mail, aparentemente, se deve ao grau de compromisso e comprometimento dos ocupantes dos cargos abordados, além da necessidade de dispor de tempo para construção das respostas. As contribuições dessas três pessoas foram importantes para esse estudo, principalmente devido ao desenvolvimento das respostas da senadora Soraya Thronicke e do deputado Eduardo Cury.

Como roteiro das pautas pré-definidas para entrevistas estão as perguntas presentes no Quadro 2.

Quadro 2 - Roteiro para entrevista por pautas

Número	Pauta	Questão
1	Atuação do ator	Como você descreveria a sua atuação na MP 881/2019?
2	Identificação de atores e empreendedor de política pública	Quais pessoas ou organizações você identifica como essenciais na elaboração e aprovação dessa MP?
3	Fluxo político: tramitação	Como você definiria o processo de tramitação no Congresso?
4	Formação de agenda	Por que você acredita que essa Medida entrou na agenda do Governo?
5	Mudança	Você considera essa MP uma mudança em relação às políticas anteriores?
6	Agenda liberal	Em que momento você identifica a entrada na agenda governamental de um direcionamento pela redução de intervenção sobre a economia?

Fonte: Elaboração própria.

A primeira questão busca identificar não somente qual foi a atuação do ator entrevistado, segundo sua própria visão, mas qual sua visão em relação ao objeto. Em seguida, busca-se o nome de outros atores que possibilitem uma maior compreensão da elaboração da Medida Provisória 881/2019 ou a confirmação de alguns já descobertos ao longo da análise documental. A questão sobre a tramitação tem como objetivo consolidar os achados do processo de análise das emendas no Congresso Nacional ou apontar novos rumos. Na quarta pauta entra-se na própria formação da agenda, tentando extrair do entrevistado a sua opinião ou que esse expresse o seu conhecimento da entrada da liberdade econômica na agenda do governo, como a solução via medida provisória foi escolhida e aprovada, funcionando como uma pauta ampla que permita a confirmação do que foi dito nas primeiras questões e como ponto de apoio para as duas próximas. Assim, é abordado se o ator entrevistado considera uma mudança em relação a governos anteriores e quando ele identifica que essa agenda de liberalismo econômico começou a ser formada no Brasil.

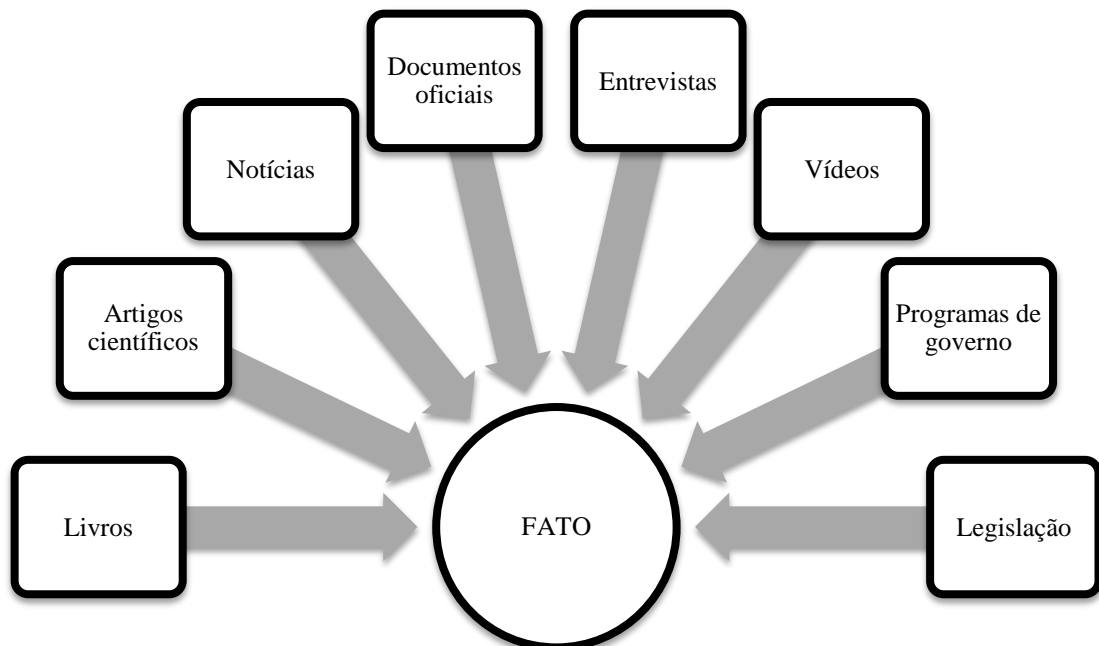
Devido aos cargos dos entrevistados e a dificuldade para obter tempo desses para entrevistas, os contatos e pesquisas foram realizadas com o encaminhamento das perguntas por e-mail, sendo devolvidas as perguntas por escrito via e-mail. Para os deputados e senadores foram encaminhadas perguntas para os contatos presentes nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Aos participantes da pesquisa foi oferecido o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, dispondo o objetivo e metodologia deste estudo, esclarecendo que o entrevistado pode, a qualquer momento, retirar o seu consentimento na participação na pesquisa e solicitando a sua autorização para gravação e divulgação do material coletado, além de permissão para o uso de seu nome.

Fizeram parte da análise o levantamento de indicadores socioeconômicos e a construção de estatísticas referentes à tramitação da Medida Provisória 881/2019, quanto a participação dos partidos políticos e congressistas.

Segundo Yin (2001) há quatro tipos de estudo de caso: casos únicos; casos múltiplos; enfoque incorporado (uma unidade de análise); e enfoque holístico (múltiplas unidades de análise). Optou-se por um estudo de caso único pela raridade do fenômeno (formação de agenda liberal específica do momento e local) devido ao tempo necessário para execução da pesquisa. O objeto desse estudo de caso é a Medida Provisória da Liberdade Econômica utilizando a construção da agenda governamental como ferramenta de análise. O objetivo é realizar uma análise com validade externa “generalizante” para possíveis outras aplicações em outros estudos de caso, assim como, confiável ao nível de que outros pesquisadores cheguem às mesmas conclusões diante do protocolo utilizado.

É preciso realizar a triangulação de várias fontes de evidências para realizar descobertas e corroborar conclusões, conforme proposto por Yin (2001), permitindo ao pesquisador cobrir uma diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitude. A partir de seu (YIN, 2001) modelo para estudos de caso único, foi elaborada a Figura 2 com as fontes de evidência que serão utilizadas nessa pesquisa para validação de suas conclusões.

Figura 2 - Convergência de várias fontes de evidências (estudo único)



Fonte: Elaboração própria a partir de Yin (2001, p. 122).

Devido ao grande volume de documentação, será realizada uma análise de conteúdo, iniciando-se com uma pré-análise (escolha dos documentos e formulação de hipóteses), seguida de exploração do material (classificação) e, por fim, o tratamento, inferência e interpretação dos dados (GIL, 2002, p. 89). A utilização de fontes documentais traz vantagens como a possibilidade de se conhecer o passado e investigar mudanças que ocorreram ao longo do tempo, além da obtenção dos dados ser de baixo custo e sem constrangimentos dos sujeitos (GIL, 2008, p. 153-154).

Como a Medida Provisória 881/2019 é relativamente recente, não foram encontrados trabalhos sobre a sua agenda de formação. Com o objetivo de compreender como resolver o problema de pesquisa, então, foram identificados estudos que utilizaram teorias de formação de agenda especificamente em casos de medidas provisórias no Brasil.

Sobre a Reforma do Ensino Médio que ocorreu através da Medida Provisória 746/2016, Avilla Carvalho (2018) aplicou a teoria de John Kingdon, o modelo de Múltiplos Fluxos, categorizando os dados encontrados para discutir o estabelecimento dessa política. Seus resultados apontam que o principal motivo de sua aprovação foi a troca de governo, porém, a resistência e o fato de ser estabelecida via MP colocaria em risco a sua implementação diante de possíveis conflitos.

Também com base na teoria de Kingdon, Ribeiro *et al.* (2017) analisaram os fatores que antecederam à implantação do Programa Mais Médicos, procurando entender os eventos que levaram à aprovação da sua Medida Provisória de criação (MP 621/2013). Os autores vão além, apresentando dados sobre sua implantação. Uma das conclusões do estudo é que a janela de oportunidade se abriu diante da crescente demanda da população por melhorias na área de saúde e o surgimento de manifestações em 2013, ou seja, fruto da pressão popular.

Em outro estudo sobre o Programa Mais Médicos, Macedo *et al.* (2016) não estabeleceram um modelo de análise de agenda específico, focando a sua atenção nos atores envolvidos. Sua conclusão é de que conflitos ocorreram durante todo o processo, pois os atores possuíam diversos interesses, ideologias e objetivos.

A Medida Provisória nº 1.511 de 1996 alterou o Código Florestal (Lei 4.771/65), aumentando a proteção ambiental na Amazônia Legal e foi o estopim para a reforma do Código Florestal Brasileiro, conforme estudo de Cunha (2012). Essa pesquisa ressalta que para entender as origens desse Código é preciso analisar os pré-decisórios da MP, ou seja, o estabelecimento

de agenda e construção da política. A conclusão é que foi uma política adotada para amenizar críticas externas e internas que o país sofria devido ao pico de desmatamento amazônico ocorrido no ano de 1995.

A pesquisa do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, sobre agenda da MP do PRONASCI, realizada por Leal (2011) empreendeu análise nas notas taquigráficas das reuniões e debates sobre a MP 384/2007 que ocorreram no Congresso Nacional, além de pareceres técnicos e relatórios. Apesar de citar os dois modelos (Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado), o autor focou a análise sobre a tramitação no Congresso Nacional e concluiu que foi de uma aceitação passiva por parte do Legislativo.

Aliando esses dois modelos, Monteiro (2011) observou o processo de integração das ações de transferência de renda que resultaram no Programa Bolsa Família, instituído pela Medida Provisória 132/2003. Seu estudo de caso utilizou entrevistas semiestruturadas, atas de reuniões, relatórios, legislações, discursos e pronunciamentos do Presidente. O autor considera que o uso de Kingdon foi acertado, uma vez que conseguiu identificar no processo as variáveis propostas em seus fluxos. Concluiu, ainda, que o presidente eleito e a Câmara de Política Social souberam aproveitar a janela de oportunidade da eleição e ressaltou a importância do incrementalismo, pois o ponto de partida foram políticas já existentes.

Com objetivo de explicar a trajetória da questão agrária entre 1995 e 2006, Carvalho (2015) analisou discursos presidenciais, os decretos, as medidas provisórias e as mensagens encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Para analisar as mudanças, optou pelo modelo do Equilíbrio Pontuado. Mas sua análise sobre as medidas provisórias foi somente no âmbito quantitativo e sobre os seus assuntos abordados.

Em outra pesquisa, Xerxenevsky e Ramos (2019) utilizaram quatro modelos para explicar a formação da agenda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith; redes de políticas; múltiplos fluxos; e equilíbrio pontuado. Ambos os fundos foram estabelecidos por Emenda Constitucional, sendo o Fundeb regulamentado pela Medida Provisória 339/2006. Suas duas perguntas foram: "... quais são fatores que levaram a aprovação do Fundef e do Fundeb que podem ser identificados nos modelos de análise de políticas públicas?" (XERXENEVSKY E RAMOS, 2019, p. 6) e

“Houve modificações ao longo do tempo dessas características na aprovação do Fundef e do Fundeb?” (XERXENEVSKY E RAMOS, 2019, p. 6). Os autores destacam que os modelos propostos possuem um alto grau de compatibilidade e convergência como forma de análise e descrição do fenômeno apresentado.

Enquanto alguns desses estudos utilizam os instrumentos passo a passo para analisar o fenômeno, como identificação de cada fluxo conforme proposto por Kingdon, outros apenas se baseiam nos modelos para chegarem às suas conclusões.

O Quadro 3 foi elaborado com base na metodologia descrita pelos autores dos estudos encontrados sobre a formação da agenda de medidas provisórias e podemos observar a prevalência de uso dos Múltiplos Fluxos e com alguns deles combinando diferentes instrumentos. Predominam nesses trabalhos o uso de estudo de caso com análise documental (leis, documentos oficiais e notícias), revisão bibliográfica e, em alguns deles, entrevistas. São principalmente qualitativos e de caráter exploratório e descritivo.

Quadro 3 - Estudos aplicados de formação de agenda em medidas provisórias

Autor(es)/ano	Tema	Referencial teórico	Metodologia
AVILLA CARVALHO (2018)	Reforma do Ensino Médio	Múltiplos fluxos	Documentos oficiais, notícias; análise de conteúdo
CARVALHO (2017)	Questão agrária	Equilíbrio pontuado	Revisão bibliográfica, análise documental e histórico-comparada
CUNHA (2012)	Código Florestal	Múltiplos fluxos	Documental e entrevistas
LEAL (2011)	PRONASCI	Análise da tramitação	Exploratório e descritivo; documental
MACEDO, <i>et al</i> (2016)	Mais Médicos	Análise dos atores	Exploratório-descritivo; teórico-empírico; qualitativa; estudo de caso; documental e bibliográfica; análise de conteúdo
MONTEIRO (2011)	Bolsa Família	Múltiplos fluxos e Equilíbrio pontuado	Estudo de caso, com entrevistas e documentos
RIBEIRO, <i>et al</i> (2017)	Mais Médicos	Múltiplos fluxos	Exploratória e descritiva; aplicado; quantitativa; documental e bibliográfica
XERXENEVSKY; RAMOS (2019)	FUNDEF e FUNDEB	Coalizões de defesa, redes de políticas, Múltiplos fluxos e Equilíbrio pontuado	Bibliográfica e documental

Fonte: Elaboração própria.

Diferente das medidas provisórias utilizadas nesses trabalhos, como as que criam políticas (Reforma do Ensino Médio) ou programas (Mais Médicos, PRONASCI, Bolsa Família), a Medida Provisória 881/2019, conforme seu artigo 1º, institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre

exercício de atividade econômica e constituindo disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Entretanto, não foram encontrados estudos que utilizassem os modelos de agenda para algo tão amplo quanto o estabelecimento de um modelo econômico.

3 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

3.1 O Estado e políticas públicas

3.1.1 O papel do Estado

Para compreender o rico debate em torno da intervenção econômica do estado na economia é preciso antes refletir sobre as diferentes concepções sobre qual é ou deveria ser o papel do Estado em uma sociedade. Esse não é um assunto recente e tampouco objeto de consenso entre os diferentes pensadores ao longo dos séculos e mesmo entre os contemporâneos. A busca pela discussão existente no passado possibilita compreender a construção do debate atual em torno dessa temática. Apresentar a evolução desse assunto no decorrer do tempo proporciona a demonstração de que a passagem de um Estado absoluto para sua antítese, um Estado constitucional moderno, conduz ao problema de definir quais seriam os limites do poder estatal. Também será dada atenção para considerações sobre a liberdade do cidadão e do comércio como forma de embasamento, contextualização e concepção da liberdade econômica.

Os pensadores selecionados nessa pesquisa bibliográfica estão apresentados de forma ordenada pelas suas respectivas datas de nascimento, possibilitando uma leitura por ordem cronológica da construção desse debate. Outras possibilidades seriam o agrupamento por períodos, localização ou grupos teóricos, por exemplo. Não é objetivo dessa lista esgotar ao apresentar todos os importantes influenciadores dessa temática, nem tampouco trazer para o foco desse estudo toda a vasta literatura sobre o assunto, mas apenas selecionar alguns autores e trechos de suas obras como meio de explorar o debate de papel do Estado.

Podemos separar em três grupos as teorias políticas que buscam motivos e soluções para limitar o abuso do poder: as teorias dos direitos naturais (*jusnaturalismo*), onde o indivíduo possui direitos que preexistem ao Estado; as teorias da separação dos poderes; e as teorias da soberania popular ou democracia (BOBBIO, 2000b, p. 24-27).

Na Grécia Antiga, Platão (428 – 347 a.C.), na obra “A República”, alegava que os Estados reais eram todos corrompidos e que existiria somente um modelo de Estado perfeito composto harmônica e ordenadamente por governantes-filósofos, guerreiros e os homens que se dedicam a trabalhos produtivos (BOBBIO, 2000a, p. 45). Este Estado deveria se basear no

consenso e vontade dos cidadãos e atuar com base em leis estabelecidas, não arbitrariamente (BOBBIO, 2000a, p. 54). O poder político se justificaria para promoção da justiça e do bem-comum, devendo o rei-filósofo governar, sem que o cidadão comum (ignorante) participe da vida política (SILVA, 2006, p. 246). Em uma democracia, anarquia é uma liberdade sem lastro na sabedoria ou na virtude, onde cidadãos não virtuosos formariam uma esfera política que não os conduziria para a liberdade e para a justiça (PANSIRE e SAMPAR, 2016, p. 27). A liberdade estaria em cada um produzir conforme sua capacidade, então haverá justiça, com cada um no seu limite preestabelecido (PANSIRE e SAMPAR, 2016, p. 36).

Já Aristóteles (384 – 322 a.C.), em a “Política”, afirma que o homem é um animal feito para a sociedade civil (animal cívico) e que se fez o Estado para “bem viver juntos” (ARISTÓTELES, 2003), assim, fora do estado o homem seria apenas um animal servil como outros. O bem do indivíduo e do Estado são da mesma natureza, sendo a coletividade superior ao indivíduo. Caberia ao legislador “cuidar principalmente de formar pessoas honestas” (ARISTÓTELES, 2003, p. 41), conhecer os meios para isso e o que traz felicidade. A virtude seria adquirida com atividade e esforço (repetição) e é a qualidade da alma, devendo o Estado proporcionar educação para alcançá-la. Para Aristóteles, quanto mais os costumes dos cidadãos forem bons, também será o governo (ARISTÓTELES, 2003, p. 55). Enquanto no espaço público (*polis*) os homens são livres e iguais, no ambiente doméstico o poder familiar é monárquico, sendo necessária a libertação das “tarefas inferiores” para que o cidadão tenha tempo com a política (PANSIRE e SAMPAR, 2016, p. 33).

Podemos, ainda, extrair das formas de governo identificadas por Aristóteles (2003) os meios e fins de cada governo. Eles seriam justos quando buscam a felicidade geral e degeneram (desviam) quando agem pelo interesse particular.

A monarquia (governo de um só) visaria o interesse comum através da obediência as leis e tradições, tendo sua forma pervertida a tirania, onde um só homem alcança de forma ilegítima o poder, agindo com repressão e contras essas leis e tradições. Na forma aristocrata se governa buscando o benefício da coletividade, com os melhores homens selecionados pelo consenso, mas a sua forma pervertida, a oligarquia, um grupo economicamente poderoso favorece o seu em detrimento dos outros. Na república (*politeia*) o povo governa, é o governo da maioria, busca-se o respeito às leis e o benefício de todos, ao contrário da democracia que favoreceria os pobres em detrimento dos ricos.

Apesar de colocar a democracia acima da oligarquia, de modo inverso a Platão, ambos consideram regimes impuros por não obedecerem ao *logos*, à razão, optando, assim, pelo interesse particular ao invés do coletivo (ROSSI e TIERNO, 2009, p. 197).

Ao contrário do filósofo Aristóteles, Nicolau Maquiavel (1469 – 1527), escritor de “O Príncipe”, julga que os homens tendem à desunião e não a vida em sociedade e o bem viver, assim, existiria uma tensão entre o povo que não quer ser oprimido e os grandes que querem estabelecer o seu domínio (WINTER, 2006, p. 118) – cabendo ao príncipe ser o mediador desse conflito, sendo este o papel definidor do tipo de governo existente (WINTER, 2006, p. 124). O governo é sempre determinado pela realidade dos fatos, devendo o chefe de Estado agir conforme as circunstâncias e não partindo de princípios morais individuais (WINTER, 2006, p. 119). Assim, a atitude do governante é ética de acordo com a finalidade política, sendo a bondade da ação o interesse coletivo e não particular (WINTER, 2006, p. 119). Aquele que sabe como agir diante dessas situações é um homem de *virtù* e estabelece sua vontade no curso das coisas (*fortuna*) (WINTER, 2006, p. 121). O povo seria o “guardião da liberdade”, devido ao seu desejo de ser livre, de não ser dominado (SILVA, 2010, p. 51).

O francês Jean Bodin (1530 – 1596) acreditava que a forma perfeita de governo exigia uma estrutura racional e absoluta, com súditos obedecendo as mesmas leis e costumes, e com um governante soberano (LENZ, 2004). O poder desse soberano seria limitado apenas às leis de Deus e da natureza, podendo legislar mesmo sem a aprovação dos súditos e não sendo obrigado a seguir as suas próprias leis (BARROS, 2009). Dessa forma, o poder do soberano seria ilimitado, incondicional, independente e supremo (BARROS, 2009, p. 67). Caberia ao Estado fazer com que seus súditos alcançassem a Divindade (última etapa da felicidade humana), suprindo, para isso, as suas necessidades materiais, morais, científicas e culturais e, até, espirituais e divinas da alma (LENZ, 2004, p. 127). Apesar da supremacia do soberano e da dominação estatal sobre o cidadão, a atuação do Estado, para Bodin, se daria na esfera pública, sendo limitada em relação à propriedade privada e à vida (esfera privada) e também às bases da legitimidade (leis naturais e divinas) (SALOMÃO, 2008, p. 34).

O Estado, para Thomas Hobbes (1588 – 1679), autor de “Leviatã”, surge como forma de colocar um fim na guerra de todos contra todos, uma vez que no estado da natureza o homem viveria em disputa por honra e precedência, agindo com ódio e inveja na busca de igualar ou superar o sucesso dos outros competidores (LUZ, 2014, p. 115). Assim como Bodin, defende que o poder soberano é absoluto, mas vai além, defendendo que não é limitado pelas leis

naturais, divinas e pelos direitos privados (BOBBIO, 2000a, p. 107). Hobbes afirma que não existe distinção entre esfera pública e privada e, ao contrário de Bodin que acredita que o direito de propriedade se forma nas esferas da relação privada, apoia que este só existe no Estado, mediante tutela estatal (BOBBIO, 2000a, p. 108). A liberdade consiste na não ausência de impedimentos externos e está presente no direito de natureza, mas o homem transfere seu direito de forma voluntária para obter algum bem (HOBBS, 2014, p. 48). Hobbes chama de “contrato” a transferência mútua de direitos (HOBBS, 2014, p. 49) e a obrigação dos súditos com o soberano dura enquanto ele for capaz de protegê-los (HOBBS, 2014, p. 76). Sobre a liberdade para os súditos apenas o que o soberano permitiu ao não regular suas ações, como “a liberdade de comprar e vender, ou de outro modo realizar contratos mútuos; de cada um escolher sua residência, sua alimentação, sua profissão, e instruir seus filhos conforme achar melhor, e coisas semelhantes” (HOBBS, 2014, p. 74).

John Locke (1632 – 1704) se destaca como teórico da monarquia constitucional por distinguir duas partes do poder e funções do Estado, o parlamento (poder legislativo emanado do povo) e o rei (poder executivo delegado pelo parlamento) (BOBBIO, 2000a, p. 115). Ao contrário de Hobbes, Locke (2001) acreditava que no estado de natureza os homens eram livres e iguais e não existia um estado de guerra, assim, os homens, ao nascer, tinham direitos naturais à vida, liberdade e propriedade e, para garantir esses, que estabeleciam um contrato social para a transição desse estado da natureza à sociedade política. Se o governo não garantir a defesa da propriedade (fonte de formação do Estado) poderia ser dissolvido (LOCKE, 2001, parágrafo 222).

Devido à liberdade e à igualdade que constituem a condição natural dos homens, as leis só poderiam ser instituídas por consentimento (LOCKE, 2001). Conforme Locke, a lei não é criada para restringir ou acabar com a liberdade, mas sim para conservar e ampliá-la, evitando que se viva sobre a vontade arbitrária de outras pessoas. Ou seja, têm-se a liberdade para seguir a sua vontade em todas as coisas não prescritas na lei (LOCKE, 2001, parágrafo 22 “não prescritas por esta regra”).

Escritor de “O Espírito das Leis”, o francês Montesquieu (1689 – 1755) afirmou que as leis decorrem da realidade social e da história de cada povo, não existindo justas ou injustas, mas somente as mais adequadas às circunstâncias (MONTESQUIEU, 2000) – apresenta como são as leis e não como deveriam ser. Para evitar a violência e o abuso de poder, Montesquieu procurou dividir a autoridade com a separação dos poderes em executivo, judiciário e legislativo

(separado em duas casas, corpo dos comuns, de representantes do povo, e corpo dos nobres) – chamando o judiciário de “poder executivo daquelas que dependem do direito civil” (MONTESQUIEU, 2000, p. 167). Essa divisão seria necessária para garantir a liberdade política do cidadão, uma tranquilidade de espírito de não temer outro cidadão, pois a concentração de poder gera tirania e destrói a liberdade (MONTESQUIEU, 2000, p. 168). A liberdade é conceituada pelo autor como o direito de fazer tudo o que as leis permitem — poder fazer o que se deve querer — e não ser forçado a fazer o que não se tem o direito de querer, sendo que fazer o que é proibido acabaria com a liberdade, pois outros também teriam esse poder (MONTESQUIEU, 2000, p. 166).

Para Montesquieu, o espírito do comércio traz a paz, une as nações, e a sua privação traria o banditismo descrito por Aristóteles como uma maneira de adquirir (MONTESQUIEU, 2000, p. 345). Seria preciso trabalhar em favor do comércio, mesmo com medidas que atrapalhem o comerciante, pois a liberdade de fazerem o que quiserem não seria nada mais do que servidão e não liberdade do comércio (MONTESQUIEU, 2000, p. 351). Assim, o objetivo do comércio é a exportação e a importação de mercadorias e, assim como as alfândegas, devem atuar em favor do Estado, Estado esse que deve ser neutro na relação entre comerciantes e alfândega para manter a liberdade de comércio (MONTESQUIEU, 2000, p. 352). Entretanto, Montesquieu chama atenção que a arrecadação e dificuldades impostas agem como destruidoras do comércio (MONTESQUIEU, 2000, p. 352).

Também na França no século XVIII, Voltaire (1694 – 1778), defensor do despotismo esclarecido, foi um crítico do absolutismo e da intolerância religiosa, enalteceu os resultados do regime da livre concorrência e acreditava que a burguesia era a classe capaz de engendrar o progresso social (LIMA, 2005, p. 29). Também ironizava a fúria tributária das autoridades.

Voltaire considerava como autoridade natural apenas a do pai no âmbito da família e da propriedade particular. O que legitimaria um governo é a melhoria de vida da maioria através do produto da ação dos agentes políticos, tornando o exercício do poder justificável – é preciso um conjunto de homens esclarecidos, instruídos e talentosos a serviço do soberano (MIRANDA, 2003, p. 250-251). É legítimo esse poder quando civiliza: pacifica relações, estabelece leis coerentes e razoáveis, apoia artes, ciências e filosofia, além de favorecer o desenvolvimento econômico (MIRANDA, 2003, p. 252). A liberdade seria poder fazer o que a vontade exige diante da necessidade, mas somente fazer o que tem o poder de fazer – a vontade não é livre, as ações o são (VOLTAIRE, 1978).

Enquanto Hobbes apresenta que “o homem é o lobo do homem” e “mau por sua própria natureza”, Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) afirma que o homem é bom em sua essência, ele provém da natureza, mas a sociedade o corrompe, pois ele deixa o seu estado natural (MEDEIROS, 2004, p. 24). Após esse pacto que leva a passagem do estado natural para o cívico, os homens permanecem livres e iguais, mas sua liberdade é proporcional à grandeza do Estado (MEDEIROS, 2004, p. 24). O homem abre mão da liberdade natural (limitada apenas pela força do indivíduo) e do direito ilimitado de possuir tudo que quer (seja pela força ou ocupação inicial), para ganhar a liberdade civil (limitada pela vontade geral) e a propriedade do que possui (título positivo) (ROUSSEAU, 1999, p. 26). O soberano deveria agir de acordo com a “vontade geral”, que visa o bem comum, sendo essa finalidade a limitação do seu poder, pois a soberania é o próprio exercício da vontade geral (ROUSSEAU, 1999, p. 33). Essa vontade geral (que olha o interesse comum), via de regra, é diferente da vontade de todos (que é a soma dos interesses privados) (ROUSSEAU, 1999, p. 37). Assim, o contrato social é a solução para proteger “com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 1999, p. 20-21). Para Rousseau, “...a essência do corpo político está no acordo entre a obediência e a liberdade...” (ROUSSEAU, 1999, p. 110), ou seja, obediência à lei é liberdade (ROUSSEAU, 1999, p. 26). Rousseau defende, ainda, que o direito de propriedade fere a igualdade humana, pois geraria exclusão social (MEDEIROS, 2004, p. 25).

Segundo Immanuel Kant (1724 – 1804) o direito é liberdade, mas como a liberdade é limitada pela liberdade dos outros (a invasão da liberdade do outro torna-se uma não-liberdade) é necessário o uso de coerção para a conservação da liberdade (BOBBIO, 2000b, p. 125). Ou seja, a função do Estado é garantir, através do elemento coercitivo, o exercício pacífico das liberdades externas. Kant se opõe à concepção de que o Estado deve conduzir o indivíduo para a felicidade, pois não existe uma regra geral para essa, o bem público seria “... a constituição legal, que garanta a liberdade por meio da lei e, portanto, permita a cada um alcançar, no âmbito dessa liberdade, a felicidade pessoal...” (BOBBIO, 2000b, p. 215). Para Kant, todo ser humano deve possuir o direito à propriedade (baseado no seu direito à liberdade), mas ela só pode ser garantida através de uma legislação oriunda da vontade geral e com um poder coercitivo para executá-la, ou seja, um Estado (PÉREZ e AMADEO, 2006, p. 408).

O pensador Benjamin Constant (1767 – 1830) se propôs a distinguir a liberdade dos antigos com a dos modernos. A liberdade dos antigos era exercida de forma coletiva e direta, sendo o indivíduo completamente submetido à autoridade do todo, suas ações privadas vigiadas

e o corpo social empunhava-se sobre as suas vontades (CONSTANT, 1987, p. 1). Ou seja, tinha-se um indivíduo soberano em assuntos públicos, mas escravo nos privados (CONSTANT, 1987, p. 1). Já nos modernos o oposto ocorre, ele é independente na vida privada e apenas aparenta ser soberano (CONSTANT, 1987, p. 2). Enquanto os antigos tinham estados de menor extensão, espírito belicoso e necessidade de escravos, os estados modernos são vastos, tendem à paz e ao comércio (CONSTANT, 1987, p. 2). A maior extensão do Estado (cidadão fica perdido na multidão e perde influência), o fim da escravidão (menos tempo livre) e a ampliação do comércio (foco de atenção e de independência individual) dificultam a participação direta dos modernos nas questões do Estado (CONSTANT, 1987, p. 2). Temos então, dois objetivos opostos: os antigos buscavam partilhar dentre os cidadãos de uma mesma pátria o poder social; já os modernos querem a segurança dos privilégios privados (CONSTANT, 1987, p. 3). Constant afirma que não se deve pedir o sacrifício da independência individual para que se estabeleça a liberdade política, pois é justamente a independência individual a primeira das necessidades modernas (CONSTANT, 1987, p. 4). Para ele, a liberdade política é indispensável à garantia da liberdade individual (CONSTANT, 1987, p. 5), assim, para desfrutar da liberdade, é necessário estabelecer um sistema representativo sobre constante vigilância, sendo que os representantes devem ser afastados se ocorrer um distanciamento dos representados ou se não cumprirem as suas promessas (CONSTANT, 1987, p. 6).

Para Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 – 1831) uma constituição deve ser a única adequada para o espírito do povo (BOBBIO, 2000a, p. 149), sendo a monarquia constitucional a forma mais apropriada aos grandes estados (a democracia para os pequenos) e aos povos que já desenvolveram o sistema da sociedade civil (BOBBIO, 2000a, p. 153). O Estado prevalece sobre a natureza – deve ser venerado como um Deus terrestre – e não existe para e pelos indivíduos, senão eles que existem para e pelo Estado (LÉVI-BRUHL, 2013, p. 657), pois o indivíduo só tem objetividade, verdade e moralidade como membro de um Estado (LÉVI-BRUHL, 2013, p. 656). Assim, ele não se funda do consentimento dos indivíduos e sequer de um contrato (LÉVI-BRUHL, 2013, p. 657). Para Hegel “...um Estado está bem constituído e é vigoroso internamente quando o interesse privado de seus cidadãos tem o mesmo interesse em comum com o Estado, um encontrando gratificação e realização no outro...” (HEGEL, 2001, p. 70).

Criador do termo “utopia”, Thomas More (1479 – 1535) descreveu uma sociedade imaginária em que tudo era dividido igualmente (a propriedade privada é abolida), não existiria injustiça, nem violência e todos viviam confortavelmente, onde o problema da exclusão social

fora resolvido obrigando todos a trabalharem seis horas diárias (LOPES, 2004, p. 142). O controle social é permanente, todos estão sobre a vigília dos demais. Sua obra lançou a base para outras que vieram a ser denominadas “socialismos utópicos” (LOPES, 2004, 149). Importante salientar que enquanto alguns consideram que More descreveu um ideal de Estado, outros alegam que ele fez uma sátira de seus tempos. More, por não aceitar o Rei Henrique VIII como soberano da Igreja, foi executado e, quatro séculos depois, canonizado como São Tomás Moro e declarado Padroeiro dos Políticos e Estadistas pelo Papa João Paulo II, sendo considerado um representante da luta pela liberdade individual contra o poder arbitrário do Estado.

O positivismo de Auguste Comte (1798 – 1857) buscava reorganizar a sociedade, com uma prática pedagógica, um projeto de restauração da harmonia social e um plano de regeneração da humanidade, conciliando ordem e progresso e transformando mentalidades através de uma revolução intelectual e moral (VEGA, 1991, p. 75-77). Para garantir as liberdades (pensamento, expressão e associação), seria necessária a separação dos poderes Temporal (governo/Estado) que atua sobre as ações, do Espiritual (formadores de opinião) que atua sobre as vontades; isso evitaria tiranias impondo crenças, assim como professores ou filósofos degradando ideias e valores (LACERDA, 2015, p. 325). Segundo Comte, “... a verdadeira liberdade é por toda parte inerente e subordinada à ordem, quer humana, quer exterior...” (COMTE, 1978 p. 236).

Já o francês Alexis de Tocqueville (1805 – 1859) demonstrou a força irresistível da democracia, como um regime capaz de conduzir o indivíduo ao pleno desenvolvimento (a liberdade pessoal e igualdade de condições), porém, com o individualismo, corre-se o risco de afastar o cidadão da vida pública e levar a democracia para a sua antítese: o autoritarismo (MAGALHÃES, 2000, p. 141). Tocqueville aponta que a participação política dos cidadãos na vida comunitária ajuda a combater a possibilidade de uma tirania da maioria e a consolidar a democracia (SILVA, 2006, p. 257), sugere, ainda, a liberdade de imprensa, de expressão e as associações livres (SILVA, 2006, p. 262).

Para John Stuart Mill (1806 – 1873), sociedades ‘atrasadas’ moral e intelectualmente deviam ter um governo mais atuante na vida social e econômica, um despotismo esclarecido, enquanto nas ‘civilizadas’ seria mais adequada a democracia representativa com liberdade econômica; porém, os ideais desse último deveriam ser perseguidos (MATTOS, 2008). Nessas sociedades ‘avançadas’, Mill não defendia a ausência do Estado, ou um Estado para defender

apenas a ordem e propriedade, mas uma não-interferência em questões ‘facultativas’ como na produção de riqueza e comércio (MATTOS, 2008, p. 145). O Estado não deveria intervir em assuntos que só dizem respeito ao próprio indivíduo, sendo legítimo agir apenas em razão de autoproteção, sendo essa formulação conhecida como ‘princípio do dano’ (MILL, [1859], 2000).

Como, para o autor, a liberdade “[...] se aplica unicamente a seres humanos que atingiram a maturidade de suas faculdades [...]” (MILL, 2000, p. 18), os povos ‘selvagens’ não seriam capazes de se autogovernarem (papel dos mais ‘civilizados’), e a intervenção poderia se estender até a totalidade da vida econômica ou social para que atingissem o próximo estágio de seu progresso (MATTOS, 2008, p. 147-148).

Mesmo quando não existe infração da liberdade, Mill aponta três objeções à interferência do governo: quando indivíduos podem fazer melhor; quando a ação do indivíduo contribui para sua formação (como o júri e empreendimentos filantrópicos por associações voluntárias); e pelo aumento desnecessário do poder do governo (MILL, 2000). Mill também foi um grande defensor da liberdade de opinião e expressão, além da igualdade de direitos civis para mulheres.

Enquanto para a maioria dos filósofos clássicos o Estado é positivo, sendo que o “fim do Estado é ora a justiça (Platão), ora o bem comum (Aristóteles), a felicidade dos súditos (Leibniz), a liberdade (Kant), a máxima expressão do *etkos* de um povo (Hegel)” (BOBBIO, 2000a, p. 164), para o alemão Karl Marx (1818 – 1883) ele é apenas um instrumento de domínio que reflete as relações sociais (BOBBIO, 2000a, p. 164), ou seja, apontava o Estado como a força repressiva que a classe dominante utiliza para manter o seu domínio (BOBBIO, 2000a, p. 79). Ao contrário dos autores que partem questionando se o homem é bom ou mau, Marx traz que é a sociedade que é má, pois a divisão do trabalho ocasionou a divisão em classes desiguais daqueles que tem ou não propriedades (BOBBIO, 2000a, p. 79). Sendo qualquer Estado mantido pelo terror (poder exclusivo e absoluto, com domínio pela força, coação, repressão, domínio de uma classe sobre outra), seria preciso substituir a “ditadura da burguesia” pela “ditadura do proletariado” e, quando desaparecessem as classes, uma substituição pela sociedade sem Estado (BOBBIO, 2000a, p. 80). Marx afirma que na sociedade civil burguesa a emancipação política ocorre por meio do Estado democrático, fazendo com que o homem tenha uma vida dupla: como um ser coletivo na comunidade política (celestial) e particular na sociedade civil (terrena), sendo importante como superação do antigo regime feudal, mas que

é necessária a emancipação humana com o homem organizando suas forças próprias como forças sociais (BAPTISTA, 2009, p. 24-25).

Na perspectiva de David Émile Durkheim (1858 – 1917) ocorre a rejeição da concepção de democracia com participação da massa no governo, devendo existir grupos secundários (associações profissionais) agindo como intermediários da relação do povo com o Estado (GIDDENS, 1998, p. 152). Os grupos secundários são importantes para impedir a guinada do Estado para o despotismo, e é justamente do conflito dessas forças sociais que emergem as liberdades individuais (SACCOL, 2012, p. 98). O indivíduo é produto do Estado, portanto, quanto mais forte o Estado mais fortes os direitos individuais (SACCOL, 2012, p. 98). A ordem democrática exigiria uma constante comunicação entre Estado e sociedade, com os cidadãos informados das atividades do Estado e esse atento aos sentimentos e desejos da população, assim o Estado ao mesmo tempo que dirige a sociedade é, também, dirigido por ela (GIDDENS, 1998, p. 128-129), sendo esses grupos secundários o elo dessa comunicação. Entretanto, se o Estado apenas traduzisse o que os indivíduos pensam, uma vontade geral, seria uma cópia estagnada da sociedade, portanto, os grupos têm o papel de promover a mudança social (GIDDENS, 1998, p. 116-117). Dessa forma, o Estado não busca a consciência coletiva, mas construir o *ethos* da sociedade, guiando a conduta coletiva (pensar e decidir), a partir de seus agentes de autoridade soberana (ZARPELON, 2012, p. 70). A manutenção da sociedade é garantida pelas leis, pois estas derivam dos costumes ou fatos da moral, são exteriores, objetivas e coercitivas — são “fatos sociais” que se impõem sobre a sociedade (OLIVEIRA, 2010, p. 130–131). Sobre o foco do papel do Estado, Durkheim apoia que ele deve voltar-se internamente, se preocupando com as atividades domésticas mais do que com as questões internacionais (ZARPELON, 2012, p. 71). Além disso, por ser a propriedade uma contrapartida dos serviços sociais prestados, a herança deveria ser abolida, na sua visão, para criação de um mundo mais igualitário (SACCOL, 2012, p. 100).

Em Max Weber (1864 – 1920), o Estado está centrado na relação de autoridade (dominação do homem sobre o homem pela força) e legitimidade (reconhecimento pelos dominados desse poder) (ZARPENLON, 2012, p. 73). Existiriam três tipos de dominação legítimas: a tradicional (crenças que indivíduos respeitam); a carismática (dons pessoais de um indivíduo); e a racional-legal (crença em um estatuto legal e competência funcional com regras racionalmente criadas) (ZARPENLON, 2012, p. 74). O problema do Estado moderno seria controlar o “despotismo burocrático”, sendo que um governo parlamentar poderia estabelecer esse controle sobre o funcionalismo, apoiado no direito ao voto universal da população (passiva

na política, exceto no período de votação) (GIDDENS, 1998, p. 36-37). As políticas envolveriam simplesmente luta por poder, não em apelos por conceitos éticos universalistas, como liberdade e bondade (GIDDENS, 1998, p. 41). Caberia ao líder (carismático) preconizar, criar e demandar novas obrigações; e o funcionário burocrático desempenhar suas funções de modo imparcial (rotina) (GIDDENS, 1998, p. 50-51).

O Estado, para Pierre Félix Bourdieu (1930 – 2002) é um produto da crença coletiva, que atua para a construção de consensos difundindo valores e percepções, tendo nessa “crença organizada” o seu poder simbólico (BEZERRA, 2015, p. 489-490). A submissão ao Estado deve-se mais à crença na autoridade do que na coerção física (BEZERRA, 2015, p. 489) e isso ocorre porque o Estado tem não somente a posse da violência física, mas também da simbólica (uma cumplicidade tácita e inconsciente daqueles que exercem a violência e os que sofrem) (SANTOS, 2015, p. 184). Assim, por meio da oficialização, pessoas reconhecidas como oficiais (agentes legitimados) transformam um ponto de vista particular em regras para toda a sociedade (universalização) (BEZERRA, 2015, p. 490). Para Bourdieu, seria possível alcançar a liberdade a partir do conhecimento sociológico (utopismo sociológico), superando determinantes sociais (SANTOS, 2015, p. 188), sendo a tarefa política aplicar o “utopismo racional”, a Ciência Social se torna um serviço público com a missão de “desnaturalizar” e “desfatalizar” o mundo social como forma de resgatar as instituições da justiça social da selvageria do livre mercado e do Estado retraído (WACQUANT, 2002, p. 100).

Com o objetivo de simbolizar a visão desses autores, sem ter a pretensão de sintetizar a magnitude de suas obras e conceitos, mas de facilitar a visualização dos diferentes pontos abordados, foi elaborado o Quadro 4 destacando o papel do estado e como a liberdade se fez presente nessa literatura.

Quadro 4 - O papel do Estado e a liberdade na literatura

Autor	Papel do Estado	Liberdade do súdito/cidadão/indivíduo
Platão	Justiça	Atrelada à sabedoria ou virtude
Aristóteles	Bem-comum	Participar da <i>polis</i> (discussões políticas)
Maquiavel	Mediar conflitos	Guardião da liberdade
Bodin	Soberano	Esfera privada
Voltaire	Agente civilizador	Poder fazer o que a vontade exige diante da necessidade
Hobbes	Fim da guerra de todos contra todos (paz civil)	Ações que o soberano não regulou
Locke	Defesa da propriedade, vida e liberdade	Seguir a vontade no que a lei não proíbe
Montesquieu	Divisão de poderes para garantir liberdade política	Poder fazer o que se deve querer
Rousseau	Vontade geral	Obediência à lei
Kant	Coerção para garantir liberdade	Direito à propriedade
Constant	Segurança dos privilégios privados	Independência individual
Hegel	Expressão do <i>ethos</i> de um povo; prevalece sobre a natureza	Ter o mesmo interesse que o Estado
More	Acabar com exclusão social	Mediante controle social
Comte	Reorganizar a sociedade	Liberdade de pensamento, expressão e associação; subordinada à ordem
Tocqueville	Desenvolver indivíduo com liberdade pessoal e igualdade de condições	Participação política
Mill	Variável conforme estágio da civilização	Liberdade de opinião e expressão
Marx	Instrumento de domínio de classe	Apropriação dos instrumentos de produção pelos proletários; emancipação humana
Durkheim	Construir o <i>ethos</i> da sociedade (conduzir a conduta coletiva)	Fatos sociais impõem-se sobre ele
Weber	Monopólio do poder	Votar
Bourdieu	Consensos através de valores e concepções	Conhecimento sociológico

Fonte: Elaboração própria.

Conforme Berlin (2002), alguns filósofos concordavam que era possível conciliar a harmonia e o progresso social com uma reserva da vida privada onde o Estado não deveria intervir. Locke, Adam Smith, Mill, Hobbes, Benjamin Constant, Jefferson, Burke, Paine tinham como argumento de fundo a necessidade de preservar alguma liberdade pessoal, mas abrir mão de alguma para manter o resto — sendo que a rendição total seria a derrota do próprio ser. Berlin (2002, p. 235), em seu ensaio “Dois conceitos de liberdade”, publicado originalmente em 1958, destaca que a discussão sobre liberdade individual como ideal político consciente é algo moderno, que inexistia no mundo antigo, que o senso de privacidade e o desejo de ser deixado em paz e não sofrer coação advém da “alta civilização”.

Como muitos defendem a “liberdade”, Berlin (2002) apresenta dois conceitos distintos para separar esses pensamentos: liberdade negativa e liberdade positiva. Na negativa o indivíduo é livre para escolher sem sofrer coação, ou seja, afirma a não-intervenção. E

valorizamos a liberdade de escolher porque a escolha exige um sacrifício de outras possibilidades. Para o autor,

liberdade é liberdade, não é igualdade, equidade, justiça ou cultura, felicidade humana ou uma consciência tranquila. Se minha liberdade ou a de minha classe ou nação depende da desgraça de outros seres humanos, o sistema que promove tal coisa é injusto e imoral. (BERLIN, 2002, p. 232).

Já a liberdade positiva é o desejo do indivíduo de ser o seu próprio senhor, que suas decisões dependem dele e não de forças externas. Esse conceito pode levar ao abuso de poder, pois a liberdade não seria a liberdade de fazer algo irracional. Assim a tirania é vendida como libertação para que os fins de nossa natureza coincidam (BERLIN, 2002, p. 251). Esse seria o tipo de pensamento expresso por Rousseau, Kant, Hegel, Comte, Bradley e Bethan (BERLIN, 2002). A coação vira uma forma de educar, justificável para uma compreensão no futuro, dessa forma os racionais podem coagir os irracionais da sociedade (BERLIN, 2002, p. 253). Essa seria a doutrina positiva da libertação pela razão presente em muitos dos credos nacionalistas, comunistas, autoritários e totalitários (BERLIN, 2002, p. 248).

Dessa forma, enquanto uns defendem a “libertação de” (negativa), outros apoiam a “libertação para” que levaria a uma forma prescrita da vida (positiva), sendo que essa última poderia ser uma máscara para a tirania (BERLIN, 2002, p. 236).

3.1.2 Políticas públicas e economia

A política pública pode ser conceituada como um “...fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28), tendo como etapas desse processo a agenda, a elaboração, a formulação, a implementação, a execução, o acompanhamento e a avaliação (SARAVIA, 2006).

O maior desenvolvimento dos instrumentos de política pública ocorreu no campo da política econômica, conforme dito por Lindblom “o essencial da política é econômico e o grosso da economia é político” (*apud* SARAVIA, 2006, p. 36).

A economia política opõe duas visões sobre a quem cabe a tarefa de coordenar a concorrência, se ao mercado ou ao Estado. Thomas Hobbes afirmava que a violência de todos contra todos só seria solucionada com a delegação de autoridade a um soberano, enquanto Adam Smith apresentava a ideia de que na busca de seu próprio interesse, com a propriedade

natural do homem para trocar, comprar e vender, o mercado possibilitaria o enriquecimento da nação (BOYER, 2010).

Como os recursos ou fatores de produção são escassos, a economia aparece como uma ciência social que procura identificar como indivíduos e sociedades decidem empregá-los (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 2). A economia positiva é uma “análise do que é”, utilizando-se de argumentos positivos (descritivos ou medições científicas) sem juízo de valor para explicar fatos de uma realidade. Já a economia normativa apoia-se em argumentos normativos, expressando um juízo de valor sobre uma medida econômica – é a “análise do que deveria ser”. Enquanto a primeira usa proposições como “se A então B”, a segunda diz se uma coisa é boa ou má, por exemplo. Para a política econômica, o administrador parte de argumentos normativos (como a livre concorrência entre empresas ser algo ruim) e utiliza-se de argumentos positivos para a escolha da política mais adequada (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 9).

A forma política, social e econômica sobre a qual uma sociedade se organiza define o seu sistema econômico, podendo ser capitalista (economia de mercado) ou socialista (economia centralizada ou planejada). Enquanto no final do século XIX e início do século XX prevalecia a concorrência pura sem intervenção do Estado (liberalismo) nos países ocidentais, a partir de 1930 predominaram os sistemas de economia mista (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 2-3). Da mesma forma que a atividade econômica se subordina ao regime político, a estrutura política pode ser subordinada ao poder econômico (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 11). Geralmente, a análise econômica é dividida em: microeconomia (ou Teoria da Formação de Preços) que analisa unidades econômicas individuais; macroeconomia, que estuda a economia como um todo a partir de grandes agregados, como renda, produtos nacionais, nível geral de preços, taxa de juros e estoque de moeda (ênfase de curto prazo ou conjuntural); economia internacional; e desenvolvimento econômico (ênfase macroeconômico de longo prazo) (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 13;83).

Para compreender melhor a relação de intervenção econômica do governo, é necessário um breve retrospecto na evolução do pensamento da teoria econômica.

A sistematização da Teoria Econômica teve início com a publicação em 1776 de “A riqueza das nações”, de Adam Smith, sendo tratada a economia anteriormente com base em princípios, como ética, justiça e igualdade (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 14). O mercantilismo (a partir do século XVI) foi a primeira escola econômica, baseando-se em

princípios como estímulo do comércio exterior e acúmulo de metais para enriquecer a nação, com forte atuação estatal em assuntos econômicos (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 15).

Como reação, surge no século XVIII na França a fisiocracia, que considerava a terra única fonte de riqueza e, como a lei da natureza era suprema, seria desnecessária a regulação governamental (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 15). Como seria inútil contrariar a lei da natureza com leis, regulamentos e sistemas econômicos, foram esses os primeiros teóricos a se mostrarem contra a intervenção do Estado na economia, expressada pela célebre frase do fisiocrata Vincent de Gournay (1712 – 1759) “*laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*” (“deixe fazer, deixe passar, o mundo vai por si mesmo”) (ALENCAR; AGUIAR; 2013, p. 14, tradução nossa). Essa frase, que teria sido proferida pelo ministro de Luís XIV quando questionado como conter a insatisfação popular diante da má performance econômica “não foi proferida com a conotação anárquica e desumana que lhe atribuem; significa apenas: não impeça os outros de produzir, não impeça a circulação de mercadorias. Em suma: não conceda privilégios” (STEWART JR. 1995, p. 20). Atribui-se, também, a Vincent de Gournay a criação da palavra “burocracia” para expressar (de forma crítica) a dominação exercida pelos funcionários dos escritórios do governo, “Temos uma [...] doença que é boa para devastação; esta doença é chamada buromania. Às vezes, ela faz uma quarta ou quinta forma de governo sob o título de burocracia” (EMGE *apud* ANTER, 2010, p. 14, tradução nossa).

A escola clássica (economia clássica ou liberalismo clássico) tem início com Adam Smith (1723 – 1790). Contrário ao pensamento mercantilista, para ele a riqueza seria uma decorrência do próprio trabalho e da sua divisão, com cada um produzindo o produto que tivesse melhores condições (PAIM, 2018, p. 33-34). Defensores do liberalismo econômico tinham a defesa da concorrência como ideia central para alocação dos recursos, devendo o governo agir somente na inexistência de mercado ou quando não existe livre concorrência (ALENCAR; AGUIAR; 2013, p. 16). Para Adam Smith, a “mão invisível” da livre concorrência levaria ao aumento da renda da sociedade, o mercado (com indivíduos em busca de lucro) seria o regulador natural das decisões econômicas de uma nação, o que traria benefícios para a coletividade (SMITH, 1996, p. 438).

Segundo Stewart Jr. (1995), os princípios do liberalismo são: igualdade perante a lei; ausência de privilégios; respeito aos direitos individuais (vida, liberdade, propriedade e saúde); responsabilidade individual; respeito às minorias (sem imposições sobre alguém por questões

étnicas, religiosas, políticas e econômicas, sendo o indivíduo a menor das minorias); e liberdade de entrada no mercado (produzir e usufruir dos frutos) (STEWART JR., 1995, p. 77). O liberalismo é liberdade econômica, é livre iniciativa para entrar em um mercado, oferecer bens e serviços que os consumidores desejam e estabelecer contratos, preços, salários e juros sem restrições (STEWART JR., 1995, p. 73).

Contrário a esse pensamento de equilíbrio da oferta e demanda pelas forças naturais, Karl Marx afirmava que o trabalho era a essência de todo valor, sendo que a visão dos clássicos geraria concentração de renda e exploração do trabalho (ALENCAR; AGUIAR; 2013, p. 21-23). Sua obra “O Capital” foi publicada em 1867.

Depois vieram os autores neoclássicos (década de 1870 até as primeiras décadas do século XX), com foco na microeconomia e na tentativa de isolar fatos econômicos dos aspectos da realidade social, deixando de lado aspectos macroeconômicos por acreditarem na autorregulação do mercado (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 18).

Com a publicação em 1936 da “Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda”, de John Maynard Keynes (1883 – 1946), tem início a era keynesiana. Tida como a possível solução para a recessão da época, defendia a intervenção do Estado na economia através de uma política de gastos públicos, pois o emprego seria explicado pelo nível de produção nacional de uma economia, o qual seria determinado pela demanda agregada ou efetiva (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 19). Em seu modelo, o investimento é a chave da instabilidade do sistema capitalista, sendo a renda determinada pelos gastos em consumo e em investimento, e o desemprego seria provocado por uma deficiência de demanda (baixa no salário desestimularia o consumo, propensão de investir e a produção) (ALENCAR; AGUIAR; 2013, p. 26).

Para os keynesianos é inerente à economia capitalista a existência de ciclos econômicos com picos de ascensão e vales de recessão, sendo decorrentes da sobreacumulação ou superprodução, seguidos de uma expectativa de queda da taxa de lucro. Esse fato resultaria na redução de investimentos e no nível de atividade, sendo necessária, então, uma política anticíclica através do déficit público. Essa visão difere dos neoclássicos que acreditam na tendência para equilíbrio geral sem intervenção. Os keynesianos defendem em períodos de recessão a redução de tributos, expansão do crédito e dos gastos (investimentos); já nos períodos de prosperidade, o contrário: maior tributação e a construção de um superávit para pagamento de dívidas e como fundo para períodos ruins. Keynes chama a atenção para o fato de quedas

no ciclo serem mais repentinas e violentas (crise) do que a transição para uma fase ascendente (KEYNES, 1996, p. 294).

Como tentativa de conciliar as vantagens da democracia (desejada por todos) e do socialismo (imaginada por muitos), surgiu a socialdemocracia, com liberdade política, mas intervenção econômica (STEWART JR., 1995, p. 26).

No século XIX começou a surgirem ideias que levariam à criação de uma nova escola de pensamento econômica. A Escola Austríaca de economia tem sua origem nos trabalhos de três austríacos: Carl Menger (1840 – 1921), Eugen von Böhm-Bawerk (1851 – 1914) e Ludwig von Mises (1881 – 1973), a partir das ideias dos liberais e dos neoclássicos.

Fritz Machlup apresentou seis ideias que seriam as centrais da Escola Austríaca de antes da segunda guerra mundial:

(a) individualismo metodológico (não confundir com individualismo político ou ideológico, mas referindo-se à afirmação de que fenômenos econômicos devem ser explicados voltando às ações dos indivíduos); (b) subjetivismo metodológico (reconhecendo que as ações dos indivíduos devem ser entendidas apenas por referência aos conhecimentos, crenças, percepções e expectativas desses indivíduos); (c) marginalismo (ênfatisando a significância de mudanças prospectivas em magnitudes relevantes confrontando o tomador de decisão); (d) a influência da utilidade (e da utilidade marginal) sobre a demanda e, portanto, sobre os preços de mercado; (e) custos de oportunidade (reconhecendo que os custos que afetam as decisões são aqueles que expressam a mais importante das oportunidades alternativas sendo sacrificadas no emprego de serviços produtivos para uma finalidade, e não para as alternativas sacrificadas); (f) a estrutura temporal do consumo e da produção (expressando as preferências temporais e a produtividade da “*roundaboutness*”¹). (KIRZNER, 1992, p. 64-65, tradução nossa).

Kirzner (1987) argumenta que após a década de 1930, com os trabalhos de Mises e Hayek, surgem duas novas ideias: g) os mercados (e a concorrência) como processos de aprendizagem e descoberta; (h) a decisão individual como um ato de escolha em um contexto essencialmente incerto (onde a identificação das alternativas relevantes é parte da decisão em si) (KIRZNER, 1992, p. 66, tradução nossa).

O liberalismo, na interpretação de Mises, visa produzir o progresso do bem-estar material exterior e criar condições externas para o desenvolvimento da vida interior do homem; tendo em vista o bem de todos e não de um grupo em especial (MISES, 2010c, p. 35-

¹ Produção indireta, termo concebido por Böhm-Bawerk, trata-se do tempo de produção ou tempo para produzir capital, é o emprego de trabalho em etapas anteriores à de obtenção final dos bens, proporcionado quantidade, melhor qualidade e até rapidez (BÖHM-BAWERK, 1986).

36;38). Uma política antiliberal seria aquela que consome o capital, provê o presente às custas do futuro (MISES, 2010c, p. 40).

São fundamentos da política econômica liberal a propriedade (dos meios de produção); a liberdade (do trabalhador); a paz (a guerra destrói; a paz gera as coisas – e sem a paz não se colhem os benefícios da propriedade privada); a igualdade (homens são naturalmente desiguais, mas devem ser iguais perante a lei); a desigualdade de riqueza e de renda (existe estímulo para produção e o luxo – sendo o luxo de hoje a necessidade de amanhã, ocorre o progresso e a expansão do acesso); a democracia (atende ao desejo dos governados e permite a alteração sem lutas); e a tolerância (liberdade religiosa, de pensamento e expressão) (MISES, 2010c). A função do estado seria a proteção à propriedade, a liberdade e a paz, ou seja, proteger a vida e propriedade contra ataques violentos – o que vai além disso seria mau (MISES, 2010c, p. 65;77). Portanto, não caberia ao governo restringir a liberdade individual adotando um papel de guardião do bem-estar do indivíduo, ou esse viraria um escravo da comunidade (MISES, 2010c, p. 78-79).

O autor destaca cinco diferentes sistemas que organizam a cooperação entre indivíduos: da propriedade privada dos meios de produção (o “capitalismo” em sua forma desenvolvida); o sistema de propriedade privada dos meios de produção, com periódicos confiscos das riquezas e sua conseqüente redistribuição (culmina na redução do produto do trabalho); o sistema sindicalista (propriedade para os trabalhadores empregados em cada indústria ou setor); o sistema de propriedade pública dos meios de produção, conhecido como socialismo ou comunismo (conferida ao estado e utilizada de acordo com seus interesses); e o sistema intervencionista (que seria o sistema de propriedade privada regulado, controlado e dirigido por decretos autoritários) (MISES, 2010c, 85–87). Mises foca o debate em torno do socialismo, do intervencionismo e do capitalismo, pois os sistemas de redistribuição periódica da propriedade e sindicalista não estariam em questão (MISES, 2010c, p. 87). O socialismo seria impraticável, principalmente, devido à impossibilidade do cálculo econômico, o que levaria ao caos, com empobrecimento e retrocesso a condições primitivas (MISES, 2010c, p. 94–96). Além disso, o indivíduo não é livre, senão um escravo, pois o governo controla os meios de produção, é o único empregador, decidindo o treinamento de cada pessoa, onde e como trabalhará (MISES, 2010b, p. 106–107). Com a queda das ideias socialistas de fim da propriedade privada, após fracasso de suas experiências e novos estudos econômicos e sociológicos, mas mantida a visão de que a propriedade privada sem restrições é um mal, criou-se uma terceira saída: um mercado regulado pela intervenção das autoridades (MISES, 2010b, p. 98-99).

A lógica da intervenção é obrigar os indivíduos a agirem de forma diferente do que fariam se fossem livres — enquanto no liberalismo o consumidor é soberano, ele passa a ser submisso ao Estado — o que beneficia apenas algumas pessoas ou grupos ou a maioria a curto prazo em detrimento de consequências desagradáveis para a maioria no longo prazo (STEWART JR., 1995, p. 27). Os benefícios concentrados são bem aceitos (reforçam a defesa da intervenção), enquanto os prejuízos difusos não são percebidos ou relacionados pelos afetados às intervenções, gerando pouca resistência desses (STEWART JR., 1995, p. 27). Dessa forma, a opinião pública acaba culpando à economia de mercado pelos efeitos maléficos que ocorrem, exigindo novas intervenções ainda maiores — o capitalismo passa a ser o vilão e não as medidas anticapitalistas que foram aplicadas (MISES, 2010b, p. 102).

Porém, qualquer tentativa de intervenção aumentaria o próprio “mal” que pretende combater (MISES, 2010c, p. 100). Para Mises (2010c, p. 101), não existe meio termo entre capitalismo e socialismo: não há escolha entre a não intervenção no jogo do mercado ou a delegação da administração da produção e distribuição ao governo — pois intervenções geram consequências que acabam trazendo novas intervenções. Inevitavelmente, o intervencionismo conduz ao socialismo (MISES, 2010b, p. 112). O intervencionismo, portanto, não é um sistema econômico já que não demonstra um caminho para que as pessoas atinjam seus objetivos, mas somente uma coleção de processos que danificam e até mesmo destroem uma economia de mercado (MISES, 2010b, p. 101).

Mises, em sua obra “Intervencionismo”, cita alguns exemplos de intervenções econômicas do Estado e os detalha, como a interferência via restrição; o controle de preços (incluindo salário mínimo); a inflação; a expansão do crédito; o controle de câmbio; o confisco; o subsídio; o corporativismo; o sindicalismo; e a economia de guerra (MISES, 2010b).

Importante ressaltar que os liberais clássicos não são contra a existência do Estado e, sim, defendem um Estado forte e bem administrado, que utilize a coerção para evitar a violência e a fraude, inclusive nas relações de troca, sendo contra o Estado que intervêm no mercado com ordens e proibições (MISES, 2010b, p. 27-28).

Sobre o desenvolvimento econômico, Stewart Jr. afirma que a “A trajetória da humanidade do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, da pobreza para a tão desejada riqueza, tem sido uma trajetória da escravidão para a liberdade (STEWART JR., 1995, p. 64). Mises cita que a “taxação confiscatória bloqueia o progresso e o desenvolvimento econômico”

(2010a, p. 913) e que a divisão do trabalho proporciona o desenvolvimento, sendo que a manutenção da paz social é necessária para que esse não seja perturbado (MISES, 2010c, p 57-58).

Para Friedrich Hayek (1899 – 1992), o liberalismo não deve se confundir com conservadorismo, pois conservadores e socialistas defendem a intervenção do Estado em favor do protecionismo enquanto liberais buscam o fim dos privilégios — ao invés da proteção da empresa privada, o livre mercado e a soberania do consumidor (STEWART JR., 1995, p. 15–16). Em sua obra “O caminho da servidão”, Hayek (2010) apresenta que a liberdade econômica é um requisito prévio de qualquer outra liberdade, mas ela não nos libera dos cuidados econômicos, pelo contrário, a liberdade de ação econômica e de ter o direito de escolher resultam em riscos e responsabilidades sobre esse direito (HAYEK, 2010, p. 111). O economista austríaco considera falsa a dicotomia intervenção e não intervenção estatal, pois ao controlar pesos e medidas o estado é ativo e ao permitir o uso da violência por piquetes e grevistas é inativo, por exemplo — sendo que no primeiro caso observa princípios liberais, ao contrário do segundo (HAYEK, 2010, p. 95–96). Crítico do princípio de *laissez-faire*, aponta que o liberalismo se trata não de deixar as coisas como estão, mas “do emprego mais efetivo da força da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos” (HAYEK, 2010, p. 58), devendo haver uma estrutura legal para que a concorrência seja benéfica. Hayek cita Tocqueville que vê a democracia como instituição individualista e oposta ao socialismo:

A democracia amplia a esfera da liberdade individual [dizia ele em 1848], o socialismo a restringe. A democracia atribui a cada homem o valor máximo; o socialismo faz de cada homem um mero agente, um simples número. Democracia e socialismo nada têm em comum exceto uma palavra: igualdade. Mas observe-se a diferença: enquanto a democracia procura a igualdade na liberdade, o socialismo procura a igualdade na repressão e na servidão². (TOCQUEVILLE *apud* HAYEK, 2010, p. 47-48).

Hayek resume a essência da posição individualista, como o “[...] reconhecimento do indivíduo como o último juiz de seus fins, a crença de que tanto quanto possível suas próprias visões devem governar suas ações [...]” (HAYEK, 2010, p. 71). O individualismo seria o oposto das formas de sistemas coletivistas (como comunismo, fascismo e socialismo), sistemas estes que a partir de um objetivo social definido (e é nesse objetivo que se diferem) organizam intencionalmente as atividades da sociedade (HAYEK, 2010, p. 77).

² “Discours prononcé à l’Assemblée Constituante le 12 septembre 1848 sur la question du droit au travail.” *Oeuvres complètes d’Alexis de Tocqueville*, 1866, v. IX, p. 546

Mais precisamente quanto à liberdade econômica, Hayek aponta que é um erro a crença de que existiriam objetivos puramente econômicos (ou interesses econômicos), pois os fatores econômicos visam outros fins, são desejos de oportunidades; assim, o poder que é exercido sobre a vida econômica não afeta somente questões de importância secundária, mas no controle das decisões dos indivíduos (HAYEK, 2010, p. 101–102). A supressão da liberdade econômica acaba levando ao esgotamento das liberdades pessoal e política. E a perda gradual da liberdade seria o caminho da escravidão.

Os austríacos possuem uma teoria diferente da apresentada por Keynes para explicar os ciclos econômicos. Desenvolvida por Mises e aprimorada por Hayek, sua versão afirma que a produção é afetada pela manipulação artificial da taxa de juros pelo banco central, assim como pela criação de crédito pelos bancos, o que ocasiona um período de falsa prosperidade seguida de depressões que seriam um ajuste necessário para que a estrutura de produção volte à realidade econômica. Assim, enquanto Keynes culpa o sistema capitalista por esses ciclos (uma disfunção da economia de mercado), os economistas da Escola Austríaca responsabilizam a intervenção do governo em gerar falsas expectativas no mercado, distorcendo a realidade econômica com a manipulação de dinheiro e crédito. A origem dos ciclos está, portanto, na diferença entre a taxa de juros natural e a taxa de juros monetária. Para Hayek políticas monetárias não são nem possíveis nem desejáveis, devendo a gestão do dinheiro ficar a cargo do mercado, o único que pode garantir a estabilidade de seu valor (GOMÉZ BETANCOURT, 2008, p. 65).

As teorias de Hayek sobre políticas públicas ganham força a partir do final da década de 1970, com seus trabalhos sobre o conhecimento ser limitado e fragmentado (PARSONS, 2007, p. 84–85). Além de perigoso e equivocado o governo tomar decisões a partir dessas informações, a sociedade não seria fruto de um desenho, mas de uma ordem espontânea, portanto, o governo agir para “melhorar” a ordem seria não somente um erro epistemológico, mas um equívoco moral: assim, a sua análise de política pública traz a noção de que governos e formuladores de políticas não podem trazer soluções melhores para os problemas do que a ordem espontânea resultante da livre interação entre os indivíduos e o livre mercado, cabendo às políticas públicas apenas fomentar as condições para essa ordem espontânea (PARSONS, 2007, p. 85). As políticas públicas, dessa forma, deixam de ser orientadas para resolução de problemas e passam a ser instrumentos de facilitação da liberdade pessoal dos cidadãos do estado de direito (PARSONS, 2007, p. 86).

Conforme o economista heterodoxo norte-americano da Escola Austríaca, Murray N. Rothbard (1926 – 1995), monopólios só podem existir através da concessão de privilégios especiais pelo Estado, não podendo resultar de operações existentes em um livre mercado (ROTHBARD, 2012). Essa é uma das consequências da intervenção apontadas em sua obra “Governo e Mercado”, onde busca analisar os efeitos dessas intervenções na sociedade, tendo como agente principal o Estado que, segundo o autor, é “... a única agência encarregada da violência institucionalizada em grande escala.” (ROTHBARD, 2012, p. 31). Franz Oppenheimer (1864 – 1943) distingue mercado e Estado comparando que existiriam duas formas de satisfação dos seus desejos: o “meio econômico”, que seria pela produção e troca voluntária no mercado; e o “meio político”, pela apropriação violenta de bens dos outros — sendo o Estado uma organização deste último (OPPENHEIMER *apud* ROTHBARD, 2012, p. 31).

As intervenções possíveis (de pessoas ou grupos) são categorizadas por Rothbard em três tipos: a “intervenção autística” que envolve somente o sujeito; a “intervenção binária” pela relação invasor e sujeito; e a “intervenção triangular” com uma relação hegemônica entre invasor e dois permutadores (ROTHBARD, 2012). Na autística o invasor restringe o uso da propriedade de um indivíduo, como homicídio, agressões, restrições de culto, censura, servindo para decretos do governo, pois partiriam do Estado para cada indivíduo. Já a binária ocorre um ‘presente’ coercitivo, forçando uma troca, tendo como exemplos o assalto, os impostos, o serviço militar, o júri e a escravidão. Por fim, a triangular o interventor obriga ou impede as trocas, podendo ocorrer via controle de preços ou do produto. Rothbard chama a atenção que muitos economistas consideram intervenção apenas a triangular, esquecendo as demais.

Rothbard é um economista da Escola Austríaca libertário. O libertarianismo tem como axioma ético principal o princípio da não-agressão. Para Rothbard, a violência só pode ser praticada contra aquele que a inicia, ou seja, em defesa da agressão e nunca contra um não-agressor assim:

Esta violência agressiva significa que um homem invade a propriedade de outro sem o consentimento da vítima. A invasão pode ser contra a propriedade de um homem de sua própria pessoa (como no caso de um ataque físico), ou contra sua propriedade de bens tangíveis (como no caso de roubo ou de invasão). Em qualquer um dos casos, o agressor impõe sua vontade sobre a propriedade natural de outro homem – ele priva o outro homem de sua liberdade de ação e do exercício total de sua autopropriedade natural. (ROTHBARD, 2010, p. 103).

Voltando aos monopólios, Rothbard elenca as concessões monopolistas que os governos utilizam para criar privilégios indiretamente mediante justificativas para a população: (1) cartéis

em que empresas são obrigadas a aderir; (2) cartéis virtuais, como cotas de produção; (3) licenças para autorização de operar com uma taxa; (4) padrões de qualidade; (5) tarifas para competidores de fora; (6) restrições de imigração; (7) leis de trabalho infantil; (8) leis de salário mínimo; (9) leis de limites de horas; (10) sindicalismo obrigatório; (11) recrutamento militar obrigatório; (12) penalidades sobre formas de organização, como leis antitrustes ou proibição de ambulantes; (13) leis de conservação; e (14) patentes (ROTHBARD, 2012, p. 61–62).

Mas diferente que Hayek que tem um conceito mais amplo para coerção, Rothbard define como “...o uso invasivo de violência física ou a ameaça da mesma contra a pessoa ou propriedade (justa) de outro...” (ROTHBARD, 2010, p. 295). Rothbard elogia a definição de Hayek de liberdade como ausência de coerção, o que seria uma defesa mais convincente da “liberdade negativa” do que a realizada por Isaiah Berlin; entretanto, considera o conceito de coerção de Hayek confuso e desorganizado, além de englobar ações pacíficas e não agressivas, como o aborrecimento (ROTHBARD, 2010, p. 295). Essa discrepância abriria brechas perigosas e isso decorre do fato de Hayek abranger a coerção quando alguém é levado a agir na direção dos desejos de outros, não de seus próprios, para evitar maiores danos.

Rothbard é autor do termo anarcocapitalismo, que seria a promoção da anarquia com eliminação do Estado, com proteção do indivíduo soberano, da propriedade privada e do livre mercado. Ao descrever o papel do Estado, Rothbard (2010) argumenta que a maioria dos teóricos políticos uma vez que acreditam na necessidade de alguma atividade vital particular do Estado, passam a defender a necessidade do próprio Estado (ROTHBARD, 2010, p. 231). Assim, o Estado foi adquirindo o monopólio compulsório sobre a provisão da lei, do transporte, da produção de dinheiro, da entrega de correspondências e o mais crucial: o controle do uso da violência por meio de sua polícia e dos serviços armados; e o controle das decisões sobre crimes e contratos pelo domínio dos tribunais (ROTHBARD, 2010, p. 232). Enquanto pessoas e grupos obtêm seus rendimentos de formas voluntárias, por troca ou doação, o Estado utilizaria esse monopólio crucial para obter suas receitas através da coerção (ROTHBARD, 2010, p. 232–233). Rothbard acredita que os serviços que o Estado fornece poderiam e deveriam ser oferecidos de forma voluntária e com livre competição, devendo o Estado deixar de existir para que a sociedade se torne verdadeiramente livre (ROTHBARD, 2010, p. 245), concluindo que o ele é:

[...] uma organização criminosa coerciva que subsiste através de um sistema regularizado de imposto-roubo de grande escala, e que sai impune manobrando o apoio da maioria (e, repetindo, não de todos) ao assegurar uma aliança com um grupo

de intelectuais formadores de opinião que são recompensados com uma parcela de seu poder e de sua pilhagem. (ROTHBARD, 2010, p. 243).

Mises afirma que “A economia de mercado tem sido denominada democracia dos consumidores, por determinar através de uma votação diária quais são suas preferências.” (MISES, 2010b, p. 20) e dentro dessa democracia a Escola Austríaca apresenta o empresário como o principal agente do progresso econômico. Sua função existe simplesmente porque o futuro não pode ser previsto com exatidão. E ressalta que:

Discernimento empresarial não é algo que possa ser comprado ou vendido. O empresário bem-sucedido que consegue auferir lucros é precisamente aquele cujas ideias não são as adotadas pela maioria das pessoas. Para obter lucros, não basta fazer uma previsão correta; é preciso prever melhor do que os outros. O prêmio vai para os dissidentes que não se deixaram enganar pelos erros comumente aceitos pela maioria. O que dá origem ao lucro do empresário é o atendimento de futuras necessidades que os seus concorrentes não souberam identificar. (MISES, 2010a, p. 985-986).

O trabalho do americano Israel Kirzner, “Competição e atividade empresarial”, apresenta o empresário não apenas como agente do progresso, mas algo exclusivo da economia de mercado, pois é nesta que existe o processo de descoberta que traz a obrigação de permanecer alerta para as necessidades dos consumidores (KIRZNER, 2012). Seu objetivo nessa obra é substituir a habitual análise econômica de equilíbrio de mercado por um entendimento de que o mercado funciona como um processo, sendo que este inicia o seu movimento diante da ignorância inicial de seus participantes e que segue com a interação da decisão destes (KIRZNER, 2012, p. 19–20).

O economista da Escola de Chicago, Milton Friedman (1912 – 2006), apresenta uma metodologia diferente da proposta pelo austríaco Mises. Esse último propôs que a teoria econômica era uma disciplina apriorística, ou seja, a validade das proposições é atingida por contemplação ao invés do uso de uma pesquisa empírica. A economia deveria partir da premissa de que os seres humanos agem, assim, Mises elabora seu estudo sobre a ciência da ação humana, a praxeologia (MISES, 2010a). Não seria possível usar métodos das ciências sociais por não existirem constantes básicas no comportamento humano e nem conduzir experimentos verdadeiramente controlados. Esses métodos seriam inadequados tanto para o estudo da praxeologia, como da economia e história (MISES, 2010a, p. 68), sendo que a história não permite o conhecimento de regras gerais, princípios ou leis (MISES, 2010a, p. 69). Sobre a tentativa de quantificar o resultado da ação humana, Mises declara que:

O conhecimento praxeológico permite prever com certeza apodítica as consequências de vários modos de agir. Mas, é claro, tal predição nunca pode implicar em aspectos quantitativos. Os problemas quantitativos, no campo da ação humana, só podem ser abordados pela compreensão. (MISES, 2010a, p. 152).

Ao contrário de Mises, Friedman defende uma economia positiva, com modelos baseados em hipóteses que podem ser provadas falsas. Em sua obra “Capitalismo e Liberdade”, Friedman afirma que o estado típico da humanidade é a tirania, servidão e miséria, sendo que o surgimento da liberdade política ocorre com o livre mercado e as instituições capitalistas no século XIX e XX (FRIEDMAN, 1984). Além de um fim em si própria, a liberdade econômica é indispensável para se obter a liberdade política, mas essa relação é complexa e não unilateral, segundo Friedman, pois o capitalismo não é sozinho uma condição suficiente para a existência da liberdade política. Friedman considera como papel de governo agir onde o mercado não pode fazer por si só, como arbitrar e pôr as regras em vigor (legislar), e em casos de difícil execução como nas situações de monopólios e outras imperfeições de mercado (como serviços de telefonia) e sobre os efeitos laterais (onde indivíduos tem efeitos sobre outros, sem possibilidade de punir ou recompensá-los, como poluição de um rio ou a administração de ruas) (FRIEDMAN, 1984). Ele admite, também, a ação sobre os irresponsáveis, o que denomina de justificação paternalista.

Rothbard critica Friedman, o qual considera um “libertário da corte do regime [...] [que] operou não como um oponente do estatismo e um defensor do livre mercado, mas sim como um tecnocrata que aconselha o estado a como ser mais eficiente na prática de suas perversidades” (ROTHBARD, 2002, p. 37;40, tradução nossa), o qual utilizaria “volumosas ladainhas matemática e estatísticas” (ROTHBARD, 2002, p. 45).

Ele afirma que o núcleo da Escola de Chicago, do qual o principal mentor é Henry Calvert Simons (1889 – 1946), possui ideias de *laissez-faire* inconsistentes e satíricas, com proibição de todo tipo de truste, igualitarismo compulsório e políticas proto-keynesiana de expansão das políticas fiscal e monetária durante recessões (ROTHBARD, 2002, p. 38). O austríaco expõe que Friedman reconhece o governo como principal fonte geradora de monopólios, pedindo o fim dessas intervenções, mas que esse acreditaria na existência de uma “concorrência perfeita” onde cada empresa é tão pequena que suas ações não afetariam a demanda e preços do produto e que seria preferível ao mundo da imperfeita concorrência de mercado (ROTHBARD, 2002, p. 39). Para Rothbard essa visão de mundo com concorrência perfeita é absurda, irreal e deplorável e oposta à da Escola Austríaca.

Da mesma forma que se desviou do extremismo da posição de Simons sobre os monopólios, mas manteve sua orientação original, Rothbard demonstra que permaneceu nos chicaguistas a concentração da estrutura tributária sobre o imposto de renda, o qual ele

considera o mais perverso dos impostos (ROTHBARD, 2002, p. 39). Isso derivaria do fato dessa Escola entender que a esfera ‘micro’ e ‘macro’ são separadas e independentes, sendo possível deixar a ‘micro’ com sua oferta e demanda livre e a ‘macro’, constituída pelos agregados econômicos ‘orçamento do governo’ e ‘política monetária’, sobre controle do governo, pois não seria possível nem desejável operarem sobre o livre mercado, devendo o governo manipular a economia para fins sociais, exercendo um controle essencial para a liberdade na esfera micro (ROTHBARD, 2002, p. 40). Isso soa como absurdo para Rothbard pelo fato da Escola Austríaca considerar as esferas “integradas e entrelaçadas” (ROTHBARD, 2002, p. 40), não sendo possível separá-las ou entregar a macro para o Estado mantendo a liberdade na micro. Essa conclusão decorreria de que “Qualquer tipo de imposto e, principalmente, o imposto sobre a renda, introduz roubo e confiscos sistemáticos na esfera micro formada pelo indivíduo, e gera efeitos infelizes e distorcivos em todo o sistema econômico” (ROTHBARD, 2002, p. 40, tradução nossa). Sobre esse aspecto de Friedman, Rothbard destaca a contribuição dele para que o imposto de renda nos Estados Unidos passasse a ser retido direto na fonte, ação iniciada durante a Segunda Guerra Mundial, e a proposta de um imposto de renda negativo, uma renda mínima anual para todos (ROTHBARD, 2002, p. 41).

Mantendo a visão de separação das esferas micro e macro de Irving Fisher (1867 – 1947), Friedman aponta que a solução para os ciclos econômicos, que ele considera uma dança aleatória dos níveis de preço consequente do livre mercado, está na atuação do governo sobre o macro para estabilizar essa dança. Trata-se de uma posição contrária à da Escola Austríaca, pois a não intervenção do governo levaria ao aumento constante da produtividade e oferta, levando a queda dos preços com o consequente aumento do poder de compra dos salários (ROTHBARD, 2002, p. 46–47). Esse tipo de pensamento de Fisher teria levado a busca do Banco Central americano (Federal Reserve System – Fed) de se manter os preços constantes na década de 1920, com suas políticas inflacionárias que contribuíram para a crise de 1929 e que foram ao longo da década de 1930 utilizadas como possível solução para a depressão, com expansão monetária pelo Fed e com gastos do governo, déficits orçamentários e grande obras públicas (ROTHBARD, 2002, p. 47–48).

Outros erros que Rothbard aponta é que Friedman seguiu Fisher no seu desejo de abolir o padrão-ouro, sendo essa entrega do poder monetário ao Estado um projeto inflacionário, e a proposta de vouchers dados pelo governo para alunos pagarem mensalidades em escolas privadas (ROTHBARD, 2002, p. 51).

Rothbard, como um defensor da não intervenção do Estado, assim resume a influência de Milton Friedman:

Portanto, nos dois campos macro vitais da tributação e da moeda, a influência de Milton Friedman tem sido enorme — muito maior do que em qualquer outra área — e quase uniformemente desastrosa do ponto de vista de um mercado genuinamente livre. Mas, mesmo no nível micro, onde sua influência foi menor e geralmente mais benéfica, Friedman forneceu aos intervencionistas uma brecha teórica tão larga quanto uma porta de celeiro. Friedman sustenta que é legítimo que o governo interfira no livre mercado sempre que as ações de alguém tiverem “efeitos de vizinhança”. Assim, se A fizer algo que beneficiará B, e se B não tiver como pagar por isso, os chicaguistas consideram ser isso um “defeito” do livre mercado, passando ser então a tarefa do governo ‘corrigir’ esse defeito tributando B para pagar A por esse ‘benefício’.” (ROTHBARD, 2002, p. 51, tradução nossa).

Observamos que diferentes autores, mesmo dentro do pensamento do liberalismo econômico, possuem perspectivas diversas sobre o grau de intervenção do Estado na economia. Entretanto, o que une os liberais é a visão de que a mão invisível do mercado, descrita por Adam Smith, possui um funcionamento tanto prático quanto ético mais adequado do que a ação do Estado seria capaz de proporcionar.

Trabalhos recentes têm discutido a importância da presença estatal para o desenvolvimento econômico. Em artigo sobre as inovações tecnológicas americanas do século XIX (ACEMOGLU; MOSCONA; ROBINSON, 2016), os autores concluíram existir uma forte associação do número de agência do correio em uma região e a quantidade de patentes realizados. Como solução para a redução da desigualdade mundial alguns autores propõem que “deve se concentrar em como equalizar a distribuição de ativos primários, incluindo capital humano, capital financeiro e poder de barganha, em vez de apenas discutir a redistribuição *ex post* por meio de impostos e transferências” (ALVAREDO *et al.*, 2017, tradução nossa), sendo preciso para isso a melhoria da educação, instituição de salário mínimo e tributação acentuadamente progressiva. Também discutindo a desigualdade e analisando o tamanho do governo, Guzi e Kahanec (2019) entendem a partir de seu estudo que a redistribuição governamental por meio de gastos é capaz de impactar na redução da desigualdade, mas salientam que somada a tributação pode distorcer incentivos econômicos. Outros estudos sugerem que existe uma relação não linear entre tamanho do governo e crescimento econômico, ou seja, uma curva em formato de U invertido (HAJAMINI; FALAHI, 2012; KIM; LIN; SHU-CHI, 2018) e partem para a busca de qual seria o tamanho ótimo de um governo.

Diante das diferentes visões apresentadas sobre os autores e escolas econômicas ao longo do tempo, de obras que apontavam na direção de um Estado que deveria buscar o total controle da economia, obras que defendiam a redução da intervenção econômica, até Rothbard

(2010) que defendia o fim do Estado, podemos passar a analisar o panorama brasileiro na relação do Estado com a atividade econômica.

3.1.3 Liberdade econômica no Brasil contemporâneo

O Governo Federal, em nota informativa emitida para mensurar os possíveis impactos da MP da Liberdade Econômica sobre o Produto Interno Bruto – PIB per capita e o emprego (BRASIL, 2019n), considerou cinco indicadores sobre liberdade econômica e ambiente de negócios. Foram utilizados no estudo apresentado na nota técnica os seguintes índices: de liberdade econômica (*Index of Economic Freedom*), da Heritage Foundation; de liberdade para iniciar um negócio (*Starting a business index*), da Fraser Institute; de qualidade regulatória (*Regulatory enforcement*) e da Restrição ao trabalho noturno, ambos do Doing Business e Banco Mundial; e de corrupção/propina (*extrapayments*) do World Justice Project.

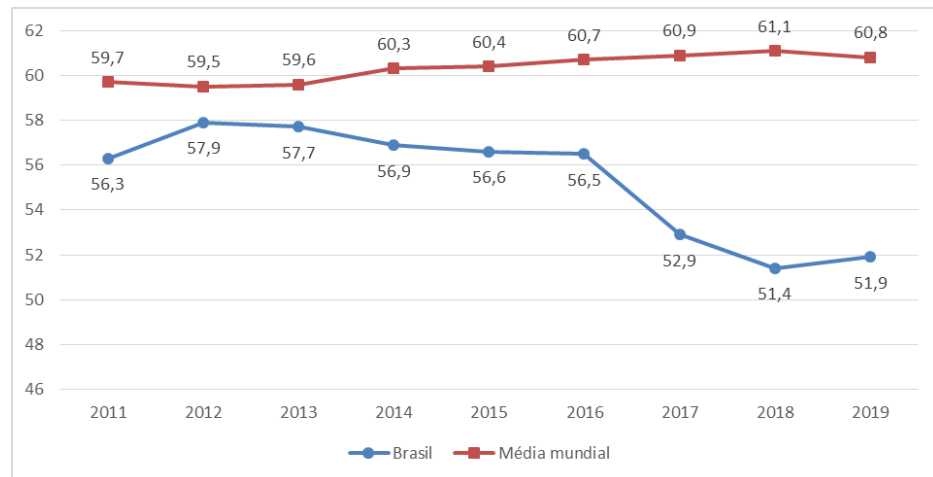
O Índice de Liberdade Econômica foi criado em 1995 por uma parceria do jornal norte-americano Wall Street Journal e a Heritage Foundation, uma organização de pesquisa com base em Washington DC.

Esse índice considera quatro categorias principais com três subcategorias em cada uma. O “Estado de direito” envolve direitos de propriedade, integridade do governo e eficiência judicial. O “Tamanho do governo” contém gastos do governo, carga tributária e saúde fiscal. Já a categoria “Eficiência regulatória” apresenta as subcategorias de liberdade comercial, liberdade de trabalho e liberdade monetária. Por fim, os “Mercados abertos” apresentam a liberdade de comércio exterior, a liberdade de investimentos e a liberdade financeira. Os países são agrupados em cinco grupos de acordo com a sua pontuação: livre (entre 80 e 100); majoritariamente livre (entre 70 e 79,9); moderadamente livre (entre 60 e 69,9); majoritariamente não-livre (entre 50 e 59,9); e reprimido (0 a 49,9). Cada critério tem o mesmo peso para computo do índice e as informações consideradas são as disponíveis até 30 de junho do ano anterior.

Apenas seis países entraram no primeiro grupo no índice de 2019 (HERITAGE, 2019a). Hong Kong, Cingapura, Nova Zelândia, Suíça, Austrália e Irlanda. O Brasil ocupou a posição 149, logo abaixo da Argentina, Ucrânia e Gâmbia, todos no grupo dos majoritariamente não-livres. O estudo apresentado na nota informativa da Medida Provisória (BRASIL, 2019n) aponta a estimativa do país subir 100 posições em relação ao ano de 2019, mas o que equivaleria

a apenas 20 posições se comparado com o maior valor brasileiro na série histórica, alcançado em 2003. Observa-se no Gráfico 1 que o Brasil, além de estar abaixo da média mundial, também apresentou uma tendência contrária, com queda no índice.

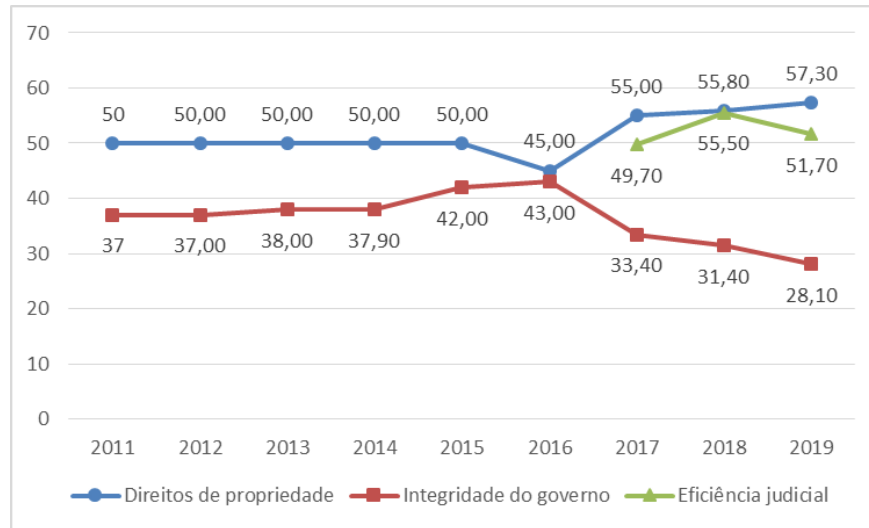
Gráfico 1 - Índice de liberdade econômica do Brasil e média mundial, Heritage, de 2011 a 2019



Fonte: Elaboração própria, adaptado de HERITAGE (HERITAGE, 2019a).

Na categoria de “Estado de Direito”, o Brasil em 2019 esteve um pouco melhor, estando em duas das três subcategorias melhor do que a média dos outros países. Na posição 71 em relação a direitos de propriedade e 57,3 pontos, esteve acima da média mundial de 52,3. Em integridade do governo, com 28,1, em 133º lugar, bem abaixo da média mundial de 41,5. A efetividade do seu judiciário fez com que o país também ficasse na 133ª colocação, mas acima da média mundial de 44,9, apresentando 51,7 pontos. Como demonstrado no Gráfico 2, o país apresentou um crescimento em direitos de propriedade no ano de 2017, mesmo ano em que se iniciou a queda a integridade do governo.

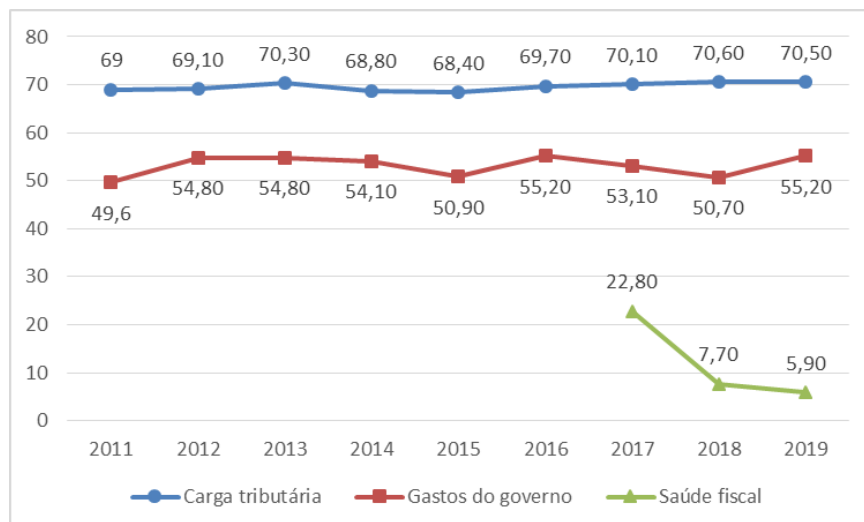
Gráfico 2 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Estado de direito”, Heritage, de 2011 a 2019



Fonte: Elaboração própria, adaptado de HERITAGE (HERITAGE, 2019a).

O “Tamanho do governo” demonstra que a presença do estado brasileiro é grande. Sua carga tributária encontra-se na posição de 139, com 70,5 pontos, abaixo da pontuação apresentada pela média mundial de 77,6. Os gastos do governo seguem essa mesma tendência, fazendo com que o país esteja em 130º e 55,2 pontos, bem abaixo da média mundial de 66. Já a saúde fiscal faz com que o país despencasse no ranking, ficando em 174º, na frente apenas do Bahrein. Com uma pontuação de apenas 5,9, frente a média mundial de 68,6. Enquanto a pontuação da carga tributária e dos gastos do governo tem apresentado pouca melhora nos últimos anos, a saúde fiscal, desde que começou a ser mensurada, teve forte queda, conforme Gráfico 3.

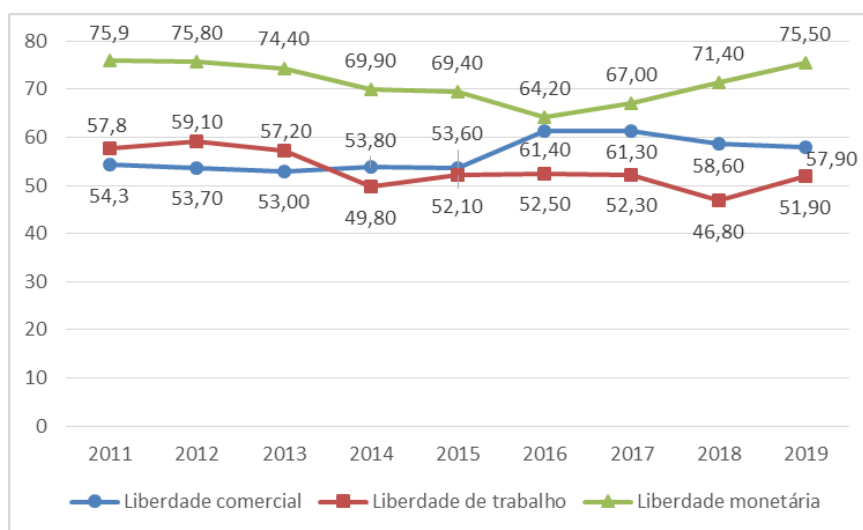
Gráfico 3 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Tamanho do governo”, Heritage, de 2011 a 2019



Fonte: Elaboração própria, adaptado de HERITAGE (HERITAGE, 2019a).

Quando se olha a “Eficiência regulatória” com base nesse índice de 2019, o Brasil também está ruim, porém mais próximo da média mundial. Ocupa a posição 119 em liberdade comercial, com 57,9 pontos frente a média de 63,5. A liberdade de trabalho com 51,9 pontos deixa o país na colocação 133 (média de 59,4). Já em liberdade monetária o Brasil está pouco abaixo da média mundial de 75,9, em 110º lugar com 75,5 pontos. O Gráfico 4 demonstra certa oscilação nessas subcategorias.

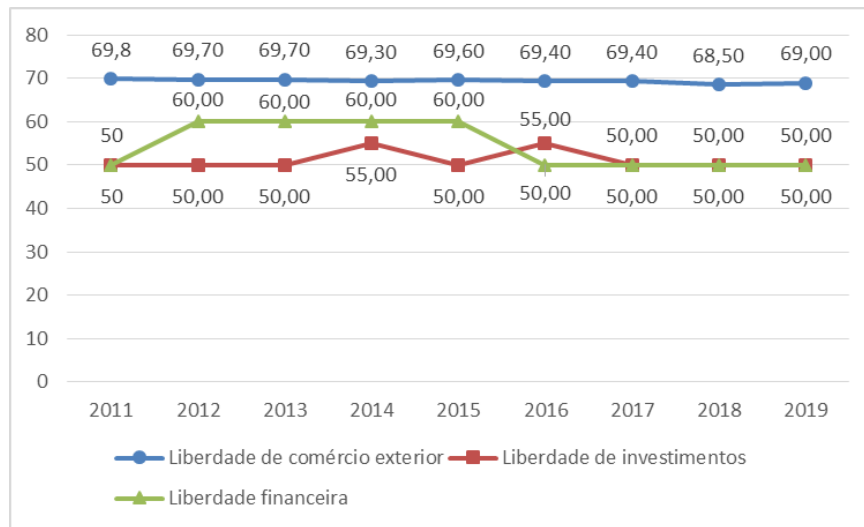
Gráfico 4 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Eficiência regulatória”, Heritage, de 2011 a 2019



Fonte: Elaboração própria, adaptado de HERITAGE (HERITAGE, 2019a).

Por fim, quando observada a categoria “Mercados abertos”, o Brasil está em 128º em relação à liberdade de comércio exterior, com 69 pontos contra uma média de 74,7. Pontua baixo (50) sobre a liberdade de investimentos que possui média mundial de 58,5. Entretanto, sua liberdade financeira está próxima da média mundial (50 contra 49), índice que apresentou queda em 2016, conforme Gráfico 5.

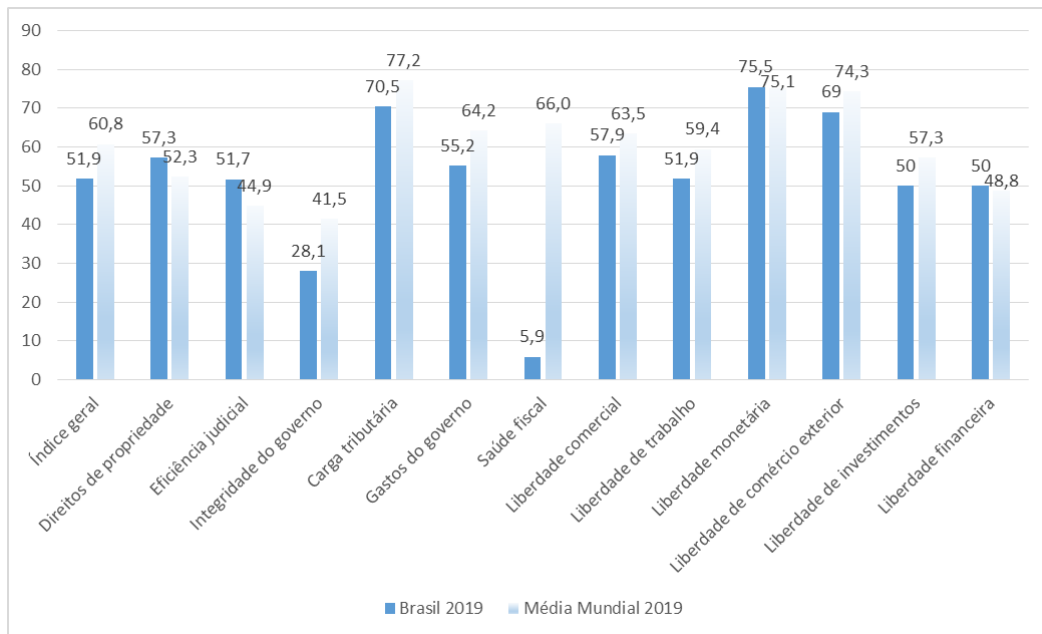
Gráfico 5 - Índice de liberdade econômica do Brasil por ano: subcategorias da categoria “Mercados abertos”, Heritage, de 2011 a 2019



Fonte: Elaboração própria, adaptado de HERITAGE (HERITAGE, 2019a).

O relatório de 2019 da Heritage (HERITAGE, 2019b) destaca sobre o “Estado de direito” que o país não tem registros de hipoteca padronizados; possui um judiciário independente, mas sobrecarregado, ineficiente e, por vezes, influenciável; e cita os escândalos de corrupção que abalaram a confiança nas instituições. Sobre o “Tamanho do governo” ressalta que a carga tributária corporativa é de 34% e a doméstica de 32,2%; os gastos do governo atingiram no respectivo ano 38,6% do PIB e os déficits orçamentários 9,1%, enquanto a dívida pública brasileira era de 84% do PIB. Os entraves burocráticos dificultam o início e expansão de negócios, assim como encarecem, sendo citados como problema de “Eficiência regulatória”. Também consta no item a rígida legislação trabalhista que dificultaria o crescimento do emprego e aumenta o custo extra salarial. Em relação a categoria “Mercados abertos” apresenta que o investimento também padece de entraves burocráticos e regulatórios, enfatiza a participação de bancos públicos em empréstimos e cita que a soma de importações e exportações correspondem a 24,1% do PIB, que a tarifa média aplicada é de 8% e que o país possuía em 30 de junho de 2018 o total de 634 medidas não tarifárias.

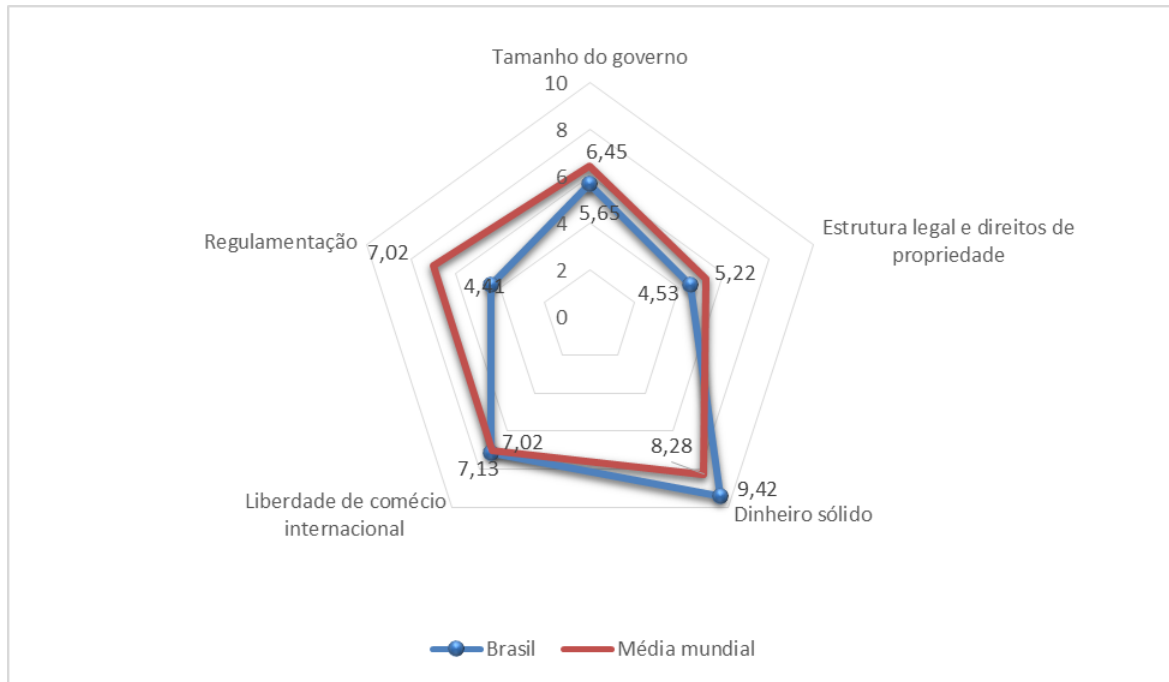
O Brasil, de acordo o Índice de Liberdade Econômica da Heritage de 2019, está acima da média mundial nas subcategorias de direitos de propriedade, eficiência judicial, liberdade monetária e liberdade financeira, como demonstra o Gráfico 6, ficando abaixo justamente naqueles que indicam a carga tributária, gastos e liberdade de comércio e trabalho.

Gráfico 6 - Índice de liberdade econômica do Brasil e média mundial por subcategorias, Heritage, 2019

Fonte: Elaboração própria, adaptado de HERITAGE (HERITAGE, 2019a).

O índice de facilidade para iniciar um negócio (*Starting a business index*), do Fraser Institute, é uma das 42 variáveis do índice geral desse instituto que compara a liberdade econômica entre diversos países. No ano de 2017 o Brasil apresentou uma pontuação de 9,27, abaixo de 98 países, mas acima da média de 9,15 dos 162 países do estudo. Esse resultado foi bem melhor do que o apresentado pelo Brasil no ano de 2011, quando ficou próximo dos últimos colocados na 140ª posição. Levando em consideração o índice geral de liberdade econômica desse estudo os cinco primeiros países são Hong Kong, Cingapura, Nova Zelândia, Suíça e Estados Unidos, o Brasil ficou em 120º no ano de 2017, logo abaixo de Vietnã, Equador, Guiana e Azerbaijão. Essa foi uma piora em relação à 2011, quando esteve na posição 106. As categorias consideradas nesse índice geral observam o tamanho do governo (gastos, impostos e empresas); estrutura legal e segurança dos direitos de propriedade; acesso a dinheiro sólido; liberdade de comércio internacional; e regulamentação de crédito, trabalho e negócios (FRASER INSTITUTE, 2020).

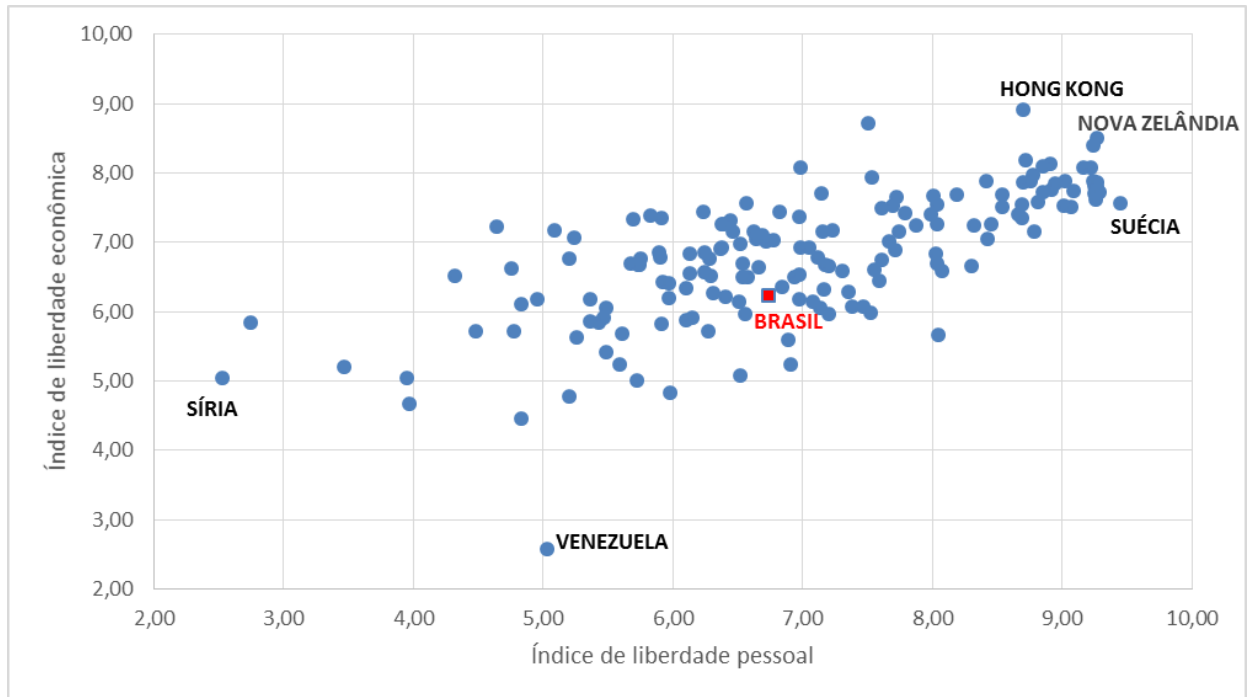
O Brasil está acima da média mundial em acesso a dinheiro sólido e próximo à média em liberdade de comércio internacional, como demonstrado no Gráfico 7, onde quanto mais próximo da pontuação 10, melhor.

Gráfico 7 - Índice de liberdade econômica, Fraser Institute, 2017

Fonte: Elaboração própria, dados do FRASER INSTITUTE (FRASER INSTITUTE, 2020).

Esse índice de liberdade econômica do Fraser Institute também é citado na Exposição de Motivos Interministerial da Medida Provisória de Liberdade Econômica, juntamente com o da Heritage Foundation/Wall Street Journal e o ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute.

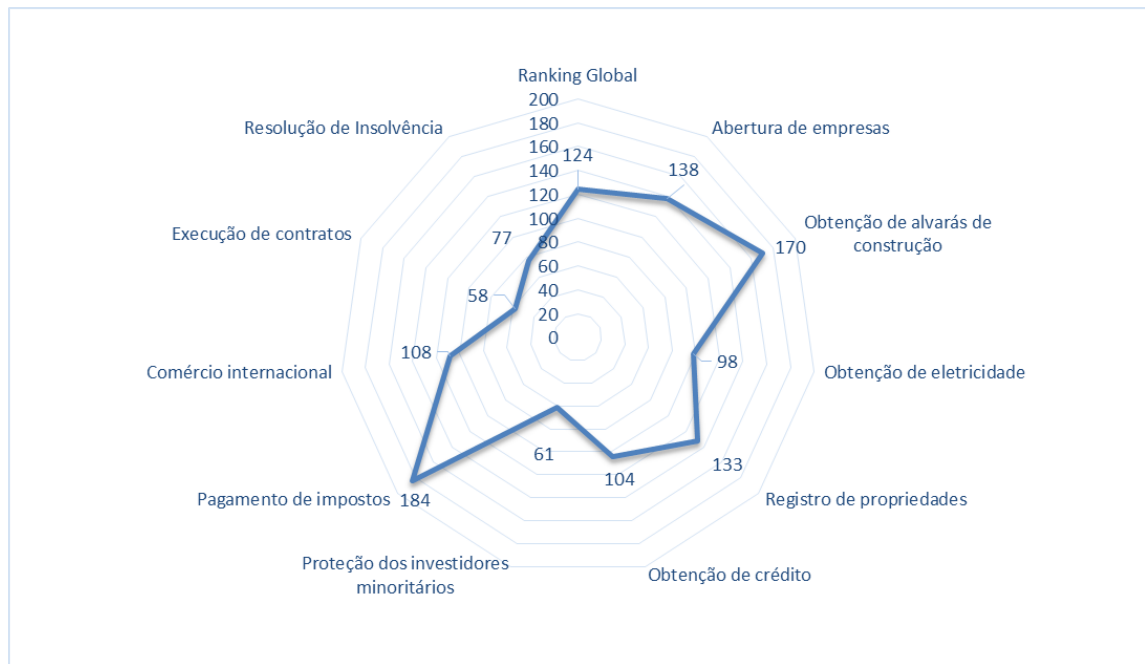
O Índice de Liberdade Humana do Cato Institute utiliza como base o estudo da liberdade pessoal, civil e econômica nos países. Essa liberdade é entendida como liberdade negativa ou ausência de restrição coercitiva, sendo composto por 76 indicadores das seguintes áreas: estado de direito; segurança e proteção; movimento; religião, associação; assembleia e sociedade civil; expressão e informação; identidade e relacionamentos; tamanho do governo; sistema jurídico e direitos de propriedade; acesso ao dinheiro sadio; liberdade de comércio internacional; regulamentação de crédito, trabalho e negócios. No seu relatório de 2019 com dados de 2017, o índice teve uma média de 6,89 pontos, sendo que o Brasil ficou em 109º de 162 países. Considerando o desmembramento das duas categorias que compõem essa média do índice, o país ficou em 88º em liberdade pessoal e 120º em liberdade econômica. Podemos observar no Gráfico 8, com o Brasil em destaque, o cruzamento dos índices de liberdade econômica e pessoal, sendo citados os países que estão em cada extremo (CATO INSTITUTE, 2020).

Gráfico 8 - Índice de liberdade pessoal e econômica, Cato Institute, 2017

Fonte: Elaboração própria, dados do CATO INSTITUTE (CATO INSTITUTE, 2020).

Os dois indicadores do Banco Mundial citados na nota do governo federal são do projeto Doing Business, que busca mensurar a regulamentação do ambiente de negócios nos países. No ranking global de 2020 o Brasil fica em 124º de 190 países. Esse índice considera alguns conjuntos de indicadores: abertura de empresas; obtenção de alvarás de construção; obtenção de eletricidade; registro de propriedades; obtenção de crédito; proteção dos investidores minoritários; pagamento de impostos; comércio internacional; execução de contratos e resolução de insolvências. O Gráfico 9 apresenta a colocação do Brasil (quanto maior pior) entre os 190 países desse estudo realizado em 2020 com dados da coleta concluída em maio de 2019. O estudo também aborda outras duas categorias que não são contabilizadas no índice geral e que não geram classificação dos países: a contratação com o governo e a contratação de trabalhadores. Um dos indicadores que compõem esse último está o índice de presença de restrição ao trabalho noturno. Em 2020, 42 dos locais pesquisados possuíam restrições (incluindo Rio de Janeiro e São Paulo) e 160 não apresentavam (DOING BUSINESS, 2020).

Gráfico 9 - Índice de Regulamentação do Ambiente de Negócios no Brasil, Doing Business, dados de 2019 presentes no relatório 2020



Fonte: Elaborado a partir dos dados do DOING BUSINESS (DOING BUSINESS, 2020).

Por fim, o último indicador da nota que apresenta os impactos esperados da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é o de corrupção do World Justice Project, uma organização de promoção do estado de direito. Esse é um dos critérios de composição do índice de estado de direito, onde o Brasil ocupou a posição 58 de 126 países em 2019. O fator de ausência de corrupção, deixa o Brasil entre o Sri Lanka e Rússia, na 67ª colocação (WORLD JUSTICE PROJECT, 2020). Ele considera se funcionários do governo (executivo, legislativo, judiciário, polícia e forças armadas) utilizam de seus cargos públicos para ganhos privados, seja por suborno, influência indevida ou apropriação de recursos (WORLD JUSTICE PROJECT, 2019).

Considerando os índices apresentados, percebe-se que pelos critérios expostos nesses estudos o Brasil encontra-se abaixo da média dos países em fatores relacionados à liberdade econômica.

Assim, é necessária a análise do conteúdo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica para compreender os seus possíveis impactos em melhorar a liberdade econômica no Brasil e, conseqüentemente, no posicionamento do país nos rankings dos índices internacionais citados.

3.1.4 Conteúdo e tramitação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

O instrumento da medida provisória é um ato unipessoal do presidente da República, previsto no artigo 62 da Constituição Federal, devendo ser utilizado em situações de relevância e urgência. Com força de lei, produz efeitos imediatos, mas deve ser submetida imediatamente ao Congresso Nacional para aprovação e transformação definitiva em lei.

A vigência de uma medida provisória é de 60 dias, prorrogáveis por igual período. Após 45 dias, se não ocorrer a aprovação, a MP tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara dos Deputados ou Senado Federal) até que seja votada. Criada a Comissão Mista de deputados e senadores, deverá ser aprovado um parecer que será submetido para apreciação no plenário da Câmara dos Deputados e, depois, do Senado Federal. Se não ocorrerem emendas, a MP se transforma em lei e é promulgada. Caso contrário, torna-se um Projeto de Lei de Conversão – PLV a ser enviado para sanção presidencial, podendo o presidente vetar o texto parcial ou integralmente. Caso a Câmara dos Deputados ou Senado Federal rejeitem a MP ou, diante do decurso do prazo de vigência, ela perca a eficácia, deverão os parlamentares editarem um decreto legislativo para tratar dos efeitos oriundos do tempo em que esteve vigente.

Em 30/04/2019 foi editada a Medida Provisória nº 881. Conforme a sua ementa, ela institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências.

O Ministério da Economia, a Advocacia-Geral da União e o Ministério da Justiça e Segurança Pública submeteram ao Presidente da República, em 11 de abril de 2019, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00083/2019. Segundo essa EMI, a liberdade econômica é “a extensão da conquista humana do Estado de Direito e dos direitos humanos clássicos e todas as suas implicações, em oposição ao absolutismo, aplicada às relações econômicas” (BRASIL, 2019p, p. 01).

A apresentação elaborada pela Diretoria Executiva da Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia (BRASIL, 2019m), informa que as premissas para a MP foram a igualdade de oportunidades para pequenas e médias empresas, foco do estado nas situações de risco e respeito ao federalismo, buscando a desburocratização e simplificação para os pequenos empreendedores.

Assim, a Medida Provisória 881/2019 apresenta entre seus 19 artigos iniciais medidas para: o fim de autorização prévia para atividades econômicas de baixo risco; a liberdade de horário e dia para produzir, empregar e gerar renda; que os preços de produtos e serviços sejam livremente definidos pelo mercado; estabelecer efeito vinculante das decisões administrativas; estabelecer boa-fé no direito civil, empresarial, econômico e urbanístico; afastar efeito de normas infralegais desatualizadas; garantir imunidade burocrática para inovar; respeitar os contratos empresariais privados; fixação de prazo e aprovação tácita caso a Administração não se pronuncie; e fim da guarda de papel para comprovações (BRASIL, 2019l).

Em 03/07/2019 foi emitida uma Nota Informativa pela Secretaria de Política Econômica que estimou o efeito no longo prazo (10 a 15 anos) de 7% no PIB per capita e de 4% na população ocupada, um acréscimo de 0,4% a 0,7% no crescimento médio anual, além de subir 100 posições no ranking de liberdade econômica da *Heritage Foundation* em relação à posição de 2019 (BRASIL, 2019n).

A Comissão Mista deve ser designada pelo Presidente do Congresso Nacional em até 48 horas após a publicação da MP, sendo constituída por 12 senadores e 12 deputados, com igual quantidade de suplentes, totalizando 48 congressistas (BRASIL, 2022a). Ela deve analisar se a MP apresentada possui relevância e urgência, seu mérito e a adequação financeira e orçamentária. O Presidente da Comissão pode indeferir emendas que considere estranhas ao texto original.

Foi designada em 3 de maio de 2019 a Comissão responsável por emitir parecer sobre a Medida Provisória da Liberdade Econômica. O prazo para submissão das emendas foi até o dia 6 de maio, sendo apresentadas 301 no total (BRASIL, 2019n).

Em 13/05/2019 foi emitida a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2019 (BRASIL, 2019a) que esclareceu a inexistência de repercussão fiscal quantificável, não havendo incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes. Essa Nota esclareceu apenas que não existiam impacto em termo de despesas, não quantificando efeitos positivos oriundos da MP.

A primeira reunião da Comissão foi realizada em 18/06/2019. Em 26 de junho foi realizada audiência pública (2ª reunião da Comissão) com os seguintes convidados: Fernando Boarato Meneguim - Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor; Larissa Moreira Costa - Gerente-Interina da Unidade de Assessoria Jurídica do Sebrae; Antonio Carlos

Negrão - Diretor Jurídico da Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN; Maria Beatriz Palatinus Milliet - Diretora de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação; Rodrigo Xavier Leonardo - Professor da Universidade Federal do Paraná; Fabiano Souza - Secretário de Fazenda de Araguaína-TO; Mauricio Antonio Ungari Da Costa - Vice-Presidente da Associação Brasileira de Supermercados - ABRAS; José Levi Do Amaral Junior - Procurador Geral da Fazenda Nacional; Eudes Sippel - Consultor da Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Noemia Aparecida Garcia Porto - Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho; Paulo Antonio Spencer Uebel - Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital; João Accioly - Advogado e mestre em Economia; Hércules Benício - Tabelião e Registrador do Distrito Federal.

O Relator apresentou seu relatório em 09/07/2019, na terceira reunião da Comissão, quando foi concedido vista coletiva da matéria e suspendeu a reunião até o dia 11/07, data na qual o Relator fez uma complementação de voto.

Nessa data foi aprovado o relatório apresentado pelo Relator o qual conclui pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 881, de 2019; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP e das trezentas e uma Emendas apresentadas; pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da MP e das 301 emendas apresentadas; e no mérito, pela aprovação da Medida Provisória, e de 81 emendas. Em seguida, foi aprovado o Parecer na Comissão.

A Medida Provisória 881/2019 foi enviada para a Presidência da Câmara dos Deputados no dia 19/07/2019, sendo apresentadas 4 emendas aglutinativas (EMA)³. Em 14/08/2019 foi aprovada a redação final assinada pelo Relator, Deputado Jerônimo Goergen (PP-RS), sendo remetida ao Senado Federal no dia seguinte. Após a retirada de trechos do artigo da Medida Provisória que modificava o Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), em 21/08/2019 foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão nº 21/2019, o qual foi remetido ao Presidente da República no dia 04/09/2019, com prazo até o dia 24/09/2019 para a sanção presidencial.

O presidente da República, Sr. Jair Messias Bolsonaro sancionou o Projeto de Lei de Conversão no dia 20/09/2019, com quatro vetos, pois permitir o teste de novos produtos ou

³ Termo próprio da Câmara dos Deputados, emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

serviços sem ato de liberação poderia colocar em risco a saúde e segurança dos consumidores; possibilitaria aprovação automática para licenças ambientais; outro criava um regime tributário paralelo; e um último previa o prazo de 90 dias para validade da lei. Assim, o Lei nº 13.874 passou a vigorar em 20 de setembro de 2019, instituindo a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelecendo garantias de livre mercado no ambiente econômico brasileiro.

O Capítulo I da nova lei traz as “Disposições Gerais”, instituindo a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, versando sobre sua aplicação e seus princípios. Dentre os princípios que norteiam a Medida Provisória 881/2019, os três iniciais sofreram apenas adaptações de texto e foi acrescentado um quarto princípio. São eles: I – a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; II – a boa-fé do particular perante o poder público; III – a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e IV – o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. Este quarto inciso sobre a vulnerabilidade ficou condicionado à regulamentação futura sobre critérios para seu afastamento, sendo que essa vulnerabilidade não seria reconhecida diante de má-fé, hipersuficiência⁴ ou reincidência em seus erros (BRASIL, 2019k).

Os doze direitos estão expressos no Capítulo II, “Da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”. Os direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, elencados na Lei observam o disposto no parágrafo único do artigo 170 da Constituição Federal, o qual afirma que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei, constando no texto que são essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico do País. Entre os inicialmente propostos pelo Governo e os aprovados no Senado Federal, ocorreram principalmente adequações textuais e alterações pontuais. Resumidamente, são esses os direitos previstos: I – desenvolver atividade econômica de baixo risco sem atos de liberação (ato do Poder Executivo federal classificou as atividades, o qual tem validade na ausência de legislação dos outros entes); II – em qualquer dia e horário; III – definir preços em mercado não regulados; IV – receber tratamento isonômico quanto a atos de liberação (necessário regulamento); V – boa-fé nos atos com dúvidas de interpretação resolvidas de forma que preservem a autonomia privada; VI – desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas (necessário regulamento); VII – testar e oferecer produtos para grupo restrito sem necessidade de liberação; VIII –

⁴ Empregado que recebe salário superior ao dobro do teto do benefício previdenciário e tem curso superior completo (artigo 444, parágrafo único do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - CLT) (BRASIL, 2019g)

negócios jurídicos empresariais paritários serão objetos de livre estipulação das partes; IX – prazo para liberação da atividade pelo órgão com aprovação tácita se transcorrido; X – arquivar documentos por meio de microfilme ou digital; XI - não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico (incluída por emenda); XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em Lei (incluída por emenda).

O Capítulo III trata “Das Garantias de Livre Iniciativa”, apontando meios de evitar-se o abuso regulatório, sendo este um dever da administração pública. Cria-se a figura do abuso regulatório. A administração não deve, em suma, nas suas regulamentações: I – criar reserva de mercado (ao favorecer determinado grupo); II – redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores; III – exigir especificação técnica desnecessária; IV – redigir enunciados que impeçam ou retardem inovações; V – aumentar custos de transação sem demonstração dos benefícios; VI – criar demanda artificial; VII – introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; VIII – restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico; IX – exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos da isenção para baixo risco (incluído por emenda).

Em “Da Análise do Impacto Regulatório”, Capítulo IV, é disposto que propostas de edição ou alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico (necessária regulamentação).

Nas “Das Alterações Legislativas e Disposições Finais”, Capítulo V, extingue-se o Fundo Soberano do Brasil – FSB e apresenta outras modificações nas leis em conformidade com os artigos anteriores. Entre os destaques estão a possibilidade de constituir sociedade limitada com apenas uma pessoa; a emissão da carteira de trabalho preferencialmente eletrônica; a obrigatoriedade de registro de entrada e saída somente em empresas com mais de vinte funcionários (antes era a partir de dez); e que o patrimônio social das empresas responderá pelas dívidas sem confundir com patrimônio do titular.

Incluído por emenda, o Capítulo X, “Do Fundo de Investimento”, criou um marco regulatório para esses fundos, com regras que agilizam a emissão e reduzem custos da operação.

Com isso, ocorreram alterações nas Leis 10.406/ 2002 (Código Civil); 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas); 11.598/2007 (registro de empresários); 12.682/2012 (Lei de Digitalização); 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), 10.522/2002 (Cadastro Informativo dos créditos não quitados); 8.934/1994 (Registro Público de Empresas Mercantis); o Decreto-Lei nº 9.760/1946 (bens imóveis da União); e o Decreto-Lei nº 5.452/1943 (CLT). E revoga a Lei Delegada nº 4/1962 (intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo); a Lei nº 11.887/2008 (Fundo Soberano do Brasil); e do Decreto-Lei nº 73/1966 (Sistema Nacional de Seguros Privados).

Este estudo não tem como objetivo adentrar em detalhes sobre cada ponto apresentado na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica ou se aprofundar nas questões legais. Serão abordados mais adiante os detalhes sobre o processo político, atores envolvidos e análise das emendas rejeitadas e aprovadas. Entretanto, é importante destacar que alguns pontos da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica foram posteriormente regulamentados, tais como: o desenvolvimento de atividade econômica de baixo risco (Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019); desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e serviços quando normas estiverem desatualizadas (Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020); prazo para liberação da atividade pelo órgão com aprovação tácita se transcorrido (Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019); arquivar documentos por meio de microfilme ou digital (Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020); e análise de impactos econômicos (Decreto Federal nº 10.411, de 30 de junho de 2020).

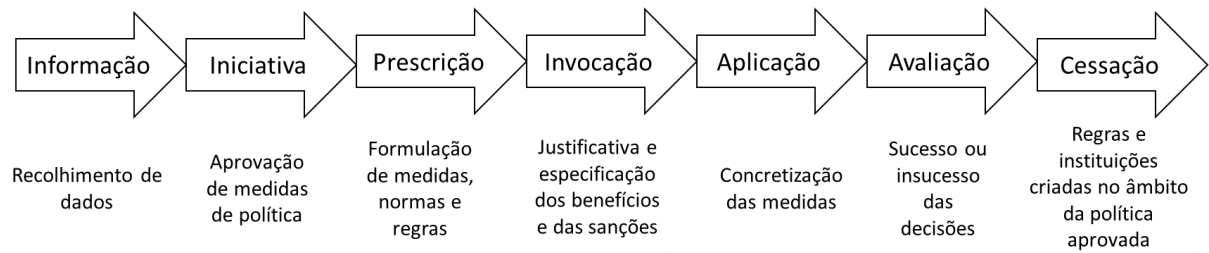
3.2 Formação da agenda de políticas governamentais

3.2.1 Análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas é uma ciência social que se desenvolveu a partir de quadros teóricos e conceitos de outras disciplinas, tendo como objeto a ação pública, e traz não somente contribuição da ciência política, mas da economia, da psicologia, da sociologia, da história e dos estudos das organizações (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 12). É a área de estudo que envolve a compreensão dos problemas que as decisões do governo pretendem resolver, os programas de ação destes, quais as soluções formuladas e as circunstâncias em que as políticas são implementadas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 11). Enquanto a ciência política se preocupa com questões clássicas de poder, essa área analisa a atividade governamental e entende que a política pública é um objeto complexo, o qual envolve diversas dimensões, com muitos níveis de ação, decisão e atores participantes, que além de atuarem dentro de instituições e contextos particulares, não visam somente a processos de poder e a distribuição de recursos, mas também a resolução de problemas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 12). As ideias fazem parte da tomada de decisão e compreender as políticas públicas apenas pelos conceitos dos cientistas políticos de poder, influência, pressão e estratégica não é suficiente (KINGDON, 2003, p. 125).

Enquanto nos Estados Unidos o campo disciplinar de análise de políticas públicas surge no pós-guerra, nos anos 1950, na Europa tem início apenas nos anos 1980. Harold Lasswell introduziu a expressão “análise de políticas públicas” (*policy analysis*) e estabeleceu etapas do processo político, descritas na Figura 3, que foram o ponto de partida para praticamente todos os modelos que vieram depois. Tendo uma visão normativa e aplicada, Lasswell procurou criar uma ciência que possibilitaria a formulação e concretização das políticas de forma racional e com base em conhecimento (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 14).

Figura 3 - Sete categorias de análise de políticas públicas do modelo de Lasswell



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Araújo e Rodrigues (2017).

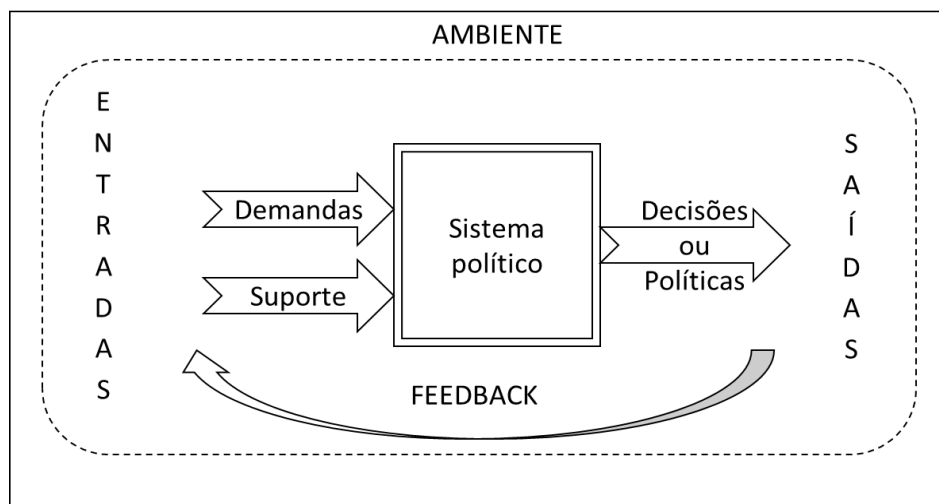
No final de década de 1950, Herbert Simon deu uma importante contribuição ao campo de análise de políticas públicas, assim como para outras áreas, ao desenvolver o conceito de “racionalidade limitada dos decisores políticos” (*bounded rationality*), limitação essa que decorreria de diversos fatores (conhecimento incompleto, mudanças, tempo para tomada de decisão, memória, valores e interesses, por exemplo), mas que determinadas condições, como conhecimento e informações, poderiam ajudar à racionalização das escolhas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 14).

Charles Lindblom, em 1959, apresentou em seu modelo de tomada de decisão uma abordagem partindo de que a possibilidade de manobra dos decisores é limitada, denominada de “método das comparações sucessivas” ou “incrementalista”, que considera que ocorrem uma sucessão de mudanças incrementais nesse processo: “A política não é feita de uma só vez; é feita e refeita infinitamente. A formulação de políticas é um processo de aproximação sucessiva a alguns objetivos desejados, no qual o que é desejado continua mudando.” (LINDBLOM, 1959, p. 86, tradução nossa). Crítico do modelo sequencial de Lasswell e da racionalidade de Simon, seu modelo analítico prevê que: (i) sequencias passadas de etapas de políticas fornecem conhecimento sobre consequências de etapas semelhantes; (ii) grandes saltos exigiriam previsões além do conhecimento e não se espera que a política seja uma solução final para um problema, mas a decisão é apenas um passo que, se obtido o sucesso, possa ser rapidamente seguido por outros passos; (iii) seja possível testar previsões anteriores conforme se avança para a etapa posterior, além de remediar erros do passado com rapidez (LINDBLOM, 1959, p. 86). Lindblom contribuiu “[...] para o desenvolvimento da análise das políticas públicas como processo político” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 15).

A abordagem de análise sistêmica de David Easton (1957) propõe que o processo político é um sistema cujos componentes devem ser analisados em conjunto. Os dois elementos de entrada desse sistema, demandas e suporte, tornam o sistema dinâmico, são uma chamada para o processamento e fornecem energia para que se continue em funcionamento. As demandas

surgem externamente, no ambiente em que o sistema se encontra (como ecologia, economia, cultura, personalidade, estrutura social e demográfica que modelam a forma como essas demandas internas chegam ao sistema político) ou diante de pressões internas ao sistema (*withinputs*). Porém, demandas são matérias brutas no sistema, necessitando de energia (suporte) para serem satisfeitas. Essas entradas (demandas mais suportes) são processos e tem-se as decisões políticas como respostas, podendo ocorrer um retorno (*feedback*) para a entrada, tornando o sistema cíclico, como demonstrado na Figura 4.

Figura 4 - Análise sistêmica de políticas públicas do modelo de Easton



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Easton (1957, p. 384).

A partir da proposta de Lasswell, vários autores exploraram a ideia de modelo sequencial ou do ciclo político (etapas em um ciclo político que se repete) com propostas alternativas. Entretanto, apresentavam em comum quatro etapas, presentes na Figura 5: definição de problema e agendamento (causas de entrada do problema na agenda, contexto e processo em que surge – o problema se transforma em um problema político); formulação das medidas de política e legitimação da decisão (processo de decisão, criação de argumentos, escolha entre alternativas e formação de base de apoio); implementação (mobilização de recursos e concretização); e avaliação e mudança (acompanhamento para mensurar efeitos e impactos, com mudanças que geram *feedback* reiniciando o ciclo).

Figura 5 - Modelo sequencial ou do ciclo político



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Araújo e Rodrigues (2017).

Alguns autores, como Kingdon (2003) criticam esse modelo sequencial por ser uma forma restrita e artificial de se compreender a formação da política pública. Para Kingdon (2003) as alternativas já são debatidas antes mesmo do surgimento de uma oportunidade para que entrem na agenda, ou seja, não se pode pensar em um processo ordenado.

Procurando ilustrar os grupos de teses e teorias do campo de políticas públicas, Peter John (2015) considera três idades distintas: a primeira seria o período clássico em que ocorreram estudos de tomadas de decisão e racionalidade; o segundo trouxe abordagens sintéticas mesclando teorias de tomada de decisão com formação de agenda; e o último, que estaria em construção, seria a idade da economia política comparada, combinando modelos e métodos das relações internacionais e políticas comparativas para aplicação nas políticas públicas. Nesse último, estudos recentes têm utilizado modelos da economia política e estatísticas para responder a determinadas questões.

As teorias sintéticas como a dos múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado enfatizam o papel das ideias, articulada aos atores e instituições. Como boa parte da construção da política pública ocorre nos subsistemas, as áreas setoriais são importantes. Dado isso, é preciso compreender como esses atores interagem entre si, constroem imagens, suas percepções e entendimentos sobre determinadas questões de políticas públicas e como agem para influenciar os outros nos processos de tomada de decisão (BARCELOS, 2015).

Faria (2003) agrupa em cinco as vertentes teóricas da área de análise de políticas públicas: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos

grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento. Ele endossa a classificação de Peter John do conhecimento como uma variável independente, sendo não algo endógeno ao processo político ou apenas uma entrada (*input*), mas uma “instrumentalização de dados, ideias e argumentos” (FARIA, 2003, p. 22).

A análise do processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) procura identificar como uma questão específica ganha importância em determinado momento, tendo atenção do governo e entrando na sua agenda (CAPELLA, 2006).

Importante esclarecer que uma agenda governamental é diferente de agendas de decisão. Enquanto a agenda governamental é composta dos assuntos que tanto governo como aqueles que o cercam estão atentos, a agenda de decisão inclui assuntos que já estão sendo posicionados para ação. Enquanto os itens da agenda governamental muitas vezes são preocupações com problemas ainda sem soluções alocadas, os da agenda de decisão já encontra essa alternativa viável disponível (KINGDON, 2003, p. 142).

Dentre os modelos existentes já apresentados, dois modelos se destacam em explicar como essas agendas são formuladas e alteradas, trazendo importantes ferramentas de análise: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones (CAPELLA, 2006).

Conforme ressaltado por Alves *et al.* (2016, p. 69-70), os modelos apresentam similaridades, como a abordagem do processo decisório com ênfase nas ideias que movem soluções e problemas, sem uma relação de causa e efeito, mas de independência; além de se complementarem: o modelo de Equilíbrio Pontuado, por exemplo, traz a análise da dinâmica institucional.

Três abordagens dominam o estudo de políticas públicas, os modelos de Kingdon (principalmente), Baumgartner e Jones e Sabatier e Jenkins-Smith, respectivamente, não sendo formuladas novas teorias essenciais sobre mudanças em políticas públicas (JOHN, 2015, p. 12-13).

John Kingdon (2003) desenvolveu em sua obra de referência *Agendas, Alternatives and Public Policies* (KINGDON, 2003) o modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Framework*). Através da realização de centenas de entrevistas e estudos de caso na década de 1970, Kingdon desenvolveu um modelo para responder três questões: (i) Por que decisores políticos focam a sua atenção em um assunto em detrimento de outros; (ii) Como e por que as agendas políticas são alteradas ao longo do tempo; (iii) Como esses decisores escolhem soluções entre tantas alternativas. Assim, Kingdon (2003) apresentou um modelo onde três fluxos (problemas, soluções e da política) fluem autonomamente com suas próprias regras e dinâmicas, que quando convergem abrem uma janela de oportunidade política. Nesse processo é essencial a comunidade política constituída por membros de diferentes grupos que possuem interesse em um tema e são responsáveis pela construção e divulgação de ideias e os empreendedores políticos, que mediam e negociam processos de agendamento.

As críticas a esse modelo residem, principalmente, na questão da autonomia entre os fluxos (sugerindo que seriam interdependentes, com ações em um impactando os outros) e a pouca atenção dada ao contexto institucional (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017, p. 23–24).

Outro modelo foi desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones. O modelo do equilíbrio interrompido (*Punctuated Equilibrium Theory*) entende que a compreensão do processo político passa pela análise das condições de estabilidade e da mudança, as crises ocorrem, mas a estabilidade predomina. Dessa forma, os processos políticos se caracterizam por estabilidade e incrementalismo, o qual é interrompido ou pontuado, eventualmente, por mudanças de larga escala (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 2007). John (2015, p. 12) critica as limitações do modelo pelo risco de descrever mais os efeitos da mudança política do que as suas causas.

Já quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) foi proposto na década de 1980 por Paul Sabatier e Jenkins-Smith, como forma de criar uma explicação para fatores e dinâmicas que afetam o processo político, com uma alternativa ao modelo das etapas e com a integração das abordagens *top-down* (de cima para baixo, com uma cadeia de comando coordenando e controlando) e *bottom-up* (de baixo para cima, com a burocracia de nível de rua elemento determinante do sucesso) da implementação de políticas. Esse modelo tem como unidade de análise o subsistema político, onde encontram-se um conjunto de atores — como membros de diferentes níveis políticos e administrativos do governo, analistas, grupos de interesse, acadêmicos, *think tanks*,

investigadores e jornalistas — que compartilham o sistema de crenças e que se interessam por uma área, buscando influenciar o seu desenvolvimento político. Quando agem em sintonia para atingir objetivos políticos, está formada uma coligação de causa ou interesse (*advocacy coalition*). Assim, é o modelo de coalizões de defesa. Ao contrário de abordagens como a de Kingdon que enfatiza a importância de fatores externos, o modelo de coalizações de defesa argumenta que esses são condições necessárias, mas não são sozinhos suficientes para mudanças políticas (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 198).

O nome do modelo de Kingdon (*Multiple Streams Model*) encontra-se por vezes traduzido na literatura como “múltiplos fluxos”, “fluxos múltiplos”, “múltiplas correntes” ou “correntes múltiplas”. Nesse trabalho será adotado como padrão “múltiplos fluxos”.

3.2.2 Modelo de múltiplos fluxos

Kingdon (2003) procura explicar como as pessoas dentro e em volta do governo prestam atenção em determinado momento a alguns assuntos e não a outros, indo além de simplesmente aceitar que foi somente uma ideia cuja hora chegou. O autor chama a atenção de que sabemos mais sobre como as questões são eliminadas do que sobre como elas vieram a ser parte da agenda governamental. Observando a política pública como um conjunto de processos com (1) definição da agenda, (2) definição de alternativas, (3) escolha autoritária entre as alternativas, e (4) implementação da decisão, Kingdon (2003) concentra seu estudo nos dois primeiros desses (*agenda-setting* e *policy formulation*). Mas é importante destacar que o sucesso em um desses processos não garante o sucesso no outro, por exemplo, um item pode entrar na agenda do governo e, posteriormente, não ser aprovada a legislação referente, ou a implementação não ser realizada como previsto inicialmente (KINGDON, 2003, p. 3).

Sua pesquisa para o livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies* foi baseada no estudo de políticas de saúde e transporte dos Estados Unidos, com a realização de 247 entrevistas entre os anos de 1976 e 1979, estudos de caso e informações sobre assuntos que estavam atualmente em destaque, de fontes como audiências no Congresso Nacional e relatórios de comitês, mensagens do Presidente, plataformas de partidos, cobertura da imprensa e dados de opinião pública.

Kingdon critica algumas abordagens que são utilizadas para compreensão dos processos políticos (rastrear origem das iniciativas; tomada de decisão abrangente e racional; e

incrementalismo) por possuírem limitações (KINGDON, 2003). A busca por origens das políticas públicas acaba sendo fútil, pois as ideias podem vir de qualquer lugar, e as suas origens envolvem uma regressão infinita. A formulação abrangente e racional de políticas é praticamente impraticável, embora haja ocasiões em que é encontrada. Já o incrementalismo — onde tomadores de decisão fazem ajustes marginais no comportamento atual e, assim, a política muda gradualmente, em pequenos passos — descreve partes das mudanças de política, mas não descreve a mudança de agenda mais descontínua ou súbita.

A agenda é conceituada por Kingdon (2003) como a lista de assuntos ou problemas que funcionários do governo e de fora, mas associados às autoridades, estão prestando atenção a qualquer momento. É o foco da atenção. Para o autor, dois fatores podem afetar a definição da agenda e a especificação das alternativas: os participantes ativos e os processos pelos quais os itens de agenda e alternativas ganham destaque (KINGDON, 2003, p. 15). Ele aponta três fluxos de processos que influenciam a agenda: a inexorável marcha dos problemas que pressionam o sistema (reconhecimento do problema); o processo de acumulação gradual de conhecimento e perspectivas entre os especialistas e a geração de propostas por eles (geração de propostas de políticas públicas); e os processos políticos (eventos políticos). Assim, temos os três fluxos definidos por Kingdon: fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político.

O modelo “lata de lixo” (*garbage can*) é adotado por Kingdon (2003) para explicar o estabelecimento da agenda e a geração de alternativas. Esse modelo da “lata de lixo” foi desenvolvido originalmente por Cohen, March e Olsen (1972) para explicar o processo de tomada de decisão. Nele, as organizações anárquicas têm três propriedades: preferências problemáticas (inconsistentes e objetivos indefinidos), tecnologia incerta (pessoas não entendem processos); e limites fluídos (participantes entram e saem) (KINGDON, 2003, p. 84). Essas organizações são uma coleção de escolhas em busca de problemas (KINGDON, 2003, p. 85). Uma oportunidade de escolha é um lixo descartado pelos participantes e depende da mistura de latas disponíveis, dos rótulos das latas alternativas, do lixo que está sendo produzido atualmente e da velocidade com que o lixo é coletado ou removido (KINGDON, 2003, p. 85). Ou seja, as organizações têm uma natureza intrinsecamente anárquica e vão descobrindo suas preferências conforme atuam sobre a realidade.

O modelo da lata de lixo é um dos pilares fundamentais para o modelo de Kingdon (CALMON e COSTA, 2007, p. 4). Assim como o Paradigma da Racionalidade Limitada, que também é pressuposto do modelo de equilíbrio interrompido. Esse paradigma afirma que

indivíduos tem memória de curta e de longo prazo. Enquanto na de longo prazo experiências são transformadas em regras para a execução de ações de tomada de decisão, a de curto prazo entende que existem limitações cognitivas, buscando informações que estejam disponíveis próximas, realiza uma categorização em grau de relevância seguida de priorização. E a formação de agenda seria um processo como esse da memória de curto prazo (CALMON e COSTA, 2007, p. 4-5).

Kingdon (2003) traz que a formação da agenda pode ser explicada pelos problemas (indicadores, eventos e *feedback*), políticas (humor nacional, eleições e grupos de interesse) e participantes visíveis (presidente e nomeados em alto nível; membros proeminentes do Congresso Nacional; mídia; atores relacionados às eleições, como partidos políticos). Os atores menos visíveis são os acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas e assessores parlamentares — e esses afetam as alternativas (KINGDON, 2003, p. 69). Ou seja, apesar de o Presidente ser o ator mais forte na definição da agenda, ele não possui controle sobre as alternativas a serem consideradas (CAPELLA, 2006, p. 32). Já os legisladores possuem influência tanto na agenda quanto nas alternativas. Os partidos políticos podem elevar questões à agenda por meio de seus programas de governo e os participantes do processo eleitoral, inclusive aqueles que apoiaram, podem esperar a mudanças de um governo eleito. Kingdon sugere que um modelo descrevendo o papel dos participantes, partindo de cima para baixo, ou seja, a partir dos eleitos, chegaria próximo da verdade (KINGDON, 2003, p. 199).

A mídia, para Kingdon, apenas transmite ao público questões já formuladas e por breve período de tempo, não se importando com o processo pré-decisional, mas tem o seu papel na circulação de ideias dentro das comunidades de políticas públicas — não cria questões, mas destaca (CAPELLA, 2006, p. 34-35).

Os três fluxos de processos fluem pelo sistema através das dinâmicas e regras independentes (KINGDON, 2003, p. 227) e as maiores mudanças políticas surgem do acoplamento de problemas, propostas políticas e políticas (KINGDON, 2003, p. 87).

Assim, para Kingdon, o governo federal dos Estados Unidos é caracterizado como uma “anarquia organizada” na qual os três fluxos permeiam e em momentos críticos convergem ocasionando mudanças na agenda (CAPELLA, 2006, p. 26).

3.2.2.1 Fluxo dos problemas

Uma questão só se torna um problema no momento em que os decisores políticos decidem buscar uma solução para ela. É o momento em que uma condição se torna um problema. Essa alteração decorre de valores, comparações e categorias (KINGDON, 2003, p. 110). Os valores daqueles que observam impactam a percepção de um problema, sendo que liberais e conservadores podem ter diferentes concepções se algo é um problema ou se é um problema que necessita de uma ação estatal para ser corrigido. Um exemplo é se a questão de moradia própria é vista como um direito do cidadão e que, dessa forma, deve ser concebido pelo governo ou contemplado apenas como algo bom que deve ser buscado pelo próprio indivíduo. A comparação age quando cidadãos se comparam a outros, em acesso a saúde por exemplo, ou em relação a outros países. Já a categorização de um problema estrutura a percepção, então, uma mudança de categoria pode ser importante para a sua construção. Um córrego poluído pode estar categorizado como uma questão ambiental, de saneamento ou de saúde, por exemplo.

A atenção é dada para determinada questão diante de diversas outras pela atuação de mecanismos que atuam no fluxo de problemas: indicadores, eventos, crises, símbolos e *feedback* da ação política. São através desses que os problemas capturam a atenção das pessoas.

Para Kingdon (2003), frequentemente os problemas chegam aos políticos mais através de indicadores, como mortes em rodovia e taxas de imunização, do que por pressão política. Isso decorre do fato de serem abundantes nesse sistema, sendo monitorados tanto internamente quanto fora do governo. Os tomadores de decisão utilizam esses indicadores e estudos para avaliar o tamanho de um problema e conhecer alterações em determinado problema. Por exemplo, a qualidade da educação é dada como um problema, mas um indicador pode demonstrar que é algo que está muito ruim, mas também que apesar de estar muito ruim ela está melhorando. Entretanto, eles não são utilizados como foco principal para se determinar a existência de um problema, pois essa concepção de que algo é um problema é uma questão interpretativa (KINGDON, 2003, p. 91). O autor também ressalta que, muitas vezes, os formuladores de políticas públicas encaram uma mudança em determinado indicador como algo maior, uma mudança no sistema, e isso gera efeitos exagerados na agenda (KINGDON, 2003, p. 92–93). Além dessa questão envolvendo o sistema político, a construção e o uso de indicadores para realização de mudanças pode levar à utilização de indicadores deficientes e

uma outra dificuldade encontrada é que essa confiabilidade de um problema através de um indicador objetivo e quantitativo pode se sobrepôr a questões menos contáveis, como de qualidade. Mas, como afirmou Kingdon (2003, p. 94), os dados não falam por si só, indicadores sozinhos não são o reconhecimento de um fato, é necessária interpretação para transformação em problemas. E muitas vezes quem dá esse empurrão é algum evento que traz o foco para a questão, como uma crise ou desastre.

Crises não podem ser ignoradas pelo governo, são eventos que apresentam simbolismo suficiente para chamar a atenção, criam visibilidade e entram na agenda. Essas crises podem decorrer de uma deterioração que vai surgindo, como o crescimento do desemprego ou aumento da inflação, ou de casos abruptos, como o rompimento da barragem de Mariana em Minas Gerais no ano de 2015. Muitas vezes essas crises são priorizadas sobre outros pontos que estão na agenda, dado que uma inação do governo diante delas é vista com uma decisão deliberada. Enquanto isso, outros assuntos que não tiveram suas próprias crises são colocados para um segundo momento. Outra forma de entrar na agenda é a influência sobre os tomadores de decisão que experiências individuais podem proporcionar, seja do próprio formulador, de um parente, amigo ou cidadão.

Os símbolos de eventos e políticas apresentam a sua importância para a formação de agendas. O *Brexit* foi um símbolo para a saída do Reino Unido da União Europeia. Em junho de 2013 o Brasil enfrentou uma crise com diversos protestos que se originaram em São Paulo e cujo símbolo foi o aumento de vinte centavos na passagem de ônibus. Esses símbolos, geralmente, são a representação de algo que já vinha ocorrendo, trazem o foco em poucas palavras para algo que era perceptível de forma vaga e difusa — reforçam percepções, mas precisam de algo mais para levar um assunto para a agenda (KINGDON, 2003, p. 97-98). Em novembro de 2018 o Viaduto da Marginal Pinheiros localizado na cidade de São Paulo cedeu cerca de dois metros, o que fez com que a prefeitura vistoriasse 126 pontes e viadutos, com um investimento de R\$ 37,9 milhões em manutenção das estruturas (VICENTE, 2019). Kingdon (2003, p. 98) cita três fases para o progresso de um problema: primeiro a chamada de atenção; depois ele é quantificado para ver se é generalizado e originar um programa de governo; e, por fim, se ele vem acompanhado de outros eventos que podem levar à uma visão de crise generalizada. Podemos notar essa situação no Brasil com o rompimento da barragem de Mariana em 2015 seguido da barragem de Brumadinho em 2019, onde o segundo evento trouxe o simbolismo de crise generalizada que, talvez, não houvesse sem a presença do primeiro

evento. Conforme Kingdon, “Desastres agregados têm impactos visíveis nas políticas públicas” (KINGDON, 2003, p. 100, tradução nossa).

Além dos indicadores, eventos, crises e símbolos, o *feedback* da ação política também atua sobre o fluxo de problemas. É o retorno que os agentes políticos recebem sobre suas ações e programas implementados e ele pode ser recebido de diversas formas. Formalmente, pelo monitoramento e avaliação dos órgãos do governo; de forma informal, como reclamações dos cidadãos e tratamento de casos; ou pela opinião pessoal dos burocratas que administram o programa. O que esses canais apresentam são implementações que não corresponderam à expectativa do legislador ou do formulador; a falha em atingir metas determinadas; questões de custo; e consequências imprevistas. Todos esses fatores podem gerar mudança no programa.

Todos esses mecanismos são responsáveis pela ascensão de um problema, mas Kingdon (2003) também apresenta como os problemas caem da agenda. Parte dos problemas saem simplesmente porque são dados como resolvidos pelas autoridades do governo. Outras vezes porque falham em ser resolvidos, gerando frustração, ou seu crescimento diminui, ou, até mesmo, porque as pessoas se acostumaram a conviver com o problema. Muitos recursos são alocados e quando uma solução é dada, os envolvidos se cansam do assunto e esperam por algo novo, pelo próximo assunto do momento.

Kingdon (2003, p. 105) classifica o orçamento como um tipo particular de problema, pois muitos itens deixam de entrar na agenda por barreiras orçamentárias para a sua resolução, fazendo com que se voltem para problemas menos caros. Esse fator está relacionado com o crescimento da economia (o qual afeta a receita do governo), abrindo a possibilidade de entrada ou o impedimento de acesso à agenda. Dentre as opções do governo estão o aumento dos impostos ou realocação orçamentária de outros programas.

Diante de tudo isso, Kingdon (2003, p. 114-115) ainda apresenta que nem sempre o reconhecimento de um problema como urgente o traz para a agenda, pois os problemas são abundantes. Além da mera intenção de solucioná-los, também existem intenções como o político que busca deixar sua marca e o interesses dos burocratas.

3.2.2.2 Fluxo das soluções

Na busca por explicar a forma como são geradas as alternativas disponíveis que compõem o fluxo de soluções, Kingdon usa a metáfora de uma sopa primordial de ideias (*primeval soup*), algo retirado da teoria da biologia a qual afirma que moléculas presentes em um caldo primitivo sofreram ações de fatores exógenos e deram origem à vida. De forma análoga, as ideias fluem nas comunidades, uma emergindo e outras sumindo, ou mesmo se mesclando, acontecendo uma seleção natural. As ideias novas não surgem repentinamente, sendo mais comum uma recombinação das existentes do que uma mutação (KINGDON, 2003, p. 124), mantendo-se elementos familiares nessas novas combinações. Nesse fluxo o consenso é resultante de processos de argumentação, persuasão e de difusão de ideias, sendo que muitas vezes as soluções são construídas antes da identificação de problemas para elas solucionarem. Elas simplesmente existem à espera de uma questão a ser resolvida. Esse processo nessa sopa primitiva guarda outras semelhanças com a origem da vida: é algo que não é instantâneo, as ideias ficam anos fluindo nas comunidades. Esses grupos são compostos por:

[...] pesquisadores, funcionários do Congresso, pessoas em escritórios de planejamento e avaliação e em escritórios de orçamento, acadêmicos e analistas de grupos de interesse. Os especialistas têm as suas concepções, suas noções vagas de direções futuras e suas propostas mais específicas. Eles testam suas ideias sobre os outros indo almoçar, distribuindo artigos, publicando artigos, realizando audiências, apresentando testemunhos e redigindo e empurrando propostas legislativas. (KINGDON, 2003, p. 116, tradução nossa).

No processo de seleção de alternativas a difusão de ideias ocorre quando indivíduos que as defendem procuram levá-las a diferentes fóruns, buscando sensibilizar não somente as comunidades de políticas, mas o público em geral, ocorrendo essa difusão principalmente por meio da persuasão (CAPELLA, 2006, p. 28).

Cada comunidade política é composta por especialistas de alguma área, como saúde e educação, por exemplo, e esses estão tanto dentro como fora do governo, mas têm em comum a preocupação com os problemas políticos de sua área de atuação e a interação entre outros membros da sua comunidade. São círculos em que cada indivíduo tem vida própria, sem serem afetados por mudanças de gestão ou pressões eleitorais. Kingdon (2003, p. 118) observou que elas variam quanto à fragmentação, sendo algumas mais fechadas e integradas, enquanto outras são mais dispersas, com a conseqüente fragmentação das suas políticas, susceptibilidade às crises e agendas menos estáveis.

Um grupo especial que pode estar ou não dentro de uma comunidade política é o de empreendedores de políticas públicas. Eles investem recursos, não necessariamente monetários, como tempo, energia e a sua própria reputação esperando ganhos futuros como a aprovação de determinada política, satisfação pessoal, uma promoção de sua pessoa ou como profissional. Kingdon afirma que muitos burocratas adotam soluções como “animais de estimação” (KINGDON, 2003, p. 123) e ficam buscando problemas para encaixar essas propostas. Por trás de tudo isso estão interesses pessoais, de grupos, eleitorais, de valores e ideológicos ou vontade de participar da ação, dependendo do empreendedor envolvido.

Algumas comunidades são influenciadas por modismos intelectuais e quando um assunto vira comum se torna algo chato, perdendo atenção, e mesmo o problema não estando resolvido a ideia deixa de ser novidade (KINGDON, 2003, p. 127). Mas é papel dos empreendedores acostumar as pessoas a certos assuntos, tanto do grande público como de especialistas, preparando terreno para o momento de avançar com suas propostas. Eles trabalham para divulgar suas ideias em diferentes fóruns, buscando quebrar a inércia e resistência à mudança de comunidades políticas. Esse processo de “amolecimento” e “educação”, de pavimentação do caminho, geralmente leva anos, pois o governo não age com agilidade sobre meras ideias (KINGDON, 2003, p. 128–131).

Mas o que leva ideias dentro desse caldo onde se misturam a sobreviverem enquanto outras são rejeitadas? Kingdon aponta algumas características que devem estar presentes:

Propostas que não cumpram esses critérios - viabilidade técnica, aceitabilidade de valor dentro da comunidade de políticas, custo tolerável, aceitação pública antecipada e uma chance razoável de receptividade entre os tomadores de decisão eleitos — provavelmente não serão consideradas propostas sérias e viáveis. Se uma proposta falha inicialmente em um ou mais desses testes, ele pode ser reformulado ou combinado com outra e flutuando novamente depois. Uma proposta que sobrevive geralmente satisfaz esses critérios. (KINGDON, 2003, p. 131, tradução nossa).

A questão de valor está presente, por exemplo na forma como a comunidade entende que deve ser a atuação estatal, o tamanho do setor público, questões relativas à equidade ou na percepção de custo-benefício (eficiência).

As ideias, de acordo com o modelo, possuem um papel frequentemente mais importante para escolha da alternativa do que a influência dos grupos de pressão. Ter tanto as ideias, como interpretações e a argumentação como bases para análise do processo de formulação de políticas públicas são importantes para a compreensão simbólica desse processo (CAPELLA, 2006, p. 28).

Transcorrido tudo isso, uma pequena lista de ideias é produzida do caldo. Dentro das comunidades vão se formando consensos sobre as soluções, chegando a acordos sobre propostas, através da persuasão, e inicia-se uma difusão, indo de uma ideia de poucos para uma ideia comum, ganhando importância e seriedade. E uma solução anexada a um problema aumenta a chance de esse subir na agenda governamental, assim como de entrar na agenda de decisão (KINGDON, 2003, p. 142–143).

3.2.2.3 Fluxo da política

O fluxo da política, para Kingdon (2003, p. 145) flui independente dos demais e apresenta importantes variáveis que agem sobre o processo de agendamento: o sentimento nacional (humor público), as forças políticas organizadas (campanhas de grupos de pressão) e mudanças governamentais (resultados de eleições, distribuições partidárias e ideológicas no Congresso Nacional).

O clima nacional é perceptível pelo governo e ele pode ser um terreno fértil para promoção de itens na agenda. São linhas comuns de pensamento entre a população que, claramente, mudam ao longo do tempo. Esse humor não necessariamente advém das massas, mas pode vir de setores mais ativos da população.

O segundo elemento do fluxo, são as forças políticas organizadas que se constituem, principalmente, por grupos de pressão. Os que estão dentro e ao redor do governo reagem diante de grupos organizados observando para onde apontam: se na mesma direção, é um caminho; se conflitam, buscam um equilíbrio entre apoio e oposição. Mas esse cálculo de equilíbrio pode ser feito pela medição de recursos de cada grupo, como políticos e de mobilização eleitoral. Programas já existentes geram inércia do governo, pois os beneficiários se reúnem para proteção dos seus interesses. E algumas propostas simplesmente carecem de apoiadores. Mas esses elementos podem ser superados pelos outros elementos de influência do fluxo político.

A mudança de administração do governo, com novos participantes, gera consequentes alterações na agenda das políticas. Essa rotatividade permite a entrada de novos itens ou a aceitação de outros que estavam parados, refazendo a priorização de itens da agenda. O presidente está no topo dos atores e uma nova administração aproveita o primeiro ano para as mudanças (KINGDON, 2003, p. 154). Outro processo envolve a jurisdição (comitê e comissões estabelecimento de estatutos e regulamentações, por exemplo), com batalhas de territórios por

burocratas que, geralmente, defendendo os seus. Um item pode ser ignorado por não fazer parte da jurisdição de um agente tomador de decisões ou por ele acreditar que é tarefa para outro departamento.

Dentro do fluxo de soluções, uma ideia passa por um processo de consenso que envolve persuasão e difusão dentro das comunidades políticas. O consenso também tem o seu papel no fluxo da política, mas ele envolve negociação com as coalizões através de barganhas e concessões em troca de apoio (KINGDON, 2003, p. 159-160). As pessoas aderem a determinada coalizão quando imaginam que ela será vencedora, temendo ficar de fora das vantagens advindas dessa participação. Esse fenômeno é parecido com o efeito cascata (*bandwagon*) presente quando questões se difundem rapidamente; assim, as coalizões acabam crescendo.

As mudanças de humor nacional e as alterações dentro do governo são tidas por Kingdon como os grandes fatores que ocasionam mudanças na agenda governamental (CAPELLA, 2006, p. 30).

3.2.2.4 A janela

Uma janela de políticas públicas é como uma grande onda ou como um alinhamento planetário. É uma oportunidade passageira que se abre por um curto período de tempo. Nesse período, os três fluxos se acoplam (*coupling*), possibilitando a ocorrência de mudanças nas políticas públicas. Conforme essa abertura ocorre, itens passam na frente de outros na lista de prioridades para serem implementados, evitando-se outros que teriam uma maior dificuldade de aprovação. Kingdon (2003, p. 168) cita como motivos para a abertura da janela as mudanças políticas ou um problema que chamou atenção, sendo o principal uma mudança administrativa. Ou seja, principalmente nos fluxos dos problemas e da política. Mas assim como ela se abre, rapidamente se fecha, seja por: (a) considerarem o problema resolvido (mesmo que não esteja); (b) por não quererem empreender esforços — ou mais esforços — nisso; (c) pela passagem dos eventos que levaram a janela a abrir; (d) uma nova alteração de pessoal; ou (e) simplesmente porque não existe alternativa disponível no momento.

Além da abertura ser previsível ou imprevisível, a percepção sobre a abertura ou não de uma janela varia de acordo com o participante, pois nem sempre essa abertura ou estimativa de chegada de uma janela é clara. Quando se abre é a oportunidade para os empreendedores de

políticas públicas “empurrarem” (KINGDON, 2003, p. 165, tradução nossa) suas propostas, que já devem possuir com antecedência à espera desse momento.

Quando um problema é reconhecido, soluções são desenvolvidas e tornam-se disponíveis pela comunidade política, empreendedores conectam soluções a problemas, e acontece uma mudança administrativa, uma janela pode ser aberta.

A resposta que se dá a uma abertura depende do fator que levou a essa: se foi identificado um problema urgente se buscará uma alternativa como solução; se o caso decorreu de um evento no fluxo político (como uma mudança administrativa ou de humor nacional) os políticos lançam o assunto em busca de ideias (KINGDON, 2003, p. 174). Dessa forma, o interesse do governo abre uma janela para os especialistas da área apresentarem as suas propostas.

Como existem mais soluções do que janelas, uma abertura propicia um verdadeiro engarrafamento, sendo que estrategistas podem aproveitar o momento para frustrar toda a ação sobrecarregando a agenda ou, quando querem barrar um item em específico, incluem muitos outros para competir. “A maioria dos participantes conclui que o assunto é muito complexo, os problemas são numerosos e a variedade de alternativas muito esmagadora. A atenção deles se desvia para outros assuntos mais gerenciáveis.” (KINGDON, 2003, p. 176, tradução nossa). Diante de todas as questões que surgem, investimento de recursos são necessários para resolução desses problemas, descartando alguns que sejam mais fáceis de desconsiderar, outros serão desviados, e os demais passarão por um processo de tomada de decisão que envolve negociação, construção de uma coalizão majoritária e consenso. O nível de comprometimento de recursos aponta a quantidade de problemas e alternativas que serão consideradas.

A imprevisibilidade de resultados da abertura de uma janela deve ser considerada por um governante. O envio de um projeto para o Congresso Nacional, por exemplo, pode gerar emendas que fogem do controle do executivo. Essa cadeia incontrolável de eventos pode trazer resultados que desagradem participantes do processo. Conforme Kingdon (2003, p. 178, tradução nossa), “Depois que a agenda é definida, o controle sobre o processo é perdido. [...] Às vezes, os participantes optam por não abrir uma janela em vez de arriscar um resultado que seria pior do que a situação atual”.

Apesar de um item poder parar na agenda governamental devido ao fluxo de problemas ou político, quando os três fluxos se reúnem a probabilidade é maior dele subir para a agenda

de decisão — mas nenhum deles consegue sozinho fazer isso firmemente. É a combinação dos fluxos que explica a mudança na agenda.

Nesse processo de acoplamento, os empreendedores de políticas públicas possuem um importante papel. O empreendedor possui algumas características que podem ajudar a identificá-lo. Eles são ouvidos por uma audiência, seja pelo seu conhecimento, por falar em nome de outras pessoas ou pela sua posição de tomador de decisão. Também são conhecidos por suas conexões ou habilidades de negociação. E, por fim, a persistência, que é uma qualidade presente nos empreendedores de sucesso, o que está atrelado ao seu investimento de recursos sobre uma ideia, para alavancar suas propostas e as suas concepções de problemas. Dada essas habilidades, ele é, como diz Kingdon (2003), o surfista à espera da onda certa. Para isso ele tem de estar preparado, tendo desenvolvido tudo antes da chegada da janela, para transformar crises em oportunidades.

Eles vinculam soluções a problemas, propostas ao momento político e eventos políticos aos problemas. Se um empreendedor de política pública está anexando uma proposta a uma mudança no fluxo político, por exemplo, também é encontrado um problema para o qual a proposta é uma solução, vinculando problema, soluções e política. Ou, se uma solução está ligada a um problema importante, o empresário também tenta recrutar aliados políticos, juntando-se novamente aos três fluxos. Sem a presença de um empreendedor, a ligação dos fluxos pode não ocorrer. Boas ideias são inaceitáveis por falta de um defensor. Os problemas não são resolvidos por falta de solução. Eventos políticos não são capitalizados por falta de propostas criadas e desenvolvidas. (KINGDON, 2003, p. 182, tradução nossa).

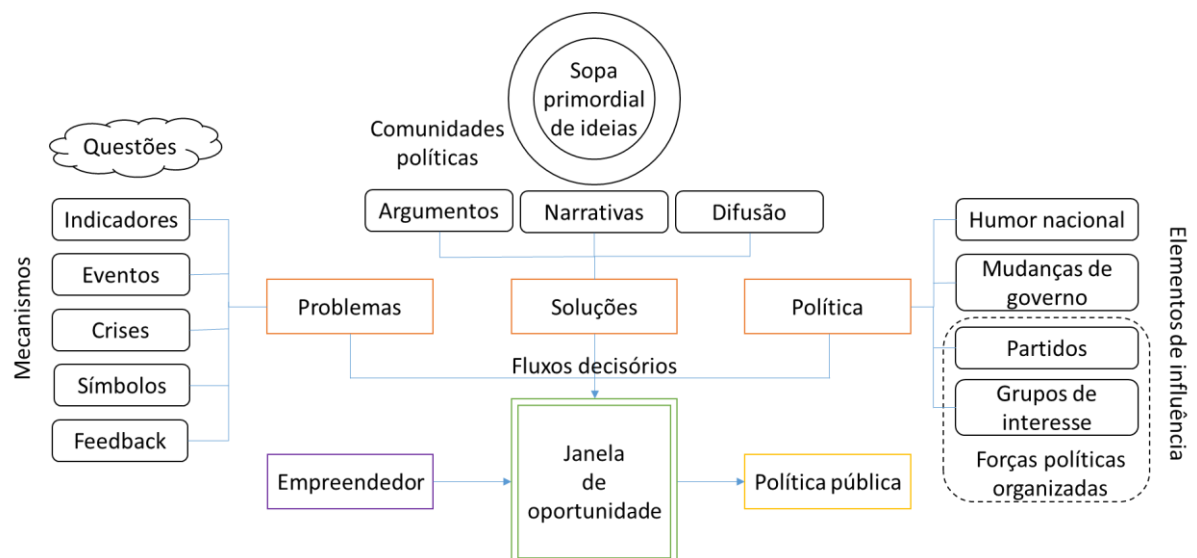
Esses empreendedores de políticas públicas, investem recursos esperando que resultem em políticas públicas que os favoreçam, e agem em três momentos: para colocar suas preocupações sobre problemas em pauta, insistir em suas propostas durante um processo de suavização do sistema e para fazer os acoplamentos dos três fluxos (KINGDON, 2003, 204). Podem ser de muitos locais, como eleitos, lobistas, acadêmicos ou grupos de empresários (KINGDON, 2003, 204). São pessoas altamente motivadas, propõem soluções, mobilizando opiniões e instituições para garantir que uma ideia entre e se mantenha na agenda (JOHN, 2015, p. 9).

Uma vez aberta a janela, pode ocorrer um processo que Kingdon (2003, p. 191) denomina de “transbordamento” (*spillover*), pois o princípio ou precedente dessa abertura acarreta uma cadeia de eventos em que assuntos semelhantes podem se aproveitar, inclusive em arenas subjacentes. Por exemplo, uma privatização de aeroportos pode acarretar na entrada na agenda de privatizações de portos.

A união dos três fluxos (problema, proposta de política e receptividade política) aumenta as chances de que um assunto se torne firmemente fixado em uma agenda de decisão (KINGDON, 2003, p. 202). Já os acoplamentos parciais são menos propensos para subir na agenda (KINGDON, 2003, p. 202). Essa união é uma janela aberta, uma “*policy window*”, uma oportunidade para os defensores empurrarem suas soluções ou para chamarem atenção para os seus problemas (KINGDON, 2003, p. 203). Essa abertura pode ser previsível ou não, mas as janelas são pequenas e escassas (oportunidades vêm e passam) (KINGDON, 2003, p. 203-204). Por isso, são um ímã poderoso para propostas e soluções (KINGDON, 2003, p. 204).

A Figura 6 representa esse modelo com seus múltiplos fluxos convergindo diante de uma janela de oportunidades para a geração de uma política pública.

Figura 6 - O modelo de múltiplos fluxos



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Kingdon (2003).

Kingdon (2003) considera que seu modelo, mesmo depois de algumas décadas, continua funcionando como uma teoria geral para definição da agenda. Porém, revê que existem ligações entre os fluxos em outros momentos que não apenas na abertura de janelas ou nas convergências finais e chama a atenção para a importância do estudo das instituições.

Seu modelo “... examina o sistema político como um todo, destacando a importância de cada indivíduo, agentes, ideias, instituições e processos externos” (JOHN, 2015, p. 8, tradução nossa). Dessa forma, a agenda não é simplesmente um reflexo direto do poder exercido pelos participantes do processo político.

Capella (2006, p. 36) considera que Zahariadis introduziu as alterações mais significativas ao modelo de múltiplos fluxos. Zahariadis foi além do processo pré-decisional e estendeu o modelo até a implementação, utilizou o modelo para estudo comparativo de políticas públicas, juntou em uma única as variáveis do fluxo política (humor nacional, grupos de interesse e mudanças de governo) e a denominou de “ideologia” e alterou a unidade de análise. Se o modelo de Kingdon observa toda a extensão do governo federal e as diversas questões que o circundam, Zahariadis foca em uma única (privatização) e seu movimento no processo decisório.

4 A AGENDA PÚBLICA DA MEDIDA PROVISÓRIA DA LIBERDADE ECONÔMICA

4.1 Análise das ideias liberais presentes

Define-se como declaração o “documento em que se declara alguma coisa” (MICHAELIS, 2000, p. 171), sendo que “declarar” é “dizer, expor, manifestar” (MICHAELIS, 2000, p. 171). No caso, trata-se da exposição de direitos de liberdade econômica.

A relevância da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica em termos de política econômica liberal não está somente no seu papel simbólico — papel esse explícito em seu próprio nome — mas, também no seu conteúdo e efeitos imediatos e posteriores, dado que parte dos artigos presentes necessitou de regulamentações após a sua publicação. Ela se diferencia de outra norma anterior que também teve efeito sobre os pequenos empreendedores: a Lei Complementar 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Essa Lei Complementar traz um tratamento diferenciado para essas empresas, em relação à apuração e recolhimento de tributos, obrigações trabalhistas, acesso ao crédito e ao mercado. Já a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, apesar de ter como justificativa os benefícios às pequenas empresas, sequer cita diretamente essas. Enquanto a Lei Complementar 123/2006 as diferencia das demais, trazendo benefícios como subsídios, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica busca dar maior autonomia para as empresas. O Simples Nacional criado pela Lei Complementar é o maior programa de subsídios da União, sendo que em 2019 foram quase R\$ 76 bilhões, seguido de longe pela Agricultura e Agroindústria (R\$ 32 bi) e Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF (R\$ 31 bi) (BRASIL, 2020c). Para autores liberais, subsídios podem criar distorções no mercado. Conforme Mises, sobre o subsídio em construção e operação de uma ferrovia não viável economicamente, e as vantagens para os proprietários de terra da região:

Sem dúvida, esses subsídios contribuem para o desenvolvimento econômico da região onde, não fora isso, a produção seria menor. Mas o aumento de produção na região assim favorecida pelo subsídio governamental deve ser contrastado com o ônus imposto sobre a produção e o consumo nas regiões que terão que pagar por essa política do governo. (MISES, 2010b, p. 79).

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica traz pontos que podem apresentar vantagens para as pequenas empresas, como a classificação de baixo risco para algumas atividades e ampliação para até 20 trabalhadores da dispensa da exigência de registro de ponto. Suas regras atendem ao princípio da isonomia ou do estabelecimento das garantias de livre

mercado, afirmando inclusive sobre o tratamento igual quanto aos atos de liberação de atividade econômica. Dessa forma, enquanto a Lei Complementar 123/2006 cria estímulos para as micro e as pequenas empresas – incluído os micro empreendedores individuais – através de benefícios tributários e outras medidas ativas do Estado, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica parte do pressuposto contrário, de não intervenção. Desta forma, buscaria estimular o crescimento econômico e o nível de emprego através do estabelecimento de limites para a atuação estatal. Conforme Mountian (2018) se referindo a obra “O Caminho da Servidão” de Hayek, “Em essência, a atuação do Estado, embora importante, deveria ter seus limites de atuação claros, em virtude do risco de interferência na esfera da liberdade individual e nos benefícios da concorrência” (MOUNTIAN, 2018, p. 18).

Para o devido embasamento desse trabalho, é necessária a verificação se a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica realmente apresenta um conteúdo que condiz com a sua nomenclatura.

Analisando os quatro princípios que norteiam a Declaração (BRASIL, 2019k) observa-se que o primeiro — liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas — reflete o fundamento da política econômica liberal da defesa da propriedade e da liberdade sobre os meios de produção. O segundo e o quarto (boa-fé do particular perante o poder público; reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado) expõem que o cidadão empreendedor deve gozar de igualdade perante a lei e reconhece que existe uma relação desigual diante do poder Estatal, sendo necessária uma proteção contra decisões arbitrárias sem a devida defesa legal. Já o terceiro princípio — intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas — demonstra que o Estado deve sempre buscar a mínima intervenção possível sobre essas atividades. A ideia de não intervenção do estado na economia está presente nos autores de referência (MISES, 2010b, p. 13; STEWART JR., 1995, p. 27). Esses princípios encontram-se amparados pela doutrina liberal enquanto igualdade perante a lei, defesa do uso da propriedade e da restrição da intervenção estatal. Em relação a igualdade:

Há duas razões distintas pelas quais todos os homens devem receber tratamento igual perante a lei. Uma delas já mencionamos, quando analisamos as objeções à servidão involuntária. Para que o trabalho humano obtenha a mais alta produtividade possível, o trabalhador deve ser livre, porque só o trabalhador livre, que goza, na forma de salários, os frutos do seu próprio trabalho, se exercitará ao máximo. O segundo ponto, em favor da igualdade de todos os homens perante a lei, trata da manutenção da paz social. Já dissemos que qualquer perturbação do desenvolvimento pacífico da divisão do trabalho deve ser evitado; porém, é quase impossível preservar uma paz duradoura numa sociedade em que são diferentes os direitos e deveres das respectivas classes. Quem negar direitos a uma parte da população deve estar sempre preparado para um

ataque coeso, vindo dos destituídos daquele privilégio. Os privilégios de classe devem desaparecer, para que cessem os conflitos por eles causados. (MISES, 2010c, p. 57-58).

Sobre o abandono do liberalismo assim Stewart Jr. retrata a intervenção do estado com a implantação do regime fascista na Itália: “[...], cria-se o Estado corporativo, um regime híbrido que mantém a propriedade privada apenas na aparência, submetendo-a, entretanto, inteiramente, às determinações e às ordens do poder central.” (STEWART JR., 1995, p. 23). Ele também expõe em sua obra a importância de que os gestores sofram as consequências, favoráveis ou não, de sua gestão, sendo assim, importante que os recursos empregados sejam de sua responsabilidade (STEWART JR., 1995, p. 62).

Em relação aos doze direitos previstos na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, grande parte tratam a liberdade para se produzir: sem autorização prévia em caso de baixo risco; em qualquer horário ou dia; e oferecer novos produtos e serviços diante de normas desatualizadas. Declara também a liberdade e garantia para se estabelecer negócios jurídicos empresariais paritários de comum acordo. Algumas dizem respeito ao princípio da igualdade perante a lei, como o tratamento isonômico em atos de liberação; a presunção de boa-fé; e a definição de prazo máximo para liberações de atividades. Outras procuram bloquear ações intervencionistas como as descritas por Mises (2010b), oferecendo liberdade para definição de preços; a possibilidade de arquivos documentos e formatos diferentes do papel; e não serem exigidas medidas compensatórias abusivas, assim como certidões sem previsão legal. Sobre a liberdade de entrar em mercados,

O Estado, ao impor restrições ao direito de propriedade e à liberdade de entrada no mercado, aumenta o "grau de servidão", tornando a sociedade mais pobre, ou menos rica do que poderia ser. Quanto maior for o "grau de servidão", menores serão a produção e o desenvolvimento tecnológico. (STEWART JR., 1995, p. 64).

Sobre a possibilidade de intervenção do Estado sobre a atividade econômica, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica dedica o Capítulo III para explicar quais as formas em que o administrador estaria cometendo abuso de poder regulatório. Esse conteúdo está alinhado aos exemplos descritos por Mises (2010b), principalmente quanto à intervenção via restrição. O Capítulo IV “Da Análise do Impacto Regulatório” também busca evitar o excesso do Estado ao condicionar novas regras ao estudo dos possíveis impactos que trarão.

Considerando os fundamentos da política econômica liberal (MISES, 2010c), percebe-se que essa Lei tem a preocupação de restringir intervenções do Estado na atividade econômica, propiciando maior autonomia para os empreendedores com a finalidade de melhoria do

ambiente de negócios do país. Todas essas medidas de liberdade econômica são adotadas partindo da ideia liberal de que o gerador de riquezas é o indivíduo e não o Estado, devendo ocorrer a livre concorrência para melhor alocação dos recursos, com o consequente aumento de renda da sociedade.

Quando observamos os princípios do liberalismo descritos por Stewart Jr. (1995), também encontramos essa relação na lei em relação à ausência de privilégios, igualdade perante a lei e liberdade de entrada no mercado, dando possibilidade de produzir e usufruir dos frutos de seu trabalho. Ela também busca reverter a lógica de intervenção que, conforme Stewart Jr. (1995, p. 27) faz com que as pessoas ajam de forma diferente do que fariam se fossem livres. Também estão presentes na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica o que ele descreve como fatores de liberdade econômica, tais como liberdade de entrar em um mercado, oferecer o que os consumidores desejam, o estabelecimento de contratos e preços sem sofrer restrições (STEWART JR., 1995, p. 73).

4.2 Fluxo de problemas aplicado

4.2.1 Indicadores

A análise do contexto no qual estava inserida a economia nacional nos anos próximos à apresentação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica nos permite identificar alguns condicionantes que podem ser interpretados como problemas na avaliação da Agenda Pública, conforme o autor do modelo de análise, já citado na revisão da bibliografia.

Problemas são construídos como uma narrativa do governo, sendo representações sociais feitas a partir de elementos de uma realidade, pois o governo quando define um problema faz um recorte da situação apresentada. Assim, o problema é uma representação estratégica. Eles existem diante da percepção do governo e a seleção desses para o estudo partiu das informações contidas em documentos do governo.

Para o presidente eleito, conforme seu programa de governo, o problema do Brasil seria “o legado do PT de ineficiência e corrupção” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 14). A Exposição de Motivos Interministerial cita que “Esse desempenho coaduna com a triste realidade atual de mais de 12 milhões de desempregados, a estagnação econômica e a falta de crescimento da renda real dos brasileiros

nos últimos anos. A realidade urge uma ação precisa, mas cientificamente embasada, de caráter imediato” (BRASIL, 2019p, p.1).

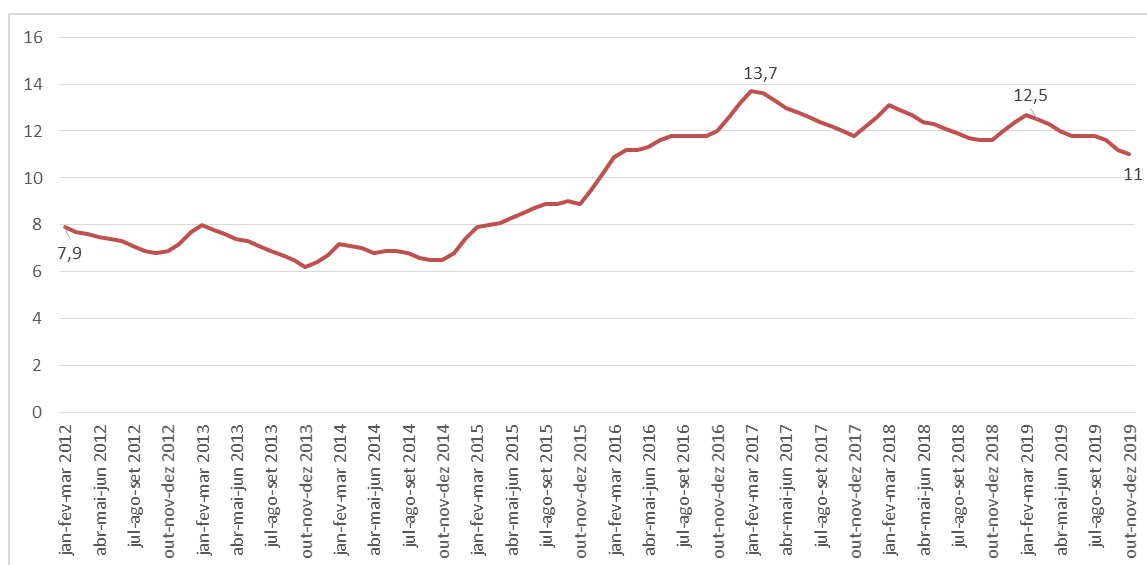
Alguns destes problemas são elencados na apresentação do texto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica pela Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (BRASIL, 2019m) e servem para identificar o que o governo considerou como foco de atenção: alto desemprego; estagnação econômica; recuperação lenta da recessão; uma das piores cargas regulatórias e burocráticas do mundo; alta insegurança jurídica aos mais vulneráveis em atividades econômicas; má reputação do governo; e altos níveis de corrupção. O texto da apresentação oficial do governo considera como a “Fase 1” da elaboração da Medida Provisória 881/2019, a identificação dos problemas indicados no contexto. A ampla divulgação de resultados desses indicadores, como o nível de desemprego, por exemplo, pode ter sido fundamental para a transformação da questão em problema. Kingdon (2003) indica que um problema é determinado pelos valores dos tomadores de decisão, pela comparação existente e pela categoria em que se encontra. Pela própria apresentação, pode-se observar que o valor presente para análise do problema por parte do governo é o da “liberdade econômica”, ou liberalismo econômico. A comparação é feita em relação a outros países quanto a indicadores que demonstram a situação de liberdade econômica desses. E a categoria em que os problemas apontados são colocados pelo governo é o de “ambiente de negócios”.

Como esses indicadores citados foram classificados pelo próprio governo como indicadores que transformaram condições em problemas, é preciso analisar os seus resultados para compreender ao longo do tempo as suas alterações e em qual período eles tiveram grandes oscilações. Essa análise possibilita a identificação de quando as condições existentes criaram situações que despertaram a chamada de atenção dos tomadores de decisão.

Observa-se no Gráfico 10 um crescimento da taxa de desocupação no Brasil a partir do último trimestre de 2014. Taxa de desocupação é a nomenclatura oficial do IBGE para a popular “taxa de desemprego” (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). Foi atingido um pico de 13,7% no primeiro trimestre de 2017, o que representou 14,2 milhões de brasileiros, o dobro do existente a três anos antes. Após esse trimestre, houve uma tendência de queda, mas a um ritmo menor do que o crescimento anterior. Esse indicador considera a desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade e os dados presentes são a partir de 2012 devido ao início da série histórica. Somente no final de 2019 que

o percentual de ocupação foi semelhante ao registrado no primeiro trimestre de 2016 (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

Gráfico 10 - Taxa de desocupação no Brasil (%), jan-fev-mar 2012 a out-nov-dez 2019



Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020b).

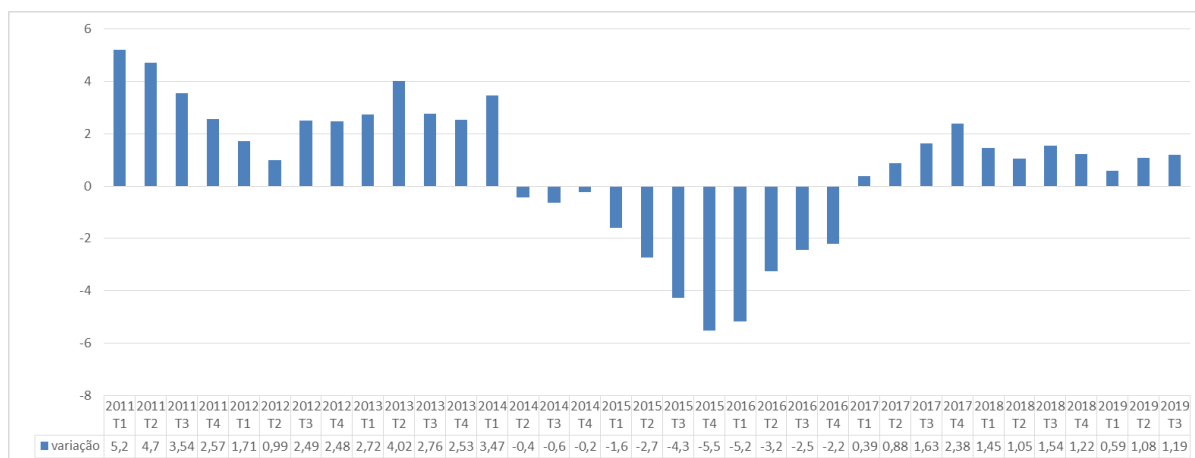
Mas o desemprego é um dos fatores resultantes de uma estagnação econômica. A estagnação é uma:

Situação em que o produto nacional (ou produto per capita) não mantém nível de crescimento à altura do potencial econômico do país. (...) Segundo os economistas da escola keynesiana, a tendência à estagnação é uma das características do capitalismo, caso a economia concorrencial seja relegada a seus mecanismos naturais. Para combater essa tendência, advogam a intervenção do Estado na economia, como instrumento de controle da taxa de juros e incentivador de novos investimentos. (SANDRONI, 1999, p. 221).

O Produto Interno Bruto – PIB, conforme o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020d), é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, medidos no preço em que chegam ao consumidor. Dessa forma, trata-se de um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período. O PIB brasileiro começou a apresentar tendência de queda a partir do segundo trimestre de 2014, quando, em comparação com o segundo trimestre de 2013, ocorreu um recuo de -0,4%, como expresso no Gráfico 11. A situação se agravou a partir do início de 2015, tendo seu pior resultado no último semestre desse ano, com retração de -5,5% em relação ao mesmo período de 2014 (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020e). Como descrito por Sandroni (1999, p. 512), a recessão é uma “conjuntura de declínio da atividade econômica, caracterizada por queda da produção, aumento do desemprego,

diminuição da taxa de lucros e crescimento dos índices de falências e concordatas.”. Se essa situação se estende, se configura a depressão ou crise econômica. A partir do primeiro trimestre de 2017 visualiza-se uma melhora na economia; entretanto, com um crescimento ainda abaixo da média antes da queda anterior, o que sugere uma lenta recuperação da recessão.

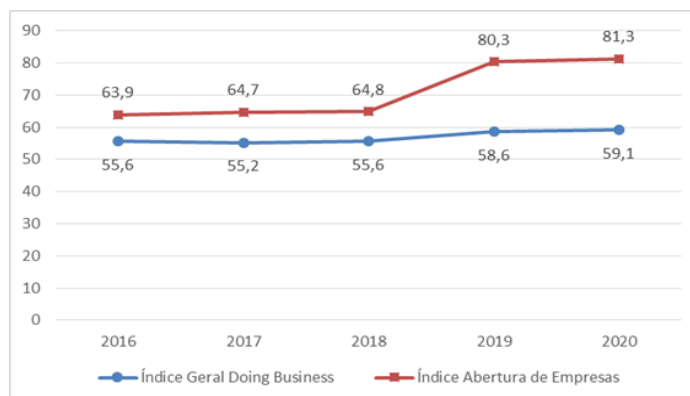
Gráfico 11 - Variação percentual do PIB do Brasil em relação ao mesmo período do ano anterior, 1º trimestre de 2011 a 3º trimestre de 2019



Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020e).

O Doing Business, que busca mensurar a regulamentação do ambiente de negócios nos países, proporciona uma visão da carga regulatória e burocrática sobre os negócios. Conforme citado anteriormente, no ranking global de 2020 o Brasil estava na posição 124 de um total de 190 países. Na categoria de abertura de empresas, conforme Gráfico 12, ocorreu uma melhora no índice a partir do relatório publicado no início de 2019 (DOING BUSINESS, 2020). Essa categoria considera indicadores que calculam a quantidade de procedimentos para abertura de um negócio, tempo dispendido e custo.

Gráfico 12 - Índice Doing Business de regulamentação do ambiente de negócios e sua categoria de abertura de empresas, Brasil, de 2016 a 2020

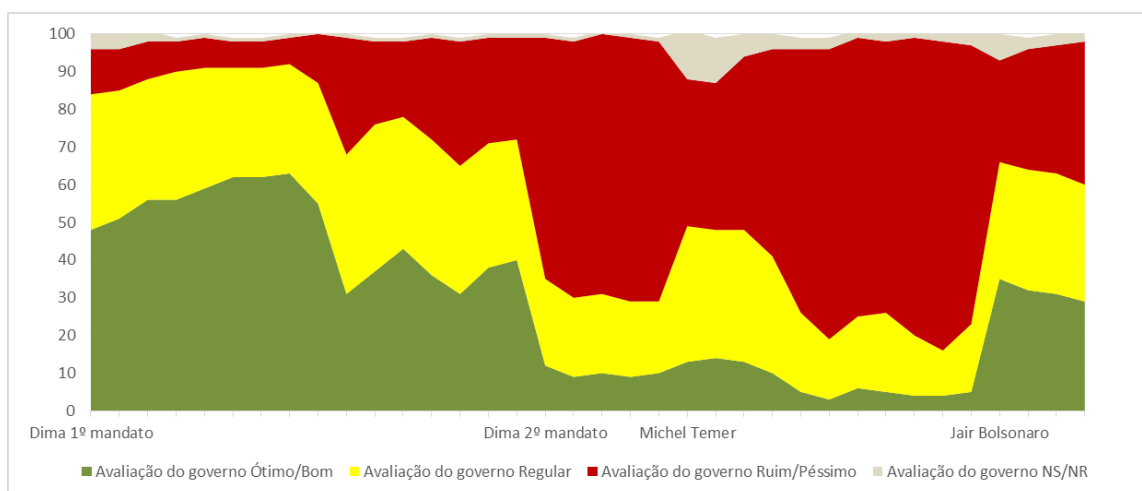


Fonte: Elaborado a partir dos dados do Doing Business (DOING BUSINESS, 2020).

Não foi encontrado um indicador específico para mensurar o que o governo classificou como “alta insegurança jurídica aos mais vulneráveis em atividades econômicas”. Esse fato pode demonstrar que o governo encontrou uma solução antes de obter clareza mensurável sobre o problema apresentado. O World Justice Project em seu índice sobre estado de direito possui uma categoria de Justiça Civil que procura identificar se as pessoas dos países analisados conseguem ter acesso à justiça, sem discriminação, corrupção ou influência governamental, assim como ausência de atrasos injustificados e se a justiça é efetivamente aplicada (WORLD JUSTICE PROJECT, 2019). Devido a mudanças metodológicas e de quantidade de países incluídos nos estudos anuais desse projeto, é possível somente comparar a série histórica com confiança a partir de 2015. Desde o relatório de 2015 até o de 2018 o Brasil pontuou 0,53, apresentando uma melhora em 2019 para 0,55. Nesse ano, o Brasil ficou na posição 57 dos 126 países, entre a Argélia e o Irã (WORLD JUSTICE PROJECT, 2020).

A má reputação do governo pode ser visualizada através da avaliação da pesquisa CNI/IBOPE que mede a percepção da população. O Gráfico 13 demonstra duas fortes quedas na avaliação do governo da presidente Dilma Rousseff. A primeira em julho de 2013 e a segunda na pesquisa de março de 2015, logo após assumir o seu segundo mandato. A avaliação tem uma melhora após o início do governo do presidente Michel Temer, mas despenca, chegando a 3% de ótimo ou bom na pesquisa de setembro de 2017. A confiança só volta a crescer no início da gestão do presidente Jair Bolsonaro, pontuando 35% de ótimo ou bom na pesquisa de abril de 2019 (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2019).

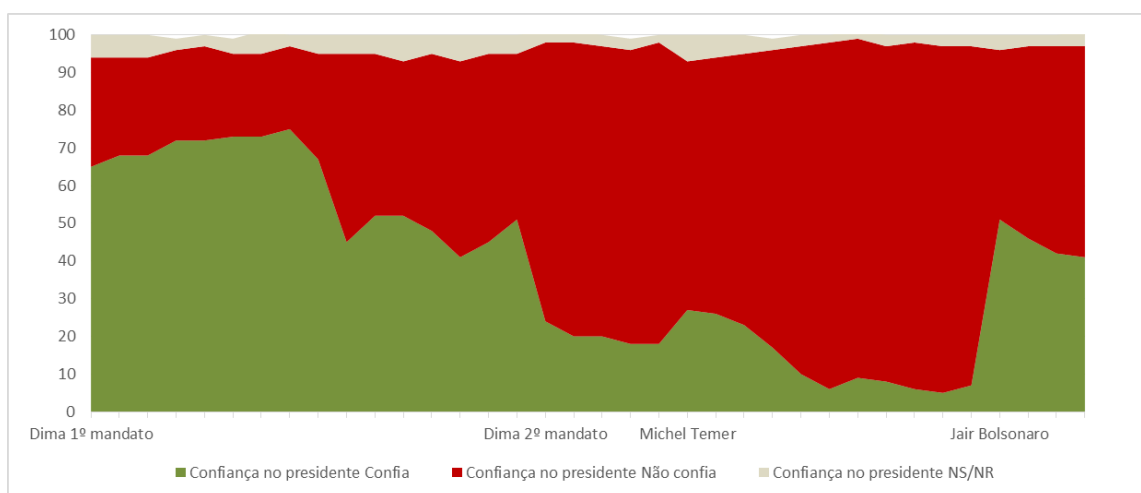
Gráfico 13 - Avaliação do governo brasileiro, Pesquisa CNI/IBOPE, de 2011 a 2019



Fonte: Elaborado a partir dos dados do CNI/IBOPE (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2019).

A mesma pesquisa, quando mensura a confiança que a população tem no presidente, apresenta resultados semelhantes no período, como observado no Gráfico 14. A confiança na presidente Dilma despencou durante seu segundo mandato, chegando a 18% de confiança contra 80% de pessoas que não confiavam na presidente (no indicador de “aprovação da maneira de governar” a presidente chegou a apenas 14% de aprovação contra 82% de desaprovação). O presidente Michel Temer inicia com 27% de confiança, mas termina seu governo com 7%. Já o presidente Jair Bolsonaro apresenta uma retomada de confiança por parte da população (51% na primeira pesquisa de seu mandato em abril de 2019). Em última pesquisa realizada, devido ao encerramento das atividades do Ibope Inteligência, em dezembro de 2020 a avaliação do presidente Jair Bolsonaro alterou, caindo a confiança para 44% (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2020).

Gráfico 14 - Confiança no presidente do Brasil, Pesquisa CNI/IBOPE, de 2011 a 2019

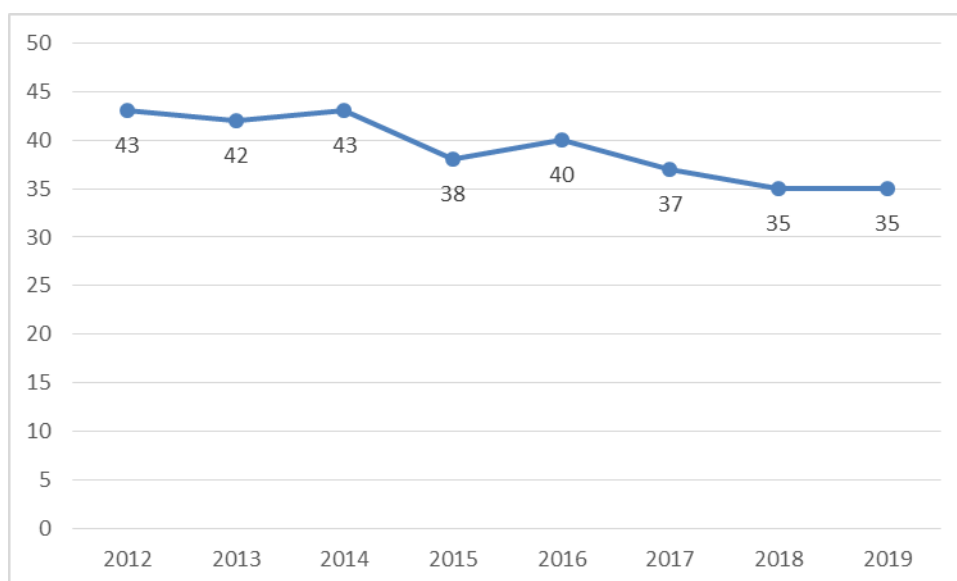


Fonte: Elaborado a partir dos dados do CNI/IBOPE (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2019).

O último dado citado pelo governo é o de altos índices de corrupção (BRASIL, 2019m). A Transparência Internacional possui um relatório anual, o Índice de Percepção de Corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019), que busca quantificar riscos ou percepções da corrupção no setor público dos países (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021a, p. 17). Corrupção seria o “abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021b). Com série histórica iniciada em 2012, o Brasil atingiu sua mínima pontuação em 2018 (35 pontos), repetindo em 2019 — ante a média de 43 pontos de todos os países. A maior queda ocorreu no ano de 2015, como exibido no Gráfico 15. O Brasil ficou em 105º de 180 países avaliados em 2018 e caiu uma posição em 2019, ficando em 106º (entre Albânia e Mongólia) no ranking. Dentre os países da América do Sul, ficou à frente apenas da Bolívia (123º), do Paraguai (137º) e da Venezuela (173º)

(TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). De acordo com a Transparência Internacional, países melhores avaliados apresentaram “em comum instituições democráticas fortes, um estado de direito sólido, ampla liberdade de imprensa e liberdades civis” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018), tendo a Operação Lava Jato rompido o histórico de impunidade, segundo seu então diretor-executivo Bruno Brandão (DELFIM, 2016), mas que existe a necessidade de reformas estruturais para atacar a raiz do problema no Brasil (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019).

Gráfico 15 - Índice de Percepção de Corrupção no Brasil, Transparência Internacional, de 2012 a 2019



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Transparência Internacional (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

A presença desse indicador se justifica pela visão de alguns autores de que a incidência de corrupção está atrelada ao grau de liberdade econômica de um país. Para Castro (2008, p. 73), existe uma menor probabilidade ou afetação de corrupção em países em que há maior grau de liberdade econômica. A liberdade negocial também seria um fator de impacto para a confiabilidade das instituições, contribuindo com a estabilidade e solidez dessas (BRAGA e POMPEU, p. 183). Assim explica o professor doutor em economia pela Fundação Getúlio Vargas, Vladimir Maciel, essa relação:

Isso porque você tem maior interferência do Estado na economia. O Estado é mais presente nas diversas facetas da vida das pessoas: seja criando dificuldades e depois vendendo facilidades pela corrupção, seja atravancando processos e criando formas, quase que de coação, para que você seja liberado [desses processos].

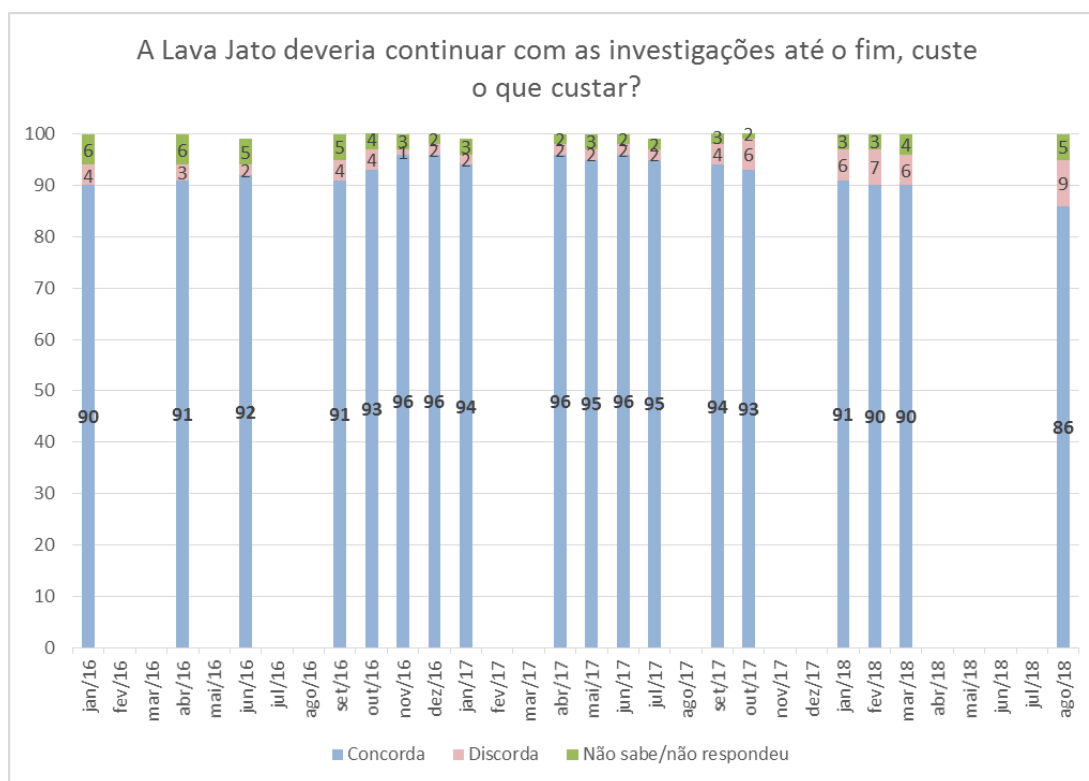
Na verdade, enquanto mais plena for a intervenção do Estado na economia, maiores são as chances de haver corrupção. Combater diretamente a corrupção é muito difícil, mas se você diminuir o tamanho do Estado e as facetas com quais ele intervém, você diminui o tamanho do espaço de ação [da corrupção]. (BOLETIM DA LIBERDADE, 2019b).

4.2.2 Eventos e símbolos

Dado o cenário existente apresentado nesses indicadores, importantes eventos relacionados com esses resultados ocorreram no período estudado (entre 2011 e 2019). Tendo início com a autuação do inquérito no Supremo Tribunal Federal - STF em 26 de julho de 2005 e com a instauração da Ação Penal 470, somente em 2 de agosto de 2012 teve início o julgamento do Mensalão, escândalo no qual foi revelada a compra de apoio político de parlamentares durante o governo do presidente Lula (AMBOS; VASCONCELOS; GÖTTINGEN, 2008, p. 261). Esse foi concluído em outubro de 2012, sendo condenados 25 dos 38 réus (OLIVEIRA; PASSARINHO, 2012).

Em 17 de março de 2014 teve início no Brasil a Operação Lava Jato (FREIRE, 2019), um conjunto de investigações da Polícia Federal em busca de apurar um esquema de lavagem de dinheiro que envolveu bilhões de reais em propina. A corrupção desvendada pela Operação revelou a participação de membros da esfera política brasileira e de grandes empresas dos setores financeiro, da construção civil e do petróleo. Diante do forte esquema de desvio de dinheiro da Petrobras, o escândalo ficou conhecido popularmente como Petrolão, uma alusão ao “Escândalo do Mensalão” de 2005 (MEDEIROS; SILVEIRA, 2017, p. 15).

Apesar do impacto econômico causado pela revelação do grande desvio de dinheiro de estatais brasileiras, com queda nas ações das estatais, fuga de recursos financeiros e queda no crescimento econômico (PADULA E ALBUQUERQUE, 2018), a Lava Jato, conforme demonstrado no Gráfico 16, manteve, ao longo do tempo, forte apoio por parte da população brasileira pela sua continuidade. De acordo com divulgação, em dezembro de 2019, do Ministério Público Federal (2019), ao longo desse período foram recuperados mais de R\$ 4 bilhões. Foram Encerrada em 03 de fevereiro de 2021, em seis anos foram 79 fases, com 349 prisões preventivas e 211 temporárias, com 981 pessoas denunciadas, além de 278 acordos de colaboração e leniência com o compromisso total de devolução de R\$ 22 bilhões (CORDEIRO, 2021). A Operação Lava Jato tornou-se um símbolo do combate à corrupção existente no país, sendo esse simbolismo personificado na figura do então juiz de primeira instância Sérgio Moro (SENHORAS E FIGUEIRA, 2019).

Gráfico 16 - Índice de apoio à Operação Lava Jato, Ipsos, janeiro de 2016 a agosto de 2018

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Ipsos Public Affairs (IPSOS PUBLIC AFFAIRS, 2018).

Com a revelação de corrupção envolvendo o governo e os problemas econômicos, começaram a ocorrer manifestações populares que cresceram, levando milhões de brasileiros às ruas. Mas, para Alonso (2017), esses protestos fazem parte de três ciclos de confronto que ocorreram entre 2013 e 2016, apesar da crise política ser uma só nesse período. Na interpretação das referidas manifestações populares deste autor há três repertórios que podem ser identificados por categorias: o socialista, com bandeiras vermelhas, megafones e organização vertical; o autonomista, com signos e slogans anarquistas, estilo alternativo, organização descentralizada, consenso nas deliberações e ações contra símbolos financeiros e políticos; e a terceira seria a patriótica, com símbolos, cores, hino e slogans nacionais (ALONSO, 2017, p. 49;52). Essas três ondas teriam partido das manifestações globais ocorridas entre 2011 e 2013, que serviram de exemplo ao inaugurar o modelo autonomista de ativismo. Além disso, o fato do Brasil sediar grandes eventos mundiais — Copa das Confederações (2013), Encontro Mundial do Papa com a juventude (2013), Copa do Mundo (2014), Olimpíadas (2016) — trouxe a atenção do mundo para o país, o que propiciou a realização destes grandes protestos. Alonso (2017, p. 50) cita ainda outros fatores para a eclosão das manifestações como a falta de atenção do governo Dilma para os movimentos sociais, assim como para a solução de problemas

urbanos e de melhoria da eficiência de políticas públicas, amplificados pelo aumento do consumo e do acesso ao ensino superior.

O primeiro ciclo das manifestações iniciou-se em 6 de junho de 2013, em São Paulo, com o Movimento Passe Livre e utilizou o estilo autonomista, com negação de lideranças, performances, queima de catracas e violência física (tática *black block*). Em 11 de junho o movimento começou a se diversificar (sindicatos, movimentos e partidos de esquerda), indo além do protesto contra o aumento de vinte centavos nas passagens de transporte público da cidade de São Paulo e, com isso, iniciou-se uma disputa pela liderança. Com a repressão e repercussão na imprensa e redes sociais, a opinião pública começou a ser favorável às manifestações, culminando em um protesto no dia 17 de junho com 65 mil pessoas e outro com múltiplas pautas no dia 19 de junho com 1 milhão de pessoas (ALONSO, 2017). Nesse momento o movimento, que até então tinha estilo socialista e autonomista (com pauta reformista e de ampliação de direitos e políticas públicas), vê a chegada de pessoas que tradicionalmente não frequentavam protestos e com um repertório patriota e contra a corrupção, com demandas que perpassavam como liberais pela redução do Estado, com um mantra de eficiência “padrão Fifa”, até a favor da intervenção militar, ou contra instituições, políticos e partidos, principalmente ligando o PT à corrupção devido ao Mensalão, com o primeiro “Fora Dilma” no dia 26 de junho. Para Alonso (2017, p. 53), os cinco pactos (educação, saúde, transporte, responsabilidade fiscal e controle da inflação) propostos pela Presidente Dilma em rede nacional no dia 21 foram suficientes para acalmar os protestos, mas manteve o conflito latente ao não incluir o combate à corrupção.

Em seu estudo, Alonso (2017) divide esse primeiro ciclo ocorrido em junho de 2013 em quatro fases: a eclosão (06/06 a 10/06); a diversificação (11/06 a 16/06); a massificação (17/06 a 24/06); e o declínio (pós 25/06).

Ao longo de 2014, o estilo socialista, com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), superou o autonomista e, do outro lado, o patriota voltou à tona em julho contra o programa Mais Médicos (ALONSO, 2017, p. 54). Surgiram dezenas de grupos patrióticos, dos quais se destacam o Vem pra Rua, o Movimento Brasil Livre (MBL) e o Revoltados On Line. Em 15 de março de 2015, se inicia o segundo ciclo (março e abril), com protestos contra a Presidente Dilma e a corrupção. Esses eventos culminaram na aceitação, em 2 de dezembro, do pedido de impeachment da Presidente Dilma, protocolado por Hélio Bicudo e Janaína Pascoal (BRASIL, 2015).

Observando o site do MBL, eles não trazem atualmente um “quem somos”, mas apresentam um documento de propostas sobre políticas públicas que incluem privatização de bancos, adoção de economia de mercado com a necessidade de justificar intervenções e liberdade de negociação com trabalhadores (MBL, 2015). Em manifesto presente no site do Vem pra Rua, um movimento que tem como principal bandeira o combate à corrupção, encontramos a defesa do estímulo à liberdade econômica, de um Estado que não seja maior do que o necessário e de menores impostos (VEM PRA RUA, 2020).

Diferente do segundo ciclo que teve a dominância dos patriotas, o terceiro (dezembro de 2015 a março de 2016) viu a disputa com os socialistas crescer, em uma disputa das *hashtags*⁵ “#foradilma” versus o “#nãovaitergolpe”. Os socialistas dividiram-se na Frente Povo sem Medo e na Frente Brasil Popular. Os movimentos Endireita Brasil, MBL, Revoltados On Line e Vem pra Rua, com ajuda das redes sociais, levaram muitas pessoas às ruas em protestos nos dias 13 de dezembro e 13 de março de 2016, quando “solidificou-se aí a retórica moralizadora, como moralização pública (anticorrupção) e como moralismo (pátria, religião, família, valores da sociedade tradicional)” (ALONSO, 2017, p. 56), com o símbolo de Lula como um criminoso (criação do boneco gigante inflável, o “Pixuleco”) e de Moro simbolizando a moralidade. Cresceu nesse período o anti-petismo como símbolo de crítica à corrupção. Ocorreram manifestações das Frentes de esquerda, más, tímidas na defesa da presidente, devido à sua agenda de ajuste fiscal adotada após a sua reeleição. Importante apontar que os protestos de 2013 e 2015-2016, não representam uma descontinuidade, mas sim, a combinação de duas dinâmicas distintas, sendo a polarização política e a heterogeneidade de atores e de reivindicações (TATAGIBA; GALVÃO, 2019).

No dia 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff teve seu mandato cassado por desrespeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa, porém, mantendo seus direitos políticos. Nas eleições de 2018, Dilma disputou uma das duas vagas ao Senado Federal pelo estado de Minas Gerais, ficando em quarto lugar.

Além da Lava Jato, das manifestações de rua e do impeachment, outro evento importante e simbólico ocorreu nesse período: a prisão, em 7 de abril de 2018, do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, condenado por corrupção passiva e lavagem de dinheiro (LARA *et*

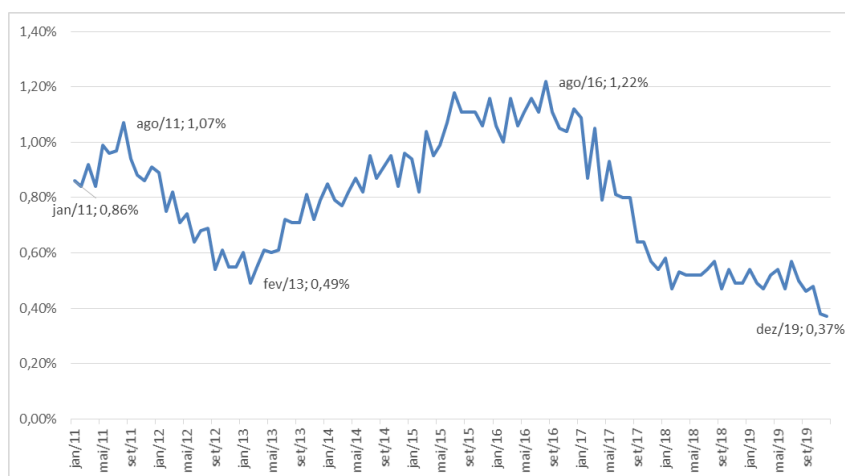
⁵ As *tags* são palavras-chave ou termos relativos a determinada informação, tópico ou discussão que se deseja indexar de forma explícita em redes sociais (como Twitter, Facebook e Instagram), sendo as *hashtags* pela palavra-chave do assunto antecedida pelo símbolo cerquilha (#).

al., 2019). Lula foi condenado em 12 de julho de 2017 pelo então juiz Sérgio Moro a nove anos e seis meses de prisão, tendo a pena aumentada para doze anos e um mês em sentença unânime na segunda instância em 24 de janeiro de 2018 (JUSTIÇA FEDERAL, 2018). Sua prisão ajudou a alimentar a pauta anticorrupção e as críticas às ações de seu governo e da sua sucessora. Em 04 de agosto, o PT apresentou Lula, mesmo preso, como candidato à presidência, com Manuela d'Ávila, do Partido Comunista do Brasil – PCdoB - como candidata a vice-presidente (MACHADO, 2018). Porém, devido à Lei da Ficha Limpa, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE indeferiu a candidatura desta chapa (RAMALHO, 2018b). Dessa forma, em 11 de setembro de 2017 o PT substituiu o candidato Lula pelo candidato Fernando Haddad (KANIAK *et al.*, 2018), ex-prefeito de São Paulo que havia perdido a reeleição para o cargo de prefeito no ano de 2016 para o candidato João Doria (BRETAS, 2016). Após o STF apresentar nova interpretação que proibiu a prisão imediatamente após condenação em 2ª instância, Lula é solto em 08 de novembro de 2019 (LARA *et al.*, 2019).

4.2.3 Crises

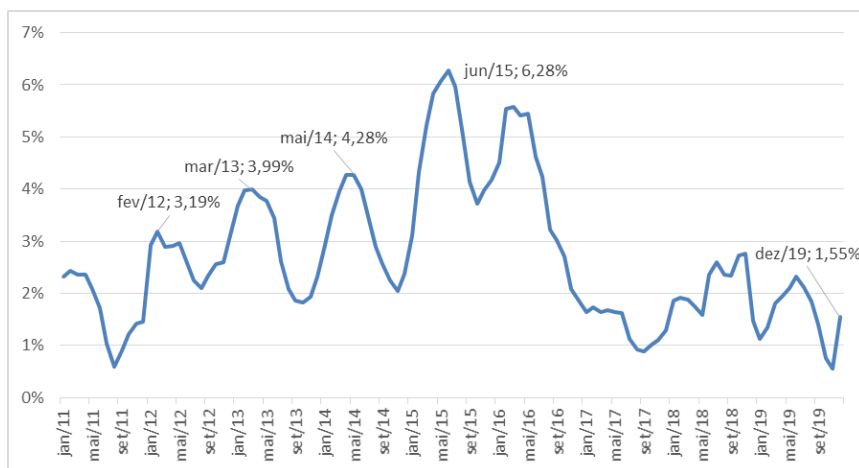
Conforme Kingdon (2003), crises são importantes por seu fator simbólico, chamam grande atenção e não podem ser ignoradas, podendo ser um acontecimento brusco ou uma deterioração, como no caso de desemprego e inflação. Para muitos autores o Brasil viveu um cenário de degradação econômica no período estudado. A crise econômica teve início em 2014 como efeito da Nova Matriz Econômica – NME, adotada a partir de 2011 e 2012 pelo governo da presidente Dilma Rousseff, com políticas de intervenção do governo na economia, combinando políticas monetárias como a redução de taxa de juros com política fiscal, por meio de dirigismo dos investimentos, elevação dos gastos públicos, alta concessão de subsídios e de intervenção nos preços (BARBOSA FILHO, 2017, p. 10). Ocorreu o desmonte do modelo anterior chamado “tripé da política macroeconômica”, que previa o regime de câmbio flutuante, a meta fiscal de superávit primário e o regime de metas de inflação (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2014, p. 45). Esse modelo foi adotado buscando solucionar os desafios estruturais herdados do governo Lula, na tentativa – que fracassou – de estimular o investimento com políticas públicas para a melhoria da estrutura produtiva (MELLO; ROSSI, 2017).

Durante o ano de 2012, em um momento em que a inflação já estava alta, o governo reduziu a taxa de juros básica da economia (Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic), como visto no Gráfico 17.

Gráfico 17 - Taxa Selic, de janeiro/2011 a dezembro/2019

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Banco Central do Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020b).

Essas ações do governo ajudaram a aumentar a velocidade do crescimento da inflação, como demonstra o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E presente no Gráfico 18. Esse índice é divulgado mensalmente com objetivo de fazer um balanço trimestral da inflação. Observa-se que a partir do ano de 2012 inicia-se um processo de crescimento até atingir um acumulado de 6,28% no trimestre de abril a junho de 2015 (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

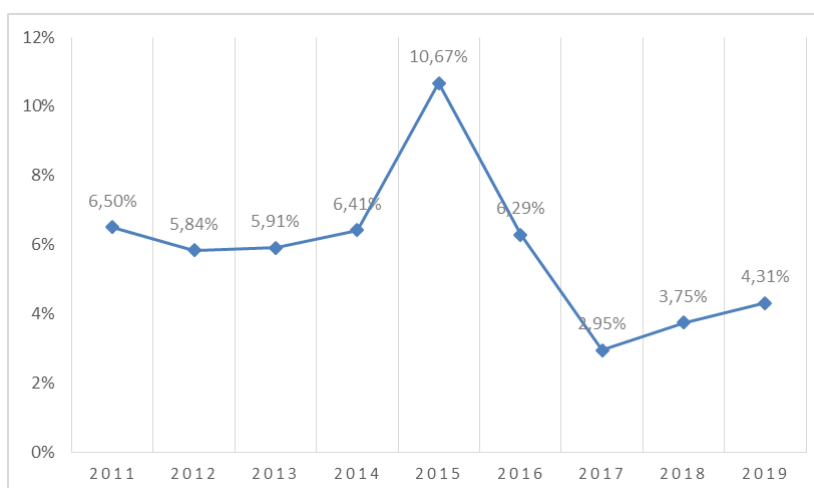
Gráfico 18 - IPCA-E (trimestral), de jan/2011 a dez/2019

Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

Diante da inflação acumulada ao ano (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA), visível no Gráfico 19, nota-se que 2015 este índice atingiu o ápice de 10,67% de inflação, sendo o maior acúmulo registrado desde o ano de 2002, ano no qual o IPCA foi de 12,53% devido à desconfiança dos agentes econômicos em relação à candidatura de Luiz Inácio

Lula da Silva para a presidência — o que motivou, durante o processo eleitoral, a publicação por este candidato da Carta ao Povo Brasileiro, se comprometendo com o cumprimento de contratos e a continuidade dos fundamentos econômicos adotados por Fernando Henrique Cardoso (BELIEIRO JÚNIOR, 2013, p. 201).

Gráfico 19 - IPCA, acumulado no ano, 2011 a 2019



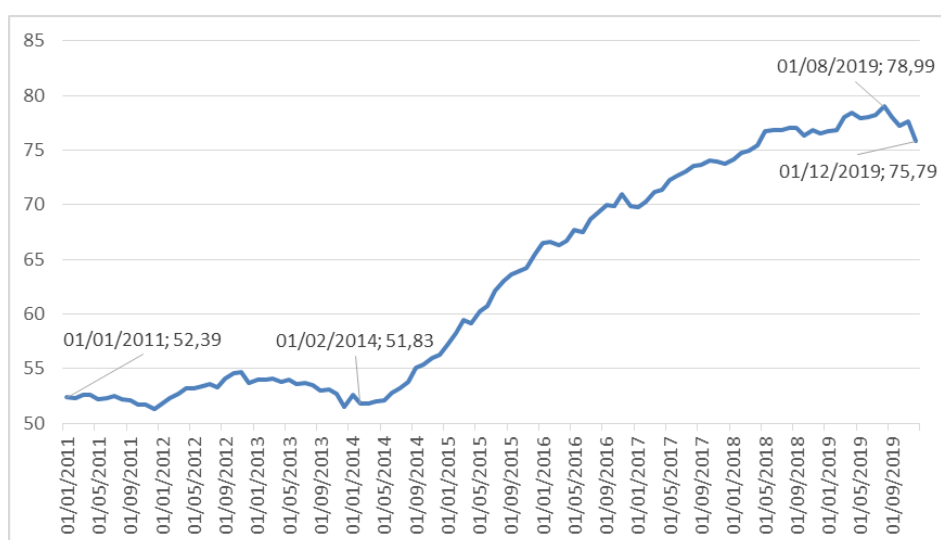
Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a).

O governo Dilma, nesse período, adotou uma política de campeões nacionais e investimentos em setores estratégicos, com expansão do balanço do BNDES, investimentos na Petrobras, ampliação de políticas de subsídio e de proteção, com exigências de conteúdo nacional e de controle de preços. De acordo com o estudo de Barbosa Filho (2017, p. 53), essa política não apresentou os resultados esperados, ampliou os recursos públicos exageradamente, elevou a taxa de investimento doméstica, mas, em vez de ser acompanhada de crescimento econômico, resultou na redução da produtividade total dos fatores.

A expansão do investimento na Petrobras aliada ao controle de preços do combustível pelo governo resultou no aumento do endividamento da empresa, com redução de caixa e sem a geração do aumento de produção desejado. Outro controle de preços ocasionou em problemas: o da energia elétrica. Mesmo diante da forte seca que atingiu o país em 2012 e 2013, o governo reduziu as tarifas no ano de 2013, elevando o consumo em período de baixa produção nas hidrelétricas brasileiras. Essas e outras medidas afetaram as distribuidoras de energia e a liberação de preços em 2015 gerou um novo choque devido ao realinhamento de preços, sendo necessária a elevação da taxa de juros pelo Banco Central para segurar a alta da inflação (BARBOSA FILHO, 2017, p. 54).

Com as contas públicas afetadas pelas intervenções propostas pela Nova Matriz Econômica, a dívida pública bruta brasileira teve forte alta, enquanto o déficit primário crescia. A Dívida Bruta do Governo Geral considera o setor público não-financeiro (administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, exceto as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras), mais o Banco Central. No Gráfico 20 é possível observar o crescimento da dívida bruta do setor público brasileiro em relação ao PIB do país, partindo de 51,83% do PIB em fevereiro de 2014 até atingir o pico de 78,99% em agosto de 2019 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020a).

Gráfico 20 - Dívida bruta do governo geral (% PIB), de jan/2011 a dez/2019



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Banco Central do Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020a).

A política econômica do primeiro mandato da presidente Dilma também foi marcada pelo crescimento dos subsídios. E esse é um tipo diferente de gasto público que também apresenta os seus impactos.

Enquanto o gasto público em sentido estrito (*stricto sensu*) refere-se a apenas aos gastos que integram os orçamentos fiscais e de seguridade social da lei orçamentária anual (administração direta, autárquica, fundacional e empresas estatais), previstos no art. 165, §5º, incisos I e III da Constituição Federal, o gasto público em sentido amplo (*lato sensu*) envolve os gastos não integrantes destes, mas que gravitam em torno da administração pública centralizada, seja por de entidades de direito público ou privado (GOMES, 2015). Como exemplo, há as entidades do sistema “S”, estatais não dependentes, conselhos de fiscalização profissional e entidades que recebem recursos públicos por convênios e os gastos atípicos oriundos das renúncias de receitas (GOMES, 2015).

O subsídio, como instrumento de política pública, pode ser definido genericamente como “...toda operação de financiamento governamental sem ressarcimento, no todo ou em parte, dos recursos públicos utilizados” (RAMALHO JÚNIOR, 2012, p. 449). Relatório do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2017c) apresenta que sob a ótica macroeconômica o subsídio é uma assistência de “...natureza financeira, creditícia ou tributária, que visa fomentar a atividade econômica por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado” (BRASIL, 2017c, p. 5), sendo que pode ser desagregado pela ótica da receita em “gasto tributário” e pela da despesa pública em “benefício financeiro” (subsídio explícito) e “benefício creditício” (subsídio implícito). Gastos tributários seriam gastos no âmbito do Sistema Tributário que não constam na peça principal do Orçamento Geral da União - OGU, mas nas informações complementares. Os benefícios financeiros corresponderiam às equalizações de juros e preços e assunção de dívidas. Já os benefícios creditícios, os programas de crédito com juros subsidiados, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Síntese das diferenças entre as modalidades de subsídios

	Gastos Tributários	Benefícios Financeiros (Subsídios Explícitos)	Benefícios Creditícios (Subsídios Implícitos)
Abrangência	Gastos realizados no âmbito do Sistema Tributário	Equalizações de juros e preços, e assunção de dívidas	Programas oficiais de crédito, com taxas de juros subsidiadas.
Orçamento Geral da União	Não constam da peça principal do OGU (Anexo: Demonstrativo dos Gastos Tributários)	Constam como Despesas no OGU	Não constam da peça principal do OGU (Anexo: Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios)
Impacto fiscal	Diminuem a receita e a despesa, no âmbito do OGU	Elevam despesa e, consequentemente, dívida pública (líquida e bruta)	Elevam juros nominais líquidos e, consequentemente, a dívida pública líquida.
Teto dos gastos (EC n° 95)	Não afeta	Afeta	Não afeta

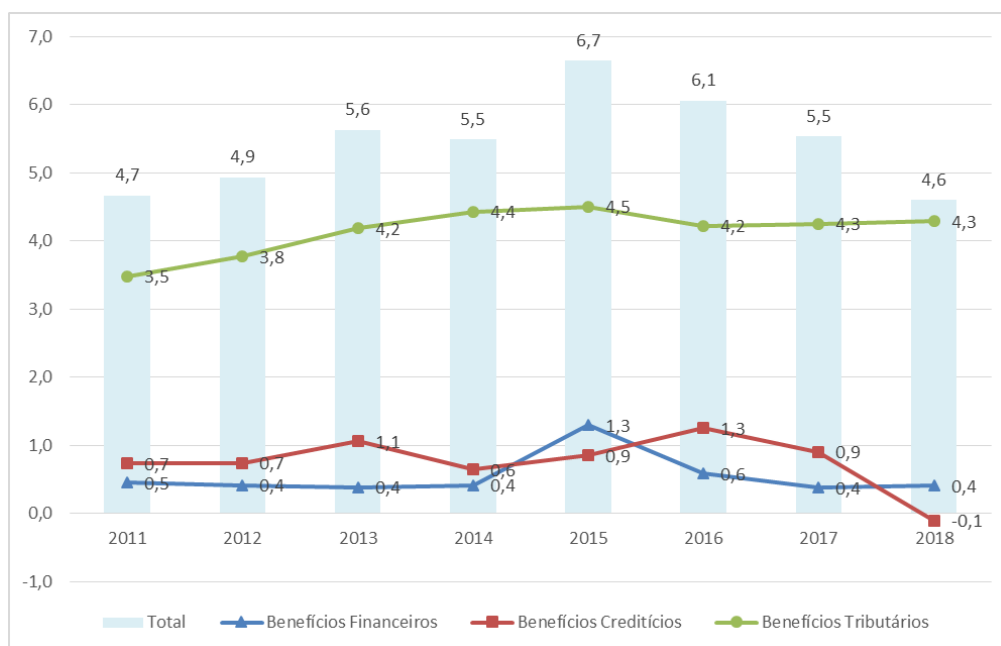
Fonte: Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018a, p.9).

A concessão de benefícios tributários poderia ser considerada uma política distributiva, na qual seus beneficiários são facilmente identificáveis e os custos pulverizados entre os perdedores (MANCUSO; MOREIRA, 2013, p. 113). Essas políticas distributivas são “caracterizadas pela facilidade com que podem ser desagregadas e dispensadas em pequenas unidades, cada unidade mais ou menos em isolamento das outras unidades e de qualquer regra geral” (LOWI *apud* MANCUSO; MOREIRA, 2013, p. 113). Por serem os benefícios tributários uma política desse tipo, tendem a sofrerem um intenso lobby de seus beneficiários e uma mobilização menor do restante da sociedade, se ainda houver, (MANCUSO; MOREIRA, 2013, p. 107).

Para Adam Smith o efeito do subsídio só pode ser o “de dirigir forçosamente atividade ou comércio de um país para um canal muito menos vantajoso do que seria aquele para o qual ele se orientaria natural e espontaneamente” (SMITH, 1996, p. 14). Mises (2010b) aponta que subsídios, seja a setores menos eficientes para aumentar a produção ou aos mais eficientes para reduzi-la, fazem com que os cidadãos paguem indiretamente como contribuintes e como consumidores ao pagar preços maiores ou ter de reduzir o seu consumo. Segundo Rothbard (2012), a isenção de impostos difere de um subsídio. Enquanto no subsídio alguém está recebendo algo tirado de outro, a isenção não é obtida a custas de outros concidadãos, o que faria com que a isenção não fosse injusta.

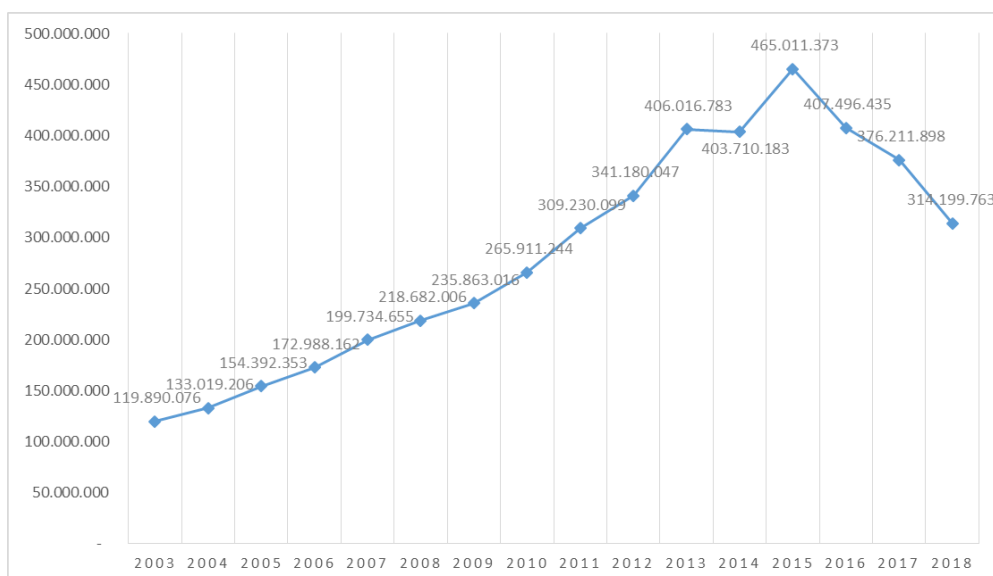
Alguns subsídios geram consequências adversas não intencionais, tanto economicamente quanto ambientalmente, sendo denominados “subsídios perversos” (MYERS, 1998, p. 17). Apesar de dificilmente começar perverso, com o tempo pode ocorrer se não for retirado após o atingimento da meta ou se as metas políticas se alterarem. O fim dessas políticas enfrenta resistências devido aos impactos econômicos e eleitorais, mas encontra-se um momento propício para sua dissolução em períodos de restrições fiscais (MYERS, 1998, p. 18). Outra questão importante sobre os subsídios é que a prática de isenção está sujeita a se tornar um instrumento de corrupção, concedendo privilégios para poucos e propinas para governantes, devendo ser adotada com precaução e com a necessária fiscalização e controle (KIPPER, 2016).

Dada essa contextualização sobre os subsídios, o Relatório do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2017c) apresentou que entre os anos de 2003 e 2016 os valores totais de subsídios da União totalizaram R\$3,5 trilhões, passando de 3% do Produto Interno Bruto - PIB em 2003 para 4,7% em 2011 e 6,7% em 2015. O Gráfico 21 revela que o subsídio com maior expressão de crescimento nesse período foi o de benefícios tributários, porém, os benefícios financeiros também tiveram um pico específico no ano de 2015.

Gráfico 21 - Evolução dos subsídios da União (% do PIB)

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Receita Federal (BRASIL, 2018a).

O Gráfico 22 apresenta que de 2011 a 2016 os valores totais (constantes) de subsídios da União totalizaram R\$2,3 trilhões, com uma forte alta até o ano de 2015. Nota-se que o crescimento desse tipo de gasto público já vinha acontecendo em anos anteriores e o governo da presidente Dilma continuou com a sua expansão, com apenas uma queda em 2014 devido ao ajuste fiscal de seu governo. Más, manteve a tendência de queda que foi concretizada somente após o impeachment.

Gráfico 22 - Subsídios da União em valores constantes (R\$ mil de 2018), de 2003 a 2018

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Receita Federal (BRASIL, 2018a).

A política fiscal aplicada através de subsídios creditícios e renúncias fiscais buscava o crescimento da rentabilidade das empresas com o consequente aumento dos seus investimentos, porém o fracasso na aceleração do crescimento econômico resultou na deterioração dos resultados fiscais no período (MELLO; ROSSI, 2017, p. 8).

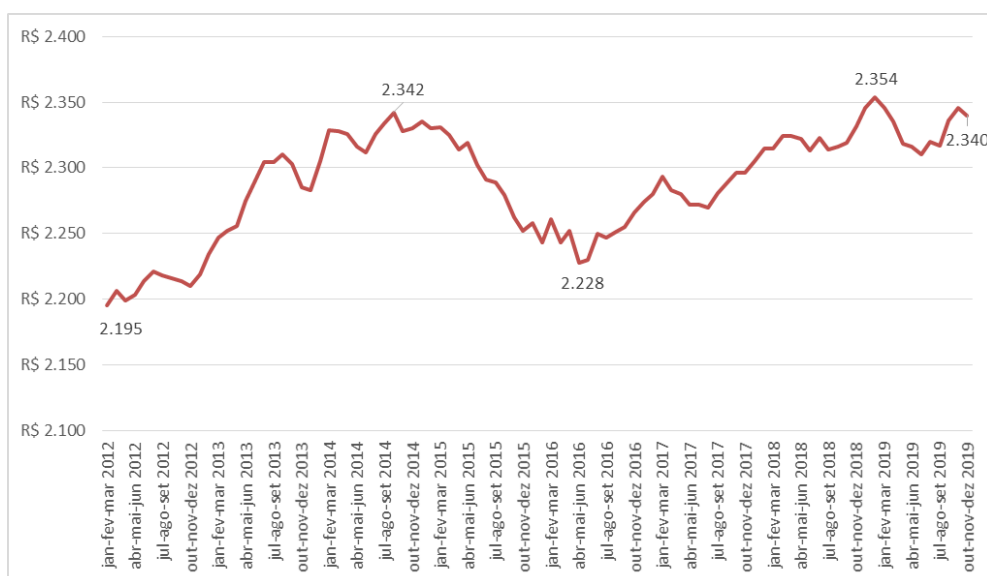
Dentre os principais gastos tributários que foram realizados por esse governo, estão o Simples Nacional, a desoneração da cesta básica, a Zona Franca de Manaus, a desoneração da folha de pagamento de determinados setores e os benefícios do setor automotivo.

Se a política macroeconômica do primeiro mandato da presidente Dilma foi marcada pela adoção de uma estratégia “industrialista”, o segundo mandato surgiu com uma guinada para a “austeridade”, haja vista que grupos de economistas culpam a política do primeiro governo como responsável pela crise e outros a mudança no segundo mandato (MELLO; ROSSI, 2017, p. 01). A nomeação do Ministro da Fazenda Joaquim Levy ocorreu pouco depois do resultado da reeleição (27 de novembro de 2014) e foi demitido em 18 de dezembro de 2015, na sequência da aceitação do processo de impeachment que ocorreu em 2 de dezembro de 2015. Márcio Pochmann, responsável pelo programa do partido de Dilma e então presidente da Fundação Perseu Abramo do PT, afirmou em entrevista nas eleições de 2018 que a recessão foi causada pelas medidas de Joaquim Levy e que Dilma teria optado pela recessão (NÓBREGA, 2018), posição já afirmada em setembro 2015 em documento com a participação da Fundação Perseu Abramo que era contrário ao ajuste fiscal, pois seria esse o responsável pela recessão (BRASIL DEBATE *et al.*, 2015). Com o impeachment da presidente e buscando solucionar a crise, o seu vice Michel Temer instituiu o Novo Regime Fiscal com a aprovação de uma proposta de emenda constitucional em 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016b), a denominada PEC do Teto dos Gastos, diminuindo o espaço para aumento das despesas pelo governo. Outras medidas adotadas por Temer foram a Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017b), com diversas alterações na CLT com o objetivo de combater o desemprego, iniciando a sua vigência em 11 de novembro de 2017, e a Lei da Terceirização (31/03/2017), que dispõe sobre trabalho temporário e permite a terceirização de atividades fins (BRASIL, 2017a). Temer tentou ainda uma Reforma da Previdência ao longo de seu mandato sem sucesso (BRASIL, 2016a), tarefa que foi concluída em 2019 com apresentação de nova proposta pelo seu sucessor.

A crise econômica do governo Dilma trouxe reflexos não somente no desemprego, más, no rendimento médio do brasileiro, que caiu no período, como demonstrado no Gráfico 23. Nesse período também ocorreram rebaixamentos da classificação de crédito – o aumento do

Risco Brasil (IPEADATA, 2022b), queda no consumo das famílias (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p. 14), aumento da desigualdade (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p 24), queda de produção na indústria (IPEADATA, 2022a) e de vendas no comércio (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022), e aumento da saída definitiva de brasileiros do país (AYER, 2018).

Gráfico 23 - Rendimento médio no Brasil, jan-fev-mar 2012 - out-nov-dez 2019



Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020c).

Com o Brasil em recessão a partir do segundo trimestre de 2014 até o fim de 2016, as contas do setor público apresentaram déficits e gerou-se uma crise fiscal nos estados e municípios brasileiros. Alguns estados do país apresentavam problemas estruturais, como o grande comprometimento do orçamento com despesas de pessoal (o que inclui as previdenciárias), e esses vieram à tona com a queda das receitas e agravados pela rigidez orçamentária, culminando em altos déficits (MERCÊS; FREIRE, 2017).

A crise instalada no país não foi somente econômica, mas também política. As manifestações de 2013; a disputada eleição de 2014; a pauta social de combate à corrupção reforçada pela Operação Lava Jato e pelo Petrolão e presentes nos protestos de 2015 e 2016; a inauguração no Brasil da tática de protestos denominada de “panelaço” (com pessoas batendo panelas em horários programados ou diante de discursos televisivos da presidente); a tentativa de nomeação do presidente Lula para o cargo de ministro-chefe da Casa Civil (16 de março de 2016); fizeram parte de uma crise que atingiu seu apogeu com o impeachment da presidente.

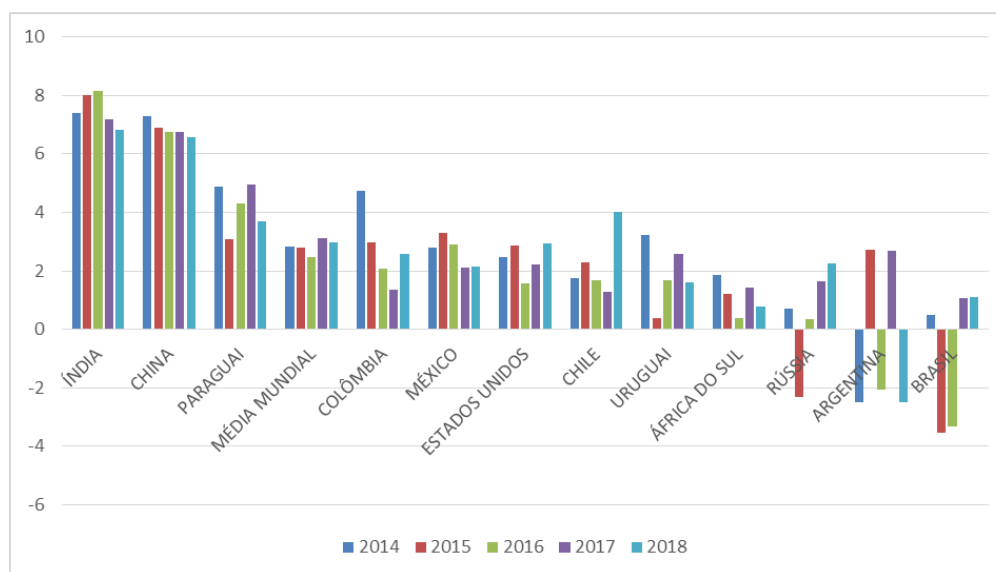
Porém, a crise continuou, diante da insatisfação da população com o governo do presidente Michel Temer. Em maio de 2018 eclodiu no país uma greve de caminhoneiros que durou dez dias, afetando o deslocamento em rodovias, desabastecendo cidades, resultando em prejuízos (entre R\$ 75 e R\$ 100 bilhões), aumento da inflação e queda do PIB no ano (MOURA *et al.*, 2019). Essa greve ocorreu devido à insatisfação com a alta dos combustíveis e a queda no preço dos fretes. Devido à política de controle de preços dos combustíveis durante os governos da presidente Dilma Rousseff, como tentativa de controle da inflação, inclusive com compra no mercado internacional por preços maiores do que a posterior venda interna, a Petrobras ampliou o seu endividamento. Com o presidente Michel Temer, em 2016, em tentativa de recuperar os anos de perdas da estatal com a política de controle de preços, adota-se uma nova política denominada PPI – Paridade de Preços Internacionais, mas com o aumento do PIS/Cofins sobre os combustíveis pelo governo, a alta do dólar em 2017 e do petróleo em 2018 o preço dos combustíveis disparou. Devido ao Programa BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES PSI), que vigorou entre 2009 e 2015, tem-se um aumento da frota de caminhões no país e, com a posterior queda do PIB e produção oriundas da crise, os fretes sofreram o impacto. Ou seja, o aumento da concorrência por um lado (aumento da oferta) com o não acompanhamento nos níveis de serviços (demanda) devido à recessão ocorrida nos últimos anos, aliados ao aumento do combustível fez com que os ganhos no mercado de transporte despencassem ao longo do tempo.

Entre as reivindicações dos caminhoneiros estavam a redução do preço do diesel (redução de impostos sobre o combustível), o fim da cobrança de pedágio por eixo suspenso e tabelamento dos fretes (GOULART e SOUSA, 2020, p. 02), possuindo um caráter distributivo tanto das políticas adotadas anteriormente como das solicitadas pelos grevistas: com benefícios concentrados, difíceis de retirar e com um custo distribuído que gera pouca resistência dos afetados. Ou seja, buscava-se a volta da intervenção do Estado sobre os preços. Porém, a pauta se arrastava para diversas outras questões devido à variedade de participantes, chegando até mesmo a pedidos de intervenção militar para derrubada do então presidente (BETIM, 2018a). A greve não teve uma liderança única, sendo diluída entre os diversos participantes. Dentre os membros do movimento estavam a CNTA - Confederação Nacional dos Transportadores Autônomos, Unicom - União Nacional dos Caminhoneiros do Brasil, Abcam - Associação Brasileira dos Caminhoneiros (PEREIRA, 2021, p. 121). Entretanto, parte dos caminhoneiros se considerava autônomos sem liderança definida (PEREIRA, 2021, p. 140), o que dificultou as negociações (algo semelhante aos protestos de 2013).

Outra crise, não distinta das já citadas, mas que se combinou com essas nesse período, é a crise da democracia representativa. Para Silva (2018) a abertura para essa crise no Brasil ocorreu nas manifestações de junho de 2013, onde instaurou-se um ambiente crítico ao modelo existente, com a busca de reajustes das práticas políticas dos representantes. Iniciam-se dois períodos: em um se busca o “direito à cidade”, na defesa de um modelo participativo, horizontal e direto; e, no outro, mudanças no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. E é justamente o desencanto com a corrupção que ocasiona a crise de representatividade e legitimidade (WEYH; LEAL, 2019). Para esses autores, o Brasil enfrenta um processo de despolitização dos eleitores, que se limitam à escolha dos governantes, sem exercer o papel de fiscalização da sua atuação. Entretanto, essa não é uma crise exclusiva brasileira, mas que apenas aproximou o país ao contexto internacional. Castro (2018) argumenta que tem aumentado o número de cidadãos críticos aos rumos em que a democracia se orienta que estão insatisfeitos com suas conquistas, mas que ainda acreditam no regime representativo. Além disso, existe um distanciamento de partidos políticos tradicionais, devido a diversos fatores, como estagnação da economia, a ampliação das mídias digitais e redes sociais, e ao não acompanhamento das estruturas políticas das mudanças sociais. Esses (cidadãos críticos e o distanciamento) resultam na crise da democracia liberal e do fortalecimento de alternativas populistas (CASTRO, 2018).

4.2.4 Feedback

A comparação com programas atuais (*feedback*) e com o desempenho de outros países também é importante para analisar o fluxo de problemas. A recuperação lenta da recessão pode indicar que medidas até então adotadas (políticas públicas) não estavam sendo suficientes ou adequadas para resolver o problema. Observando o Gráfico 24, o Brasil teve um crescimento do PIB acumulado pior do que todos os outros países do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai) e dos Brics (Índia, China, Rússia e África do Sul), assim como bem abaixo da média mundial no período (THE WORLD BANK, 2020). Isso demonstra o caráter interno da crise econômica brasileira.

Gráfico 24 - Percentual de crescimento do PIB de diversos países, 2014 a 2018

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2020).

A popularidade tanto da presidente Dilma Rousseff quanto do presidente Michel Temer parece demonstrar o não apoio da população às suas ações para conter a crise econômica e os seus reflexos na sociedade, como o desemprego entre os brasileiros. Outros índices já demonstrados permitem concluir pela existência de um sentimento de que a corrupção política e a burocracia imposta aos negócios são maiores no Brasil do que em outros países.

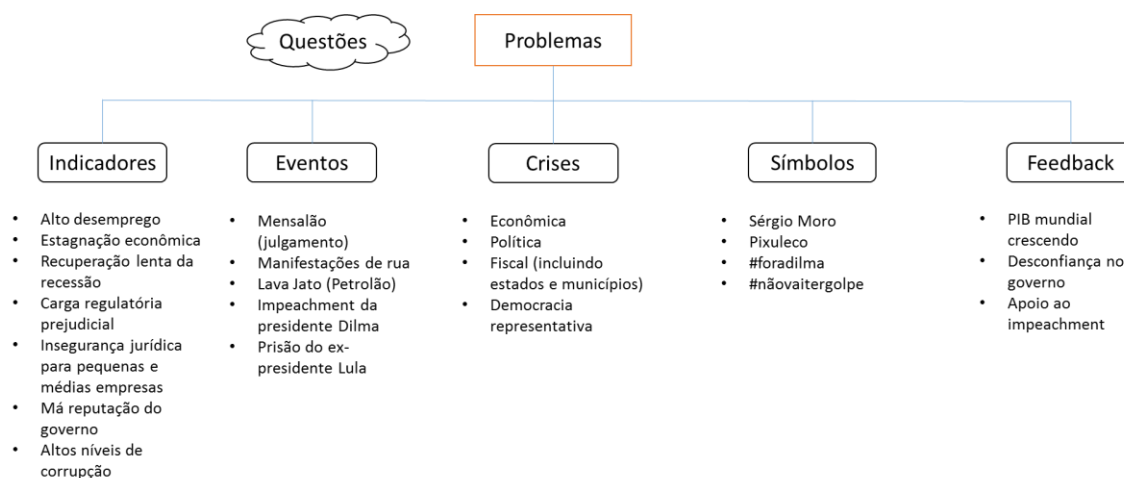
Diante do detalhamento dos mecanismos (indicadores, eventos, crises, símbolos e *feedback*) atuando no fluxo de problemas, podemos perceber como a atenção dos tomadores de decisão começa a ser focada diante de questões que foram sendo transformadas em problemas relevantes. Os indicadores que antecedem a tomada de decisão pela apresentação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica apontam índices de alto desemprego, de uma economia que se recuperava a passos lentos da recessão enfrentada então recentemente, uma carga regulatória e uma insegurança jurídica que traziam prejuízos para as pequenas e médias empresas (impactando tanto no crescimento econômico, quanto na taxa de emprego) e níveis de corrupção que agravaram a situação que o país enfrentava.

Enquanto o Brasil estava em crise, foram realizadas competições esportivas que custaram bilhões de reais de recursos públicos, o que ajudou a aumentar a exigência por parte da população da redução dos gastos públicos. Esses eventos, além de gerarem um palco mundial para as manifestações de rua, também, como reveladas em investigações posteriores da Lava Jato, foram propícios para a prática de corrupção. Essa Operação, com suas diversas revelações de esquemas de corrupção envolvendo o setor público e privado, ajudou a alimentar a pauta de

combate à corrupção no país. Assim, com o terreno preparado pelas manifestações de 2013, parte da população tomou as ruas com críticas ao governo. Decisões da política econômica do governo Dilma decorrentes do seu modelo de Nova Matriz Econômica, como subsídios, controle de preços baixos de combustíveis e energia elétrica, corte de juros e alta nos gastos públicos, levaram o país a um cenário de crise econômica. Com a inflação disparando, crescimento da dívida, recessão e desemprego no período como foi visto instaurou-se uma crise político-econômica que resultaria no processo de impeachment da presidente, que perdeu tanto apoio da comunidade política, e quanto da população, como podemos observar nas pesquisas de indicadores políticos desse período. Segundo pesquisa da Datafolha, de 17 e 18 de março de 2016, 68% da população apoiava a remoção de Dilma da presidência (contra 27%). A mesma pesquisa apontou que 73% consideravam que Dilma agiu mal em convidar Lula para o ministério e apenas 28% acreditavam que o governo Temer seria melhor do que o de Dilma, o que demonstrava uma falta de otimismo com o futuro político do país (DATAFOLHA, 2016).

Tem-se com a greve dos caminhoneiros um conflito entre aqueles que pedem a volta da intervenção do Estado na economia e os que desejam redução da atividade estatal, já que a crise de corrupção nas estatais aumentou o apoio da população ao longo dos últimos anos pela privatização de estatais como Correios, bancos públicos e da Petrobras — mesmo ainda não apresentando uma maioria da população, conforme pesquisa Datafolha (2019) e Paraná Pesquisas (2019). Ao mesmo tempo, a crise fiscal dos entes aumentou a pressão sobre o governo federal por recursos, reformas e a necessidade de uma recuperação econômica para ampliar as receitas dos estados e municípios (MONTEIRO, 2019, p. 52-53).

Como demonstra a relação de mecanismos existentes na Figura 7, o fluxo de problemas foi se construindo desde o ano inicial desse estudo (2011), com esses mecanismos se inter-relacionando e afetando uns aos outros, sendo como causas ou efeitos, utilizados na construção da narrativa governamental. A Figura 7 demonstra como questões existentes se transformaram em problemas vistos pelo governo, com o detalhamento dos diversos mecanismos responsáveis pela ascensão do problema na agenda (indicadores, eventos, crises, símbolos e feedback).

Figura 7 - Mecanismos do fluxo de problemas aplicado

Fonte: Elaboração própria.

Considerando que o governo utilizou os indicadores citados para identificação do problema existente e que a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica visava resolver, tem-se que os eventos, crises, símbolos e feedbacks presentes contribuíram ao elevar questões para a agenda governamental. E, após a identificação do problema, conforme consta na apresentação governamental (BRASIL, 2019m), buscaram soluções concretas e emergenciais.

1.1 Fluxo de soluções aplicado

Para explicar como ideias são geradas por comunidades de especialistas, Kingdon (2003, p. 116-117) cita que as ideias surgem fora de ordem e vão se chocando, flutuando em um caldo primitivo de políticas, formam-se então, novas ideias, com combinações e recombinações — como em um processo de seleção natural biológico (KINGDON, 2003).

Como alternativa para explicar a difusão de ideias e o processo de persuasão, que antecedem a escolha da elaboração do conteúdo presente na proposta da MP, passaremos a analisar as propostas discutidas durante o processo eleitoral de outubro de 2018, com objetivo de identificar nos planos de governo dos candidatos à presidência de então, quais eram as alternativas que foram apresentadas para a população como solução para os problemas existentes. Parte-se da premissa de que as soluções que estavam em circulação — no caldo primitivo de ideias — encontraram a sua forma condensada nas diferentes propostas eleitorais colocadas para escrutínio popular. E que a escolha de uma direção partiu do voto, cabendo ao governo eleito dar forma a essa orientação.

Dentro das propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República, podemos encontrar alternativas para os problemas existentes no país. Portanto, serão demonstradas a seguir as propostas da área econômica presentes, com foco nas políticas para combate ao desemprego. Posteriormente, os candidatos serão agrupados de acordo com similaridade de suas propostas e elencados, daqueles que apresentam alternativas com maior liberdade econômica até aqueles que defenderam maior intervenção estatal na economia para o crescimento econômico. O apoio popular às propostas foi mensurado a seguir, pelo cômputo do total de votos na eleição. Ao todo, foram quatorze candidaturas, haja vista que, com o indeferimento da de Lula, restaram treze, as quais serão apresentadas em ordem alfabética a seguir, com os dois candidatos que foram para o segundo turno sendo tratados ao final em destaque.

O plano de Alvaro Dias (Coligação “Mudança de Verdade” – Podemos, PSC, PRP, PTC) parte da identificação de sete problemas enfrentados em 2018, entre eles o que denominam “desemprego e desalento”, “fundamentos econômicos capengas” e “ambiente anti-empresa e inovação”. A partir desses, apresenta dezenove metas e uma meta síntese de “refundar a República (Revisão Constitucional)”. De acordo com o documento, as diretrizes gerais

[...] refletem a intransigente defesa do Estado democrático de direito, e absoluta convicção nas liberdades individuais e de imprensa, na paz social que prescinde da violência contra o cidadão e na prevalência do resultado de esforços e iniciativas de cada indivíduo sobre a sempre frustrante interferência do poder público e do ‘Estado-babá’.” (COLIGAÇÃO MUDANÇA DE VERDADE, 2018).

Claramente as referências ao “Estado-babá” e “liberdades individuais” relacionam-se ao liberalismo, apesar de algumas metas sugerirem intervenções e subsídios. Dentre as propostas estão a simplificação e formalização do contrato de trabalho, eliminação de sete tributos, equalização do imposto de renda, “fim da papelada tributária”, crédito fácil, formalização e diminuição de juros para micro e pequenas empresas, redução da burocracia e “medidas anticorrupção”. Entretanto, o plano não entra em detalhe de muitas das medidas citadas. Sobre a economia, salienta a busca do crescimento sustentado com estímulo ao empreendedorismo e da infraestrutura instalada, além de simplificação e redução de tributos (COLIGAÇÃO MUDANÇA DE VERDADE, 2018).

Para Cabo Daciolo (PATRIOTA), em seu Plano de Nação para a Colônia Brasileira, “governar é baixar juros e impostos” (PATRIOTA, 2018). Com um plano embasado em Deus, família e soberania nacional, Daciolo defendeu o fortalecimento de empresas estatais que

considera estratégicas. Apesar de propor a redução da carga tributária, a redução da taxa de juros configura uma intervenção na economia que, segundo preceitos liberais, distorce a realidade gerando consequências econômicas negativas (MISES, 2010b, p. 61-62).

O então candidato Ciro Gomes (Coligação “Brasil Soberano” – PDT e Avante) com suas “Diretrizes para uma estratégia nacional de desenvolvimento para o Brasil” inicia destacando os 13 milhões de brasileiros desempregados e enfatiza o papel de investidor do Estado. Para geração de empregos, cita medidas para o equilíbrio fiscal (como reformas; redução de tributos e aumento de outros, como sobre heranças e criação de imposto de renda sobre lucros e dividendos; e a revogação do “Teto de Gastos”), além da redução da taxa de juros, a manutenção da taxa de câmbio competitiva, da inflação baixa, e adoção de uma política industrial, com ênfase na alta tecnologia. Sobre as pequenas empresas apresenta que existirão estímulos para essas. Promete reduzir a burocracia para abertura, fechamento e operações tributárias das empresas; para o processo de patentes; na importação de insumos para pesquisa; e da produção conjunta entre empresas e universidades. Cita ainda uma série de medidas anticorrupção, destacando a defesa a mecanismos de leniência com empresas e a importância de fortalecer o controle social (COLIGAÇÃO BRASIL SOBERANO, 2018).

Eymael (DEMOCRACIA CRISTÃ, 2018) traz um curto plano de diretrizes em que ressalta os valores éticos da família, uma política econômica para o desenvolvimento e emprego com diretrizes generalizantes como uma política de apoio ao empreendedorismo e de incentivo às micro, pequenas e médias empresas. As reformas também estão presentes, como a tributária com simplificação e redução da carga de tributos. Porém, devido à falta de detalhamento das diretrizes em ações, não é possível identificar o grau de intervencionismo econômico de suas propostas.

Com a maior coligação da campanha de 2018, o que lhe garantiu o maior tempo de televisão, Geraldo Alckmin (Coligação “Para unir o Brasil” – PSDB, PP, PTB, PSD, SD, PRB, DEM, PPS, PR) entende que o país precisava enfrentar a corrupção e o Estado ineficiente. Propôs a privatização de estatais, mas de forma criteriosa, e trouxe outras diretrizes em três páginas que ora estabelecem metas (eliminar o déficit público em dois anos) ora estabelecem direções (transformar o país no mais atrativo da América Latina para empreender e investir). Prometeu tolerância zero com a corrupção; abrir a economia para o comércio exterior; e segurança jurídica desburocratizando processos, simplificando regras e despolitizando as agências reguladoras. Comprometeu-se com investimentos em infraestrutura com parceria com

a iniciativa privada, mas não citou em, nenhum trecho, as pequenas e as médias empresas, a questão do desemprego, da inflação ou dos juros (COLIGAÇÃO PARA UNIR O BRASIL, 2018).

Apresentando um plano de governo bem detalhado em 228 páginas, Guilherme Boulos (Coligação “Vamos sem medo de mudar o Brasil” – PSOL, PCB) critica o que denomina de “reordenamento ultraliberal do Estado” e “ofensiva liberal para desmontar o Estado” (VAMOS SEM MEDO DE MUDAR O BRASIL, 2018). Também critica a agenda de ajuste fiscal adotada desde 2015. Para Boulos, é preciso uma transformação da estrutura econômica do país para solucionar o conflito distributivo, o que inclui fortalecer estatais e bancos públicos, além de um grande programa de obras públicas. Propõe o aumento de impostos, a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal e a redução de juros. Especificamente para vencer o desemprego, cita que é preciso revogar a Reforma Trabalhista de 2017, investimento estatal na criação de empregos, aumento do tempo de pagamento do seguro desemprego, fomentar trabalho rural, um “Programa de Emprego Garantido” no qual o governo remuneraria trabalhadores para construção de infraestrutura social, valorização do salário mínimo, erradicação do trabalho escravo, restrição legal às demissões imotivadas, redução de jornada salarial sem redução de salários, combate às desigualdades e às discriminações no mercado de trabalho, democratização da produção e da riqueza, e o fortalecimento de sindicatos e da economia solidária.

A coligação “Essa é a solução” (MDB-PHS), de Henrique Meirelles, apresenta como solução para o desemprego o que denomina de um “Brasil mais forte”, com expansão de vagas no ensino técnico, redução da diferença salarial entre homens e mulheres, reforma da previdência e tributária (simplificação). Fala em acelerar a privatização nas áreas que forem necessárias. Não cita em seu programa micro e pequenas empresas, juros ou inflação e sequer toca em liberdade econômica (COLIGAÇÃO ESSA É A SOLUÇÃO, 2018).

João Amoêdo do Partido NOVO acredita que a mudança necessária não virá dos políticos, mas do protagonismo de cada um. Afirma que o brasileiro é pobre justamente por termos um Estado grande, deseja um Estado menos intervencionista, menos burocrático e com menos impostos. Para isso, defende o indivíduo como gerador de riqueza, através da liberdade individual com responsabilidade e do livre mercado. A simplificação (menos burocracia e impostos) fomentaria o empreendedorismo e a geração de empregos. Destaca a necessidade do fim de privilégios políticos e de subsídios, com um governo que priorize saúde, segurança e educação, a qual seria responsável por tirar as pessoas da pobreza. Entre suas propostas estão:

um banco central independente para controle da inflação, a privatização de todas as estatais e um processo para facilitar a abertura de empresas e de contratação. Não fala em nenhum trecho especificamente das micro nem das pequenas empresas, mas do empreendedorismo como um todo (NOVO, 2018).

Do Partido Pátria Livre – PPL, João Goulart Filho traz logo no começo de seu programa de governo a missão de acabar com o desemprego, propondo dobrar o salário mínimo em quatro anos, revogar a Reforma Trabalhista, fortalecer a Justiça do Trabalho, implantar jornada de quarenta horas semanais, dobrar multa rescisória da demissão imotivada e ampliar licença maternidade para um ano. Planejava a redução dos juros, fortalecimento de estatais, reforma tributária e ampliação do investimento público (PARTIDO PÁTRIA LIVRE – PPL, 2018).

Candidata pela Coligação Unidos para Transformar o Brasil (Rede e PV), Marina Silva afirma que a intervenção do estado deve ocorrer nas atividades que geram mais empregos, além de promover redução de custo para contratações e implantar programas sociais para inserção no mercado de trabalho. Pretende fomentar empregos com investimento estatal em obras, mas considera o envolvimento do setor privado essencial, e afirma a necessidade de abertura da economia para exportações e importações de forma programada e organizada. Para incentivar o empreendedorismo, apresenta como solução o microcrédito e desburocratização. Em relação à economia, afirma a necessidade de diminuição dos juros, intervir para evitar grandes flutuações cambiais, manter a autonomia operacional do Banco Central para conter a inflação, não elevar a carga tributária e realizar a reforma da previdência (COLIGAÇÃO UNIDOS PARA TRANSFORMAR O BRASIL, 2018).

Trazendo como título de seu programa de governo “16 pontos de um programa socialista para o Brasil contra a crise capitalista”, Vera (PSTU) critica o que denomina de neoliberalismo de Collor e FHC e a priorização dos governos do PT por interesses e lucros de grandes empresas. Pelo direito ao trabalho, defende a redução de jornada para trinta e seis horas semanais, sem redução salarial, forte aumento do salário mínimo e seguro desemprego de dois anos, com revogação da reforma trabalhista e contra a reforma da previdência. Expõe que é preciso investir em obras públicas para gerar empregos e estatizar as cem maiores empresas do país e os latifúndios (PSTU, 2018).

Analisando o plano de governo do candidato que disputou o segundo turno com Jair Bolsonaro, Fernando Haddad, as propostas da Coligação Feliz de Novo (2018), formada pelos

partidos PT, PCDOB e PROS, traz como solução para o desemprego o programa “Meu emprego de novo”, priorizando a juventude e com as algumas ações como: retomada de 2.800 obras, investimentos na Petrobras, retomada do Programa Minha Casa Minha Vida, valorização do salário mínimo, reforço do Bolsa Família, reforma bancária para reduzir juros e baratear crédito, isenção de imposto de renda para até cinco salários mínimos, crédito e juros acessíveis para pequenos negócios endividados. Para a macroeconomia, promete inibir a volatilidade da taxa de câmbio, redução do custo do crédito pelo governo federal e controlar a inflação estando atento ao nível de emprego. Como medida de fortalecimento do empreendedorismo, cita o apoio às micro e pequenas, às quais deveriam ter um tratamento diferenciado, o que inclui aperfeiçoamento do Simples (que representa uma desburocratização), forte incentivo ao crédito e parceria com o Sistema S. Propõe ainda a revogação da emenda do teto dos gastos, a reforma trabalhista e cessar as privatizações.

O programa de governo do então presidenciável Jair Bolsonaro (PSL e PRTB) traz alguns caminhos para a sua política econômica, como a promessa de “uma economia de livre iniciativa” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 4), “liberdade para as pessoas, individualmente, poderem fazer suas escolhas afetivas, políticas, econômicas ou espirituais” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 5), se define como “um governo Liberal Democrata” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 10). Em uma página intitulada “liberalismo econômico”, defende a economia de mercado como “maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 13), citando o liberalismo como solução para reduzir a inflação, diminuir os juros, elevar a confiança e os investimentos, o que geraria crescimento, emprego e oportunidades. Um dos trechos de seu programa afirma que a liberdade é o caminho da prosperidade e que o Brasil estava no caminho da servidão, uma clara referência à obra “O Caminho da Servidão” de Hayek (HAYEK, 2010). Em vários outros pontos do texto aparecem referências à liberdade de escolha das pessoas.

Seu programa de governo também aproveita para criticar o modelo do governo anterior, afirmando que o legado do PT é a ineficiência e corrupção, com destaque para o déficit primário existente. Em uma página denominada “Um governo que confia nos brasileiros”, afirma que é preciso quebrar a lógica da desconfiança e romper com a complexidade burocrática que alimenta a corrupção, sendo que a lógica atual seria tratar a regra como exceção e penalizar a todos. Assim, afirma: “O governo vai confiar nos indivíduos! O governo recuará, para que os

cidadãos possam avançar!” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 20). Ao tratar do emprego, traz a crença de que um país é justo quando oferece oportunidades para que os mais pobres superem suas dificuldades e prosperem. Assim, seria preciso ter estabilidade econômica, enxugar o Estado com corte de despesas, de privilégios e redução de renúncias fiscais, além de privatizações e extinções de estatais e a realização de reformas tributária e da previdência. Defende para a estabilidade monetária uma independência formal do Banco Central. Ainda para o emprego, traz a proposta de uma carteira de trabalho verde e amarela para os jovens para facilitar o ingresso no mercado de trabalho (um tipo de contrato individual fora da CLT). Como solução para o crescimento econômico, elenca que uma das medidas mais efetivas seria a abertura para o comércio internacional, sendo necessários acordos bilaterais e redução de alíquotas de importação (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018).

Citando o relatório “Doing Business” do Banco Mundial, propõe, para facilitar a abertura e o fechamento de empresas, a criação de um balcão único e que, se os entes não dessem a resposta em trinta dias, a empresa estaria automaticamente autorizada. Entretanto, se refere a pequenos empreendedores apenas quando cita a oportunidade de participarem de negócios no setor elétrico, mas cita no geral os empreendedores, falando sobre criar um ambiente favorável e que as universidades devem estimular e ensinar empreendedorismo (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018).

Nota-se no programa do então candidato Jair Bolsonaro algumas ações e diretrizes que culminariam na construção da Medida Provisória de Liberdade Econômica. Além de todo o embasamento de liberalismo contido no texto e o compromisso com essa doutrina, ele apresenta que eliminar a burocracia é combater a corrupção, que não devemos partir da desconfiança, mas confiar na idoneidade do cidadão e do empresário e a necessidade de se estabelecer prazos para que o serviço público analise demanda que, se extrapolado, dá ao cidadão a anuência automática para aceitação de seu pedido. É a retirada do Estado para que o indivíduo possa desempenhar suas atividades, a ideia de liberdade e de não intervenção comercial que está presente nesse documento (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018).

Da mesma forma, a não intervenção estatal é demonstrada quando se trata de assuntos da macroeconomia, buscando um Banco Central independente, e o liberalismo é citado como o verdadeiro responsável por controlar a inflação e a redução dos juros. Em seu programa, ao contrário dos candidatos que apresentaram propostas como investimento estatal em grandes

obras, o liberalismo é citado como aquele capaz de elevar o crescimento e gerar empregos (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018).

Interessante apontar que a “mudança” e “reformas” estavam presentes tanto nos programas de governo dos que pretendiam uma liberalização da economia, quanto daqueles que prometiam aprofundar as medidas intervencionistas como forma de crescimento econômico e estímulo ao emprego. Porém, a forma como essas reformas e mudanças foram apresentadas, variavam em relação às suas visões políticas.

Dessa forma, as ideias que circulavam nas comunidades políticas no que Kingdon classificou de sopa primordial, foram se mesclando e sendo selecionadas através da construção de argumentos e narrativas e difundidas ao longo do tempo, até culminar nas diferentes alternativas presentes nesses programas de governo. Temos diferentes alternativas presentes para solucionar o problema do desemprego, como investimento em obras públicas, crédito, redução de custo da contratação, desburocratização, privatizações, redução da jornada de trabalho e ampliação do salário mínimo. Muitas dessas alternativas são conflitantes ou opostas, como aquelas que desejam fortalecer estatais e aquelas que buscam a privatização dessas para que o setor privado seja o responsável pelo investimento.

Como esse estudo busca verificar não somente as alternativas existentes no momento em que se apresenta a MP de Liberdade Econômica, mas se realmente ocorreu uma mudança nos anos anteriores, se torna importante verificar quais as propostas estiveram presentes nas eleições presidenciais que antecederam à de 2018. Para isso, serão comparadas as propostas dos dois candidatos que foram para o segundo turno na eleição de 2014 e na de 2010.

O então candidato Aécio Neves em 2014 (Coligação Muda Brasil – PSDB, PMN, SD, DEM, PEN, PTN, PTB, PTC e PT do B) não cita em seu documento a reforma da previdência, mas apenas a tributária. O desemprego não aparece representado como um grande problema do momento (mas sim a rotatividade) e entre as suas diretrizes para emprego estavam o fomento à criação de empregos formais com a garantia de todos os direitos trabalhistas e o apoio à micro e pequenas empresas. Sua política macroeconômica afirma o compromisso com o tripé (meta da inflação, superávit primário e câmbio flutuante) e com taxas de juros real. Em nenhum trecho cita a palavra “privatização”, tão usada nas eleições de 2018. Considera função do governo estimular o empreendedorismo e estabelece que é preciso simplificar a regulamentação, incluir

no currículo escolar e criar programas de apoio às *startups* (COLIGAÇÃO MUDA BRASIL, 2014).

O programa de Dilma Rousseff dessa eleição (Coligação com a Força do Povo – PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PC do B e PRB) chama a atenção para o aumento do investimento da economia brasileira entre 2002 e 2014 e para a queda do desemprego nesse período. Critica políticas que denomina de neoliberais que teriam sido adotadas por outros países. Para incentivar o empreendedorismo, cita que é necessário reduzir burocracias, universalizar a cobertura do Simples Nacional e a realização de cursos. Afirma que a sua política macroeconômica busca a redução sustentável da taxa de juros, câmbio compatível com as condições do país e inflação baixa e estável, com investimento público, incentivo ao investimento do setor privado e o fortalecimento das parcerias entre o Estado e a iniciativa privada. Sem citar privatizações ou Parcerias Público-Privadas - PPPs, elenca apenas as concessões ferroviárias e de usinas de energia já realizadas (COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO, 2014).

Observando apenas as propostas de ambos os candidatos na área econômica e para o emprego, não se vislumbra grande diferença em relação ao grau de intervencionismo do governo tão presente na eleição de 2018. Nenhum dos dois candidatos citam a intenção de reduzir a intervenção direta do estado e sequer uma liberalização da economia, mas ambos concordam com políticas de desburocratização. Chama atenção o fato de ambos os candidatos se mostrarem como a “mudança”, sendo que Aécio tem uma coligação denominada “Muda Brasil” e Dilma nomeia o seu programa de governo com a chamada “Mais Mudanças, Mais Futuro”.

Retroagindo mais no tempo, nas eleições presidenciais de 2010, Dilma, como candidata do PT, também remete à mudança seu plano de governo. Porém, desta vez no nome da sua coligação “Para o Brasil Seguir Mudando” (PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC e PTN). Registrou no TSE as diretrizes do programa 2011/2014 no qual afirma ser provisório, pois o definitivo seria elaborado pela coligação posteriormente. Assim como no de 2014, grande parte do documento busca apresentar dados positivos das gestões anteriores do partido. Se compromete com a estabilidade econômica e com investimentos em infraestrutura, ampliação do emprego formal, valorização do salário mínimo e crescimento da renda dos trabalhadores através de políticas como educação e aprimoramento dos programas de transferência de renda. Defendia uma reforma tributária com simplificação de tributos e

desoneração da folha de pagamentos. Também pretendia aprofundar as políticas creditícias, afirmando que os bancos deveriam se orientar para a produção e o consumo. Não cita empreendedorismo, mas traz brevemente a necessidade de implementar políticas de inovação. Só cita privatização em retrospecto para criticar as políticas dos anos 1990 e o desemprego não aparece como um problema exposto no momento (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010).

Já o outro candidato que concorreu com Dilma no segundo turno das eleições de 2010, José Serra (Coligação O Brasil Pode Mais - PSDB, DEM, PTB, PPS, PMN e PTdoB), registrou como programa de governo no TSE a transcrição de dois discursos que tinha realizado. Entre outros pontos, cita a estagnação da escolaridade entre os adolescentes, e o que considera uma baixa taxa de investimento governamental no país, principalmente em infraestrutura. Assim como Dilma, defende investimento no ensino técnico para aumentar a empregabilidade dos jovens e não cita privatizações, concessões, desburocratização e empreendedorismo. Considera importante a realização de acordos de livre comércio, assim como que o governo deve gerar emprego através de obras públicas e atividades produtivas que utilizem materiais e mão de obra brasileiras (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010).

Comparando os dois candidatos do segundo turno de 2010, observamos discursos com certo nível de neutralidade sobre a intervenção estatal. Alguns termos presentes em 2018 e 2014 não aparecem nas eleições de 2010. Assim, enquanto ambos (Dilma e Serra) em 2010 focam os seus discursos em aumento dos investimentos governamentais e melhoria da educação como medidas para garantir o emprego da população, em 2014 os dois candidatos que disputaram (Dilma e Aécio) trazem a necessidade de desburocratização, de fomento ao empreendedorismo e da reforma tributária.

Em 2018, o problema do desemprego pauta parte das propostas dos candidatos presentes no primeiro turno e entre as ações entram em discussão a reforma da previdência; a reforma tributária (com questionamentos sobre a carga tributária brasileira); a discussão de reduzir impostos versus a ampliação e criação de impostos (como sobre dividendos, heranças e grandes fortunas); a necessidade de incentivar o empreendedorismo e de apoiar as micro e pequenas empresas; o debate entre estatização e privatização das estatais e bancos públicos; entre aprofundar regulamentações trabalhistas e ampliar benefícios (como redução de jornada, ampliação de seguro-desemprego e salário mínimo) ou reduzir as regras e os custos existentes

para contratação; o combate a corrupção; e a intervenção do estado ou não na taxa de juros, câmbio e inflação, o que inclui a autonomia do Banco Central.

Seguindo essas discussões existentes no primeiro turno, no segundo, diferente das duas eleições anteriores, ambas as propostas apresentam maior nível de antagonismo. Enquanto Haddad propõe o aumento do investimento estatal em obras públicas, expansão do crédito, o controle pela ação estatal do câmbio, juros e inflação, revogar a emenda do teto dos gastos e a reforma trabalhista e parar com as privatizações, Bolsonaro vai no caminho oposto. Ele afirma que é necessária autonomia formal do Banco Central, acelerar as privatizações e concessões e retirar o Estado da frente do empreendedor, passando a confiar na boa fé dos indivíduos.

Para sintetizar os dados descritos acima, o Quadro 6 apresenta os candidatos à presidência nas eleições de 2018 categorizados conforme conteúdos presentes em seus planos de governo. Foram criados quatro grupos: menor intervenção do Estado (com candidatos que apresentam proposta de não intervenção na economia, diminuição de carga tributária, desregulamentações e privatizações, por exemplo); mistos (aqueles que ora apresentam medidas de intervenção econômica e ora citam necessidades de redução da intervenção estatal); maior intervenção do Estado (identificados com ações que preveem medidas diretas na economia, como redução de juros e ampliação do investimento governamental, discurso contra privatizações e pela criação ou ampliação de tributos); e, por fim, devido às características de alguns planos de trabalho, seja pelas propostas vagas ou pelo estabelecimento de diretrizes sem comprometimento com ações específicas, tornou-se necessária a criação de uma categoria de “indefinidos”.

O grupo identificado como contendo propostas de menor nível de intervenção do Estado (Alvaro Dias, Jair Bolsonaro e João Amoêdo) obteve 49,3% dos votos válidos no primeiro turno, sendo somente Jair Bolsonaro teve 46,03%. Em comparação com o de maior intervenção do Estado, que apresentou o maior número de candidatos entre os grupos classificados (Ciro Gomes, Fernando Haddad, Guilherme Boulos, João Goulart Filho e Vera), esse atingiu 42,4%, com maior distribuição de votos entre eles, tendo Haddad 29,28% no primeiro turno. Os candidatos do grupo misto (Cabo Daciolo e Mariana Silva) atraíram poucos votos (2,3%). Da mesma forma, o grupo de indefinidos (Eymael, Geraldo Alckmin e Henrique Meirelles) conseguiram apenas 6% dos votos válidos. No segundo turno, visualiza-se que houve pouco crescimento de adesão ao candidato representante do grupo de maior intervenção do Estado, Fernando Haddad, passando de 42,4% dos votos válidos do grupo (ou 29,28 do próprio

candidato) para 44,87%. Seria uma suposição — à qual seriam necessários novos estudos sobre a migração de votos entre os candidatos e grupos — imaginar que ele obteve os votos dentro do próprio grupo em um cenário em que os eleitores votassem por afinidade aos grupos (e ocorresse baixa migração de votos de candidatos do grupo de maior intervenção para o de menor). De qualquer forma, o apoio ao candidato Jair Bolsonaro ampliou de 46,03% para 55,13%, o que só seria possível com a adesão de eleitores em candidatos de outros grupos.

Quadro 6 - Eleições de 2018 para presidente: categorização por proposta econômica

Grupo	Menor intervenção do Estado	Misto	Maior intervenção do Estado	Indefinido
Candidatos	Alvaro Dias Jair Bolsonaro João Amoêdo	Cabo Daciolo Marina Silva	Ciro Gomes Fernando Haddad Guilherme Boulos João Goulart Filho Vera	Eymael Geraldo Alckmin Henrique Meirelles
Total de votos no 1º turno	52.816.356	2.417.901	45.389.482	6.427.010
% de votos válidos 1º turno	49,3%	2,3%	42,4%	6%
% de votos válidos 1º turno (Bolsonaro e Haddad)	46,03%		29,28%	
Total de votos no 2º turno	57.797.847		47.040.906	
% de votos válidos 2º turno	55,13%		44,87%	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2022b).

Observa-se já no primeiro turno uma polarização de escolha do eleitorado entre os candidatos que apresentam maior intervenção e os que tem propostas de atuação mais direta do Estado na economia. A baixa preferência eleitoral por aqueles mistos, que podem ser vistos como indecisos, ou por aqueles que não permitem uma clareza nas suas propostas é mais evidente quando exposto no Quadro 7 o gasto médio na campanha por voto recebido. As duas candidaturas com maiores valores para estes gastos médios estão presentes no grupo dos indefinidos. Apesar do alto valor do gasto nas campanhas, obtiveram poucos votos a um gasto médio de R\$ 17,30 por eleitor convencido. O grupo “misto” também teve um gasto médio alto de R\$ 2,79 por voto. Comparado com o de maior intervenção, o grupo de menor intervenção

teve uma campanha modesta em termo de despesas (R\$ 11 milhões contra R\$ 69 milhões), porém com melhor resultado de adesão do eleitor às suas propostas. Somando os votos de primeiro e segundo turno e comparando com as despesas totais contratadas desses dois grupos, nota-se que o de maior intervenção teve sete vezes maior esforço monetário (R\$ 0,75 versus R\$ 0,10). Optou-se por analisar a soma de votos do primeiro com o segundo turno por não ser possível a segregação das despesas dos candidatos entre os dois períodos e por considerar que o gasto do primeiro turno também apresenta reflexos no segundo.

Quadro 7 - Eleições de 2018 para presidente: despesas por grupo e custo por voto

Grupo por perfil da proposta na economia	Candidato	Despesas contratadas nas campanhas	Soma das Despesas do grupo	Gasto médio por voto recebido (1º turno + 2º turno)
Menor intervenção do Estado	Alvaro Dias	R\$ 5.838.391,51	R\$ 11.179.187,57	R\$ 0,10
	Jair Bolsonaro	R\$ 2.456.215,03		
	João Amoêdo	R\$ 2.884.581,03		
Misto	Cabo Daciolo	R\$ 9.591,37	R\$ 6.749.791,23	R\$ 2,79
	Marina Silva	R\$ 6.740.199,86		
Maior intervenção do Estado	Ciro Gomes	R\$ 24.359.713,60	R\$ 69.304.783,46	R\$ 0,75
	Fernando Haddad	R\$ 37.503.104,50		
	Guilherme Boulos	R\$ 6.441.665,52		
	João Goulart Filho	R\$ 451.703,49		
	Vera	R\$ 548.596,35		
Indefinido	Eymael	R\$ 828.391,87	R\$ 111.208.531,84	R\$ 17,30
	Geraldo Alckmin	R\$ 53.350.139,97		
	Henrique Meirelles	R\$ 57.030.000,00		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2022b).

Desconsiderando os dois candidatos que foram para o segundo turno nessa eleição, e expandindo o gasto de cada grupo para os candidatos também é possível observar essa tendência. Excetuando o candidato Cabo Daciolo, que praticamente não apresentou despesas em sua campanha (aproximadamente nove mil reais), o candidato que obteve o menor valor para o gasto médio por voto obtido foi João Amoêdo (R\$ 1,08), seguido de Ciro Gomes (R\$ 1,83) e já com alto valor de gasto médio próximos a estes valores, Marina Silva (R\$ 6,30) e Alvaro Dias (R\$ 6,79). Esses valores, apresentados no Quadro 8 abaixo, demonstram que os eleitores estiveram mais propensos a votar em candidatos dos grupos opostos e aqueles que não assumiram claramente se tinham propostas de menor ou maior intervenção na economia. Estes candidatos tiveram grande dificuldade de obtenção de votos, exigindo um alto valor de despesa

para um pequeno resultado, medido pela quantidade de votos recebidos, tendo no extremo o exemplo de Henrique Meirelles, o qual cada voto obtido teve um gasto médio de R\$ 44,25 para a sua campanha. Da mesma forma, alguns candidatos acabaram concentrando os resultados eleitorais de seus grupos (Bolsonaro e Amoêdo; Cabo Daciolo; Ciro Gomes e Fernando Haddad; e Geraldo Alckmin), o que pode ser uma explicação para o aumento do custo da campanha dos outros membros desses grupos na busca pelo voto.

Quadro 8 - Eleições de 2018 para presidente: despesas por candidato e custo por voto

Grupo	Candidato	Despesas contratadas nas campanhas	Votos no 1º + 2º turno	Gasto médio por voto
Menor intervenção do Estado	Alvaro Dias	R\$ 5.838.391,51	859.601	R\$ 6,79
	Jair Bolsonaro	R\$ 2.456.215,03	62.725.548	R\$ 0,04
	João Amoêdo	R\$ 2.884.581,03	2.679.745	R\$ 1,08
Misto	Cabo Daciolo	R\$ 9.591,37	1.348.323	R\$ 0,01
	Marina Silva	R\$ 6.740.199,86	1.069.578	R\$ 6,30
Maior intervenção do Estado	Ciro Gomes	R\$ 24.359.713,60	13.344.371	R\$ 1,83
	Fernando Haddad	R\$ 37.503.104,50	78.382.957	R\$ 0,48
	Guilherme Boulos	R\$ 6.441.665,52	617.122	R\$ 10,44
	João Goulart Filho	R\$ 451.703,49	30.176	R\$ 14,97
	Vera	R\$ 548.596,35	55.762	R\$ 9,84
Indefinido	Eymael	R\$ 828.391,87	41.710	R\$ 19,86
	Geraldo Alckmin	R\$ 53.350.139,97	5.096.350	R\$ 10,47
	Henrique Meirelles	R\$ 57.030.000,00	1.288.950	R\$ 44,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2022b)

Essa relação fica ainda mais forte quando observado o tempo total de propaganda destinado a cada candidato e grupo de candidatos usados para disseminação das propostas de cada candidato no rádio e na televisão. Cada bloco de propaganda tem duração de 12 minutos e 30 segundos, com 9 segundos de sobra definidos pelo TSE, restando 12 minutos e 21 segundos (RAMALHO, 2018a). Assim, o bloco dos indefinidos ficou com 61% do tempo disponível, o que propunha intervenções com 28%, o misto com 4% e o grupo de menor intervenção com apenas 7% do tempo para apresentar as suas propostas, como mostra o Quadro 9. Os eleitores foram quase quatro vezes mais expostos às propagandas de planos de governos que propunham intervenção do que planos com propostas de redução do Estado. E apesar dos gastos e tempo de TV e rádio dos candidatos de grupos não apostos (mistos e indefinidos) a escolha do voto foi para aqueles que mais antagonizaram a disputa eleitoral.

Quadro 9 - Eleições de 2018 para presidente: tempo de TV e rádio e quantidade de inserções

Grupo	Candidato	Tempo de propaganda por bloco	Tempo total	Inserções de 30 segundos	Inserções totais
Menor intervenção do Estado	Alvaro Dias	40 segundos	53 segundos	53	72
	Jair Bolsonaro	8 segundos		11	
	João Amoêdo	5 segundos		8	
Misto	Cabo Daciolo	8 segundos	29 segundos	11	40
	Marina Silva	21 segundos		29	
Maior intervenção do Estado	Ciro Gomes	38 segundos	3 min. e 24 segundos	51	272
	Fernando Haddad	2 min. e 23 seg.		189	
	Guilherme Boulos	13 segundos		17	
	João Goulart Filho	5 segundos		7	
	Vera	5 segundos		8	
Indefinido	Eymael	8 segundos	7 min. e 35 segundos	12	597
	Geraldo Alckmin	5 min. e 32 seg.		434	
	Henrique Meirelles	1 min. e 55 seg.		151	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2022b).

O Quadro 10 demonstra a relação existente entre o percentual de votos válidos recebidos por cada candidato e o percentual de tempo disponível para a propaganda eleitoral por bloco. Esse quadro trata apenas de um demonstrativo simplificado, sem pretensões de abarcar todas as variáveis de influência em uma eleição, mas que relaciona o aproveitamento de votos em relação ao tempo de exposição na propaganda eleitoral. Observam-se dois grupos de candidatos: os que tiveram um maior percentual de votos do que o tempo de propaganda (Jair Bolsonaro, Fernando Haddad, João Amoêdo e Ciro Gomes); enquanto os demais tiveram um percentual de votos menor do que o percentual de tempo de propaganda, tendo no extremo Eymael, João Goulart Filho, Vera e Henrique Meirelles. Podemos concluir do quadro que candidatos que não estiveram na polarização (grupos misto e indefinido) e aqueles com pouco tempo de propaganda, em geral, tiveram um baixo desempenho nas urnas na eleição tendo em vista a menor quantidade de votos recebidos.

Quadro 10 - Eleições de 2018 para presidente: relação tempo de TV e percentual de voto

Grupo	Candidato	% tempo de propaganda por bloco	% votos 1º turno	Relação tempo e voto
Menor intervenção do Estado	Alvaro Dias	5,4%	0,51%	-90,5%
	Jair Bolsonaro	1,1%	37,44%	3367,8%
	João Amoêdo	0,7%	1,60%	137,0%
Misto	Cabo Daciolo	1,1%	0,80%	-25,5%
	Marina Silva	2,8%	0,64%	-77,5%
Maior intervenção do Estado	Ciro Gomes	5,1%	7,96%	55,3%
	Fernando Haddad	19,3%	46,78%	142,4%
	Guilherme Boulos	1,8%	0,37%	-79,0%
	João Goulart Filho	0,7%	0,02%	-97,3%
	Vera	0,7%	0,03%	-95,1%
Indefinido	Eymael	1,1%	0,02%	-97,7%
	Geraldo Alckmin	44,8%	3,04%	-93,2%
	Henrique Meirelles	15,5%	0,77%	-95,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2022b).

Diante do exposto, podemos extrair as seguintes análises: a) o debate e a escolha eleitoral da campanha presidencial de 2018 foram polarizados entre propostas que previam intervenções do Estado contra aquelas com menor intervenção; b) destes dois grupos de candidatos, o de maior intervenção contou com maiores recursos financeiros e tempo de TV e rádio; c) os grupos intermediários (mistos ou indefinidos) apesar dos recursos obtidos não encontraram grande retorno por parte do eleitorado, considerados os votos recebidos na eleição; d) a maior parte da população optou por candidatos que possuíam propostas de menor intervenção do Estado na economia, tanto no primeiro quanto no segundo turno.

Para um melhor entendimento do fluxo de soluções, seria adequado um estudo mais aprofundado sobre como ocorreram a difusão das ideias liberais e seu processo de persuasão. Também seria oportuno verificar o papel da mídia e o impacto das redes sociais nesse fluxo, o que não foi realizado nesse estudo pois, para Kingdon (2003) a mídia apenas transmite ao público questões já formuladas, apesar do seu papel em destacar questões (CAPELLA, 2006, p. 34–35).

1.1.1 A construção da solução Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

Uma vez eleito o presidente a partir de seu plano de governo que já indicava algumas diretrizes e problemas existentes no país, é necessário entender o processo de escolha e

formação da medida provisória que deu forma jurídica à Declaração da Liberdade Econômica, foco do estudo.

Conforme Figueiredo e Limongi (2007), a medida provisória é um poderoso instrumento do poder Executivo brasileiro, poder unilateral que altera o *status quo* vigente, sendo que o legislador tem preferência de aprovar o projeto que chega pelo instrumento da medida provisória, diferente do que teria acontecido caso fosse apresentado como lei ordinária (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007, p. 06). Dessa forma, a MP estabelece uma mudança na discussão de um tema, colocando uma nova situação. Entretanto, cabe a vontade da maioria do legislativo aprová-la ou rejeitá-la, não tendo o Presidente a possibilidade de impor a sua vontade à casa que representa a vontade do povo brasileiro (BRASIL, 1988). O uso da MP pode ajudar a enfrentar resistências e resolver problemas de “barganha horizontal”, possibilitando uma ação conjunta do governo e de seus apoiadores no Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007, p. 07).

No fluxo de soluções é necessário identificar os especialistas governamentais e não governamentais e as possíveis soluções apresentadas por estes (KINGDON, 2003, P. 117). Um texto alternativo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica foi elaborado por professores de direito administrativo sob a coordenação do então presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Joaquim Levy, porém não avançou (PIRES, 2019).

Os critérios de seleção das alternativas existentes incluem a viabilidade técnica dessas, estarem de acordo com os valores da comunidade de especialistas, e a antecipação de possíveis restrições orçamentárias e de aceitação popular e política (KINGDON, 2003, p. 19-20 e 131). A EMI (BRASIL, 2019p) traz que o objetivo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é diferente de outras ações já realizadas por, em vez de somente buscar reduzir processos, apresenta como solução a proteção do particular contra a intervenção estatal. Observamos através da EMI e do conteúdo da Declaração o embasamento de liberalismo econômico presente, como uma escolha para solução dos problemas apresentados conforme foi discutido na seção 5.1 desta dissertação. Na apresentação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019m), constam na “Fase 2”, denominada “Foco do estado nas situações de risco”, diversos estudos que apontam que a liberdade econômica melhora o ambiente de negócios, assim como a EMI cita estudos que indicam benefícios para o

desenvolvimento e crescimento econômico e como determinante para o bem-estar da população.

Visando compreender a construção das alternativas no texto base da MP, foi solicitado para este estudo, por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério da Economia (protocolo 03006007051201919), a liberação do processo que tramitou entre os Ministérios com a discussão, porém, com a seguinte resposta em 04/10/2019:

[...] Em atenção ao pedido de informação, esclarecemos que os arquivos solicitados são classificados como 'documentos preparatórios', tendo, portanto, sua disponibilidade restrita, nos termos da Lei nº 12.527/2011 e do art. 20, caput, do Decreto nº 7.724/2012. Isso porque, dentre os documentos constantes do processo, apenas alguns deles foram utilizados na construção da Medida Provisória nº 881, recentemente convertida em Lei 13.874/2019, de modo que todos os outros ainda estão sob sigilo por serem matéria de base para elaboração e edição de outras normativas. Assim sendo, não é possível atender a solicitação de envio dos documentos digitais. (BRASIL, 2019i).

No dia 24 de agosto de 2020, foi realizada uma nova solicitação de informação para o Ministério da Economia (protocolo 03006.015743/2020-74) buscando obter acesso ao processo e documentos que serviram de base para o texto da MP. Visando não receber uma negativa de acesso como a anterior, por conter documentos preparatórios, o pedido realizado solicitou acesso ao menos ao conteúdo presente no processo até a data em que foi encaminhado ao Congresso Nacional. O prazo para resposta foi prorrogado e, em 24 de setembro, último dia, porém dentro do prazo legal, foi respondido com permissão ao acesso a 83 arquivos do processo, dentre eles despachos, pareceres e minutas de documentos.

O primeiro arquivo relacionado à MP (Nota Técnica SEI nº 1/2019/DIRGL/SEDGG-ME) é datado de 29/03/2019 e o último de 30/04/2019, portanto, a Medida teve um tempo de produção e tramitação interna de pouco mais de um mês no governo.

A Nota Técnica, assinada por Geanluca Lorenzon (Diretor de Programa) e com de acordo de Paulo Spencer Uebel (Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital) traz a proposta de edição de uma MP para instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelecer garantias de livre mercado, conforme determina o art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Logo no primeiro dos 53 pontos de sua análise, afirma que no Brasil ainda prospera a ideia de que seria necessária permissão da Corte, no caso o Estado, para se exercer uma atividade econômica, algo que seria absolutista, e consequência de uma cultura estatal e jurídica antiliberdade. Citando diversos estudos que analisam os benefícios da liberdade econômica para o desenvolvimento de um país, a classificação do Brasil

em relação a outros países, aponta como barreira um direito civil antimercado e um sistema judiciário que interfere na realidade econômica afetando a competitividade entre os atores econômicos. Partindo de estudos que afirmam serem o ambiente jurídico e a propriedade privada dentre os fatores da liberdade econômica os mais determinantes para crescimento do PIB, a Nota Técnica categoriza as soluções inicialmente propostas em quatro eixos: liberdades fundamentais humanitárias anticrise (protegendo a dignidade da pessoa humana, ao reduzir custos de transação para aqueles que buscam sua subsistência, expandir oportunidade de empregos e criando o Estudo de Impacto regulatório, um requisito para entrada na OCDE); o eixo de criação de um ambiente pró-inovação (com imunidade para inovação e garantia de não interferência nos preços); o terceiro eixo, de segurança jurídica para o desenvolvimento (com efeito vinculante para decisões administrativas e respeito aos contratos, entre outras medidas); e o último eixo, de aperfeiçoamento de normas econômicas para alinhamento mundial (como equiparação entre o físico e o digital). A Nota Técnica acompanha a minuta da Exposição de Motivos e Minuta de Medida Provisória. Um ponto interessante é que na minuta a Medida é denominada de “MP da desburocratização e recuperação econômica” e sua versão é a 1.81, datando de 4 de abril de 2019. A versão 1.82 foi encaminhada para emissão de pareceres.

Através da Nota Técnica a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais indicou que a matéria não se encontra no rol de suas competências e que não via óbices no conteúdo do texto.

Em sua análise observando a ordem financeira e econômica, a Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros – CAF fez em seu Parecer apenas uma observação sobre correção textual e afirmou não ver óbices. A Secretaria do Tesouro Nacional também não viu obstáculos para a extinção do Fundo Soberano do Brasil.

A Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional considerou a minuta regular em relação à competência da União e a veiculação por MP. Já a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, após parecer favorável do Procurador-Geral Adjunto de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS, trouxe recomendações sobre os trechos de expansão ou alteração do escopo original da atividade econômica (inclusão de que o desvio de finalidade só deveria ocorrer quando a referida alteração do escopo original da atividade econômica tenha sido registrada anteriormente à prática do ato) e outro para que a ressalva para os casos de fraude fossem mais abrangentes nos casos de dívidas de empresa individual de responsabilidade limitada. Ambas as sugestões não constaram na MP apresentada ao Congresso Nacional. Dessa

forma, com pareceres positivos da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, da Secretaria do Orçamento Federal – SOF e da Secretaria de Política Econômica – SPE, a proposta retornou para a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

Na minuta versão de número 1.84, de 5 de abril de 2019, ocorreu a alteração do nome de “MP da desburocratização e recuperação econômica” para “MP do povo livre e empregado”. Também tiveram correções de termos e expressões, sem afetar a materialidade; a supressão de alterações no art. 115 da Lei de Sociedades Anônimas (que trata do direito de voto do acionista); além de melhoria da redação e do escopo do art. 4º (acrescentando o abuso de escopo regulatório); e da determinação de modulação de efeitos na responsabilidade limitada de fundos de investimentos.

A Coordenação-Geral de Assuntos Societários da União – CAS, em seu parecer, declara não se opor ao conteúdo de responsabilidade de sua análise. Ao analisar a versão 1.86, a CAF não viu óbice para a propositura, apenas afirmando que o parágrafo único que se refere à Comissão de Valores Mobiliários ser responsável por disciplinar o fundo de investimentos seria inócuo e inadequado (PARECER SEI Nº 137/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME). Também relata que foi cobrada para que realizasse o exame com urgência, para emitir o parecer em poucas horas. Porém, no texto final da MP a única alteração no parágrafo foi a troca do termo “caberá” por “competirá”.

A Secretaria de Governo Digital aponta em sua manifestação que o seu Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração considera as medidas referentes ao prazo para atendimento de solicitações aos órgãos públicos e a proteção àqueles que exercem atividades econômicas para subsistência são extremamente importantes para que ocorra uma melhoria do ambiente de negócios. A criação de um ambiente pró-inovação também seria necessária, pois o país não se apresenta como receptivo a *startups* e novos modelos. Citando diversos outros pontos que vê como positivos, a Secretaria afirma ser essa MP um divisor de águas para a administração pública do Brasil, ao restringir a atuação estatal, possibilitando um mercado mais livre aos empreendedores.

Em mais uma Nota Técnica, a SOF afirmou não se opor à proposta, mas ressalta sua posição sobre a contabilização de receitas que foi apresentada quando o governo tentou extinguir o Fundo Soberano com a Medida Provisória nº 830, de 21 de maio de 2018, sendo que essa não foi convertida em lei. O parecer da Secretaria de Política Econômica - SPE traz

uma observação importante ao dizer que se focou em alguns aspectos de maior relevância devido ao exíguo tempo para exame da proposta. A celeridade com que o texto circulou neste órgãos demonstra pressa para tramitação e construção da MP no processo interno do governo. A Secretaria considerou o inegável mérito de finalidade ao coibir abusos na regulação econômica, porém, recomendou consulta a entidades regulatórias do mercado financeiro, por temer uma perturbação dessa competência regulatória.

A Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também emitiu parecer que demonstrada a pressa para tramitação, sendo citada que foi solicitada a análise em caráter de extrema urgência, concluindo pela constitucionalidade da matéria.

Para a versão 1.86 a única alteração foi que, exceto a questão do arquivo digital e microfilmagem, a matéria não seria aplicável ao direito tributário e financeiro.

A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – Seae declarou que a minuta promoveria a concorrência, mas sugeriu adequações na redação. Havia previsão de que fosse vedada a imposição de medidas regulatórias que restringissem a autonomia do consumidor, trecho não presente na MP. A Seae recomendou a inclusão da exceção quando motivada por razões de eficiência econômica, assim como a exclusão do caput a expressão “abusar de poder regulatório”, sendo que esta última permaneceu.

O Coordenador-Geral de Matérias Finalísticas, Advogado da União, Osiris Vargas Pellanda, afirmou que teve um tempo de 24h (5 de abril de 2019) determinado para dar seu parecer e trouxe diversas considerações sobre o texto, como pontos confusos, necessidade de melhores definições e alguns conteúdos que tenderiam para a inconstitucionalidade. Além disso, apresenta que os requisitos de relevância e urgência estão apenas superficialmente delineados, recomendando aperfeiçoarem a exposição de motivos. Entretanto, o consultor jurídico Rodrigo Pirajá Wienskoski aprovou parcialmente esse parecer, por não concordar com razões ou por este ter extravasado a sua competência, considerando, por exemplo, a exposição de motivos suficientes. Assim, a Secretaria Especial da Fazenda foi favorável ao andamento da proposta da MP. A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho também não se opôs à Minuta.

O então inciso VII do artigo 4º (que considerava abuso regulatório impor medidas regulatórias restritivas da autonomia da vontade do consumidor) foi suprimido após parecer da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE).

Em 08 de abril de 2019 a Receita Federal ainda se referiu à MP como “MP da Desburocratização” ao analisar a versão 1.87 do documento, ressaltando o caráter de urgência da análise e que não observava graves impactos negativos à atividade da Receita. Após diversos pareceres o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, José Levi Mello do Amaral Júnior, aprovou e ratificou as minutas.

Conforme documento do Procurador-Geral, em 09 de abril foi realizada na Casa Civil uma reunião, decidindo-se por algumas modificações no documento. Foi substituído o início do artigo 1º de “A presente Lei estabelece” por “Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica que”; troca no decorrer do texto de “nesta Lei” por “nesta Medida Provisória”; a previsão de que não se aplica a questão da aprovação tácita diante do silêncio também aos parentes do agente público quando o pedido é dirigido à autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade no qual ele desenvolve suas atividades funcionais; entre outras adaptações textuais.

Dessa forma, em 10 de abril de 2019 foi assinada eletronicamente a proposta de MP, com a exposição de motivos interministerial, por Marcelo Pacheco dos Guarany's (Ministro de Estado da Economia, substituto) e Sergio Fernando Moro. Entretanto, apesar da urgência anterior demonstrada na análise interna dos órgãos do governo, somente em 30 de abril de 2019 esta foi assinada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União.

Após a publicação, consta um documento da Receita Federal apontando que a Minuta apreciada anteriormente pelo órgão (versão 15/04/2019) continha um conteúdo diferente da MP publicado no dia 30. Dessa forma, é indicado que o novo texto apresentou ponto que teriam importantes impactos nas atividades da Receita. Conforme esse parecer, a proposta seria afastar a aplicação da lei a todo o direito tributário e não somente uma parte dele; foi incluída a Receita no artigo da análise de impacto regulatório; criticam questões relacionadas à responsabilidade tributária e sociedade limitada unipessoal, o fim da exigência de capital mínimo e que apenas o patrimônio social responderá pelas dívidas, o que considera como prejudicial à arrecadação tributária. A Receita Federal ainda considera essas últimas questões como as mais negativas para a tributação e para a segurança jurídica.

Analisados os 83 documentos contidos no Processo e entregues pelo SIC, podemos trazer algumas avaliações sobre o andamento interno dentro do governo até a publicação da MP. O processo tramitou entre diversas áreas interessadas para avaliação, sendo exigida uma

rápida emissão dos pareceres, o que denota pressa do Governo para a construção do texto final. Entre o primeiro documento (29/03/2019) e a assinatura (10/04/2019) foram apenas 13 dias. Poucas foram as modificações nessas tramitações, tendo muitos pareceres favoráveis e correções textuais, o que demonstra que o texto inicial apresentado no processo (versão 1.81) encontrava-se bastante avançado estruturalmente. Importante ressaltar o Parecer do Coordenador-Geral de Matérias Finalísticas, Advogado da União, que apresentou problemas existentes na MP e que foi aceito parcialmente pelo Consultor Jurídico. Outro achado interessante foi a apresentação de nomes diferentes para a MP, “MP da desburocratização e recuperação econômica” e “MP do povo livre e empregado”.

Buscando ativamente o número do Processo informado no SIC (Processo SEI nº 19952.100069/2019-20) no sistema “Sei!” do Governo Federal, no dia 26 de novembro de 2021, o processo ainda constava como de acesso restrito por ser um documento preparatório (art. 20 do Decreto 7.724/2012), mesmo com o último despacho tendo ocorrido em 01/10/2019, o que reforça a importância da análise realizada dos documentos liberados pelo SIC. Ao visualizar os registros de documentos, é possível observar que o processo contém 88 registros e que foram realizados 312 andamentos.

1.2 Fluxo de políticas aplicado

O fluxo político, conforme Kingdon (2003), é formado por um processo de barganha e negociação para a construção de coalizões, no qual se destacam o clima ou humor nacional, campanhas de grupo de pressão, as forças políticas organizadas (como a distribuição partidária ou ideológica no Congresso Nacional) e as mudanças de governo (resultados eleitorais e na própria administração) (KINGDON, 2003, p. 145). A “Fase 3” presente na apresentação da MP cita o respeito ao federalismo e que foram realizadas conversas e entrevistas com a sociedade civil, algo importante dado o impacto da medida nos estados e municípios. O programa de governo do então presidente Jair Bolsonaro traz alguns indícios para a escolha dessa alternativa e percebemos na análise da construção da solução que a eleição do presidente teve importante papel sobre a escolha dessa solução. Sobre a distribuição partidária e ideológica do Congresso Nacional, seria importante realizar um estudo sobre as emendas apresentadas pelos parlamentares à Medida Provisória, um total de 301. Esse estudo, se realizado, permitirá averiguar se o conteúdo reforça a premissa de liberdade econômica ou não, como emendas que em vez de assegurar o direito de liberdade econômico buscariam cerceá-lo. Posteriormente, a

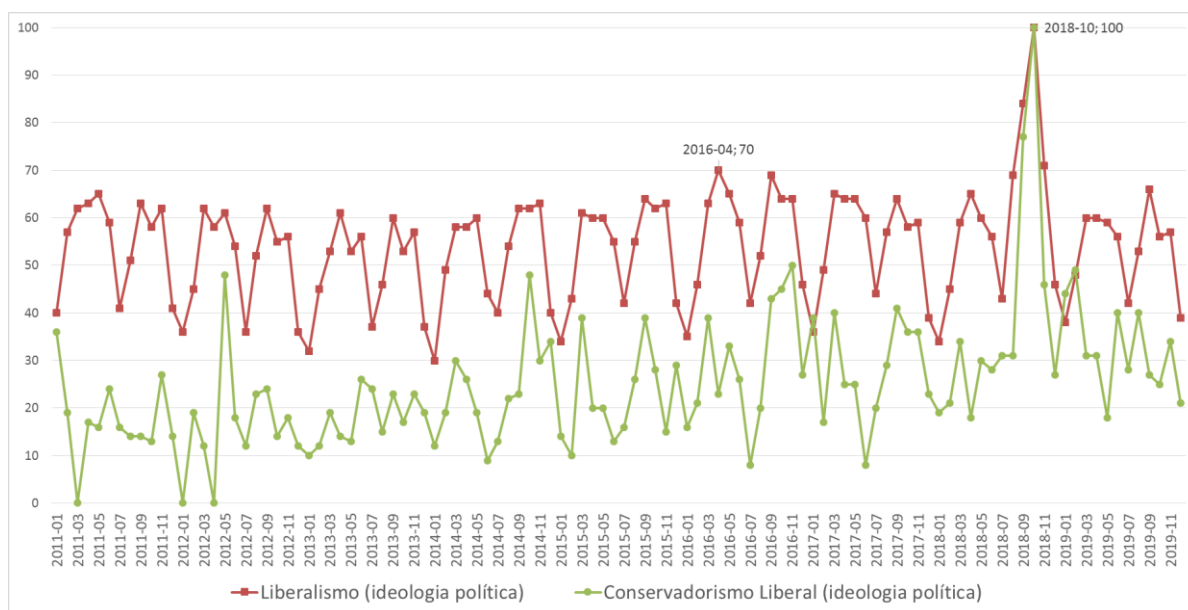
análise dos trabalhos da Comissão Mista instalada em 12/06/2019 e as votações trarão novas informações para a compreensão do fluxo político.

1.2.1 Humor nacional

Mudanças de humor podem fazer com que políticos exponham um assunto em busca de ideias e, junto com alterações no governo, são um grande fator para mudanças na agenda governamental (CAPELLA, 2006, p. 30). Utilizando a ferramenta Google Trends podemos avaliar o interesse da população brasileira usuária da ferramenta de pesquisa do Google por determinado assunto ao longo do tempo. Analisando o período entre 2011 e 2019, foram verificadas as buscas por determinados assuntos, ideologias políticas, autores e obras, com o objetivo de identificar a mudança desse humor nacional descrito por Kingdon.

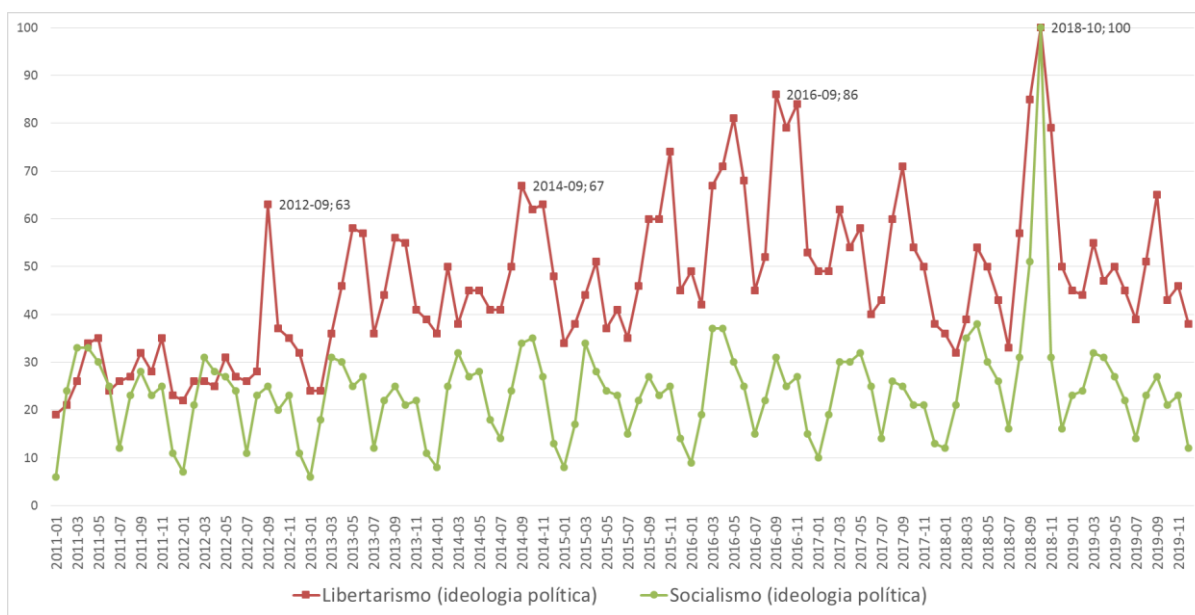
Os números representam o interesse de pesquisa relativo ao ponto mais alto no gráfico, no Brasil no período estudado, onde o valor de 100 representa o pico de popularidade do determinado termo, 50 (cinquenta) significa que o termo teve metade da popularidade e uma pontuação de 0 (zero) significa que não haviam dados suficientes sobre o termo. Importante ressaltar que os gráficos apresentados abaixo não estão, em termo comparativos, entre as linhas (assuntos), mas demonstram as oscilações de cada um no período. Ou seja, não indicam se um assunto foi mais pesquisado do que o outro, apenas as tendências ao longo do tempo.

Podemos observar no Gráfico 25 um crescimento a partir do ano de 2016 por termos como “liberalismo” e “conservadorismo liberal”, tendo picos próximos ao período do julgamento do mensalão pelo STF, à eleição de 2014, ao impeachment da Presidente Dilma, e perto da eleição presidencial (09/2018 a 11/2018).

Gráfico 25 - Buscas por assunto: "liberalismo" e "conservadorismo liberal" (2011-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Trends.

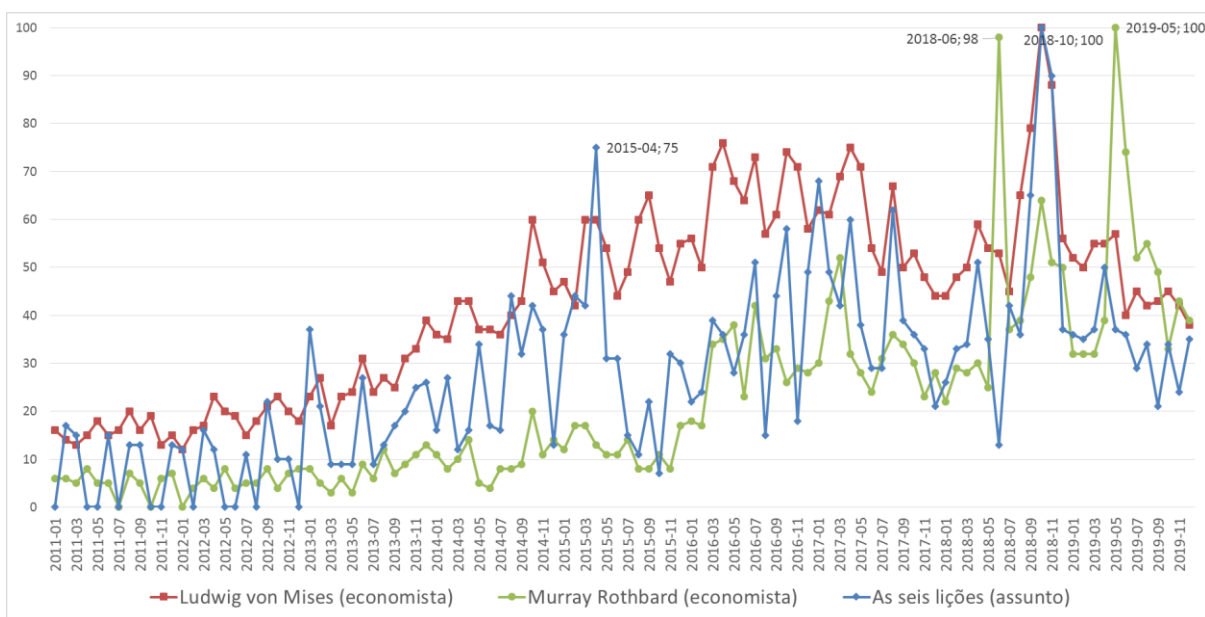
Interessante observar outra comparação no Gráfico 26. As buscas pelo assunto “libertarismo”, corrente de ideologia política da qual o economista Murray Rothbard pertence, teve um amplo crescimento no período estudado, apresentando também seus picos no período de 2016 e próximos às eleições de 2018. Nota-se que teve seu primeiro impulso em 09/2012, se consolidando a partir do ano de 2013. Enquanto isso, buscas pelo assunto “socialismo” tiveram tendência regular, com um forte pico no mês eleitoral de 2018.

Gráfico 26 - Buscas por assunto: "libertarismo" e "socialismo" (2011-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Trends.

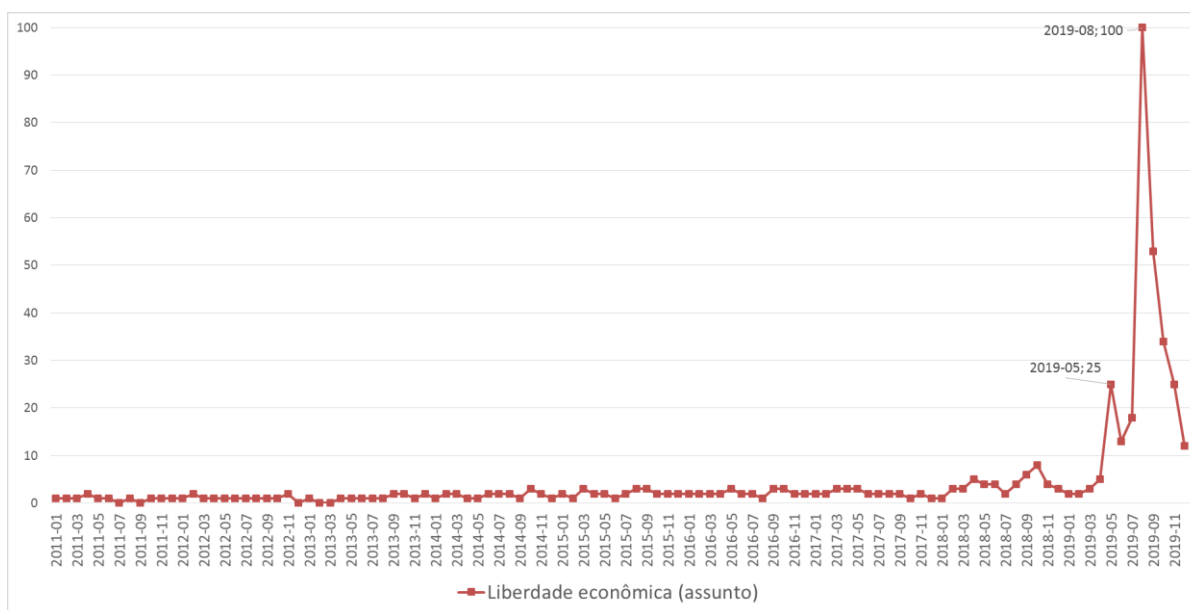
Para confirmar esses achados foram realizadas consultas para outros assuntos semelhantes, demonstradas no Gráfico 27. A partir do segundo semestre de 2012 o interesse pelo economista Ludwig von Mises começou a crescer entre os usuários do mecanismo de busca do Google. O reflexo na busca pela sua principal obra “As seis lições” começa a aparecer no início de 2013. Ambos vão apresentar picos próximos, em 10/2014, 04/2015 (momento de crescimento da dívida, da Operação Lava Jato, da recessão e crescimento do desemprego) e próximo às eleições. Já o economista Rothbard teve um maior crescimento a partir do segundo semestre de 2013, coincidindo com o período das buscas pelo assunto “libertarismo”. Considerando que o libertarismo pode ser visto como uma forma mais aprofundada de liberalismo a ponto de questionar até mesmo a legitimidade da existência de um Estado, uma possibilidade seria supor que as pessoas que tiveram contato inicialmente com as obras de Mises passaram a ter interesses por esse outro autor no mesmo período.

Gráfico 27 - Buscas por assunto: "Ludwig von Mises", "Murray Rothbard" e "As Seis Lições" (2011-2019)



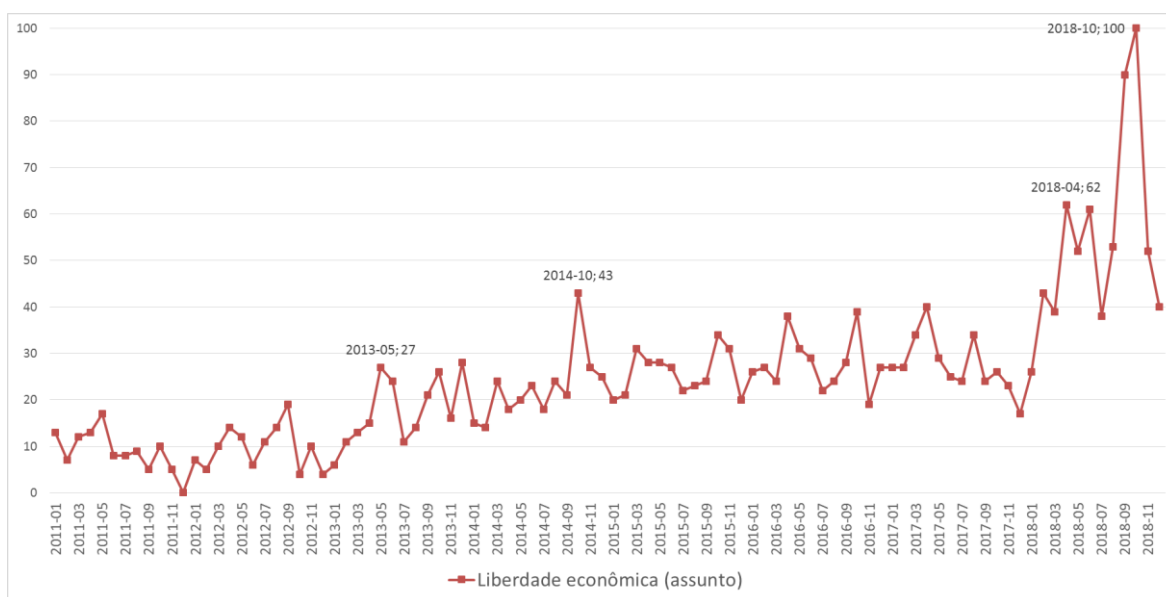
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Trends.

As buscas por “liberdade econômica” no Brasil acabam distorcidas quando visualizadas no Gráfico 28 devido à grande concentração no período de apresentação e votação da Medida Provisória dos Direitos de Liberdade Econômica. Em 2019 os dois picos se concentram em maio e agosto, lembrando que a MP foi apresentada em 30 de abril, com aprovação do Senado Federal em 21 de agosto e conversão em lei em 20 de setembro. Esse resultado demonstra o interesse no período pelo assunto por essa MP.

Gráfico 28 - Buscas por assunto: "liberdade econômica" (2011-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Trends.

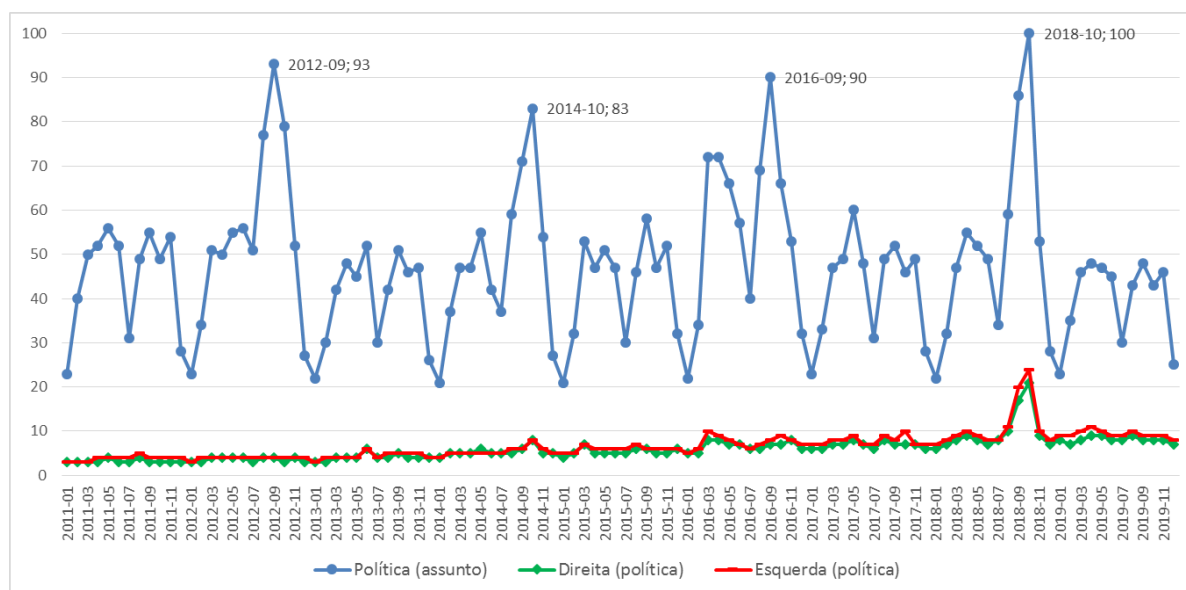
Para retirar a distorção presente no Gráfico 28, fez-se necessária a construção excluindo o ano de 2019. Assim, é perfeitamente possível observar no Gráfico 29 que a busca por “liberdade econômica” apresentou importantes picos em 10/2014 (Reeleição de Dilma Rousseff) e um crescimento considerável ao longo de 2018 até o momento da eleição. Importante notar que, além do crescimento do interesse a partir da reeleição de Dilma Rousseff, a busca pelo assunto em 2018 não ocorreu somente nos meses de campanha eleitoral, mas já teve início no primeiro semestre desse ano.

Gráfico 29 - Buscas por assunto: "liberdade econômica" (2011-2018)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Trends.

Esses gráficos indicam tendências ao longo do tempo, mas não demonstram a diferença entre a quantidade de interesse por diferentes assuntos em um mesmo momento. Essa comparação é permitida no Gráfico 30, onde se observa não somente um interesse pontual pelo assunto “política” pela população brasileira em suas buscas em determinados períodos, mas que os assuntos “esquerda (política)” e “direita (política)” quando comparados um com o outro apresentaram uma busca muito próxima. Importante ressaltar que todos esses gráficos não podem ser interpretados necessariamente como apoio a determinado assunto buscado, mas uma demonstração de interesse pela população em geral. Como exemplo, pessoas com um posicionamento de “direita (política)” podem ter buscado por interesse assuntos relacionados à “esquerda (política)”. Os picos de interesse por política ocorreram, principalmente, em quatro momentos: no julgamento do mensalão, nas eleições de 2014, no impeachment e nas eleições de 2018.

Gráfico 30 - Buscas por assunto: "Política", "Direita" e "Esquerda" (2011-2019)

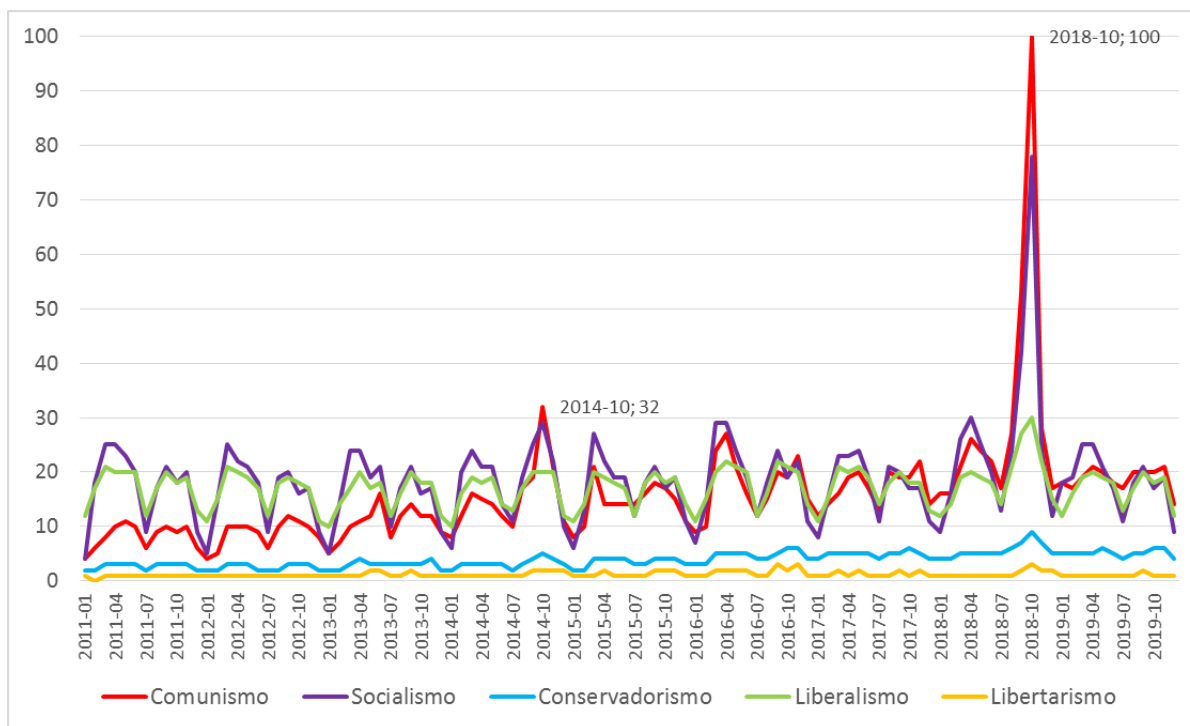


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Trends.

Essa questão fica mais visível no Gráfico 31, o qual demonstra a forte polarização existente nas eleições de 2018. Esse gráfico apresenta as buscas proporcionais pelas seguintes ideologias políticas na ferramenta de busca do Google: comunismo, socialismo, conservadorismo, liberalismo e libertarismo. O que é possível interpretar é que os momentos de eleições destacam essas disputas, mas a eleições de 2018 foi completamente desproporcional com a de 2014. O libertarismo e o conservadorismo apresentaram um crescimento no período, mas não tiveram uma participação tão grande contra as outras ideologias quando comparadas através do uso dessa ferramenta. A busca pelo assunto comunismo apresentava, no início, baixa

frequência, porém, cresceu e chegou a superar o socialismo nos momentos de eleição. Isso pode ser um indício que polarização de discursos políticos nesses momentos. O liberalismo manteve-se próximo ao desempenho do socialismo, perdendo em interesse nos momentos eleitorais.

Gráfico 31 - Buscas por assunto: "Comunismo", "Socialismo", "Conservadorismo", "Liberalismo" e "Libertarismo" (2011-2019)

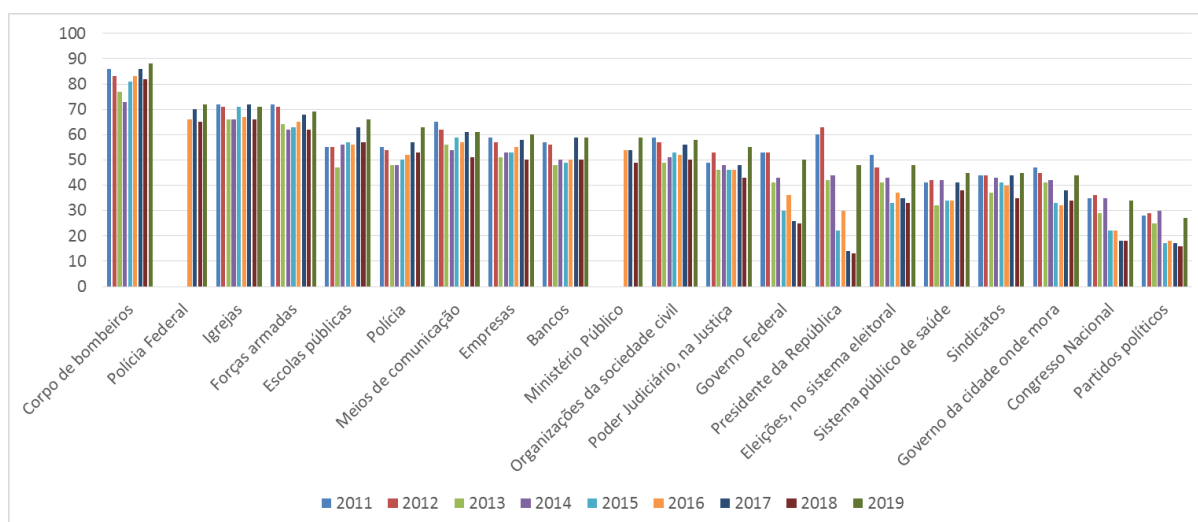


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Trends.

Todos esses gráficos permitem algumas conclusões sobre o humor nacional. Ao decorrer do período estudado, ocorreram interesses pontuais por assuntos da política nacional que despertaram a atenção da população, ao menos a que tem acesso e o hábito de busca de textos em sites da rede mundial de computadores. As buscas com o uso da ferramenta Google por esses assuntos estiveram atrelados aos momentos relevantes nas trajetórias dos casos de corrupção e das disputas eleitorais no período analisado. A eleição de 2014 aparenta uma disputa ideológica pouco expressiva, se comparada à eleição de 2018, mas já demonstra um crescimento na busca pelo termo “comunismo”, algo que pode ser lido como reflexo dos debates existentes nesse período. Quando analisado o assunto “liberdade econômica”, pode-se aferir que o crescimento ocorreu no período de alta da inflação, recessão e desemprego. O primeiro pico expressivo foi logo no mês de início da primeira fase das manifestações de rua, em maio de 2013 (tendo um pico menor durante o julgamento do mensalão em 2012). Também teve um pico no evento da prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (abril de 2018) e se manteve em alta até as eleições de 2018.

Os dados já apresentados sobre “avaliação do governo” e de “confiança no presidente”, são relevantes como análise do humor nacional no período. Para complementar essas informações, os gráficos a seguir evidenciarão dados a respeito da confiança que durante o período a população tinha nas instituições.

Gráfico 32 - Índice de Confiança Social, Pesquisa Ibope Inteligência, de 2011 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Índice de Confiança Social 2019 (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2019).

Percebemos que os dados da pesquisa anual do Ibope Inteligência (2019), presentes no Gráfico 32 acima, apontam uma melhora do nível da confiança atribuída pelos cidadãos brasileiros em várias instituições nacionais no ano de 2019, algo que poderia ser interpretado como otimismo com o resultado das eleições de 2019. Entretanto, instituições ligadas à política apresentam, desde 2011, os piores resultados nestes níveis de confiança, segundo estes dados: “partidos políticos”, “Congresso Nacional” e “governo da cidade onde mora”. A grande diferença está no retorno da confiança em 2019 (em relação a 2018) no “Presidente da República” (+269%), no “Governo Federal” (+100%) e nas “eleições e no sistema eleitoral” (+45%). Os “partidos políticos”, apesar de continuarem sendo considerados pela população como a instituição menos confiável, também tiveram um forte crescimento no nível da confiança (+69%), assim como o “Congresso Nacional” (+89%). Na outra ponta, contando com prestígio popular, estão o “corpo de bombeiros”, a “Polícia Federal”, as “Igrejas” e as “forças armadas”. A queda da confiança nas instituições se iniciou em 2013. Calculando a média de cada instituição em 2011 e 2012 com a média entre 2013 e 2018, percebe-se que a maior queda percentual ocorreu na “Presidência da República” (-55%), seguido do “governo federal” (-37%) e do “Congresso Nacional” (-32%).

Analisando a diferença entre 2018 e 2019 por categorias de sexo, faixa etária, nível de escolaridade e de renda, temos a seguinte situação. O crescimento da confiança no “Presidente da República” entre pessoas do sexo masculino foi de 308% e do feminino de 238%. Quando comparados ao último ano completo do governo Dilma (2015) esse crescimento foi de 141% e 100%, respectivamente. Uma análise por faixa etária apresenta que a confiança no Presidente teve um alto crescimento em todas as faixas, com 44 pontos em 2019 entre os que tem 16 a 24 anos (+238% em relação à 2018), 49 pontos entre 25 e 29 anos (+345%), 46 entre 30 e 39 (+318%), 48 de 40 a 49 anos (+269%) e 53 para os que tem 50 ou mais (+253%). O crescimento, quando observado o intervalo entre 2015 e 2019 se deu com mais força entre as faixas de 16 e 39 anos.

Em relação à escolaridade, a pontuação de 2019 foi muito semelhante entre as faixas, mas teve um crescimento muito maior da confiança conforme o aumento da escolaridade (+380% para quem tem ensino superior frente a +213% sobre os que têm até a 4ª série). Comparando com 2015 o crescimento maior foi na faixa do ensino médio completo (161%).

Entretanto, quando observadas as faixas de renda, a diferença é maior: 51 pontos para as classes A e B (crescimento de 143% em relação a 2015 e 364% em relação a 2018), C com 50 pontos (crescimento de 150% em relação a 2015 e 285% em relação a 2018) e D/E com 43 pontos (crescimento de 43% e 187%, respectivamente).

Sobre a confiança no Presidente, em diferentes regiões do Brasil pode-se observar o menor aumento percentual em 2019 no Nordeste (39 pontos, crescimento de 56% em relação a 2015 e 200% em relação a 2018); seguido do Sudeste (50 pontos, crescimento de 127% e 317%); Norte e Centro-Oeste (54 pontos, com crescimento de 157% e 260%); e com o melhor desempenho no Sul (55 pontos, alta de 206% sobre 2015 e 323% sobre 2018).

Em relação à diferença religiosa, católicos e evangélicos apresentaram uma pontuação e crescimento semelhantes, tendo menor apoio e crescimento em relação a 2015 em “outras” religiões.

Com esse crescimento da confiança após a eleição de 2018 torna necessário averiguar se o mesmo ocorreu nas mudanças anteriores (2014 para 2015 e 2016 para 2017, após o impeachment), sendo apenas um resultado esperado após uma vitória eleitoral ou troca de presidente. E foi justamente o contrário. De 2014 para 2015 a confiança na Presidência da

República despencou 50% (de 44 para 22) e de 2016 para 2017 outros 53% (de 30 para 14). Importante destacar que a coleta dos dados desta pesquisa é realizada no mês de julho.

Averiguar a confiança na Presidência da República é relevante para esta discussão tendo em vista a necessária compreensão do humor nacional, conforme pontua Kingdon (2003). O primeiro ano do governo do Presidente eleito em 2018 é o principal ano de mudança e de apresentação de projetos e o apoio da população é essencial para o sucesso desses. E foi justamente nesse ano que a MP de Direitos de Liberdade Econômica foi enviada ao Congresso Nacional. Pelos números da pesquisa de opinião sobre o nível de confiança das instituições, apresentados acima, é possível observar que o Presidente em exercício recuperou, ao menos no ano de 2019, a confiança que caiu em 2013 e se manteve em baixa nos últimos anos do governo da Presidente Dilma e durante a gestão do Presidente Temer. Além de esse crescimento ocorrer em todos os segmentos analisados, houve forte recuperação dos indicadores de confiança de alguns segmentos frente ao ano de 2015: sexo masculino, menos de 40 anos, com ensino superior, moradores do Sul, Norte e do Centro-Oeste e de rendas médias e altas.

A pesquisa do Datafolha (Grau de Confiança nas Instituições), também realizada em julho de 2019, apresentou as forças armadas como a instituição com índice mais alto de confiança e, na sequência, a Presidência da República (28% confiavam muito; 40% um pouco; e 31% não confiavam). Em seguida o Poder Judiciário, Ministério Público, grandes empresas nacionais, a imprensa, STF, Congresso Nacional e partidos políticos. Em 2018 apenas 5% confiavam muito na Presidência da República, 29% um pouco e 64% não confiavam (DATAFOLHA, 2019).

Outra pesquisa que mede a confiança, mas internacional, é a Edelman Trust Barometer. Em seu relatório de 2019 (pesquisa realizada entre 19 de outubro e 16 de novembro de 2018), ela aponta uma melhora percentual de confiança mundial nos governos (de 44% para 47%), mesmo número da credibilidade apresentado pela avaliação da mídia — estando ambos na zona de sem credibilidade entre a população global em geral (EDELMAN, 2019). Entre o que eles consideram “público informado” esses dois, confiança no governo e na mídia, apresentaram 54% em 2018 e 58% em 2019. Esses números são diferentes no Brasil, segundo esta pesquisa. Enquanto o governo melhorou de 18% para 28% entre o público total e 21% para 30% entre o “informado”, a mídia teve queda em ambos os públicos: 43% para 41% no público total e 52% para 46% entre os informados. O desemprego é uma preocupação do brasileiro no ano de 2018, principalmente por considerar não ter formação e competências para ter um emprego que pague

bem (73% no Brasil versus 59% nos países analisados na pesquisa). O empregador aparece para os brasileiros pesquisados como o mais confiável (77%), seguido de empresas (58%), ONGs (57%), mídia (41%) e governo (28%). Essa pesquisa é interessante porque demonstraria uma confiança maior da população no seu empregador e muito baixa no governo, aspecto consistente com os argumentos apresentados nas motivações do texto da MP de dar maior autonomia para as empresas e limitar a intervenção estatal.

Já o relatório da pesquisa Edelman Trust Barometer de 2020 (com coleta entre 19 de outubro e 18 de novembro de 2019), aponta um aumento de 28% para 37% no índice da confiança no governo no Brasil; aumento de 6% nas empresas (64%); de 3% na confiança na mídia (44%); e 2% nas ONGs (59%) (EDELMAN, 2020). Nos países analisados a confiança nos governos cresceu para 49% (igual ao valor de confiança apresentado para a mídia). Os brasileiros consideravam em 2019 a empresa familiar como a mais confiável (71% confiavam); seguida da privada (68%); da pública (65%); e, por último, as estatais (41%). Isso reforça o discurso da MP, que atinge em muitos pontos as pequenas e médias empresas. Como fonte confiável, quando questionados “Em geral, ao formar uma opinião sobre uma companhia, se você obtivesse informações sobre a companhia de cada uma dessas pessoas, o quão confiáveis essas informações seriam” (EDELMAN, 2020, p. 26), o brasileiro considera como muito ou extremamente confiável: “uma pessoa como você” (77%); “um especialista técnico da empresa” (75%); “um especialista acadêmico” (73%); e “um empreendedor bem-sucedido” (59%). Das 11 categorias analisadas de fonte confiável, ou seja, com credibilidade, à que foi atribuída menor índice de confiança é o governo (27%), seguido de jornalistas (38%); e representantes de ONGs (44%). Na avaliação mundial representantes de governo e jornalistas também ficaram nos últimos lugares, com 33% e 36%, respectivamente. Entretanto, o brasileiro estava, no período analisado entre os mais otimistas em relação à perspectiva de estar melhor economicamente nos próximos cinco anos (70%), apesar de 86% terem receio de perder o emprego.

Na análise do escore de competência, o brasileiro considera o governo muito incompetente e antiético, a mídia incompetente e antiética, as ONGs éticas e incompetentes e as empresas competentes. O governo e a mídia são vistos pelos brasileiros como injustos, poucos honestos, sem propósitos ou visões de futuro.

Assim, podemos perceber nos dados apresentados nos relatórios de 2019 e 2020 que existe uma descrença mundial em governos e na mídia, sendo essa percepção mais acentuada no Brasil.

Essa descrença também pode ser observada diante do crescimento da quantidade de pessoas que não compareceram às urnas nas últimas eleições presidenciais no Brasil. Em 2006 ocorreu o menor nível de ausência desde 1994, apenas 16,8% dos eleitores não compareceram às urnas, apesar do voto obrigatório, mas o índice cresceu para 18,1% em 2010 (primeira eleição da Dilma), 19,4% em 2014 e 20,3 em 2018. Quando analisados os números das eleições municipais, observa-se que também ocorreu um crescimento nas ausências às urnas, mas com uma participação maior do que nas últimas eleições presidenciais. Em 2012 tivemos 16,4% de eleitores que não votaram e em 2016 foram 17,6% (BRASIL, 2022b). Essa diferença pode demonstrar um interesse maior pelas eleições locais do por parte do eleitorado. Entretanto no ano de 2020 ocorreu uma mudança, com abstenção nas eleições locais maiores do que na última eleição presidencial (2010). No ano de 2020, com eleições locais para prefeitos e vereadores, a taxa de abstenção foi de 23,1%, cerca de seis pontos maior do que o registrado na eleição local anterior, o que poderia ser parcialmente explicada pela pandemia de covid-19 (VASCONCELLOS, 2020).

1.2.2 Mudanças de governo

As mudanças de governo são impactantes nas agendas políticas e, como já foi destacado, a MP objeto deste estudo foi apresentada no primeiro ano de governo do presidente Jair Bolsonaro. Porém, devido ao trâmite desta no Congresso Nacional, é necessário observar não somente a mudança no Executivo, mas também no Legislativo após as eleições de 2018. Com esse objetivo, a seguir, será demonstrada, no Quadro 11, a composição da Câmara dos Deputados eleita naquele ano, a partir da perspectiva dos grupos políticos que podem ser categorizados pelos programas de governo dos candidatos à presidência da república de cada coligação partidária.

Quadro 11 - Eleições de 2018: deputados federais eleitos por grupo

Grupo	Candidato	Total Deputados	Total Deputados	% Deputados do total da casa
Menor intervenção do Estado	Alvaro Dias	25	85	16,6%
	Jair Bolsonaro	52		
	João Amoêdo	8		
Misto	Cabo Daciolo	5	10	1,9%
	Marina Silva	5		
Maior intervenção do Estado	Ciro Gomes	35	151	29,4%
	Fernando Haddad	73		
	Guilherme Boulos	10		
	João Goulart Filho	1		
	Vera	-		
	Sem candidato	32		
Indefinido	Eymael	1	264	51,5%
	Geraldo Alckmin	223		
	Henrique Meirelles	40		
Sem candidato	Sem candidato	3	3	0,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2022b).

Nas eleições de 2018, o Partido Municipalista Nacional - PMN não teve candidato a Presidência da República, assim como não indicou formalmente apoiou a nenhum dos candidatos em ambos os turnos. Já o PSB, apesar de não ter candidato, apoiou Fernando Haddad no segundo turno, portanto, aparece no Quadro 11 acima como integrante do grupo de maior intervenção. Interessante observar que, dos 513 deputados federais eleitos, 51,5% foram do grupo constituído pelas coligações identificadas como indefinidas. Uma das razões aceitas para esta constatação é que esse resultado é devido, também, à ampla aliança em torno do candidato Geraldo Alckmin, com nove partidos na coligação. Em seguida, aparece o grupo de maior intervenção, com 29,4% dos deputados eleitos, liderados por Fernando Haddad e Ciro Gomes. Somente o PT elegeu 10,9% dos deputados, seguido do PSL com 10,1%. Esse resultado contrasta com a observação da eleição presidencial, demonstrando que as votações para os cargos da Câmara dos Deputados não estiveram atreladas aos mesmos partidos dos cargos majoritários, podendo um eleitor ter votado em Jair Bolsonaro e escolhido um deputado da coligação de Geraldo Alckmin, ou ter votado em Fernando Haddad e optado por um deputado do partido de Marina Silva. Um possível estudo, para avaliar a escolha dos deputados, seria verificar se a votação para deputado federal é mais relacionada com pautas, como segurança pública e educação, ou mesmo com interesses regionais, com deputados que representam determinadas cidades, ou com questões de política econômica ou afinidades partidárias. Para compreender mais precisamente se os deputados eleitos realmente pertencem a esses grupos definidos com base no programa de governo dos candidatos à presidência, será posteriormente

exibida a análise sobre as emendas apresentadas à MP e sobre a votação na Câmara dos Deputados.

Considerando que a aprovação de medidas provisórias na Câmara dos Deputados depende de maioria simples dos votos (votos favoráveis dos presentes), percebemos que somente os votos do grupo de menor intervenção (16,6%) não seriam suficientes para a aprovação da Medida Provisória de Direitos de Liberdade Econômica.

Também, nessa eleição, ocorreu a votação para duas vagas de senadores por estado e o Distrito Feral, ou seja, dois terços das vagas do Senado Federal. Igualmente aos deputados federais, ocorreu uma concentração no grupo de coligações indefinidas (61,1%), seguido do grupo de maior intervenção (16,7%) e mais próximos do que dos deputados, o grupo de menor intervenção (13%), conforme consta no Quadro 12. Assim como na Câmara dos Deputados, o Senado Federal também precisa de maioria simples para aprovação de medidas provisórias.

Quadro 12 - Eleições de 2018: senadores eleitos por grupo

Grupo	Candidato	Total Senadores	Total Senadores	% Senadores
Menor intervenção do Estado	Alvaro Dias	3	7	13,0%
	Jair Bolsonaro	4		
	João Amoêdo	-		
Misto	Cabo Daciolo	-	5	9,3%
	Marina Silva	5		
Maior intervenção do Estado	Ciro Gomes	2	9	16,7%
	Fernando Haddad	5		
	Guilherme Boulos	-		
	João Goulart Filho	-		
	Vera	-		
	Sem candidato	2		
Indefinido	Eymael	-	33	61,1%
	Geraldo Alckmin	24		
	Henrique Meirelles	9		
Sem candidato	Sem candidato	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2022b).

No ano de 2019 o Governo Federal apresentou ao Congresso Nacional um total de 48 medidas provisórias, sendo que, dessas, apenas 22 foram convertidas em leis, 2 revogadas, 1 rejeitada e 23 tiveram a vigência encerrada por falta de análise no prazo previsto em lei. Conforme análise a partir dos dados expostos na Tabela 1, percebe-se que em 2019 as Medidas Provisórias tiveram a menor taxa de conversão dessa série histórica, 46%. Em 2018 foram convertidas em lei 55%; 2017 foram 51%; 2016 70%; 2015 79%; 2014 52%; 2013 74%; 2012 84%; e 2011 81% (BRASIL, 2020f). Se observarmos o resultado de indicadores nesse período,

tais como o índice de confiança no presidente (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2019) e de desocupação (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020b), algumas hipóteses podem ser levantadas. Considerando que para apresentação e aprovação no Congresso Nacional das propostas emanadas do Executivo é importante o alinhamento e aceitação política entre os poderes e apoio popular ao governante, o ano de 2014 apresentou uma baixa quantidade de MPs enviadas pela então Presidente Dilma. Nesse ano ocorreu a Copa do Mundo no Brasil, o início da Operação Lava Jato e o começo da recessão e crise econômica, o que impactou fortemente as relações entre os atores do cenário político nacional. Com a grande rejeição das MPs apresentadas nesse ano, o Executivo pode ter se resguardado evitando novas derrotas no Congresso Nacional, pois entre 2012 e 2014 ocorreu um desgaste da coalizão do governo acrescida da mudança em 2012 do rito das medidas provisórias do STF, que determinou a obrigatoriedade de parecer por comissão mista antes da análise das medidas provisórias em plenário (BEDRITICHUK, 2016, p. 46;61–62). As maiores taxas de aprovação das medidas provisórias ocorreram nos dois primeiros anos do governo Dilma, período em que a Presidência ainda possuía uma elevada taxa de confiança e aprovação pela população. No ano de 2016, sendo que o impeachment ocorreu em 31 de agosto, foram apresentadas pela Presidente Dilma 34 MPs, sendo 24 convertidas; e pelo Presidente Temer 22, com 15 conversões em lei; um percentual de aproveitamento próximo entre ambos nesse período. O arquivamento da medida provisória ocorreu pelo Congresso Nacional não considerar que atendia aos pressupostos de relevância e urgência, ou adequação financeira e orçamentária (BRASIL, 2022a). Já o veto parte da própria Presidência da República.

Essa análise demonstra uma dificuldade do Executivo nos últimos anos de ter os seus projetos aprovados no Congresso Nacional e que a mudança do governo Michel Temer para o governo Bolsonaro não ajudou, ao menos observando 2019, na melhora dessa relação. Essa baixa aceitação das MPs do Presidente Jair Bolsonaro pelo Congresso Nacional pode demonstrar que nem toda a agenda do novo governo teve aceitação pelos membros do legislativo eleitos, o que também reforça a discrepância encontrada entre os deputados eleitos por grupo categorizado nesse estudo e da votação para presidentes por grupo em relação à intervenção estatal.

Tabela 1 - Medidas Provisórias e situação - 2011 a 2019

Ano	Convertida	Arquivada	Rejeitada	Revogada	Veto	Vigência encerrada	Total	Taxa de Conversão
2019	22	0	1	2	0	23	48	46%
2018	29	2	0	1	0	21	53	55%
2017	26	1	0	1	0	23	51	51%
2016	39	0	0	2	1	14	56	70%
2015	34	0	1	1	0	7	43	79%
2014	15	0	0	0	0	14	29	52%
2013	26	0	0	0	0	9	35	74%
2012	38	0	0	0	0	7	45	84%
2011	29	0	0	1	0	6	36	81%
TOTAL	258	3	2	8	1	124	396	65%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (BRASIL, 2020f).

Além da mudança de presidente e de parte do Congresso Nacional, as eleições geraram uma outra alteração menos visível: a troca de ministros, secretários, diretores e outros cargos de confiança do Governo Federal. Essas modificações no quadro ocorrem após a posse do executivo buscando criar tanto um alinhamento entre as políticas que serão adotadas pelo governo eleito quanto ao Congresso Nacional, com possível distribuição dos referidos cargos para partidos aliados à base governamental.

Logo no dia 1º de janeiro de 2019, Bolsonaro agrupou o Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento; o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e o Ministério do Trabalho em um único superministério: o Ministério da Economia. Entre os anos de 2011 e o final de 2019 o Brasil teve seis Ministros da Fazenda: Guido Mantega (27 de março de 2006 a 1º de janeiro de 2015); Joaquim Levy (1º de janeiro de 2015 a 18 de dezembro de 2015); Nelson Barbosa (18 de dezembro de 2015 a 12 de maio de 2016); Henrique Meirelles (12 de maio de 2016 a 10 de abril de 2018); Eduardo Guardia (10 de abril de 2018 a 1 de janeiro de 2019); e, por fim, Paulo Guedes. Para a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia foi nomeado Paulo Uebel. Foi justamente nessa Secretaria que foi desenvolvido o texto base da MP de Liberdade Econômica, mais precisamente na Diretoria de Desburocratização, a qual era gerida pelo Diretor Federal Geanluca Lorenzon. O nome da secretaria (Desburocratização, Gestão e Governo Digital) aponta para a direção das soluções que o governo pretende criar dentro do Ministério da Economia, sendo que logo no início do primeiro ano de governo já foi apresentada a proposta de Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Em balanço do ano de 2019 a Secretaria Especial de Desburocratização destacou entre as entregas do ano a Lei da Liberdade Econômica e afirmou que em 2020 seriam realizadas as regulamentações dela, tendo como exemplo a digitalização de documentos, dispositivos sobre normas desatualizadas, análise de impacto regulatório e abuso regulatório; assim como esse balanço afirma que a aprovação dessa lei gerou uma expectativa de criação em uma década de 3,7 milhões de empregos e aumento de 7% do PIB (BRASIL, 2020b).

Conforme sugerido por Kingdon (KINGDON, 2003, p. 199) de realizar uma análise do papel dos participantes na agenda governamental da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica partindo de cima para baixo, iniciamos com o Presidente eleito. A experiência e origem dos atores envolvidos podem indicar o comprometimento com uma questão e não com outras. Jair Bolsonaro é formado na Academia Militar das Agulhas Negras em 1977 e tornou-se Capitão do Exército Brasileiro (1979-1981). Conforme biografias presentes nos sites do Planalto e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020a e 2020e), iniciou-se na política pelo PDC como vereador no Rio de Janeiro (1989-1991). Exerceu sete mandatos como deputado federal pelo Rio de Janeiro, de 1991 a 2019, tendo sido filiado ao PTB (2003-2005), PFL (2005) e PP (2005-2016).

Anunciou sua pré-candidatura à presidência ao seu filiar-se ao PSC em 02/03/2016, mas a relação com o partido foi curta. Em novembro do mesmo ano rompeu com o presidente da legenda (ROCHA, 2016) e deixou o partido em agosto de 2017, anunciando novamente sua pré-candidatura e buscando um acordo com o Patriotas (anteriormente conhecido como Partido Ecológico Nacional – PEN). Porém, se filiou ao Partido Social Liberal - PSL em 07/03/2018 para disputar a eleição presidencial.

Em 19 de novembro de 2019 se encerrou sua filiação ao PSL e anunciou o lançamento de um novo partido, o Aliança pelo Brasil. Ao longo de seus mandatos como deputado, tornou-se famoso por declarações polêmicas, como a defesa do período militar, e adotou posturas estatizantes, nacionalistas e corporativistas. Votou contra as privatizações das telecomunicações e da Companhia Vale do Rio Doce, contra o Plano Real, contra a emenda constitucional que acabou com o monopólio estatal do petróleo (1995), além de se opor a mudanças na Previdência dos militares e reformas administrativas.

Jair Bolsonaro anunciou em 27 de novembro de 2017 que pretendia indicar Paulo Guedes para o Ministério da Fazenda, caso fosse eleito (CALEGARI, 2017), mas que ainda não

havia compromisso entre eles para Guedes assumir o Ministério. Segundo frase de Bolsonaro à época, “Eu busquei quem foi crítico de planos econômicos, Plano Cruzado, Plano Real com a ressalva da questão fiscal, foi convidado a participar do governo do PT e recusou” (CALEIRO, 2017).

Em 9 de outubro de 2017, Paulo Guedes assim definiu em coluna do jornal O Globo a candidatura de Jair Bolsonaro:

O vertiginoso crescimento da candidatura Bolsonaro é um sintoma dessa indisfarçável insatisfação com a estagnação na economia, a corrupção na política e a falta de segurança nas ruas, em que desembocamos sob a hegemonia social-democrata. Em suas variantes de “punhos de renda” (PSDB), “chão de fábrica” (PT) ou “caciques regionais oportunistas” (PMDB), à “esquerda” todos os gatos são pardos para os eleitores de Bolsonaro. Contra tudo isso e todos esses que nos dirigem desde a redemocratização, Bolsonaro é a “direita” que quer “a lei e a ordem”, valores de uma classe média esmagada entre uma elite corrupta e massas que votam em Lula buscando proteção e assistencialismo. (CALEIRO, 2017).

Paulo Guedes se formou em 1970 em economia na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Completou mestrado na Fundação Getúlio Vargas e ingressou na Universidade de Chicago, obtendo um novo mestrado e doutorado em 1978. Foi justamente a partir do pensamento econômico de professores dessa universidade que surgiu o termo “Escola de Chicago”. Foi um dos quatro fundadores do Banco Pactual, entre outras atividades na área financeira, atuando, também como docente e colunista. Em 2005, esteve entre os fundadores do Instituto Millenium que, segundo consta em seu site, é uma *think tank* que “promove valores e princípios que garantem uma sociedade livre, como liberdade individual, direito de propriedade, economia de mercado, democracia representativa, Estado de Direito e limites institucionais à ação do governo” (INSTITUTO MILLENIUM, 2020a). Em seu código de valores, assim define as liberdades individuais:

A defesa perene da liberdade de escolha, em todos os seus desdobramentos: liberdade de expressão, liberdade religiosa, liberdade econômica, liberdade de imprensa, liberdade de reunião e assembleia, liberdade de empreender, liberdade de ir e vir, liberdade de contratar, liberdade de pensamento, liberdade política, livre circulação de bens, pessoas e capital. (INSTITUTO MILLENIUM, 2020b).

Em entrevista ao jornal El País (BETIM, 2018b), Paulo Guedes afirmou que é fútil a discussão sobre o tamanho do Estado, mas que o problema brasileiro é a sua disfuncionalidade e privilégios corporativistas e previdenciários, uma herança, segundo ele, do modelo dirigista e centralizador dos militares. A manutenção desse dirigismo econômico, aliado à expansão dos gastos públicos, teria corrompido a democracia e estagnado a economia, gerando baixo crescimento e corrupção, conforme Guedes. Questionado se acreditava que Bolsonaro tinha se

tornado um liberal após ter exercido mandatos votando contra privatizações, Guedes afirmou que a sociedade estava ensinando que esse era o caminho.

Antes mesmo da campanha, em novembro de 2017, Bolsonaro afirmou em palestra que um presidente não precisava saber de economia, mas ter “humildade e bom senso para montar a equipe” (BOLSONARO *apud* SCALZER, 2017). Essa fala se manteve durante a campanha, tendo em entrevista ao jornal O Globo (MARTINS, 2018), em julho de 2018, reafirmado que não entende mesmo de economia e que quem responderia pela área seria Paulo Guedes, o qual apelidou de “Posto Ipiranga”, uma referência a uma propaganda televisiva, remetendo que perguntas sobre economia deveriam ser feitas diretamente à Guedes.

Guedes, em evento de julho de 2019, afirmou que para responder à pergunta do presidente de como poderia um país tão rico em recursos naturais assistir ao empobrecimento de seu povo, citou dois livros que teriam sido fundidos no programa de governo de Bolsonaro. O nome desse programa (“O Caminho da Prosperidade”) é uma referência à obra de Friedrich Hayek “O Caminho da Servidão” (HAYEK, 2010). A outra obra seria “Prosperidade Através da Competição”, de Ludwig Wilhelm Erhard, que teria sido responsável pela reconstrução da Alemanha após a Segunda Guerra. Erhard demonstra em sua obra que é com o próprio desenvolvimento de mercados e com o conseqüente estímulo à competição que a população alcança produtividade e enriquecimento, enquanto Hayek projeta que estatismo só leva a degeneração dos sistemas político e econômico (CAMPOS, 2019).

Bolsonaro, ao assinar a MP da Liberdade Econômica, afirmou que sua expressão deve:

tirar o Estado do cangote, foi traduzida agora com o trabalho da equipe econômica e da Casa Civil. No meu entender vai ajudar muita gente no Brasil em especial aquele empreendedor, que hoje tem medo. Temos uma legislação complexa que prejudica quem quer empreender e também acaba prejudicando quem quer ser empregado. (BOLSONARO *apud* BRASIL, 2019j).

Para Paulo Guedes, trata-se de uma mudança conceitual e uma parte das reformas que o governo pretendia fazer, sendo que "Ninguém pode ser proibido de criar empresas, isso tem que ser permitido imediatamente. As nações que perseguiram os empresários se desintegraram economicamente" (GUEDES *apud* RODRIGUES e HAUBERT, 2019).

Escolhido por Paulo Guedes para comandar a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, Paulo Spencer Uebel é advogado, especialista em liderança global para a competitividade pela Georgetown University e em

Direito tributário, financeiro e econômico pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Uebel foi diretor executivo do Instituto Millenium e secretário de Gestão da prefeitura de São Paulo. Em 14 de agosto de 2019, após aprovação da MP, o secretário citou que o Brasil se aproximava das regras praticadas pelos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o que já seria uma preparação para a entrada do país no grupo (OLIVEIRA, 2019).

Na cerimônia de assinatura da MP, Uebel destacou que “A MP visa restituir o poder do cidadão e delega a nós, servidores públicos, um poder limitado, que não pode ser exercido de forma arbitrária” (UEBEL *apud* VINHAL, 2019). Em entrevista à Revista Época (BECK, 2019), o secretário afirmou que o objetivo dessa MP seria o estabelecimento de limites para atuação do governo, fazendo com que ele focasse naquilo que seria essencial, como fiscalização de negócios de alto risco, e teriam tido como modelo as práticas internacionais de países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Inglaterra. Apesar disso, Uebel não considerava a MP uma “bala de prata”, sendo necessárias regulamentações após a sua aprovação, e outras medidas, como liberação do FGTS e a reforma tributária (VIECELLI, 2019).

Para Paulo Uebel, a aprovação da Medida Provisória pelo Congresso Nacional foi positiva, com um texto “muito bem costurado pelo presidente [da Câmara dos Deputados] Rodrigo Maia junto ao relator e ao governo. É um texto muito debatido, consensual. Os pontos que eram mais polêmicos foram deixados para um segundo momento” (UEBEL *apud* OLIVEIRA, 2019).

Descrito em entrevista ao jornal Gazeta do Povo como autor da “Liberdade Econômica” e “responsável pela construção da MP dentro do governo” (SANT’ANA, 2019), o diretor federal da Diretoria de Desburocratização, Geanluca Lorenzon, considera que o texto aprovado racionaliza o papel do Estado, reduzindo custos que teriam sido distorcidos por governos socialdemocratas. Geanluca é bacharel em direito pela Universidade Federal de Santa Maria e pós-graduado em Competitividade Global pela Georgetown University. Foi diretor de operações (*Chief Operating Officer*) do Instituto Mises Brasil. Segundo o site do Instituto, ele é “uma associação voltada à produção e à disseminação de estudos econômicos e de ciências sociais que promovam os princípios de livre mercado e de uma sociedade livre” (MISES BRASIL, 2019). As ações desse instituto buscam promover os ensinamentos da escola austríaca, restaurar o papel da teoria frente ao empirismo e a defesa da economia de mercado, da propriedade privada, e da paz nas relações interpessoais, assim como se opor às intervenções

estatais tanto nos mercados quanto na sociedade. Essa associação vê o Estado e as suas instituições como agentes de repressão da liberdade de expressão e oportunidade dos indivíduos, que limitam a prosperidade, geram hostilidade, corrupção e desesperança, assim como servem para proteger poderosos e grupos de interesse. Observar os pensamentos desse grupo é importante para compreender o pensamento de Lorenzon e suas contribuições ao conteúdo existente na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, onde temos um texto que expressa de forma direta ou indireta essas ideias. Geanluca também possui um livro publicado: “Ciclos Fatais: Socialismo e Direitos Humanos” (LORENZON, 2017), no qual apresenta a ideia de que seria inevitável em economias socialistas a ocorrência de violações de direitos humanos massivamente e de forma constante.

Antes de ingressar no Instituto Mises, Geanluca foi aluno do Students for Liberty e dirigiu o Grupo Farrroupilha que tinha como objetivo difundir o liberalismo clássico. O Students é uma rede estudantil internacional com grupos que visam formar líderes pró-liberdade. Em entrevista ao Boletim da Liberdade (2019a), ao responder à pergunta sobre como foi o processo de construção do texto base da Medida Provisória 881/2019, sua resposta apresenta importantes achados para esse estudo:

Logo antes da posse do presidente Bolsonaro, me dispus ao secretário Paulo Uebel para começar a reunir propostas que as pessoas do entorno liberal-conservador estavam já enviando para ele. Quando cheguei em Brasília, organizamos as sugestões, filtramos e selecionamos o que seria positivo. No começo o projeto era enorme e quase anarcocapitalista (risos irônicos). Na medida em que ele era forçado a receber pareceres de outras áreas da esplanada, ele foi obviamente ficando mais moderado, e ganhou uma série de restrições e ressalvas que não necessariamente seriam o ideal, mas que são inerentes a se construir um texto dentro da administração pública. Em março, quando o projeto já estava 80% pronto, fomos ao Rio de Janeiro para nos reunirmos com Joaquim Levy no BNDES e com professores de direito administrativo que estavam elaborando uma versão chamada de “Lei Nacional da Liberdade Econômica”. Na troca de minutas, nosso texto incorporou algumas definições que eles estavam usando (como atos públicos de liberação), e eles incorporaram parte dos dez direitos da Declaração no projeto deles, que já era substancialmente maior e mais voltado a marcos estruturais do direito regulatório. O intento da Medida Provisória não era fazer esse marco nacional, especialmente por ser medida provisória que deve ser curta e concreta, mas sim atacar 17 pontos de distorção macroeconômicas que identificamos em nossa pesquisa. Nós usamos esse termo pois o projeto foi construído em cima do conceito científico e mensurável de liberdade econômica disposto em pesquisas empíricas a partir da década de 80. No final, o Congresso uniu ambos os projetos que eram complementares, o que julgamos ser excelente e adequado. (BOLETIM DA LIBERDADE, 2019a).

Nessa mesma entrevista, Lorenzon afirma que sentiu falta da presença em Brasília do movimento não-partidário liberal-libertário, mas considera que o Congresso Nacional viu o projeto como majoritariamente positivo, citando que não houve sequer obstrução do PT na Comissão Especial. Ele relata seu papel de redator-chefe do texto da MP no governo federal,

sendo responsável por coordenar o texto até o momento da assinatura do Presidente e afirma que o relator no Congresso Nacional, o deputado Jeronimo Goergen (PP-RS) teria “mente aberta e liberal”, o que propiciou maior influência sua no Projeto de Lei de Conversão – PLV ainda maior do que na MP. Dada a trajetória de Lorenzon já descrita, interessante sua fala nessa entrevista de que se não fosse o movimento liberal ter apresentado a ele economia e política, não teria chegado ao governo (BOLETIM DA LIBERDADE, 2019a).

Lorenzon realizou uma palestra na Câmara dos Deputados, em 06 de maio de 2019, sobre a MP da Liberdade Econômica, com duração de uma hora e vinte e três minutos (BRASIL, 2019b). Nessa palestra foi projetada a apresentação (BRASIL, 2019m) já comentada ao longo desse estudo, iniciando a sua fala afirmando que “Esse texto é praticamente meu filho. Eu gastei ele por três meses dentro do Ministério da Economia.” (BRASIL, 2019b; 20s). Ele cita que foi seguido o trâmite minucioso e burocrático, inerente às atividades dentro do Governo e que cada palavra que passou teve a concordância de toda a Esplanada, tendo presente um significado e motivações para estarem contidas no texto apresentado. Antes da construção da MP, foram feitas análises de estudos empíricos e mudanças econômicas na América Latina, buscaram entender fatores que auxiliaram no aumento do ritmo de crescimento e entenderam que seria preciso atuar em alguns pontos para destravar a economia. Segundo Lorenzon, o motivo para Jair Bolsonaro ter escolhido a edição de uma medida provisória seriam os então treze milhões de desempregados do país (BRASIL, 2019b; 30 min).

Segundo sua explicação nessa palestra, a urgência e relevância da MP apresentada seria devido ao rápido impacto de seu conteúdo no crescimento, um impacto que ocorreria principalmente nas relações microeconômicas, que são aquelas que não podem ser facilmente observadas, como custos cartorários e de transações, tendo efeitos no final da cadeia produtiva. Cita ainda que o efeito importante é sobre os trabalhadores e consumidores, pois em um mercado sem liberdade ficariam com poucas opções. Além disso, essa medida seria para os micro e pequenos empreendedores, sendo que, enquanto as grandes empresas conseguem lidar com os custos burocráticos e de transações, para eles é um impeditivo de crescimento. Com isso, criaram a possibilidade de uma matriz de risco para fiscalização do governo, citando o caso do incêndio ocorrido na Boate Kiss com a necessidade de focar na necessidade de fiscalização para negócios que apresentem alto risco. Para Lorenzon, representante do governo na palestra, seria preciso voltar a algo perdido na década de 1930, um federalismo jurídico, afirmando que existiam códigos de processo civil e legislações penais por estado no país, ou seja, que a realidade de cada local deve ser observada e respeitada, como a caracterização por

esses do que seria uma atividade de risco, portanto o federalismo é um princípio fundamental da norma que busca fortalecer a autonomia local. Interessante notar que esse posicionamento encontra respaldo em autores liberais que defendem a descentralização até a autonomia do indivíduo. Outro objetivo apresentado, além da redução do desemprego, está no artigo sobre o efeito vinculante para decisões administrativas, o qual seria a maior influência da MP para combater a corrupção. Ao final de sua exposição, Lorenzon reforça que o texto foi feito por uma equipe técnica buscando a redução do desemprego, sem invenções, mas olhando para outras legislações existentes e experiências internacionais.

A citação por Paulo Guedes de que Hayek foi utilizado na construção do plano de governo, a participação tanto do ministro quanto de seu secretário Paulo Uebel no Instituto Millenium e a passagem de Geanluca Lorenzon pelo Instituto Mises, demonstram o alinhamento ideológico e as escolhas desses três atores do processo de construção da MP de Liberdade Econômica. O fato de Lorenzon citar as demandas dos anarcocapitalistas (uma referência aos seguidores da filosofia de Rothbard), reforça a existência de grupos de interesse na construção do projeto. A descrição realizada por Lorenzon em sua entrevista demonstra a construção da alternativa de forma muito parecida com o fluxo de soluções de Kingdon (2003), que indica que várias ideias vão se mesclando e sendo descartadas ao longo do processo. Ideias soltas de “liberais-conservadores” sendo filtradas, pareceres de áreas do governo, reuniões com interessados que apresentaram novas ideias, reunião de alternativas, assim como posteriores incrementos e supressões realizadas durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional.

Outros nomes associados à produção da medida provisória estão presentes na assinatura da Exposição de Motivos Interministerial da Medida Provisória: Marcelo Pacheco dos Guarany's (Secretário-Executivo do Ministério da Economia); Sergio Fernando Moro (Ministro da Justiça e Segurança Pública); e Renato de Lima França (Advogado-Geral da União Substituto). Guarany's é um profissional de carreira do governo federal. Formado em Direito e em Ciências Econômicas, possui mestrado em Direito Público. Assumiu diversos cargos durante o governo Lula, Dilma e Temer, tendo sido Coordenador-Geral de Transporte e Logística, Assessor Especial para Infraestrutura e Diretor Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil. Sérgio Moro, então Ministro da Justiça e Segurança Pública, conforme já apresentado, foi um juiz atuante entre março de 2014 e novembro de 2018 em julgamentos da primeira instância resultante da Operação Lava Jato, tendo sido anunciado por Bolsonaro como seu futuro Ministro em 1º de novembro de 2018, logo após o segundo-turno da eleição ocorrido

em 28 de outubro. Já Renato de Lima França era o então Advogado-Geral da União Substituto de André Mendonça.

A escolha por um plano de governo com a previsão de adoção de políticas liberais ocasionou, durante a mudança de governo ocorrida em 2019, a nomeação pelo Presidente de pessoas defensoras da liberdade econômica e de um menor intervencionismo estatal. Essa mudança se mostrou como relevante para que o liberalismo fosse institucionalizado como traço forte no governo federal e as alternativas existentes ganhassem força, sendo estruturadas na forma de uma Medida Provisória que se tornou Lei Federal.

1.2.3 Forças políticas organizadas (partidos e grupos de interesse)

Além dos atores já citados com atuação no projeto, também ocorreu influência de partidos e grupos de interesse ao longo da construção e tramitação.

A Comissão Mista da Medida Provisória nº 881, de 2019, foi constituída com 25 titulares e 25 suplentes. Foram doze senadores (deixaram uma vaga sem preenchimento) e treze deputados titulares. Conforme o Quadro 13, que apresenta os titulares, agrupados por partidos em acordo com o alinhamento realizado aos candidatos à presidência, podemos verificar que quinze (60%) seriam indefinidos em relação à intervenção econômica; seis (24%) por uma maior intervenção; e apenas quatro (16%) pela menor. O presidente da Comissão foi o senador Dário Berger (MDB – SC), como vice-presidente o deputado Marco Bertaiolli (PSD – SP), o relator deputado Jerônimo Goergen (PP – RS) e a relatora revisora a senadora Soraya Thronicke (PSL – MS). Percebe-se que para aprovação do texto do relator não bastariam os votos dos deputados do grupo de menor intervenção e sequer os de maior intervenção poderiam barrar a votação. Importante para a interpretação do quadro, salientar que o PPS virou o Cidadania em 2019, assim como o PR mudou seu nome para PL.

Quadro 13 - Titulares da Comissão Mista da Medida Provisória nº 881, de 2019

PARLAMENTAR	BLOCO	PARTIDO	CARGO	Grupo
DÁRIO BERGER	Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	MDB	Senador	Indefinido
EDUARDO GOMES	Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	MDB	Senador	Indefinido
ROBERTO ROCHA	Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODEMOS, PSL)	PSDB	Senador	Indefinido
ORIOVISTO GUIMARÃES	Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODEMOS, PSL)	PODEMOS	Senador	Menor
SORAYA THRONICKE	Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODEMOS, PSL)	PSL	Senador	Menor
ACIR GURGACZ	Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	PDT	Senador	Maior
ELIZIANE GAMA	Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	Cidadania	Senador	Indefinido
NELSINHO TRAD	PSD	PSD	Senador	Indefinido
IRAJÁ	PSD	PSD	Senador	Indefinido
ROGÉRIO CARVALHO	Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	PT	Senador	Maior
ZENAIDE MAIA	Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	PROS	Senador	Maior
WELLINGTON FAGUNDES	Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	PL	Senador	Indefinido
JERÔNIMO GOERGEN	MDB, PP, PTB	PP	Deputado	Indefinido
HERCÍLIO COELHO DINIZ	MDB, PP, PTB	MDB	Deputado	Indefinido
MARGARIDA SALOMÃO	PT	PT	Deputado	Maior
FELÍCIO LATERÇA	PSL	PSL	Deputado	Menor
MARCO BERTAIOLLI	PSD	PSD	Deputado	Indefinido
DR. JAZIEL	PL	PL	Deputado	Indefinido
ALESSANDRO MOLON	PSB	PSB	Deputado	Maior
JHONATAN DE JESUS	PRB	PRB	Deputado	Indefinido
VITOR LIPPI	PSDB	PSDB	Deputado	Indefinido
HÉLIO LEITE	DEM	DEM	Deputado	Indefinido
DAGOBERTO NOGUEIRA	PDT	PDT	Deputado	Maior
JOSÉ MEDEIROS	PODEMOS	PODEMOS	Deputado	Menor
TIAGO DIMAS	SD	SD	Deputado	Indefinido

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Senado.

Os únicos registros de votos contrários na Comissão à aprovação do parecer sobre a Medida Provisória foram da deputada Margarida Salomão (PT), o suplente deputado Enio Verri (PT) e a senadora Zenaide Maia (PROS) e do senador Rogério Carvalho (PT), este último apresentou voto em separado. Todos esses membros são do grupo de partidos classificados como de maior intervenção. Para o senador Rogério Carvalho, em seu voto contrário, o caminho da liberdade econômica seria abdicar do papel fiscalizatório e de regulação pelo Estado.

No dia 26 de junho de 2019 foi realizada uma audiência pública da Comissão Mista da Medida Provisória nº 881, de 2019, para debater o seu conteúdo. Analisar a composição dos presentes e seus comentários é importante para esse estudo para buscar a participação de grupos de interesse durante a tramitação no Congresso Nacional. Participaram dessa audiência Paulo Antonio Spencer Uebel (Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia), Noemia Aparecida Garcia Porto (Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA), Mauricio Antonio Ungari da Costa (Vice-Presidente da Associação Brasileira de Supermercados), Maria Beatriz Palatinus Milliet (Diretora de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação - ABIA), Fernando Boarato Meneguim (Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública), Larissa Moreira Costa (Gerente-Interina da Unidade de Assessoria Jurídica do Sebrae), Antonio Carlos Negrão (Diretor Jurídico da Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN), Rodrigo Xavier Leonardo (Advogado e Professor da Universidade Federal do Paraná), Fabiano Souza (Secretário de Fazenda do Município de Araguaína - TO), José Levi do Amaral Junior (Procurador Geral da Fazenda Nacional), Eudes Sippel (Consultor da Confederação Nacional dos Municípios), João Accioly (Advogado e mestre em Economia), Hércules Benício (Tabelião e Registrador do Distrito Federal) e Charles Goulart (Contador).

A deputada Margarida Salomão (PT – MG), através do requerimento 001/2019 ao presidente da Comissão, solicitou, em 11 de junho de 2019, que fosse realizada uma audiência pública, nos termos do art. 58, § 2º, inciso II, da Constituição Federal c/c os artigos 90, inciso II, e 93, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, com a participação dos seguintes convidados: Sra. Valdete Souto Severo – membro da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho – ANAMATRA, Sr. Walfrido Warde – advogado e Sr. Osny da Silva Filho – Professor de Direito da FGV-SP (BRASIL, 2019q). Apesar da participação da ANAMATRA, os nomes citados não estiveram na audiência realizada. Segunda a autora, haveria necessidade de ouvir especialistas para compreensão do alcance das medidas do texto e do fornecimento de entendimentos para melhoria do texto. Com o mesmo texto de justificativa, o senador Rogério Carvalho (PT – SE) propôs os mesmos convidados em seu requerimento. Alessandro Molon (PSB – RJ) e Tadeu Alencar (PSB – PE) assinaram o requerimento 004/2019, em 18 de junho, também propondo audiência, mas solicitando o convite para cinco professores integrantes do Grupo de Trabalho constituído pelo Ministério da Economia com a finalidade de estudarem, analisarem, consolidarem e formularem propostas legislativas relativas a normas gerais de

direito econômico e matérias afins. Esse grupo, criado pela Portaria nº 32, de 14 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019h), foi coordenado pelo Presidente do BNDES (Joaquim Levy). Foi esse grupo que elaborou a proposta que viria a caminhar paralelamente com a da MP da equipe de Geanluca Lorenzon.

Joaquim Levy é doutor em economia pela Universidade de Chicago, e foi secretário do Tesouro Nacional entre 2003 e 2006, no governo Lula, além de Ministro da Fazenda durante o ano de 2015, quando buscou implementar ajustes fiscais no governo Dilma. Assumiu durante o início do governo Bolsonaro o cargo de presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), permanecendo apenas seis meses no cargo. Conforme mencionado pelo Diretor Lorenzon no trecho da entrevista reproduzido anteriormente, autor do primeiro texto da Medida Provisória, o texto desenvolvido ao longo de sua gestão no BNDES e com a participação de professores de direito administrativo trouxe contribuições ao texto da MP que foi encaminhado para o debate no Congresso Nacional.

Nenhuma destas cinco pessoas estiveram presentes na audiência pública, conforme a lista de presentes publicada em 18 de junho. Estiveram presentes na Reunião da referida Comissão doze membros titulares e onze suplentes, além dos não-membros Jarbas Vasconcelos, Bia Kicis, Flávio Bolsonaro, Geninho Zuliani, Chico Rodrigues, Major Olímpio, Luis Carlos Heinze, Camilo Capiberibe, Marco Feliciano, Marcelo Ramos, Marcos do Val, Paulo Paim e Mário Negromonte Jr. (BRASIL, 2019r).

Com duração de duas horas e vinte minutos (BRASIL, 2019s), a apresentação inicial foi realizada pelo secretário Paulo Uebel. Noemia Aparecida, da ANAMATRA, citou a liberdade econômica presente na Constituição, fez sugestões de alteração textual e considerou os freios presentes de liberdade econômica no texto da Medida Provisória 881/2019 pertinentes. Já o vice-presidente da Associação Brasileira de Supermercados, Mauricio Antonio Ungari da Costa, apontou que a associação é plenamente favorável à MP e que é um setor que sofre com exageros de regulamentações. Maria Beatriz da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação afirmou que a entidade que representa apoia a medida e que ela seria um importante passo para melhoria do ambiente de negócio, que mesmo focada em micros e pequenos negócios tem impactos em toda a economia. Em sua participação, o Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor afirmou que a MP não revoga direitos do consumidor e, além disso, traz facilidades que contribuem: diminuindo os custos de transação, beneficiando o consumidor, inclusive com a formalização de negócios; e facilita a concorrência,

gerando serviços de melhor qualidade e menores preços. A Dra. Larissa Moreira, do Sebrae, afirmou que a MP é importante para os pequenos negócios, que sofrem com os processos burocráticos, tendo importantes ganhos como nas dispensas de atos para liberação de atividades de risco baixo, presunção da boa-fé, garantia de prazos expressos para atos públicos. Já Antonio Carlos Negrão, Diretor Jurídico da Febraban, diz que a MP traz princípios que ajudarão aqueles que exercem ou pretendem exercer atividades econômicas, diz apoiar o texto, mas enfatiza o apoio às emendas 26, 141, 142 e 147, que suprimem o artigo sétimo da MP, por existirem projetos de lei mais abrangentes sobre a matéria. Entretanto, o artigo sétimo foi mantido na conversão da MP em lei. Também defende a supressão do artigo 9º sobre falências (emenda 120). As emendas 220 e 249 também são defendidas, por tratarem da digitalização de documentos e as emendas 111 e 215 que tratam da assinatura digital. Várias outras emendas (100, 101, 126, 214, 123, 128, 20, 91, 254 e 92) são citadas como positivas na avaliação do Diretor da Febraban presente na reunião.

O professor da Universidade Federal do Paraná, Rodrigo Xavier Leonardo, afirmou que os objetivos são importantes, centralizando sua análise em três pontos: crítica ao trecho do inciso VIII do art. 3º sobre liberdade contratual estar acima das normas de ordem pública (situação alterada na lei de conversão); sugere deixar mais simples o art. 421 sobre exercício de liberdade contratual e função social para evitar o aumento do espaço para decisão judicial (também atendida); e cita que a colocação de dolo no artigo 50 do Código Civil sobre abuso de personalidade jurídica traria situações problemáticas de aplicação (o que também foi acatado no texto final).

O Secretário da Fazenda do município de Araguaína – TO, o primeiro a implantar a MP, aponta a importância da medida para os municípios e para a economia e cita sua experiência de um decreto municipal de 2013 estabelecendo um alvará provisório diante da assinatura do cidadão que dizia ter todos os documentos em ordem. José Levi, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, afirma que é uma medida provisória amiga da liberdade e traz leveza no tratamento do Estado com o cidadão, em especial o empreendedor, promovendo direitos fundamentais, como a liberdade de trabalhar. Além disso, respeita a relação com estados e municípios. Apresenta ainda, que desburocratiza as relações trazendo segurança jurídica. Segundo ele, seriam poucas as vozes contra a MP e foi planejada desde a transição do governo. Em sua breve participação, a senadora Soraya Thronicke (relatora revisora) afirmou que o governo está tentando entrar em uma economia liberal.

Uedes Sippel, Consultor da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), nota que é o primeiro projeto dos últimos anos que não ataca as competências dos municípios, considera o texto da MP adequado, mas se preocupa com algumas emendas que impõem regras de cima para baixo. Cita o artigo 3º, incisos I, II, IV e IX (aprovação tácita) que não gostaria que tivessem mudanças por emendas. Apenas o IX foi mantido na integralidade, porém, as mudanças nos demais incisos não foram substanciais.

O advogado e mestre em economia, João Accioly, afirmou que a medida é corajosa ao trazer a confiança no cidadão e vê-lo como um gerador de riquezas. Segundo ele a MP aprimoraria todas as etapas da produção, incentiva a inovação, facilita a constituição de empresas, a atuação econômica durante a vida das empresas e a captação de recursos. O tabelião e registrador do Distrito Federal, Hércules Benício, centrou seu discurso nas contribuições dos profissionais de sua função na desburocratização e que estão aderentes com o conteúdo da MP, porém, com pedidos de expansão do horário de funcionamento de cartórios, comunicação eletrônica para atos dos serviços públicos e explicitar o serviço de arbitragem via tabeliões de notas para pequenas e médias empresas. Paulo Uebel fecha o evento citando o índice de liberdade econômica e o exemplo de diversos países, afirmando que essa liberdade está atrelada aos índices de desenvolvimento humano, como saúde, educação e segurança, gerando um melhor ambiente para as pessoas. Charles Goulart (Contador) apresenta a MP como positiva, citando diversos pontos que considera avanços. Em sua participação, o deputado Alexis Fonteyne (NOVO – SP), acrescenta que é a primeira vez que aprecia uma MP que visa a liberdade, com responsabilidade, e que o brasileiro está acostumado com governos que faziam o oposto. O vice-presidente da Comissão, deputado Marco Bertaiolli, conclui que esta é a primeira Medida Provisória feita para as micro e pequenas empresas, o que chama atenção porque, segundo ele, as MPs geralmente são criadas para atender interesse de grandes corporações, citando uma frase de Guilherme Afif de que se o Estado não puder ajudar, que, ao menos não atrapalhe. Essa frase remonta ao lema de um precursor do liberalismo no Brasil, Irineu Evangelista de Sousa (1813 – 1889), o Visconde de Mauá, que já no Brasil Império proclamava que “O melhor programa econômico de governo é não atrapalhar aqueles que produzem, investem, poupam, empregam, trabalham e consomem” (FOCHEZATTO E SANTOS, 2013, p.69). Também citou que o relator da MP esteve viajando pelo país procurando escutar diversos setores para contribuir com a construção do texto da Medida. Em sua fala, o relator Jerônimo Goergen disse que estranhou o fato de não ter encontrado muita rejeição ao texto da MP.

Percebemos que as contribuições da audiência pública foram importantes e em grande parte acatadas para a construção do texto final da lei. Os presentes demonstraram, em geral, falas positivas sobre a medida provisória apresentada pelo governo, com expectativa de que trouxesse melhora para a geração de empregos. As participações nessa audiência reforçaram a ideia de que a Medida Provisória, além de ter poucas críticas à sua produção, teve apoio de diversos setores organizados, após a sua apresentação. Além disso, observa-se a busca dos participantes em aproveitarem a oportunidade para acrescentar as suas propostas ao texto.

Buscando compreender ainda a tramitação do projeto dentro da Comissão para averiguar a participação dos partidos políticos e seus respectivos representantes, deputados e senadores, foi realizada a análise das 301 emendas apresentadas à Medida Provisória de Direitos de Liberdade Econômica. Essas emendas foram apresentadas por 50 deputados (10% dos membros da Câmara dos Deputados) e por 23 senadores (28% dos membros do Senado Federal), o que representa uma ampla participação, principalmente dentro do Senado Federal. Das 301, 210 emendas partiram dos deputados e 91 foram apresentadas por senadores.

Considerando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados existem cinco tipos de emendas: supressiva (buscam excluir ou retirar parte de outra proposição, seja dispositivo, expressão ou palavra); aglutinativa (resultam de fusão de outras emendas); substitutiva (procuram retirar uma parte e colocar outra no lugar; sendo “substitutivo” se for uma alteração global); modificativa (altera uma proposição); aditiva (tenta incluir ou adicionar conteúdos novos). Também existe o conceito de emenda de redação, sendo aquele que apenas visa corrigir erros (BRASIL, 2019c). Realizando uma busca por palavras-chave dentro do texto de cada emenda para entender resumidamente o que cada emenda propôs ao projeto, foram identificadas as seguintes situações: acrescenta, altera, inclui, insere, modifica, substitui e suprime. No total, foram identificadas 56 emendas supressivas (“suprime”); 2 emendas substitutivas ou substitutivos (“substitui”); 179 emendas modificativas (“altera” e “modifica”); e 64 emendas aditivas (“insere”, “inclui” e “acrescenta”), conforme Quadro 14.

Quadro 14 - Tipos de emendas apresentadas à Medida Provisória nº 881, de 2019

Tipo de emenda	Termo	Quantidade	Total	Percentual por tipo
Supressiva	Suprime	56	56	18,6%
Substitutiva ou substitutivo	Substitui	2	2	0,7%
Modificativa	Altera	154	179	59,5%
	Modifica	25		
Aditiva	Acrescenta	28	64	21,3%
	Inclui	31		
	Inserere	5		

Fonte: Elaboração própria a partir de emendas presentes no site do Congresso Nacional (BRASIL, 2019e).

Aproximadamente 19% das 301 emendas buscavam suprimir conteúdo do texto da MP, ou seja, demonstram ser contra ao menos parte do texto apresentado. Cerca de 59% gostaria de modificar o seu conteúdo e 21% trazer acréscimos. As emendas substitutivas ou substitutivos foram apresentadas pelo deputado Eduardo Cury (PSDB – SP), sendo que a emenda número 133 buscavam substituir os artigos 1º a 4º pelo texto do anteprojeto de lei “Lei nacional da Liberdade Econômica”, elaborado pela Sociedade Brasileira de Direito Público e a Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sendo parcialmente acatada pelo relator e aprovada pela Comissão; já a outra, a número 134 foi retirada a pedido do próprio autor. Outras duas também foram retiradas a pedido, a modificativa 62, do deputado Alan Rick (DEM – AC) e a 236 do deputado federal Pedro Lupion (DEM – PR).

Tabela 2 - Tipos de emendas apresentadas por partido à Medida Provisória nº 881, de 2019

Tipo de Emenda	PARTIDOS																	Total	
	PT	PDT	PSB	PSDB	NOVO	PCdoB	DEM	REPUBLICANOS	PSOL	DEMOCRATAS	PROGRESSISTAS	POVOS	VERDE	DEMOCRATAS	PROGRESSISTAS	POVOS	VERDE		
Aditiva	1	6	9	7	16	9	4	7	1					1	1	1	1	64	
Modificativa	49	20	20	20	11	15	11	6	5	6	5		3	2	1	1	1	179	
Substitutiva ou substitutivo				2														2	
Supressiva	15	11	5	2		1	13	3		1	4			1				56	
Total	65	37	34	31	27	25	24	13	12	7	6	4	3	3	2	2	2	1	301

Fonte: Elaboração própria a partir de emendas presentes no site do Congresso Nacional (BRASIL, 2019e).

Como demonstrado na Tabela 2, o partido que apresentou mais emendas foi o PT (22% das emendas, ou uma em cada cinco apresentadas), seguido do PDT, PSB, PSDB e NOVO. A maioria das emendas supressivas foram apresentadas pelo PT, PCdoB e PDT. As modificativas se concentraram no PT, com 49, seguido de longe por outros partidos que apresentaram 20 cada

(PDT, PSB e PSDB). O então partido do presidente da república, o PSL, apresentou poucas emendas, 12 das 301, ou 4%, buscando adicionar ou modificar o texto. Já as aditivas pelo NOVO (16), DEM (9) e PSB (9).

Quando observamos pela classificação feita nesse estudo para os partidos, entre os que apoiaram candidatos à presidência com programas de governo que demonstravam maior ou menor grau de intervenção estatal na economia, temos um cenário mais claro. As emendas que buscavam adicionar elementos ao texto e, possivelmente, aprofundar seu conteúdo de liberdade econômica, se concentravam naqueles do grupo de menor intervenção ou indefinidos. O Partido NOVO foi fundado em 2011, com registro obtido em 2015 e tem como alguns de seus posicionamentos a livre negociação, a livre concorrência e a facilidade para trabalhar e empreender (NOVO, 2020). Interessante notar que os congressistas que estão classificados como de menor intervenção buscaram mais acrescentar conteúdo ao texto da MP do que alterá-la, como visto na Tabela 3, além de só ter uma emenda solicitando supressão nesse grupo. Já as modificativas e supressivas foram o foco de atenção no grupo de maior intervenção. Percebemos uma forte tentativa desse grupo de derrubar trechos da MP, a qual buscava justamente diminuir a intervenção do estado na economia.

Tabela 3 - Tipos de emendas apresentadas por grupos de intervenção à Medida Provisória nº 881, de 2019

Tipo de emenda	Maior intervenção	Indefinido	Menor intervenção
Aditiva	16	24	24
Modificativa	103	58	18
Substitutiva ou substitutivo		2	
Supressiva	48	7	1
Total Geral	167	91	43

Fonte: Elaboração própria a partir de emendas presentes no site do Congresso Nacional (BRASIL, 2019e).

Se olharmos para a Unidade da Federação pela qual o congressista foi eleito, buscando compreender interesses locais, percebemos uma grande diferença no território brasileiro em relação aos pontos de interesse sobre a liberdade econômica. As emendas aditivas foram apresentadas principalmente por deputados do Sudeste (28 das 64), seguidas do Nordeste (com 14). Porém, no Nordeste também se concentraram as supressivas (31 das 56), seguido do Sudeste (com 13). Isso decorre do fato de que as duas regiões tiveram deputados e senadores que apresentaram mais emendas à MP, sendo 110 originadas por representantes da região nordeste e 107 da região sudeste, e na sequência sul com 43, norte com 21 e centro-oeste com apenas 20 do total de 301. O estado com maior quantidade de emendas foi São Paulo (58),

seguido de Ceará (29), Rio Grande do Sul (27) e Bahia (24). Outro ponto é que do total, 210 emendas foram feitas por deputados federais (70%) e 91 por senadores.

Quando observamos se ocorreu concentração de emendas por alguns congressistas, o que poderia explicar em parte esses números regionais, nos deparamos com oito congressista com mais de dez emendas apresentadas, sendo o número um o deputado federal André Figueiredo (PDT – CE) empatado com o também deputado federal Paulo Pimenta (PT – RS), ambos com 18. Enquanto André Figueiredo teve duas de suas emendas aprovadas pela Comissão, Paulo Pimenta teve cinco. De acordo com os dados apresentados na Tabela 4, entre os que apresentaram mais de cinco emendas, quem teve o melhor aproveitamento percentual em termos de aprovação pela Comissão de suas propostas foi o Deputado Federal Vinicius Poit (NOVO – SP), com 64% aceitas, sendo cinco aditivas e duas modificativas. O corte foi realizado em mais de 5 emendas para identificar a concentração das emendas em poucos deputados, treze, sendo que o outros sessenta deputados apresentaram em média 2 emendas cada.

Tabela 4 - Congressistas com mais de 5 emendas apresentadas à Medida Provisória nº 881, de 2019

Congressista	Aprovada	Rejeitada	Total	Aproveitamento
Deputado Federal André Figueiredo (PDT/CE)	2	16	18	11%
Deputado Federal Paulo Pimenta (PT/RS)	5	13	18	28%
Deputado Federal Eduardo Cury (PSDB/SP)	7	10	17	41%
Deputado Federal Alexis Fonteyne (NOVO/SP)	5	11	16	31%
Deputado Federal Felipe Rigoni (PSB/ES)	4	9	13	31%
Senador Jaques Wagner (PT/BA)	3	9	12	25%
Deputado Federal Vinicius Poit (NOVO/SP)	7	4	11	64%
Senador Dário Berger (MDB/SC)	2	9	11	18%
Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG)	4	6	10	40%
Senador Jean Paul Prates (PT/RN)	3	6	9	33%
Deputado Federal João H. Campos (PSB/PE)	3	6	9	33%
Senador Rogério Carvalho (PT/SE)	1	7	8	13%
Deputada Federal Maria do Rosário (PT/RS)	1	5	6	17%

Fonte: Elaboração própria a partir de emendas presentes no site do Congresso Nacional (BRASIL, 2019e).

Das 301 emendas apresentadas por deputados e senadores à MP de Liberdade Econômica, o relator rejeitou 175 (58%), aprovou parcialmente 55 (18%) e integralmente 71 (24%). Das aprovadas parcialmente, 24 foram aceitas pela Comissão e 31 rejeitadas. Quanto às 71 aprovadas na íntegra pelo relator, a Comissão rejeitou 14 e aprovou 57. Dessa forma, foram rejeitadas pela Comissão ao todo 220 emendas (73%) e aceitas 81 (27%).

Quando observamos por tipo de emenda a decisão do relator foi de que 54 das supressivas fossem rejeitadas e 2 delas aceitas parcialmente. Essas duas foram aprovadas pela Comissão, sendo uma do Deputado Federal Eduardo Cury (PSDB – SP) que propôs a supressão do artigo 9º (que tratava sobre a extensão de efeitos sobre falência, que seria admitida somente quando estivessem presentes os requisitos da desconsideração da personalidade jurídica, alterando a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005) e outra do Deputado Federal André Figueiredo (PDT – CE) que retira a previsão de responsabilidade de agentes públicos do artigo 16 (sobre garantia do prazo de ato público). Ou seja, quase todas as supressões pedidas foram rejeitadas.

Analisando os motivos expostos que levaram o relator da MP a rejeitar emendas, estão descritos, entre eles, que 11 estavam sendo acolhidos em outras emendas; que seriam contra o mérito da proposta reconhecido amplamente pelos membros da Comissão Mista; que seria inconstitucional; que já existiam em legislação específica; que estariam prejudicadas pela extinção da EIRELI; e por necessitarem de discussões com maior nível de aprofundamento.

A aprovação pela Comissão foi maior das emendas dos congressistas dos partidos classificados nesse estudo como de menor intervenção econômica. Foram 42% de aprovação de suas propostas (18 de 43), enquanto os indefinidos tiveram aceitação de 37% (34 de 91) e os de maior intervenção apenas 17% (29 de 167). Quando observamos os dez partidos com a maior quantidade de emendas apresentadas, o que teve maior taxa de aprovação foi o NOVO (44%), seguido do PP (43%) e PSL (42%). Já, desse grupo, os que tiveram menor percentual de emendas aprovadas pela Comissão, foram o PCdoB (nenhuma das suas 24), MDB (15%), PDT (16%), PSB (21%) e PT (23%).

Após o texto ser aprovado na Comissão Mista e encaminhado para a Mesa da Câmara dos Deputados, três deputados do PT entraram com requerimento 2065/2019 (BRASIL, 2019d) solicitando que diversos artigos e incisos fossem considerados como não escritos, pois o texto original da MP que possuía inicialmente 19 artigos, com as emendas aprovadas, teria crescido para 53 artigos e ampliado o seu escopo original, o que teria levado a ser apelidado de “nova reforma trabalhista”.

Durante a Sessão Deliberativa Ordinária de 13/08/2020, na Câmara dos Deputados, o Deputado Ivan Valente (PSOL – SP) solicitou que ocorresse uma votação nominal para o requerimento de pauta da Medida Provisória. Foi rejeitado com 340 votos contrários e 29

favoráveis. Outro requerimento para retirada de pauta, feito pelo líder do PT, Deputado Airton Faleiro, também foi derrotado, com 333 contra 28 favoráveis.

O Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM – RJ) considerou como não escritos os artigos 20 (na parte que altera o art. 4º-A da Lei n. 12.682/2012), 22, na parte que altera o art. 213, § 17, da Lei n. 6.015/1973), 25, 26, 27, 28 (na parte que altera os artigos 2º, 161, 163, 227, 386-A, 444, 626, 627, 627-A, 628-A, 629 a 632, 634 a 637, 637-A, 638 e 640 a 642 do Decreto-Lei n. 5.452/1943 (Consolidação das Leis de Trabalho), 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 49, 50 e 51 do Projeto de Lei de Conversão n. 17/2019, por não guardarem relação temática com a Medida Provisória.

Discutiram a matéria, nessa sessão, os deputados do partido NOVO Marcel Van Hattem, Gilson Marques, Paulo Ganime e Alexis Fonteyne; Soraya Manato do PSL; Perpétua Almeida do PCdoB; Glauber Braga e Ivan Valente do PSOL; e Henrique Fontana do PT. Sendo, em seguida, proposta de encerramento da discussão e do encaminhamento para votação, aceita por 285 dos 326 votos.

Quanto ao parecer da Comissão Mista que manifestou atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, assim como da adequação financeira e orçamentária, a votação foi de 355 favoráveis e 86 contrários. Na sequência, o texto foi aprovado com 345 votos favoráveis, uma abstenção e 76 contrários. Considerando que foram 422 votos, bastariam 212 votos, o que demonstra um grande apoio do texto pelos deputados presentes. Assim, foi encaminhada a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global 1, aglutinando os textos do projeto de lei de conversão nº 17, de 2019, do texto original da Medida Provisória nº 881, de 2019, e da Emenda nº 133.

Observando a votação de cada deputado, e a classificação em grupos de menor ou maior intervenção, temos que 81% votaram sim no primeiro turno (99% do grupo de menor intervenção; 100% do misto; 98% do indefinido; 37% de maior intervenção, conforme Tabela 5. O “art. 17” se refere ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019c), que prevê que o Presidente não vota (Rodrigo Maia – DEM).

Tabela 5 - Votação do Projeto de Lei de Conversão na Câmara dos Deputados por grupo

Grupo	Abstenção	Art. 17	Não	Sim	Total	% de favoráveis
Menor			1	68	69	98,6%
Misto				10	10	100,0%
Maior			72	43	115	37,4%
Indefinido	1	1	3	223	228	97,8%
Sem candidato				1	1	100,0%
Total Geral	1	1	76	345	423	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados site do Congresso Nacional (BRASIL, 2019e).

Em três partidos todos os seus deputados votaram pela rejeição: PT, PSOL e PCdoB. O PSB esteve dividido, com 18 contrários e 14 favoráveis. Já PDT foi o oposto, com 15 a favor e 8 contras. Apenas Podemos, PL e PP tiveram poucos deputados federais que não votaram junto com os demais de seus partidos, dessa forma, os demais presentes dos outros partidos votaram unanimemente pela aprovação do projeto.

Por região a única divergência foram os deputados do Nordeste (com 73% de votos favoráveis. Essa foi mesma região que apresentou o menor crescimento na confiança no Presidente em 2019 em relação a 2018 e 2015 (Pesquisa Ibope Inteligência). Os deputados das regiões Norte, Sudeste e Sul tiveram o apoio parecido ao projeto, entre 84% e 85%, com os da região Centro-Oeste um pouco mais favoráveis (88% deles votaram sim pela aprovação).

Esses números demonstram uma baixa rejeição dos deputados, principalmente após a retirada das emendas que previam alterações na CLT. A análise por grupos demonstrou que a classificação realizada a partir dos planos de governo presidenciais que possibilitou informar se os partidos tinham tendência de intervenção ou não na economia se mostrou como adequada. Dentro do grupo de menor intervenção apenas um deputado do Podemos votou contrário. O forte apoio dos deputados do grupo “indefinidos” na votação foi decisivo para que fosse aprovada. Interessante notar que mesmo no grupo classificado como de maior intervenção 37% dos deputados foram favoráveis ao texto apresentado. Dentro desse grupo, Pros (que esteve na coligação de Fernando Haddad) e Avante (que esteve na coligação de Ciro Gomes) votaram 100% com o projeto. PDT e PSB, como já descrito, estiveram divididos.

No dia seguinte, 14/08/2020, a votação continuou em turno único. Mais uma vez a bancada do PSOL buscou retirar da pauta, sendo rejeitado por 210 contra 49. Interessante notar que enquanto no dia anterior 7% votaram por retirar de pauta, nesse dia foram 19% dos votos, o que demonstra um aumento da tentativa de segurar a votação da MP mesmo após a retirada

de conteúdos trabalhistas. Lembrando que a MP perderia a validade em 27 de agosto, caso não fosse votada.

Os destaques que entraram em votação foram rejeitados. A Emenda Aglutinativa 4, do PDT, foi rejeitada por 291 votos de 426. Já a Aglutinativa 2 foi retirada e a 3 foi inadmitida. O quórum para deliberação de medidas provisórias, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, é de maioria simples (são contabilizados a metade dos presentes no plenário mais um).

Nesse dia, então, foi aprovada a Emenda de Redação nº1, com votação da redação final e encaminhamento para o Senado Federal.

No dia 21 de agosto de 2020, no Senado Federal, foram derrubadas outras alterações da CLT. Isso decorreu da aprovação do Requerimento nº 709, de 2019, do Senador Fabiano Contarato (REDE – ES), que solicitou a impugnação dos artigos 67 e parágrafo único, 68 e parágrafo único e 70, todos da CLT, com a redação dada pelo art. 15 do PLV 21/2019, por ser considerada matéria estranha ao texto da MPV 881/2019. Esses artigos alterava o repouso semanal para ser preferencialmente aos domingos, autorizava o trabalho aos domingos e feriados e previa a remuneração em dobro aos domingos e feriados, exceto se o empregador determinasse outro dia de folga compensatória. Todos esses conteúdos não estavam presentes no texto inicial da MP e foram acrescentados após aprovação de emendas. Assim, foi aprovado o Projeto de Lei de Conversão para posterior encaminhamento para sanção presidencial.

Como resistência à MP, em 13/06/2019 foi protocolado no Supremo Tribunal Federal – STF pelo Partido Democrático Brasileiro – PDT uma ação direta de inconstitucionalidade. Trata-se da ADI 6156, a qual pede a concessão de medida cautelar para suspender os artigos 1º, parágrafo 1º e 3º; 2º, 3º, incisos I, III, V, VII, VIII, IX, parágrafo 2º, inciso III; 4º e 7º. O Solidariedade também entrou com ADI (6184), em 27/06/2019, por considerar que viola o direito à saúde ao permitir atividades sem fiscalização. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI apresentou ADI (6217) ao STF, em 12/08/2019, entre os motivos, porque o conteúdo temático da MP seria distinto do presente no Projeto de Lei de Conversão. Em 30 de abril de 2021 foram extintos os processos das ADIs 6156 e 6217 por perda do objeto (Ministro Ricardo Lewandowski).

1.3 Análise das entrevistas com atores

Conforme os procedimentos descritos no Capítulo 4 deste trabalho, as entrevistas foram encaminhadas na fase de conclusão do estudo buscando consolidar conclusões, negar informações apresentadas ou mesmo encontrar novas abordagens sobre o tema.

Responderam à pesquisa por e-mail a senadora Soraya Thronicke (PSL – MS) em 20/10/2021, relatora revisora; o senador Roberto Rocha (PSDB – MA) em 19/10/2021, titular da Comissão Mista; e o deputado Federal Eduardo Cury (PSDB – SP) em 13/10/2021, que propôs a emenda substitutiva.

Diante da necessidade de compreender a formação da agenda a partir da visão desses participantes, as respostas encontram-se abaixo na íntegra, seguida da análise de seus conteúdos. As informações obtidas estão demonstradas por agrupamento das respostas.

A primeira questão buscou identificar a atuação do ator e sua visão em relação à medida provisória. Sua visão é importante para poder analisar o viés de suas respostas.

1. Como você descreveria a sua atuação na MP 881/2019?

Senadora Soraya Thronicke:

Quando a MPV nº 881, de 2019, foi editada, estávamos no início de um novo governo, um novo ciclo político e os seus termos estavam em sintonia com a minha agenda de campanha, que prima pela difusão do liberalismo econômico, em prol de um Brasil menos burocrático, mais simplificado e mais justo. O intervencionismo estatal na vida das pessoas ultrapassou todos os limites aceitáveis.

Diante da magnitude e o alcance dessa MPV, busquei ser sua relatora no Senado, ainda que na qualidade de revisora, visto que as relatorias são intercaladas nas Casas (pares no Senado e ímpares na Câmara).

Desde o primeiro contato com a temática, atuei no sentido de levar ao Deputado Jerônimo as demandas que me eram apresentadas e as demandas que eu mesma compreendi capazes de melhorar o ambiente de negócios e conferir mais liberdade aos cidadãos.

A presença constante do Ministério da Economia também conferiu fluidez na construção do texto e em sua aprovação; um texto de lei com esse alcance somente ganha os contornos necessários se trabalhado em sinergia com os demais Poderes.

Senador Roberto Rocha:

“Favorável à aprovação”.

Deputado Eduardo Cury:

O Deputado Eduardo Cury, antes da apresentação da MP, entrou em contato com a Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP, e com o seu coordenador, Prof. Carlos Ari Sunfeld, para conhecer o anteprojeto elaborado por eles, que tratava da

liberdade econômica - bandeira de atuação do Deputado Cury na Câmara. A partir disso e da apresentação da MP 881, o Deputado Eduardo Cury se tornou o interlocutor entre os juristas autores do anteprojeto e o Congresso Nacional. Por conta do suporte técnico dos juristas e da SBDP, o Deputado apresentou 20 emendas à MP 881, incluindo uma emenda substitutiva global para trocar o texto do governo pelo texto do anteprojeto do Prof. Carlos Ari Sundfeld. Ao longo da tramitação da MP, o Deputado Cury participou ativamente das reuniões da Comissão Mista, realizou várias conversas com o relator da MP e trabalhou, dentro dos limites do possível, para tentar viabilizar a aprovação de um texto que promovesse liberdade econômica com segurança jurídica.

Nas respostas dessa questão estão presentes informações importantes. O fato da relatoria ter ficado com a Câmara dos Deputados pela MPV ser de número ímpar é uma delas, o que descarta uma escolha política entre as Casas. Os três atores que responderam às perguntas encaminhadas foram favoráveis ao texto, sendo que dois deles exaltaram a temática da liberdade econômica. A Senadora Soraya Thronicke afirma a importância da presença constante do Ministério da Economia para construção e aprovação do texto, entretanto, sem citar nomes. O que poderia confirmar a participação do Geanluca Lorenzon nesse processo junto ao Congresso Nacional. A fala da Senadora, relatora revisora na Comissão, demonstra seu papel ativo na construção do texto dentro do Congresso Nacional.

A afirmação do deputado Eduardo Cury de que existia um outro projeto de liberdade econômica elaborado pela Sociedade Brasileira de Direito Público complementa a informação apresentada na análise do fluxo de soluções de que existia um projeto do Joaquim Levy Presidente do BNDES produzido com a participação de um professor de direito administrativo, Carlos Ari Sundfeld, que era membro do grupo de trabalho criado pelo então Ministro da Fazenda de Dilma, Joaquim Levy, em agosto de 2015, para propor medidas voltadas ao aprimoramento das normas para melhorias do ambiente de negócios no Brasil (ISTOÉ, 2015). Poucos meses depois, Joaquim Levy deixou o governo. Em 14 de janeiro de 2019, através da Portaria n.º 32, foi criado, no Ministério da Economia, Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar, analisar, consolidar e formular propostas legislativas relativas a normas gerais de direito econômico. Dentre os treze membros desse grupo estavam Joaquim Levy na coordenação e o citado professor Carlos Ari Vieira Sundfeld, Professor Titular da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas - São Paulo. Essa relação entre ambos apontada no fluxo de soluções que, pelo menos, desde 2015 existiam alternativas em elaboração para a melhoria do ambiente de negócios esperando oportunidades de serem colocadas em prática pelo governo federal. No texto de justificção da emenda o deputado cita que o anteprojeto foi elaborado sob coordenação de Sundfeld e outro sete professores, sendo que quatro faziam parte do grupo criado em 2019. Como cita Kingdon (2003, p. 116-117), as ideias vão se chocando, formando

novas, com combinações e recombinação, como um processo de seleção. Nota-se nas respostas do deputado certa frustração quanto ao seu substitutivo não ter sido aprovado. De qualquer forma, essa questão está presente quando Kingdon cita que uma janela aberta é a oportunidade para os empreendedores de políticas públicas empurrarem suas propostas.

A intenção da segunda questão é identificar outros atores envolvidos para uma compreensão de como ocorreu a elaboração da MP e o desenvolvimento do texto no Congresso Nacional, assim como da confirmação da participação de atores descobertos ao longo da análise documental deste estudo.

2. Quais pessoas ou organizações você identifica como essenciais na elaboração e aprovação dessa MP?

Senadora Soraya Thronicke:

Muitos setores do mercado trabalharam arduamente tanto na elaboração quanto na aprovação da MPV.

As confederações, em especial a CNC (Confederação Nacional do Comércio), CNI (Confederação Nacional das Indústrias), CNF (Confederação Nacional das Instituições Financeiras); a ABRASCA (Associação Brasileira das Companhias Abertas); o DREI (Departamento de Registro Empresarial e Integração, a CVM (Comissão de Valores Mobiliários), dentre tantos outros, foram essenciais para a customização do texto e movimentação dos Parlamentares para sua aprovação.

Como disse no tópico anterior, a presença constante do Ministério da Economia foi fundamental para o sucesso da Lei de Liberdade Econômica, e esse papel foi muito bem desempenhado pela Secretaria Especial de Desburocratização do Ministério da Economia.

Senador Roberto Rocha:

“O maior responsável pela elaboração e aprovação foi o Poder Executivo Federal. Esse tema é parte integrante da agenda escolhida pela população nas últimas eleições.”

Deputado Eduardo Cury:

Infelizmente, o governo, desde a elaboração da MP e durante sua tramitação, foi bastante incisivo para manter o seu texto de forma integral, sem a necessária interlocução com especialistas de direito administrativo e regulatório. O governo também abriu mão de boa parte das sugestões elaboradas pela comissão de juristas coordenados pelo Prof. Carlos Ari, de modo que não é possível assinalar organizações ou pessoas de fora do governo que tenham efetivamente conseguido colaborar. A lei de liberdade econômica é resultado direto da atuação da equipe econômica do governo, sob liderança, naquele processo, da secretaria especial de desburocratização, gestão e governo digital do Ministério da Economia.

Na resposta da senadora Soraya são informados entidades que, segundo ela, contribuíram com a construção do texto no Congresso Nacional e atuaram para a sua aprovação. Nenhuma dessas apareceu nos documentos analisados, nem participaram da audiência pública.

Dessa forma a afirmação contribui para elencar, no fluxo político de Kingdon, outros grupos de interesse dentro das forças políticas organizadas. Também é citada novamente a atuação do Ministério da Economia, mais especificamente a Secretaria Especial de Desburocratização, então sob a gestão de Paulo Uebel e da qual Geanluca Lorenzon também fazia parte, sendo que a Senadora ressalta que essa atuação foi importante para o sucesso da Lei. O deputado Eduardo Cury faz a mesma afirmação sobre a atuação da equipe. O senador Roberto Rocha confirma que o responsável tanto pela elaboração quanto aprovação é o Poder Executivo Federal, sendo esse tema parte de sua agenda. Cury reforça a resistência do governo de alterar o texto proposto e escutar colaborações, o que nos remete ao encontrado no processo de construção do texto base da MP entregue pelo SIC de que houve pressa dentro do governo para apresentação da proposta ao Congresso Nacional. Assim, para o deputado, não é possível identificar organizações que conseguiram efetivamente colaborar com a construção do texto, divergindo da resposta da Senadora.

Na próxima questão, sobre a tramitação, teve-se o objetivo de consolidar os achados do processo de análise das emendas no Congresso Nacional, mas, além disso, conseguir apontar novos caminhos de estudo.

3. Como você definiria o processo de tramitação no Congresso?

Senadora Soraya Thronicke:

O processo de tramitação de uma medida provisória é muito mais acelerado, com fases bem estruturadas e prazos bem definidos. Muito embora o processo natural de produção legislativa seja mais apto a produzir um debate amplo, ajustes essenciais na legislação, tais quais os trazidos no corpo da MPV nº 881, de 2019, precisam de um tratamento acelerado, sob pena de perecimento de direitos.

Mesmo o processo legislativo natural sendo muito bem delineado na lei e nos regimentos das Casas legislativas, por vezes a discussão de textos que reclamam imediata produção de efeitos acabam por não acompanhar a velocidade do mercado, desencadeando o uso, muitas vezes divorciado dos elementos autorizativos para tal (urgência e relevância), de medidas provisórias.

Senador Roberto Rocha:

“Foi um processo de muita conversa, tanto dentro de cada Casa do Congresso Nacional, como entre as duas Casas.”.

Deputado Eduardo Cury:

A lei da liberdade econômica, pela importância e complexidade, jamais deveria ser apresentada por meio de medida provisória. Primeiro, porque não atendia os requisitos de relevância e urgência. E segundo, porque a tramitação de MP dificulta, e muito, o diálogo, a negociação e a participação da sociedade civil. Nesse sentido, em que pese a enorme boa vontade do relator, a tramitação da lei da liberdade econômica foi feita

de forma açodada, sem ouvir especialistas - inclusive técnicos da Câmara e do Senado, e sem ponderar os reais impactos da lei a ser aprovada, fazendo com que tenhamos aprovado uma lei principiológica - uma carta de intenções, com poucos reflexos concretos na realidade das empresas e dos empreendedores no Brasil. Não houve, além disso, efetivo ganho em segurança jurídica ou em eficiência para os negócios no Brasil.

A senadora Soraya Thronicke entende que certas medidas provisórias são necessárias, pois produzem efeitos imediatos para atender às mudanças que ocorrem na sociedade, enquanto o processo natural de produção legislativa necessita de um amplo debate. Conversas essas, que o senador Roberto Rocha diz que existiram amplamente dentro do Congresso Nacional durante a tramitação. Mas é justamente pela necessidade de diálogo e da participação da sociedade, que o deputado Eduardo Cury defende que não deveria ter sido apresentado por MP. Além disso, segundo o entendimento do deputado, esta sequer atenderia aos critérios de relevância e urgência e teria sido tramitado de forma apressada, o que também vai ao encontro do achado sobre a pressa de apresentação da MP. Dessa forma, temos discordância entre as entrevistas se ocorreu ou não debate suficiente em torno do texto apresentado.

A quarta questão já se aproxima da formação da agenda, buscando a opinião do entrevistado ou informações de como essa questão surgiu na agenda do Governo, sendo escolhida e aprovada.

4. Por que você acredita que essa Medida entrou na agenda do Governo?

Senadora Soraya Thronicke:

Assim como defendi a liberdade econômica como alicerce de uma democracia evoluída, e a necessidade de uma grande mudança na legislação, o Presidente Bolsonaro também a defendeu, tanto que estruturou sua equipe econômica com profissionais altamente capacitados e prontos para encerrar uma grande reforma econômica no País.

Muito embora a pandemia tenha criado transtornos inimagináveis, o Governo seguiu na tônica liberal, tanto que, recentemente, editou a MPV nº 1040, de 2021, que considero como a segunda fase da Lei de Liberdade Econômica, destinada a tornar mais fluído o ambiente de negócios.

Senador Roberto Rocha:

“Fez parte da plataforma política eleita no último pleito.”.

Deputado Eduardo Cury:

“Por conta do discurso da equipe econômica, liderada pelo Ministro Paulo Guedes, que prometia, no início do governo, um verdadeiro choque de liberalismo no país, que posteriormente não se concretizou.”.

Tanto a senadora Thronicke quanto o senador Rocha e o deputado Cury entendem que se trata de uma plataforma do governo eleito, responsabilizando Bolsonaro e sua equipe econômica pelo feito. De outro modo, Thronicke e Cury discordam sobre a continuidade dessa política liberal, sendo que a senadora afirma que ela se aprofundou com outra MP e o deputado que o choque de liberalismo não se concretizou posteriormente.

A próxima questão tentou verificar se a medida provisória realmente se tratou de uma mudança em relação ao que existia anteriormente em outros governos.

5. Você considera essa MP uma mudança em relação às políticas anteriores?

Senadora Soraya Thronicke:

Certamente essa MPV foi um divisor de águas. A política econômica aplicada anteriormente estava mais voltada para o casuísmo e concessões de benefícios pontuais, do que propriamente na linha do tratamento sistemático do ambiente de negócios. O que se viu das administrações passadas foi muito estado e pouca liberdade.

A MPV veio justamente romper esse círculo vicioso de políticas econômicas divergentes das melhores economias globais.

Senador Roberto Rocha:

“É mais uma lei de princípios. A inobservância desses princípios, a rigor, não gera punição alguma, mas indica que algo errado está ou poderá estar acontecendo. Por isso, essa lei é muito importante.”.

Deputado Eduardo Cury:

A agenda econômica liberal para modernizar a legislação e desburocratizar o país não é novidade do governo Bolsonaro. Ela teve início no governo do Presidente Michel Temer, e contou com a importante colaboração da equipe do Ministro Henrique Meirelles, e dos quadros técnicos que serviram na Casa Civil da Presidência, como Marcelo Guarany. Uma pena, inclusive, que ao longo do governo Bolsonaro, essa agenda efetivamente liberal na economia, modernizante, tenha sido abandonada, por falta de foco e de senso de prioridade do Presidente da República e de sua equipe econômica.

A senadora afirma que é sim uma divisora de águas, uma mudança em relação ao que vinha sendo feito, enquanto o deputado Eduardo Cury cita que teve início no Governo Temer, citando a equipe de Henrique Meirelles. Rocha disse que é uma importante lei de princípios, o que Eduardo Cury nomeou em resposta anterior de “lei principiológica”.

Por fim, a última questão respondidas pelos entrevistados é relacionada à entrada na agenda governamental de uma busca por redução de intervenção sobre a economia por parte do governo.

6. Em que momento você identifica a entrada na agenda governamental de um direcionamento pela redução de intervenção sobre a economia?

Senadora Soraya Thronicke:

É difícil precisar um momento exato. O Legislativo reformulado, com novos parlamentares comprometidos com o crescimento do País, e o Executivo com uma perspectiva absolutamente diferente do que se materializou até a troca da faixa presidencial, contribuíram sinergicamente para que a agenda governamental lograsse reduzir a intervenção estatal sobre a economia.

Respondendo objetivamente, a MPV nº 881, de 2019, a meu sentir, foi a demonstração mais contundente de que a agenda governamental de fato caminhou para a redução do tamanho do estado.

Senador Roberto Rocha:

“Essa é uma discussão permanente na sociedade. A alternância do Poder, típico das democracias, é que põe esse tema na pauta da agenda do governo com maior ou menor intensidade.”.

Deputado Eduardo Cury:

O Brasil pós 1988 só vivenciou dois momentos em que houve efetiva predominância da agenda liberal sobre a condução da economia: durante os oito anos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e durante o governo do Presidente Michel Temer (2016-2018) e o início do governo do Presidente Jair Bolsonaro. Depois da aprovação da reforma da previdência e do marco legal do saneamento básico, o governo perdeu o foco e abandonou completamente a agenda liberal, tocando desde então, apenas pontualmente alguns projetos nessa mesma linha.

A senadora Soraya Thronicke entende que esse momento de entrada foi justamente concretizado com a eleição, tanto do presidente quanto de um legislativo renovado. Também traz a forte declaração de que a Medida Provisória 881/2019 é a demonstração mais forte desse caminho de redução do estado. Para Rocha, é uma discussão que permeia a sociedade, que com as trocas de governo ora encontra um ambiente propício para ser colocada em prática ora a redução da intervenção enfrenta resistência. Eduardo Cury define um amplo período de predominância da agenda liberal, no governo de Fernando Henrique, Temer e apenas no início do governo do presidente Bolsonaro.

1.4 Discussão: identificando a janela

Segundo Kingdon (2003), quando os três fluxos (problemas, soluções e político) convergem em determinado momento, abre-se uma janela para a inclusão de um tema na agenda pública. Os principais motivadores para essa abertura seriam mudanças políticas e problemas

que chamaram a atenção dos membros da comunidade da referida política pública. Tendo o problema reconhecido, as possibilidades de soluções são criadas e disponibilizadas e, conforme uma mudança administrativa, a janela pode ser aberta para que essas sejam implementadas.

Observando o ano de 2019, no período de construção do texto da Medida Provisória n.º 881/2019 e da tramitação do Congresso Nacional, temos um cenário de mudança não somente de um presidente, mas de muitos cargos de confiança do executivo federal (como ministros e diretores). Além disso, ocorreram alterações importantes no Congresso Nacional com a eleição de 2018, tendo uma renovação na Câmara dos Deputados de 47,3% dos deputados, a maior desde a eleição da Assembleia Constituinte de 1986 (MIRANDA; SILVEIRA, 2018). Com o crescimento da taxa de desocupação a partir de 2015, com pico em 2017 e com resistência a diminuir (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b), o assunto do desemprego tornou-se central no processo eleitoral, um problema a ser enfrentado logo após a posse do novo presidente. O termo “crise” também esteve presente nos planos de governo da eleição presidencial de 2018, sendo que o plano do então candidato Jair Bolsonaro cita “uma crise ética, moral e fiscal” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 02) e candidato Fernando Haddad a necessidade de um “projeto nacional de desenvolvimento que enfrente a crise social e econômica” (COLIGAÇÃO O POVO FELIZ DE NOVO, 2018, p. 05).

Uma vez a janela aberta, ela poderia se fechar se o governo entendesse que o problema já estava solucionado. Como tivemos o envio ao Congresso Nacional do texto base da Medida Provisória 881/2019 e a sua aprovação pelas casas legislativas, houve o entendimento de que ainda era uma situação que precisava ser resolvida. Novos estudos poderiam contribuir para verificar se após a aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica ainda foram apresentadas pelo governo novas soluções para a questão do desemprego ou se entendeu que ela foi suficiente como solução para a questão.

Outra possibilidade para o fechamento da janela seria o governo não querer empreender esforços ou ainda esforços adicionais, o que não foi o caso, dada a articulação para que o texto tramitasse rapidamente pelos setores do governo e para que ocorresse a sua aprovação. Entretanto, a celeridade na tramitação interna nos órgãos do governo central é indício de receio de que se o projeto não fosse apresentado prontamente no início do mandato ele enfrentaria maiores dificuldades, com um possível fechamento da janela no legislativo. Esse receio é fundado na baixa taxa de aprovação das MPs em 2019 (46%).

O término de eventos que levaram a janela a abrir também pode ocasionar o seu fechamento (KINGDON, 2003, p. 169), porém, o alto desemprego persistiu nesse período de construção da alternativa e durante a tramitação, também não ocorrendo novas alterações de pessoal nesse período, como a troca de ministros. A inexistência de alternativas para a solução do problema também poderia trazer fim a esse período, entretanto, como demonstrado na análise dos planos de governo, existiam diversas propostas em debate para amenizar a situação no país. As propostas de privatização de empresas públicas federais, também presente nos debates do processo eleitoral de 2018, não tiveram a mesma condução que o tema da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Esta é mais uma constatação de que temas relacionados à estagnação e crise na economia tinham à época maior sensibilidade política e social.

Há evidências de que governo entendeu que o início do mandato seria o momento oportuno para apresentação da proposta. Porém, quando uma janela se abre, essas propostas já devem estar elaboradas para que a oportunidade seja aproveitada pelos empreendedores de políticas públicas “empurrem” (KINGDON, 2003, p. 165, tradução nossa) suas soluções. No plano de governo do então candidato Jair Bolsonaro já estavam alguns indicativos dessa solução que viria a ser apresentada, como uma alternativa que se encontrava à espera de uma janela para ser posta em prática.

O fato da mudança de nomes da MP durante a elaboração do texto pelo governo, “MP da desburocratização e recuperação econômica”, depois “MP do povo livre e empregado”. E finalmente “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, pode evidenciar uma preocupação de qual a imagem que seria demonstrada com a sua publicação. Se o primeiro nome remete a uma questão de crescimento econômico, o segundo põe a questão do emprego em evidência. Porém, é com a terceira que encontra a sua forma de uma lista de direitos. Essas mudanças também representam o curto tempo que o projeto teve para a sua elaboração e aprovação dentro das áreas da gestão federal de então.

Kingdon (2003, p. 176) também menciona a questão do engarrafamento de soluções. É de se esperar que no começo de um governo, com a troca de ministros e a pressão existente para diminuição da taxa de desemprego, ocorresse a apresentação dos mais variados projetos pelas pastas do governo para melhorar esse indicador da economia. Essa situação pode ser demonstrada pelo exemplo do texto alternativo da MP que estava sendo elaborado pelo então presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Joaquim Levy.

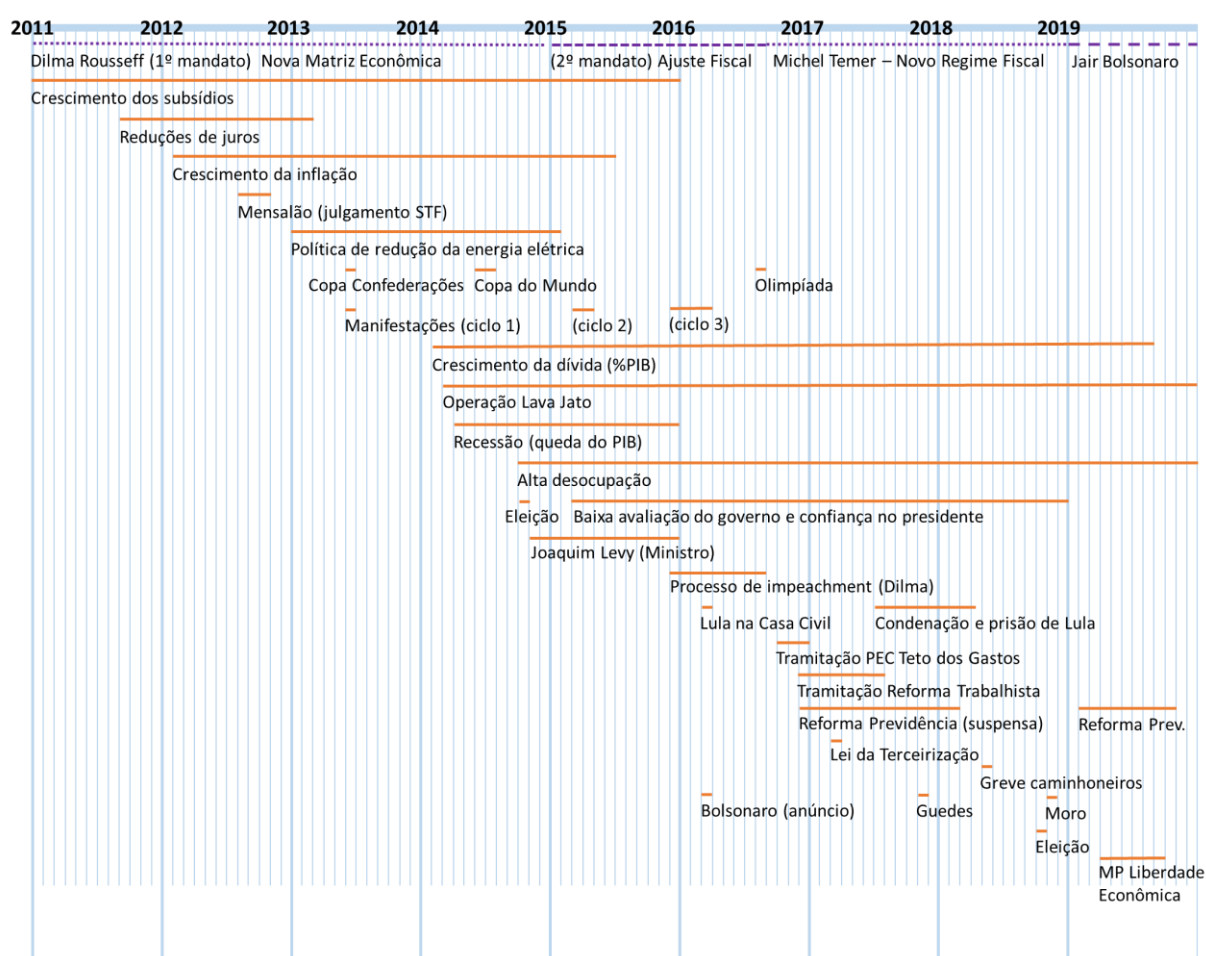
A possibilidade de perder o controle sobre uma solução apresentada também é considerada pelo governante no momento da decisão (Kingdon, 2003, p. 178) Ao receber diversas emendas na Câmara dos Deputados, que ampliaram o texto da Medida Provisória 881/2019 e fomentaram polêmicas repercutidas pela imprensa, dentre elas as relacionadas à legislação trabalhista, gerou-se um efeito que arriscou a sua não-aprovação e que poderia trazer prejuízos políticos ao presidente. Foi somente após desgaste político e a retirada de parte das emendas que o texto pode ser aprovado com menor resistência. O envio da Medida Provisória 881/2019 para o Congresso Nacional também colocou em debate a agenda econômica liberal do governo, praticamente um teste de início de mandato sobre a aceitação ou reprovação dessa pelos congressistas eleitos. Conforme já demonstrado, o texto foi bem recebido pela maioria dos membros do Congresso Nacional, aprimorado e aprofundado.

Quando há a confluência dos três fluxos e não somente o de problemas e o político, a chance de uma pauta ser elevada para a agenda pública de decisão é maior. Para isso, os empreendedores de políticas públicas têm um relevante papel. Eles são pessoas que são escutadas, possuem conexões e são persistentes, vinculam soluções a problemas, dedicando tempo e recursos para o sucesso dessas soluções diante de oportunidades que surgem nas organizações políticas (KINGDON, 2003, p. 123). Através da análise dos diversos documentos apresentados nesse estudo foi possível avaliar que o diretor Geanluca Lorenzon foi um dos empreendedores responsáveis pela ligação dos fluxos, seja pela construção da alternativa e participação no governo, quanto pela articulação política no Congresso Nacional para o aprimoramento da proposta e sua aprovação.

Ao analisar os fluxos percebemos que desde 2011 cada um deles foi se desenvolvendo até chegar ao ponto de convergência em 2019. Quando observamos o fluxo de problemas, verificamos que ao longo dos anos foram surgindo diversas questões que chamaram a atenção e se transformaram em problemas para os governantes. Conforme apresentado na Figura 8, políticas econômicas adotadas, entre elas o crescimento dos subsídios, redução de juros e redução das tarifas de energia elétrica através de intervenções pelo governo, além de gastos com eventos esportivos e impactos de altos níveis de corrupção, acarretaram em aumento da inflação, aumento da dívida brasileira, recessão econômica e expansão do desemprego entre os brasileiros. Esse cenário, aliado à realização no Brasil da Copa das Confederações, da Copa do Mundo e da Olimpíada e as descobertas expostas pela Operação Lava Jato do que viria a ser o maior escândalo de corrupção da história brasileira, propiciaram o surgimento de manifestações de rua, das quais surgiriam movimentos de tendência liberal que ajudaram a promover o

impeachment da Presidente Dilma. Com a sequência de informações apresentadas na Figura 8 é possível identificar que o recorte de início do estudo no ano de 2011 se embasa nos problemas elencados pelo próprio governo na apresentação do texto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica pela Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (BRASIL, 2019m), dessa forma, buscando sua origem e efeitos ao longo do período analisado. Descrever esse processo auxiliou na verificação dos fatos apresentados na narrativa governamental de construção do problema.

Figura 8 - Linha do tempo dos múltiplos fluxos e a agenda governamental de liberdade econômica



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, os mecanismos (indicadores, eventos, símbolos, crises e feedback) do fluxo de problemas foram se apresentando, porém, ainda sem a união de soluções definidas e das mudanças políticas que futuramente propiciariam a abertura da janela. Se nas eleições de 2014 a questão do desemprego era algo ainda incipiente, ela ganha força nas discussões de 2018, se tornando um problema a ser enfrentado. É nessas eleições que diversas alternativas que foram sendo discutidas e selecionadas ao longo desse período são expostas para o voto popular. Como uma solução em busca de um problema, a Declaração de Direitos de Liberdade

Econômica foi possível graças à mudança de governo, mas não pode ser explicada por esse fator isolado. O seu tempo de elaboração e tramitação pode ser observado pelo recorte da janela de oportunidade, de união dos fluxos, mas cada um teve um importante papel nesse processo.

Não é possível dizer que somente a eleição do então presidente seria o mecanismo necessário para essa política, se não estivessem todos os outros fatores levados a esse determinante, como a crise econômica, a baixa aprovação de governos anteriores, a questão do desemprego que foi elevada a um problema crítico do país, e os diversos símbolos que surgiram nesse período. Ainda seria inviável uma abertura de janela causada apenas pela mudança de presidente sem que as ideias presentes na proposta já estivessem sobre o escrutínio das comunidades e sendo construídas e selecionadas na, assim denominada por Kingdon, sopa primordial (KINGDON, 2003, p. 116-144). Percebemos ao longo desses anos uma maior divulgação, interesse e aceitação das ideias de liberalismo econômico, tendo importante papel os grupos que protagonizaram manifestações de rua nesse período. Porém, há de se admitir que se fosse outro o resultado das eleições de 2018, tão acirradas em resultado ou quanto em antagonismo das propostas, em 2019 poderíamos estar diante de uma janela que estaria aberta para soluções de perfis também antagônicos para o problema do desemprego e do desenvolvimento econômico. Dessa forma, as mudanças ocasionadas nesse pleito foram primordiais para que a solução (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) fosse aplicada, sem desconsiderar os fatores que levaram a esse resultado.

Se o segundo mandato da Presidente Dilma foi marcado pela tentativa frustrada de um ajuste fiscal em seu primeiro ano, com a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda e a sua demissão antes do término de 2015, o governo Temer iniciou alguns processos de ajuste, como a PEC do Teto dos Gastos (BRASIL, 2016b), a Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017b), uma tentativa de Reforma de Previdência (BRASIL, 2016a) e a Lei da Terceirização (BRASIL, 2017a). O então vice-presidente de Dilma iniciou, assim, processos que seriam a base de discussões de futuras políticas do governo Bolsonaro. A proposta de derrubada da PEC do Teto dos Gastos esteve presente no debate eleitoral de 2018, assim como a Reforma Trabalhista entrou novamente em pauta. No oposto, candidatos apresentaram planos de novas reformas, como a previdenciária e a tributária. O governo Bolsonaro conseguiu aprovar em 2019 a Reforma da Previdência e as emendas à Medida Provisória 881/2019 propuseram um aprofundamento da Reforma Trabalhista. Entretanto, foram essas mudanças no texto base da MP que trouxeram uma resistência à sua aprovação, mas que, diante das pressões sofridas não conseguiram seguir adiante no texto final para conversão em lei.

Percebemos a construção de um caminho até a abertura da janela que propiciou a construção, apresentação e aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Uma oportunidade passageira que se abriu, possibilitando que os três fluxos existentes se acoplassem, dando origem a essa mudança na política pública de então.

Em campanha realizada em 2021, o Governo Federal informou que ocorreu um aumento em aberturas de empresas de 6,1% em 2020 em relação a 2019 e de 27,7% quando comparado como 2018, assim como uma redução no tempo de abertura de empresas de 4 dias e 21 horas em março de 2019 para 2 dias e 13 horas ao final de 2020, uma queda de 47,9%. A liberdade de abrir o negócio de baixo risco sem licenciamento teria beneficiado 62% das empresas, que passaram a funcionar após o recebimento do CNPJ (BRASIL, 2021).

5 CONCLUSÃO

O debate em torno de qual é ou deveria ser o papel do Estado nas sociedades modernas não é recente e tampouco objeto de consenso. Se para Aristóteles estava em satisfazer o bem-comum (ARISTÓTELES, 2003), para Locke seria garantir a defesa da propriedade, vida e liberdade (LOCKE, 2001). Já Comte entendia que o Estado tinha a tarefa de reorganizar a sociedade (COMTE, 1978) e Marx o entendia como um instrumento de domínio de classe (BOBBIO, 2000a, p. 79).

Essas diferentes visões retratam a forma de entendimento do que seria liberdade. Berlin (2002) distingue dois grupos, o que defende a “libertação de” (negativa), enquanto o outro apoia a “libertação para” que levaria a uma forma prescrita da vida (positiva).

Diante da economia, esse papel também é controverso. A disputa entre as opiniões de que atores que atuam em um mercado deveriam ter liberdade para realizar suas trocas e as de que o Estado deve exercer o poder de regulamentação e intervenção ganha força a partir da emergência do capitalismo, da revolução industrial e do crescimento econômico das nações, conforme foi apresentado da revisão bibliográfica deste trabalho. Assim, diversas escolas de pensamento econômico surgem e trazem suas contribuições para essa discussão. Dentre essas escolas, duas se destacam por influenciarem o texto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, legislação mais recente em validade no Brasil e foco do presente estudo: o liberalismo e a Escola Austríaca. Aspectos da dualidade ficam claros ao se analisar o programa de governo do então candidato Jair Bolsonaro e o texto da referida Declaração. Essa buscaria inverter a lógica da intervenção que obriga os indivíduos a agirem de forma diferente do que fariam se fossem livres, tentando assim subverter a ordem das referências sociais, mudar a submissão dos indivíduos ao Estado para a ordem de maior abertura de negócios colocando o Estado como segurador das relações sociais que ocorreriam com maior grau de liberdade em acordo com o risco à sociedade, liberando do controle do Estado as atividades econômicas de baixo risco, por exemplo.

Como foi visto nos dados da presente pesquisa de formação da agenda pública, a questão entre maior ou menor intervenção do governo na economia esteve fortemente presente nos planos de governo da maior parte dos candidatos à presidência da república no processo eleitoral de 2018. Enquanto alguns candidatos propunham e defendiam reformas estruturais relacionadas às privatizações e a menor intervenção do Estado na atividade econômica, outros

entendiam que o desenvolvimento econômico ocorreria com o forte investimento estatal e com ações diretas do governo na economia, como a redução de juros e a desburocratização dos processos relacionados à atividade econômica de produção e comercialização.

Como foi evidenciado, diversos indicadores produzidos por organizações internacionais de análise das condições econômicas de países apontam um baixo índice de liberdade econômica no Brasil. Essa situação foi apresentada pela equipe do governo brasileiro eleito no pleito de 2018 como passível de reversão através das medidas propostas na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Na Nota Técnica recebida dentre os documentos disponibilizados pelo Serviço de Informações ao Cidadão, também está a evidência de que para o governo a solução dos problemas identificados é a adoção de medidas de liberalismo econômico.

A iniciativa no ano de 2019 de estabelecer direitos de liberdade econômica encontra o seu respaldo na Constituição de 1988 (BRASIL, 2019f), sendo que o inciso IV do artigo 1º da Constituição estabelece que a livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil); o parágrafo único do Artigo 170 da Constituição Federal (BRASIL, 2019f) assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, ressalvadas as hipóteses previstas em lei; e o artigo 174 (BRASIL, 2019f) estabelece que o Estado terá as funções de normatizar, regular e fiscalizar a atividade econômica, mediante planejamento que terá caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

À guisa de conclusão, entendemos que as três hipóteses de pesquisa apresentadas na seção 1.3 deste estudo foram confirmadas com as evidências apresentadas no Capítulo 5 – a Agenda Pública da Medida Provisória da Liberdade Econômica, sintetizadas a seguir.

A formação da agenda liberal teve início antes da eleição do presidente Jair Bolsonaro, o qual apresentou a Medida Provisória 881/2019 ao Congresso Nacional, entretanto, a eleição foi importante para a convergência dos fluxos e abertura da janela para a apresentação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Seu antecessor, o ex-presidente Michel Temer adotou políticas ao longo do seu governo, como a PEC do Teto dos Gastos (BRASIL, 2016b), a Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017b) e a Lei da Terceirização (BRASIL, 2017a), que abriram caminho para a apresentação de novas soluções para os problemas existentes no período. O ex-presidente Michel Temer também tentou a aprovação de uma Reforma de

Previdência (BRASIL, 2016a), mas sem sucesso. Conforme dados de entrevista realizada, apresentados na seção 5.5, o deputado Eduardo Cury afirmou que a agenda econômica liberal não era uma novidade, tendo início no governo de Michel Temer com a equipe do então ministro Henrique Meirelles.

Em 2015, o Ministro da Fazenda da presidente Dilma Rousseff era Joaquim Levy, o qual apresentou propostas para um ajuste fiscal, sendo demitido do governo nesse mesmo ano (MELLO; ROSSI, 2017). Ainda em 2015, Joaquim Levy era membro de um grupo de trabalho no governo criado para propor medidas voltadas ao aprimoramento das normas para melhoria do ambiente de negócios no Brasil (ISTOÉ, 2015). Em 2019, já no governo do presidente Jair Bolsonaro, Joaquim Levy foi nomeado presidente do BNDES e também buscou construir uma proposta de texto para melhoria do ambiente de negócios como forma de fomentar o crescimento econômico no país (PIRES, 2019). Com a eleição de Jair Bolsonaro com um programa de governo declaradamente liberal (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018), é aberta a possibilidade de expansão dessa agenda.

Em relação à segunda hipótese, de que a aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é resultado da construção de agenda econômica liberal e representa a ruptura com políticas intervencionistas de governos anteriores, foram analisadas informações do período. Apesar da mudança que a aprovação dessa Declaração representou e da comprovação da ocorrência de medidas intervencionistas anteriores em outros governos, classificar como uma ruptura poderia ser excessivo diante de outros projetos apresentados durante o Governo Temer. Enquanto a presidente Dilma Rousseff realizou em seu primeiro mandato as políticas de intervenção econômica de expansão do balanço do BNDES, de investimentos na Petrobras, de ampliação de políticas de subsídio e de proteção social, combinadas com exigências de conteúdo nacional e de controle de preços de energia elétrica e combustíveis (BARBOSA FILHO, 2017), o presidente Michel Temer iniciou projetos que teriam a finalidade de estimular o ambiente de negócios no país, com a Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017b) e a Lei da Terceirização (BRASIL, 2017a).

Com a mudança de governo e a nomeação de uma equipe de formação liberal no Ministério da Economia, sendo Paulo Guedes Ministro da Economia, Paulo Uebel como Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital e Geanluca Lorenzon como Diretor de Desburocratização, ocorreu a oportunidade das soluções liberais serem

construídas para a resolução do problema da alta taxa de desemprego e da perceptível estagnação da economia.

A solução apresentada pela equipe citada, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, pode ser considerada como uma medida política da área econômica que, mais do que desburocratizar, retira a necessidade de ação do estado (BRASIL, 2019p), oferecendo maior autonomia para o indivíduo empreendedor, ator por excelência do cenário econômico (KIRZNER, 2012). Também é um marco importante o fato desta medida estabelecer direitos de liberdade econômica, remetendo à Constituição Federal de 1988, que garante a livre iniciativa. Diante destas considerações, é entendimento deste autor que, se o termo “mudança” significa uma transformação e a palavra “ruptura” uma interrupção de algo contínuo, aparentemente a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica se trata de uma mudança enquanto norma que aprofunda o direito relacionado à liberdade econômica e de uma ruptura na forma de legislar esse direito no país.

Sobre a última hipótese enunciada no primeiro capítulo desta dissertação, de que a sociedade e o Congresso Nacional tiveram papéis relevantes na construção da agenda liberal que culminou com a aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, foi evidenciado nos dados apresentados no Capítulo 5 a presença de movimentos nas manifestações de rua de 2015 com pautas econômicas liberais (MBL, 2015; VEM PRA RUA, 2020), manifestações essas que levaram milhões de brasileiros às ruas (ALONSO, 2017). Foi escolhido na eleição presidencial de 2018 de um candidato que apresentou um plano de governo declaradamente de liberdade econômica (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018) e que apresentava um futuro ministro da economia liberal (CALEIRO, 2017). Em entrevista, Paulo Guedes afirmou que a sociedade estava ensinando que o caminho para o desenvolvimento da economia brasileira era a adoção do liberalismo (BETIM, 2018b). A partir da leitura e da investigação sobre o conteúdo econômico dos planos de governo foi possível criar categorias dos candidatos presidenciais de 2018 distinguindo-os entre aqueles que apresentavam propostas de menor intervenção do Estado sobre a economia, maior intervenção, mistos e indefinidos (Quadro 6). Pela observação dos votos recebidos, despesas realizadas nas campanhas eleitorais, do tempo de propaganda, da quantidade de inserções em propaganda eleitoral (BRASIL, 2022b) e do cálculo do gasto médio por voto recebido bem como da relação tempo e voto, este estudo concluiu que a maior parte da população brasileira que compareceu às urnas em 2018 optou por candidatos que apresentaram propostas de menor intervenção, mesmo com os candidatos que contaram com maior tempo de propaganda eleitoral

e de recursos financeiros pertencerem ao grupo que propunha maior intervenção na economia pelo Estado.

Geanluca Lorenzon citou que Paulo Uebel estava recebendo propostas de pessoas do entorno liberal-conservador, e que auxiliou na organização e filtragem dessas sugestões para compor a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BOLETIM DA LIBERDADE, 2019a). Em contraste, o deputado Eduardo Cury citou na entrevista que, durante a tramitação da MP no Congresso não ocorreu a necessária interlocução com especialistas em direito administrativo e regulatório, assim como com técnicos da Câmara e do Senado. Foi realizada somente uma audiência pública durante a tramitação no Congresso Nacional, com grande parte das sugestões acatadas no texto final. O relator Jerônimo Goergen disse, durante a audiência pública, que estranhou o fato de não ter encontrado muitas manifestações de rejeição ao texto (BRASIL, 2019s). No Senado Federal, com a retirada de diversas alterações da CLT presentes no texto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que haviam sido incluídas na Câmara Federal, o Projeto de Lei de Conversão pôde ser aprovado. No Congresso Nacional foram apresentadas 301 emendas à Medida Provisória 881/2019, sendo que 28% dos senadores e 10% dos deputados federais apresentaram emendas. A análise e classificação por tipo da emenda confirma que a maioria era aditiva (64) ou modificativa (179), sendo poucas substitutivas (2) ou supressivas (56), confirmam maior apoio do que rejeição parlamentar ao texto proposto. A categorização em diferentes grupos de grau de intervenção econômica realizada para os parlamentares eleitos, conforme a análise dos programas de governo dos candidatos presidenciais de 2018, permite inferir que somente com os votos do grupo de menor intervenção não seria possível aprovar a Medida Provisória 881/2019 no Congresso Nacional (Quadro 11). Contudo, com a aprovação dessa, é possível afirmar que aqueles classificados como "indefinidos" foram essenciais para esse resultado. Considerando a votação do Projeto de Lei de Conversão nº 21/2019 na Câmara dos Deputados por grupo, foi observado que quase a totalidade dos classificados como "indefinidos" votaram pela aprovação (97,8%). Mesmo entre os classificados como de "maior intervenção econômica", 37,4% foram favoráveis (Tabela 5). Já no grupo dos deputados federais identificados no estudo como de "menor intervenção econômica", 98,6% votou "sim", sendo que apenas um deputado desse grupo de 69 foi contrário à aprovação. Esse fator evidencia a classificação correta desse grupo. É importante destacar a falta de um amplo diálogo com a população na construção do texto legislativo, principalmente por ter sido apresentado como uma medida provisória.

Quanto aos sete objetivos específicos desse estudo, definidos no Capítulo 1 - Introdução, esses também foram atingidos, conforme descrevemos na sequência.

Com base nos autores de pensamento liberal referenciados nesse estudo, Mises (2010b; 2010c) e Stewart Jr. (1995), o conteúdo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica está em acordo com os princípios de liberdade econômica. O primeiro princípio da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, de liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas, reflete o fundamento da política econômica liberal da defesa da propriedade, um dos pilares do liberalismo (STEWART JR., 1995, p. 72) e da liberdade sobre os meios de produção (MISES, 2010c, p. 49–50). O segundo e o quarto princípios — boa-fé do particular perante o poder público; reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado — expõem que o cidadão empreendedor deve gozar de igualdade perante a lei (STEWART JR., 1995, p. 77; MISES, 2010c, p. 58) e reconhecem que existe uma relação desigual do poder do cidadão empreendedor diante do poder Estatal, sendo necessária uma proteção contra decisões arbitrárias sem a devida defesa legal (conforme previsão na Declaração de que se deve evitar o abuso de poder regulatório), pois um governo que violasse a liberdade e propriedade seria mau (MISES, 2010c, p. 77). O terceiro princípio da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, apresenta que o Estado deve sempre buscar a mínima intervenção possível sobre essas atividades. A ideia de não intervenção do estado na economia está presente nos autores de referência (MISES, 2010b, p. 13; STEWART JR., 1995, p. 27), entretanto, não apresentam exceções para intervenções subsidiárias ou excepcionais. Para Stewart Jr., no liberalismo o papel do Estado é “prover a ordem e a justiça” (1995, p. 78) usando da coerção e compulsão “para impedir — e eventualmente punir — um cidadão que queira usar de violência ou fraude para atingir seus objetivos; é o de proteger e preservar a vida, a liberdade, a propriedade e a saúde dos indivíduos” (STEWART JR., 1995, p. 78). Mises critica, ao se referir ao controle da inflação do crédito pelo governo, que “Qualquer governo e qualquer partido político que esteja no poder tem tendência a considerar as suas dificuldades como excepcionais” (MISES, 2010b, p. 59). No entanto, o princípio de considerar uma exceção a intervenção estatal sobre a economia e não a regra pode ser interpretado como um avanço em direção à menor intervenção estatal.

O segundo objetivo específico, de avaliar se ocorreu uma mudança de perfil mais liberal do governo federal, foi atingido com a análise dos programas de governo, sendo que o programa de governo do então candidato Jair Bolsonaro (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO,

DEUS ACIMA DE TODOS, 2018) é declaradamente liberal, enquanto o da presidente eleita anteriormente, Dilma Rousseff, apresenta aspectos de intervenção estatal, com investimentos estatais, redução de juros e barateamento do crédito (COLIGAÇÃO FELIZ DE NOVO, 2018). A presidente Dilma Rousseff, no seu primeiro mandato apresentou diversas medidas de intervenção na economia, apesar da tentativa em seu primeiro ano do segundo mandato de austeridade, tentativa a qual foi abandonada. Seu vice-presidente, que assumiu após o impeachment, Michel Temer, apesar de eleito com o mesmo programa de governo apresentou projetos com a intenção de melhorar o ambiente de negócios por meio da liberdade econômica, ampliando a liberdade de terceirização com a Lei da Terceirização (BRASIL, 2017a) e de contratação com a Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017b). Ao analisar índices de liberdade econômica ao longo do período estudado (HERITAGE, 2019a; FRASER INSTITUTE, 2020; CATO INSTITUTE, 2020; DOING BUSINESS, 2020) verificamos que o Brasil esteve, no período de 2011 a 2019, abaixo da média mundial pelos critérios usados nos estudos sobre liberdade econômica, sendo classificado em 2019 pela Heritage como majoritariamente não-livre. O estudo apresentado na nota informativa da Medida Provisória (BRASIL, 2019n) de julho de 2019 apontou a estimativa de que o Brasil subiria 100 posições em relação ao índice de 2019, no qual o Brasil ocupava a posição 149 com 51,9 pontos. No índice de 2022 o Brasil ficou na posição 133, com 53,3 pontos, após pontuar 53,7 em 2020 e 53,4 em 2021 (HERITAGE, 2022). Entretanto, quando observada a subcategoria de liberdade comercial desse índice da Heritage, em 2022 o Brasil atingiu a maior pontuação do período analisado, com 63,2 pontos.

A averiguação se a agenda liberal já estava ganhando forças antes mesmo da eleição do presidente Jair Bolsonaro e o impacto de sua eleição na aprovação da referida Lei, tem como fundamento as manifestações de rua de 2015, a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda e as medidas adotadas pelo presidente Michel Temer. Com a eleição de um governo que já se apresentava como defensor da liberdade econômica e a nomeação de um quadro de gestores liberais no Ministério da Economia, foi possível a abertura da janela para a elaboração da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Além da eleição do presidente da república, a mudança no Congresso Nacional, com a renovação na Câmara dos Deputados de 47,3% dos deputados, a maior desde a eleição da Assembleia Constituinte de 1986 (MIRANDA; SILVEIRA, 2018), também proporcionou um ambiente favorável à apresentação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Com o fluxo de problemas e o fluxo político configurados, foi possível identificar uma mudança de perfil mais liberal na economia,

demonstrando que essa agenda foi se construindo ao longo de governos, e ganhou força com a mudança de governo federal nas eleições de 2018, culminando na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Para atingir o objetivo específico de analisar e explicar aspectos do contexto econômico, político e social no qual a Medida Provisória 881/2019 foi editada, foi utilizado o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), mais especificamente o fluxo de problemas e os seus mecanismos (indicadores; eventos e símbolos; crises; feedback).

Nos indicadores foram apresentadas evidências que o Brasil teve crescimento da taxa de desocupação (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020b) atingindo um pico no período estudado (2011–2019) no ano de 2017 e com dificuldade de retornar ao patamar anterior. A variação do PIB teve seu pior resultado no segundo semestre de 2015, com recuperação a partir de 2017, mas com uma lenta recuperação da recessão (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020e). Com a recessão a partir do segundo trimestre de 2014 até o fim de 2016, as contas do setor público apresentaram déficits e gerou-se uma crise fiscal nos estados e municípios brasileiros (MERCÊS; FREIRE, 2017).

O Brasil estava em 2020 na posição 124 de 190 países avaliados na regulamentação do ambiente de negócio (DOING BUSINESS, 2020) e na posição 57 de 126 países em 2018 no acesso à justiça (WORLD JUSTICE PROJECT, 2020). Pesquisas do período demonstram duas fortes quedas na avaliação da confiança no governo, uma em julho de 2013 e outra em março de 2015, voltando a crescer no começo da gestão do presidente Jair Bolsonaro (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2019; 2020). No indicador de percepção da corrupção, o Brasil esteve em 2019 em 105º de 180 países avaliados.

Nesse período também sugeriram eventos que impactaram a construção da agenda estudada. O julgamento do processo do mensalão (OLIVEIRA; PASSARINHO, 2012), com a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (OLIVEIRA; PASSARINHO, 2012); as manifestações de rua (ALONSO, 2017); a Operação Lava Jato e o escândalo do Petrolão (FREIRE, 2019); e o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Em 2014 iniciou-se a crise econômica efeito da Nova Matriz Econômica – NME, adotada a partir de 2011 e 2012 pelo governo da presidente Dilma Rousseff (BARBOSA FILHO, 2017, p. 10). No ano de 2012, com a inflação já alta, o governo reduziu a taxa de juros (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020b), aumentando a velocidade da inflação (IBGE –

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b; 2020a) com ápice de 10,67% em 2015. A Dívida Bruta do Governo Geral teve forte alta a partir de 2014, passando de 51,83% do PIB para 78,99% em agosto de 2019 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020a). Também ocorreu uma expansão dos subsídios no período do governo da presidente Dilma Rousseff (BRASIL, 2018a). O rendimento médio do brasileiro caiu no período de 2014 a 2016 (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020c).

Além da crise econômica, também ocorreu uma crise política no país, com as manifestações de 2013, 2015 e 2016; a disputada eleição de 2014; os reflexos da Operação Lava Jato e pelo Petrolão; a tentativa de nomeação do presidente Lula para o cargo de ministro-chefe da Casa Civil; e o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Outra crise no período foi causada pela greve dos caminhoneiros, resultada em parte pela busca do presidente Michel Temer de recuperar os prejuízos com a política de controle de preços (MOURA *et al.*, 2019).

Silva (2018) cita ainda uma crise da democracia representativa no Brasil, que teria se iniciado com as manifestações de junho de 2013, com desencanto causado pelas revelações de corrupção (WEYH; LEAL, 2019).

No estudo do *feedback*, sobre a comparação do desempenho de outros países, o Brasil teve um crescimento do PIB acumulado pior do que outros países do Mercosul, Brics e da média mundial (THE WORLD BANK, 2020).

O objetivo específico de identificar os principais atores e o nível de sua atuação na construção da agenda de perfil mais liberal está contemplado principalmente na subseção 5.4.3, das forças políticas organizadas, o qual apresenta os titulares da Comissão Mista da Medida Provisória 881/2019 com seus blocos parlamentares, partidos e classificação por grupo de intervenção econômica; os participantes da audiência pública com a análise de seus discursos durante a audiência; os requerimentos de congressistas (deputada Margarida Salomão e senador Rogério Carvalho) para inclusão de participantes na audiência; o papel de Joaquim Levy na construção de um texto alternativo e que trouxe contribuições ao texto da Medida Provisória (BOLETIM DA LIBERDADE, 2019a); a análise quantitativa das emendas, com congressistas com maior quantidade de emendas apresentadas e o índice de aproveitamento (aprovados sobre total apresentado); o papel do deputado Eduardo Cury com uma emenda substitutiva contendo o texto do projeto de Joaquim Levy; ações do relator da Comissão Mista; ações do então

presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia; o requerimento do senador Fabiano Contarato, que solicitou a impugnação de mudanças em artigos da CLT, o qual foi aprovado; e as ações de inconstitucionalidade no STF protocoladas pelo Partido Democrático Brasileiro – PDT uma ação direta de inconstitucionalidade.

Na subseção 5.4.2, das mudanças de governo, está presente o papel do presidente Jair Bolsonaro, o qual nomeou o ministro Paulo Guedes e ofereceu apoio à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica para "tirar o Estado do cangote" (BOLSONARO *apud* BRASIL, 2019j); do Ministro da Economia Paulo Guedes; do então Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital; e do auto denominado pai do texto base da Medida Provisória 881/2019 (BRASIL, 2019b; 20s). Na construção da solução Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, subseção 5.3.1, está presente a participação de outros órgãos do governo na elaboração do texto da MP, sendo que foi identificada a prensa nas tramitações e despachos, sem grandes modificações por esses órgãos.

Os três principais atores do Ministério da Economia tiveram ligações com institutos liberais. Paulo Guedes foi um dos fundadores do Instituto Millenium, Paulo Uebel foi diretor executivo do Instituto Millenium e Geanluca Lorenzon diretor de operações do Instituto Mises Brasil. O fato desses importantes atores no processo de elaboração da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica terem esse vínculo com institutos que tem como objetivo difundir o liberalismo econômico no Brasil demonstra, além das suas ideologias, mostra que as ideias contidas nessas organizações conseguiram uma abertura dentro do núcleo do Ministério da Economia. Assim, possibilitando que sua visão de quais são os problemas existentes no país e quais as soluções para esses fosse aplicada pelo governo eleito.

Em relação ao objetivo específico de levantar outras possíveis soluções que existiam fora a Medida Provisória 881/2019, a seção 5.3, do fluxo de soluções aplicado ao objeto do estudo, identifica as propostas presentes nos planos de governo dos candidatos à presidência da república na eleição de 2018, sendo que alguns apresentam propostas de maior intervenção governamental (Ciro Gomes, Fernando Haddad, Guilherme Boulos, João Goulart Filho e Vera). Entre essas propostas para resolver o problema do desemprego estão o papel de investidor do Estado (COLIGAÇÃO BRASIL SOBERANO, 2018), a retomada de 2.800 obras públicas (COLIGAÇÃO FELIZ DE NOVO, 2018), a revogação da Reforma Trabalhista (VAMOS SEM MEDO DE MUDAR O BRASIL, 2018) e estatização das maiores empresas e latifúndios (PSTU, 2018). Outros de menor intervenção estatal na economia, além do então candidato Jair

Bolsonaro (Alvaro Dias e João Amoêdo), apresentaram propostas para simplificação e formalização do contrato de trabalho (COLIGAÇÃO MUDANÇA DE VERDADE, 2018) e a redução da burocracia e redução de impostos (NOVO, 2018).

Após a escolha pelo voto do programa de governo do presidente Jair Bolsonaro, um texto alternativo foi desenvolvido sob a coordenação do então presidente do BNDES, Joaquim Levy. Este não avançou frente ao texto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (PIRES, 2019). Entretanto, trouxe contribuições ao projeto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BOLETIM DA LIBERDADE, 2019a). Conforme Kingdon (2003), as ideias novas não surgem repentinamente, sendo comum uma recombinação das existentes (KINGDON, 2003, p. 124)

Sobre o objetivo de apresentar análises das emendas recebidas pela Medida Provisória 881/2019 buscando quantificar o apoio ou rejeição ao seu conteúdo, além dos dados já presentes nessa Conclusão, foram rejeitadas pela Comissão ao todo 220 emendas (73%) e aceitas 81 (27%).

O modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003) se mostrou adequado para avaliar a mudança de agenda e atingir o objetivo desse estudo de “identificar os fatores que levaram a alteração da agenda governamental, com a consequente mudança para uma liberalização econômica, a qual resultou na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”. Entretanto, novos estudos seriam necessários para validar a continuidade dessa liberalização.

Os fatores presentes no fluxo de problemas (indicadores; eventos e símbolos; crises; e feedback); as soluções identificadas no fluxo de soluções; e a análise do fluxo de políticas (através do humor nacional; mudanças de governo; e forças políticas organizadas) possibilitou o desenho da construção da agenda governamental dentro do período estudado, resultando na aprovação pelo Congresso Nacional da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Como complemento desse estudo, outros modelos de formação de agenda poderiam ser aplicados para novas análises e aprofundamentos.

O modelo de múltiplos fluxos, com análise de documentos (como legislação, programas de governo, entrevistas e documentos de governo) apresentou importantes instrumentos para entender como ocorreu a mudança nas políticas econômicas até então vigentes, como os

problemas afetaram essa escolha e entraram na agenda, como soluções foram definidas através da persuasão de grupos e como a votação por um programa de governo pôde contribuir para a edição da Medida Provisória 881/2019.

Podemos apontar que a análise do contexto econômico, político e social foi importante para a identificação dos problemas, como o alto nível de desemprego resultante da crise econômica. Estudos sobre a liberdade econômica foram necessários para a criação de consenso dentro de alguns grupos de especialistas. Mas, foi somente com a eleição do Presidente Jair Bolsonaro, que apresentava essas ideias já em seu programa de governo, e com a nomeação de Paulo Guedes para o Ministério da Economia, que ocorreu a janela de oportunidade para que a Medida Provisória 881/2019 fosse editada por um conjunto de atores que compartilhavam de seus valores, e institucionalizada em forma de Lei Federal no país.

Novos estudos para avaliar o impacto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e as suas regulamentações seriam oportunos para complementação desse estudo, tanto no sentido de avaliar seus impactos em relação à taxa de desemprego, mas também na abertura de empresas e na melhoria do Brasil em rankings de liberdade econômica ao longo dos anos. Entretanto, há de se observar que a pandemia de covid-19 pode ter afetado esses índices, o que dificultaria tal apuração nos seus primeiros anos de vigência da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Observar o ambiente externo também contribuiria, com novos estudos sobre a influência do cenário internacional na política econômica brasileira no período e se o país estava alinhado com os modelos adotados em outros países. Outro estudo possível seria abordar o papel das mídias sociais nas eleições de 2018.

Diversas propostas legislativas foram apresentadas em estados e municípios para a criação de leis locais de liberdade econômica. É o caso do município de São Paulo que teve uma lei instituindo a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica sancionada (Lei 17.481/2020), com 16 dos seus 22 artigos vetados (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020). Essas agendas governamentais locais também poderiam ser mais bem estudadas como complemento desse trabalho, possibilidade uma visão mais completa desse debate. É o caso, também, dos municípios que desenvolveram normas específicas de classificação de atividades de baixo risco, sendo que relatório de agosto de 2020 dos que informaram o Ministério da Economia contabiliza 86 municípios com normas publicadas (BRASIL, 2021).

O presente estudo de agenda governamental e de construção da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, partindo de 2011 até 2019, também contribui para o entendimento e futuros trabalhos de análise do cenário econômico deste governo nos anos posteriores. Auxilia também para observância do cenário eleitoral de 2022 e na construção de agendas econômicas de futuros governos.

REFERÊNCIAS⁶

- ACEMOGLU, Daron; MOSCONA, Jacob; ROBINSON James A. *State Capacity and American Technology: Evidence from the Nineteenth Century*. American Economic Review: Papers & Proceedings 2016, 106(5): 61–67.
- ALENCAR, Antônio Valdson dos Santos; AGUIAR, Fabiano Porto de. Fundamentos de economia. 2. ed. - Fortaleza: UAB/IFCE, 2013. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/206564/2/Fundamentos%20da%20Economia%20-%20Livro.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.
- ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos*, p. 49, 2017.
- ALVAREDO, Facundo. et al. *Global Inequality Dynamics: New Findings from WID.world*. American Economic Review: Papers & Proceedings 2017, 107(5): 404–409.
- ALVES, M. A.; AZEVEDO, S. B.; LOPES, P. R. D. O processo de formação de agenda: como atrair atenção do governo e converter problemas em políticas públicas. *Negócios em Projeção*, volume 7, número 2, ano 2016. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/view/675>. Acesso em 15 nov. 2019.
- AMBOS, Kai; VASCONCELOS, Eneas Romero; GÖTTINGEN, M. *Juris. Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*. ZIS-Online. Edição 06/2014. p. 261-263. 2014. Disponível em : https://www.zis-online.com/dat/ausgabe/2014_6 ger.pdf. Acesso em 03 fev. 2022.
- ANTER, Andreas. *L'histoire de l'État comme histoire de la bureaucratie*. *Trivium*, 7 | 2010. Disponível em: <http://journals.openedition.org/trivium/3794>. Acesso em: 11 jul. 2019.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662>. Aceso em 17 nov. 2019.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo, SP: Martin Claret, 2003.
- AVILLA CARVALHO, José; VASCONCELOS CAVALIER DARBILLY, Leonardo; SCARPELINE DE CASTRO, Bianca. Os conflitos em torno da política de reforma do ensino médio no contexto brasileiro: Uma análise à luz do modelo de múltiplos fluxos. In: PÉREZ-ARRAU, Gregorio; MADIOLA, Marcela; ISLA, Pablo; MUÑOZ, Rodrigo; RIOS, Nicolás (Org.). *Nuevas formas de organización y trabajo: Latinoamérica frente a los actuales desafíos económicos, sociales y medioambientales*. 1a ed. Santiago de Chile: Red de Posgrados de Investigación Latinos en Administración y Estudios Organizacionales, 2018. p.777-787.
- AYER, Flávia. Mudança de 21,8 mil brasileiros para o exterior até julho supera quase toda a saída em 2018. Estado de Minas. *Política*. 10 de agosto de 2018. Disponível em:

⁶ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/08/10/interna_politica,1076303/mudanca-de-21-8-mil-brasileiros-para-o-exterior-ate-julho-supera-quase.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=escolha_editor_20190810&utm_content=pos_destaque&utm_term=noticia-politica. Acesso em 29 jan. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Portal de dados abertos. Dívida bruta do governo geral (% PIB) - Metodologia utilizada a partir de 2008. 2020a. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/13762-divida-bruta-do-governo-geral--pib---metodologia-utilizada-a-partir-de-2008>. Acesso em 29 mar. 2020.

_____. Portal de dados abertos. Taxa de juros - Selic acumulada no mês. 2020b. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4390-taxa-de-juros---selic-acumulada-no-mes>. Acesso em 29 mar. 2020.

BAPTISTA, Kassiano César de Souza. Karl Marx: os limites da igualdade política e a necessidade da emancipação humana. Aurora. Ano III. N.º 4. Julho de 2009. Unesp – Marília. 2009. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/BAPTISTA,%20Kassiano.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. Estud. av., São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, Abril. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29 mar. 2020.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSOA, Samuel. 2014. Desaceleração recente da economia. In: CENTRO de Debates de Políticas Públicas. Sob a Luz do Sol, Uma agenda para o Brasil: a Política Econômica do governo Dilma: a volta do Experimentalismo. CDPP, p. 15-30.

BARCELOS, Márcio. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. 2015. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/BARCELLOS-M.-O-papel-das-ideias-nos-processos-de-constru%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.-Abordagens-sint%C3%A9ticas-versus-abordagens-p%C3%B3s-empiricistas.pdf>. Acesso em 06 fev. 2020.

BARRET, Susan M. Implementation studies: Time for a revival? Personal reflection on 20 years of implementation studies. Public Administration, 2004. p. 249-262.

BARROS, Alberto Ribeiro G. Soberania e República em Jean Bodin. Discurso. N. 39. p. 59-84. São Paulo. 2009. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/68264/pdf_87. Acesso em 02 jul. 2019.

BECK, Martha. Com MP da Liberdade Econômica, governo vai ‘focar no essencial’, diz Paulo Uebel. Época. 01 de maio de 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/com-mp-da-liberdade-economica-governo-vai-focar-no-essencial-diz-paulo-uebel-23635579>. Acesso em 06 jul. 2020.

- BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília - Unb. Instituto de Ciência Política. Brasília. 2016. Disponível em:
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22537/1/2016_RodrigoRibeiroBedritichuk.pdf. Acesso em 04 fev. 2022.
- BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines. Inflação e política no Brasil contemporâneo: a experiência dos governos FHC e Lula. *Século XXI, Revista de Ciências Sociais*, v.3, no 2, p.182-212, jul./dez. 2013. Disponível em:
<https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/view/12796/8114>. Acesso em 29 mar. 2020.
- BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. Henry Hardy e Roger Hausheer (Ed.). Tradução de Rossura Eichcnberg — São Paulo: Companhia das Letras. 2002
- BETIM, Felipe. Caminhoneiros dobram a aposta e amplificam pedidos por “intervenção militar”. *El País*. São Paulo. 29 de maio de 2018. 2018a. Disponível em:
https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/28/politica/1527542536_679526.html. Acesso em 03 fev. 2022.
- _____. Paulo Guedes: “Bolsonaro representa a classe média, agredida e abandonada pela esquerda”. *El País*. Rio de Janeiro. 27 ago. 2018. 2018b. Disponível em:
https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/23/politica/1534995588_943964.html. Acesso em 05 jul. 2020.
- BEZERRA, Marcos Otavio. Bourdieu, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. *rev. hist. (São Paulo)*, n. 173, p. 487-495, jul.-dez., 2015. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rh/n173/2316-9141-rh-201598814.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2019.
- BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: UnB. 2000a.
- _____. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Editora Mandarim. 2000b.
- BÖHM-BAWERK, Eugene von. *Teoria Positiva do Capital*. Volume I. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultura. (Os economistas). 1986.
- BOLETIM DA LIBERDADE. Boletim entrevista redator-chefe da MP da Liberdade Econômica: “Medida sem precedentes no Brasil moderno”. *Boletim da Liberdade*. 3 de agosto de 2019. 2019a. Disponível em:
<https://www.boletimdaliberdade.com.br/2019/08/03/boletim-entrevista-redator-chefe-da-mp-da-liberdade-economica-medida-sem-precedentes-no-brasil-moderno/>. Acesso em 13 jul. 2020.
- _____. ‘Países com menos liberdade econômica têm maior corrupção’, afirma professor. *Boletim da Liberdade*. 26 de junho de 2019. 2019b. Disponível em:
<https://www.boletimdaliberdade.com.br/2019/06/29/paises-com-menos-liberdade-economica-tem-maior-corrupcao-afirma-professor/>. Acesso em 03 fev. 2022.

BOYER, Robert; COHEN, Paulo. Teoria da Regulação: os Fundamentos. Estação Liberdade, 2010.

BRAGA, Ítalo Farias; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A liberdade econômica e a confiabilidade das instituições: estudo legislativo-comparativo das matrizes do Brasil, Cuba e Uruguai. Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – NATAL – v. 20, n. 2, p. 177-199, maio/ago. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.20_n.02.08.pdf. Acesso em 03 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decisão de Presidência. Decisão impeachment. 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_CD.pdf. Acesso em 03 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 287/2016. 2016a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 29 jan. 2022.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 29 jan. 2022.

_____. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. 2017a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 29 jan. 2022.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. 2017b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 29 jan. 2022.

_____. Ministério da Fazenda. Orçamento de Subsídios da União – 1ª edição. Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período 2003 a 2016. Brasília, 2017. 2017c. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2016.pdf/view>. Acesso em 29 mar. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Orçamento de Subsídios da União – 2ª edição. Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período 2003 a 2017. Brasília, maio de 2018. 2018a. Disponível em:

http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/osu_segundaedicao_vfinal.pdf. Acesso em 29 mar. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução nº 0600920-86.2018.6.00.0000 – classe 11544 – Brasília – Distrito Federal. 2018b. Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-plano-de-midia-eleicoes-presidenciais-2018/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-plano-de-midia-eleicoes-presidenciais-2018/at_download/file. Acesso em 27 mai. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2019. 2019a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7951348&ts=1567799526463&disposition=inline>. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Palestra sobre a MP da Liberdade Econômica - 06/05/2019. 2019b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KXKU2NXGBDk>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. 2019c Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Requerimento 2065/2019. Liderança do Partido dos Trabalhadores. Gabinete da Liderança. 2019d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1786386. Acesso em 10 ago. 2020.

_____. Congresso Nacional. Medida Provisória nº 881, de 2019 (Liberdade Econômica). 2019e. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. Constituição Federal da República do Brasil de 1988. 2019f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. 2019g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Diário Oficial da União. Portaria n.º 32, de 14 de janeiro de 2019. 2019h. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/63583297/Imprns_Nacional. Acesso em: 12 nov. 2021.

_____. E-SIC. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. 2019i. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em: 06 out. 2019.

- _____. Gov.Br. Presidência da República. Casa Civil. Presidente assina MP da liberdade econômica para “tirar o governo do cangote do brasileiro”. 30 de abril de 2019. 2019j. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2019/abril/presidente-assina-mp-da-liberdade-economica-para-201ctirar-o-governo-do-cangote-do-brasileiro201d>. Acesso em 06 jul. 2020.
- _____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. 2019k. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 28 set. 2019.
- _____. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. 2019l Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7946806&ts=1560447871761&disposition=inline>. Acesso: em 13 jun. 2019.
- _____. Ministério da Economia. Apresentação – MP Liberdade Econômica (30/04/2019). 2019m. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/apresentacao-mp-liberdade-economica.pdf/view>. Acesso em 16 jun. 2019.
- _____. Ministério da Economia. Nota informativa – MP da Liberdade Econômica: impacto potencial sobre o PIB per capita e o emprego (03/07/2019). 2019n Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/ni_mp_liberdade_economica.pdf/view. Acesso em: 12 jul. 2019.
- _____. Ministério da Fazenda. Orçamento de subsídios da União. Série histórica – Dados de subsídios (2003 a 2018). 2019o. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao>. Acesso em 29 mar. 2020.
- _____. Planalto Federal. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00083/2019 ME AGU MJSP, de 11 de abril de 2019. 2019p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf. Acesso em 16 jun. 2019.
- _____. Senado Federal. Comissão mista da medida provisória nº 881, de 2019. Requerimento 001/2019. 2019q. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7964373&ts=1594031009141&disposition=inline>. Acesso em 23 jul. 2020.

- _____. Senado Federal. Comissão Mista da Medida Provisória nº 881, de 2019. Relatório de Registro de Presença CMMPV 881/2019, 26/06/2019 às 14h - 2ª, Reunião. 2019r. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7971379&ts=1594031008219&disposition=inline>. Acesso em 16 jun. 2019.
- _____. Senado Federal. Comissão Mista da Medida Provisória nº 881, de 2019. 26/06/2019 às 14h – 2ª, Reunião. 2019s. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=8725&codcol=2262>. Acesso em 30 jul. 2019.
- _____. Senado Federal. Consultoria Legislativa. Núcleo de Estudos e Pesquisas. Sumário Executivo de Medida Provisória ° 881, de 2019. 2019t. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv881/at_download/file. Acesso em 16 jun. 2019.
- _____. Câmara dos Deputados. Jair Bolsonaro. Biografia. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74847/biografia>. Acesso em 05 jul. 2020.
- _____. Ministério da Economia. Agenda de Autoridades. Secretaria Especial de Desburocratização apresenta balanço de 2019 e projetos para 2020. Publicado em 17/01/2020. 2020b. Disponível em: <http://antigo.economia.gov.br/Economia/noticias/2020/01/secretaria-especial-de-desburocratizacao-apresenta-balanco-de-2019-e-projetos-para-2020>. Acesso em 02 jul. 2020.
- _____. Ministério da Economia. Apresentação – 4º Orçamento de Subsídios da União – Julho de 2020 (14/07/2020). 2020c. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/julho/osu_2020-1.pdf/@_download/file/OSU_2020%20\(1\).pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/julho/osu_2020-1.pdf/@_download/file/OSU_2020%20(1).pdf). Acesso em 02 dez. 2020.
- _____. Ministério da Economia. Sei!. Processo 19952.100069/2019-20. 2020d. Disponível em: https://sei.fazenda.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?1aaAMI9DnFLYx7qkJXZ6uhUdJrQUFjWYqlZYECQ58W5YK3CiZdzBZCciMqk1XkfObu-UAIdFxjaP6qD5yJTFpVnflbLxKE9GOYn9rATBIBqWO5tl6OtPdT4IGItYSUIS. Acesso em 26 out. 2020.
- _____. Planalto Federal. Presidência da República. Biografia do Presidente. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/biografia-do-presidente>. 2020e. Acesso em 05 jul. 2020.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medidas Provisórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Principal.htm. 2020f. Acesso em 02 jul. 2020.
- _____. Supremo Tribunal Federal. ADI 6156. 2020g. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5718874>. Acesso em 18 ago. 2020.

- _____. Supremo Tribunal Federal. ADI 6184. 2020h. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5727040>. Acesso em 18 ago. 2020.
- _____. Supremo Tribunal Federal. ADI 6217. 2020i. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5749707>. Acesso em 18 ago. 2020.
- _____. Governo do Brasil. A Lei de Liberdade Econômica nos Municípios. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/campanhas/liberdade-economica/a-lei-de-liberdade-economica-nos-municipios>. Acesso em 21 jan. 2022.
- _____. Congresso Nacional. Entenda a Tramitação da Medida Provisória. 2022a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria#:~:text=O%20Presidente%20do%20Congresso%20Nacional,e%20a%20adequ a%C3%A7%C3%A3o%20financeira%20e>. Acesso em 29 jan. 2022.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 20 mai. 2022.
- BRASIL EM DEBATE *et al.*, Mudar para sair da crise: alternativas para o Brasil voltar a crescer. Setembro de 2015. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170912041818/pdf_1166.pdf. Acesso em 14 fev. 2022.
- BRETAS, Valéria. Em SP, Haddad tem menos votos que brancos e nulos. Exame. 02 de outubro de 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/em-sp-haddad-tem-menos-votos-que-brancos-e-nulos/>. Acesso em 03 fev. 2022.
- BRINBERG, D. "Validity Concepts in Research: an Integrative Approach", in NA - Advances in Consumer Research. Volume 09, eds. Andrew Mitchell, Ann Abor, MI: Association for Consumer Research, Pages: 40-44. 1982. Disponível em: <https://www.acrwebsite.org/volumes/5898/volumes/v09/NA%20-%2009>. Acesso em 29 jan. 2022.
- CALEIRO, João Pedro. Quem é o possível ministro da Fazenda de Bolsonaro. Exame. 27 de nov. 2017. Disponível em: <https://exame.com/economia/quem-e-o-possivel-ministro-da-fazenda-de-bolsonaro/>. Acesso em 05 jul. 2020.
- CALEGARI, Luiza. Bolsonaro anuncia possível ministro da Fazenda. Poder360. 27 de novembro de 2017. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-anuncia-possivel-ministro-da-fazenda/>. Acesso em 04 fev. 2022.
- CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. XXXI EnANPAD, 2007. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em 06 fev. 2020.
- CAMPOS, Eduardo. Dois livros de Guedes para desvendar o enigma de Bolsonaro. Seu Dinheiro. 28 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.seudinheiro.com/2019/paulo->

[guedes/dois-livros-de-guedes-para-desvendar-o-enigma-de-bolsonaro/](#). Acesso em 06 jul. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: Revista BIB, N. 61, 1º semestre de 2006, 2006. pp. 25-52. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-61/582-perspectivas-teoricas-sobre-o-processo-de-formulacao-de-politicas-publicas/file>. Acesso em 06 fev. 2020.

_____. Formulação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

CORDEIRO, Tiago. Quanto dinheiro foi recuperado pela Lava Jato e onde ele foi parar. Gazeta do Povo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lava-jato-dinheiro-recuperado-destino/>. Acesso em 03 fev. 2022.

CARVALHO, Flávia Sanches. A questão agrária na agenda governamental de FHC e Lula: uma análise à luz dos estudos de formação de agenda. São Carlos, 2017. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/8859/DissFSC.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 01 ago. 2019.

CARVALHO, Rafael. Presidente assina MP da liberdade econômica para “tirar o governo do cangote do brasileiro”. Casa Civil. Presidência da República. 30 mar. 2019. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2019/abril/presidente-assina-mp-da-liberdade-economica-para-201ctirar-o-governo-do-cangote-do-brasileiro201d>. Acesso em 16 jun. 2019.

CASTRO, Conceição. Determinantes económicos da corrupção na União Europeia dos 15. Economia Global e Gestão, Lisboa, v. 13, n. 3, p. 71-98, dez. 2008. Disponível em: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/6260/1/ART_ConceicaoCastro_2008_1.pdf. Acesso em 03 fev. 2022.

CASTRO, Leonardo Aires de. A crise da democracia anunciada: Brasil entre o déficit democrático, a democracia do público e a crise democrática. Teoria & Pesquisa: revista de ciência política, São Carlos, v. 27, n. 2, p. 1-25, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6109>. Acesso em 30 mar. 2020.

CATO INSTITUTE. *Human Freedom Index*. 2020. Disponível em: <https://www.cato.org/human-freedom-index-new>. Acesso em 27 fev. 2020.

COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS. O caminho da prosperidade. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em 06 mai. 2020.

COLIGAÇÃO BRASIL SOBERANO. Diretrizes para uma estratégia nacional de desenvolvimento para o Brasil. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000605589/proposta_1533938913830.pdf. Acesso em 07 abr. 2020.

- COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO. Propostas de governo. 2014. Disponível em: <http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BR/candidato/280000000083/idarquivo/194?x=1415620600000280000000083>. Acesso em 07 mai. 2020.
- COLIGAÇÃO ESSA É A SOLUÇÃO. Pacto pela confiança. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000622281/proposta_1534354939646.pdf. Acesso em 05 mai. 2020.
- COLIGAÇÃO MUDA BRASIL. Plano de governo: diretrizes gerais. 2014. Disponível em: <http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BR/candidato/280000000085/idarquivo/229?x=1415304600000280000000085>. Acesso em 07 mai. 2020.
- COLIGAÇÃO MUDANÇA DE VERDADE. Plano de Metas 19+1. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000618462/proposta_1534304719669.pdf. Acesso em 03 abr. 2020.
- COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS. Programa de governo. 2010. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2010/14417/BR/BR/1/280000000011/proposta.pdf>. Acesso em 07 mai. 2020.
- COLIGAÇÃO O POVO FELIZ DE NOVO. Plano de governo 2019-2022. 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000629808/proposta_1536702143353.pdf. Acesso em 06 mai. 2020.
- COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. Diretrizes do programa 2011/2014. 2010. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2010/14417/BR/BR/1/280000000005/proposta.pdf>. Acesso em 07 mai. 2020.
- COLIGAÇÃO PARA UNIR O BRASIL. Diretrizes Gerais. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000602477/proposta_1533849607885.pdf. Acesso em 08 abr. 2020.
- COLIGAÇÃO UNIDOS PARA TRANSFORMAR O BRASIL. Brasil justo, ético, próspero e sustentável. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000622171/proposta_1535040841979.pdf. Acesso em 06 mai. 2020.
- COLIGAÇÃO VAMOS SEM MEDO DE MUDAR O BRASIL. Programa da coligação. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000601016/proposta_1533565462424.pdf. Acesso em 08 abr. 2020.
- COMTE, Augusto. Curso de filosofia positiva; Discurso sobre o espírito positivo; Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo; Catecismo positivista / Auguste Comte. Tradução de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

- CONSTANT, Benjamin. A liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos. Revista Filosofia Política, n. 2. Porto Alegre: L&PM. 1985.
- CUNHA, Paulo Roberto. A formação da agenda no caso do Código Florestal e da Medida Provisória 1511/16: uma política ambiental “para fora”?. VI Encontro Nacional da Anppas. Belém, 2012. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT3-423-123.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- DATAFOLHA. Avaliação da presidente Dilma Rousseff PO813850 17 e 18/03/2016. 2016. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/03/21/avaliacao_presidente_dilma.pdf. Acesso em 01 abr. 2020.
- _____. Grau de Confiança nas Instituições. 2019. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdci.pdf>. Acesso em 04 jun. 2020.
- DELFIM, Rodrigo Borges. Percepção da corrupção aumenta, e Brasil tem pior nota em ranking desde 2012. Folha de S. Paulo. São Paulo. 24 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/percepcao-da-corrupcao-aumenta-e-brasil-tem-pior-nota-em-ranking-desde-2012.shtml>. Acesso em 03 fev. 2022.
- DEMOCRACIA CRISTÃ. Diretrizes gerais de governo para construir um novo e melhor Brasil (Carta 27). 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000624085/proposta_1534450200223.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.
- DOING BUSINESS. *Measuring Business Regulations*. 2020. Data. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/en/data>. Acesso em 13 fev. 2020.
- EASTON, D. *An approach to the analysis of political systems*. *World Politics*, 9 (3), 1957, p. 383-400.
- EDELMAN. Edelman Trust Barometer Brasil. 2019. Disponível em: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-04/2019_Edelman_Trust_Barometer_Brazil_Report.pdf. Acesso em 04 jun. 2020.
- _____. Edelman Trust Barometer Brasil. 2020. Disponível em: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss291/files/2020-04/POR_2020%20Trust%20Barometer%20Brazil%20Report_com%20global_comunicacao_0.pdf. Acesso em 04 jun. 2020.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>. Acesso em 05 jan. 2020.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. Versão de junho de 2007, com pequenas alterações em março de 2008. Publicado como capítulo do livro: Carlos Ranulfo (org.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32. Disponível em: <https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo254?rev=&filename=Capitulo+Figueiredo+Instituicoes+politicas+e+governabilidade.pdf>. Acesso em 18 nov. 2020.
- FOCHEZATTO, Adelar; SANTOS, Hermílio. In: SOUZA, Ricardo Timm de. e FOSSATTI, Nelson Costa. (Org.). *Mauá: paradoxos de um visionário*. Porto Alegre: Letra & Vida, 2013. Cap. 5.
- FOLHA DE S. PAULO. Datafolha aponta que apoio à privatização cresce com Bolsonaro, mas ainda é minoritário. 09 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/datafolha-aponta-que-apoio-a-privatizacao-cresce-com-bolsonaro-mas-ainda-e-minoritario.shtml>. Acesso em 01 abr. 2020.
- FRASER INSTITUTE. *Economic Freedom*. Dataset. 2020. Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset?geozone=world&min-year=2&max-year=0&countries=BRA&page=dataset&filter=1>. Acesso em 13 fev. 2020.
- FREIRE, Sabrina. 5 anos de Lava Jato: 285 condenações, 600 réus e 3.000 anos de penas. Poder360. 17 de março de 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/5-anos-de-lava-jato-285-condenacoes-600-reus-e-3-000-anos-de-penas/>. Acesso em 03 fev. 2022.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Abril Cultural, 1984.
- GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: Encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. Tradução de Cibele Saliba Rizek. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. Belo Horizonte: Editora Atlas, 4ª edição. 2002.
- _____. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Editora Atlas, 6ª edição. 2008.
- GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O Direito dos Gastos Públicos no Brasil*. Amaldina, 2015.
- GÓMEZ BETANCOURT, Rebeca. *La teoría del ciclo económico de Friedrich von Hayek: causas monetarias, efectos reales. Cuadernos de Economía*, v. XXVII, n. 48, Bogotá, 2008, páginas 47-69. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v27n48/v27n48a03.pdf>. Acesso em 25 ago. 2019.
- GOOGLE TRENDS. Veja o que o mundo está pesquisando. Disponível em: <https://trends.google.com.br/trends/?geo=BR>. Acesso em 01 jun. 2020.
- GOULART, Nicole Carvalho; SOUSA, Vinícius Ladeira Marque de. Avaliação de impacto legislativo da lei nº 13.703/2018 que instituiu a política nacional de pisos mínimos do

transporte rodoviário de cargas (tabela de frete). Boletim Economia Empírica. v.1. n.6. 2020. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/bee/article/view/5532/2222>. Acesso em 03 fev. 2022.

GUZI, Martin; KAHANEC, Martin. *Income Inequality and the Size of Government: A Causal Analysis*. IZA Discussion Paper No. 12015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3318771. Acesso em 14 set. 2020.

HAJAMINI, Mehdi; FALAHI, Mohammad Ali. *Economic growth and the optimum size of government in 15 European countries: A threshold panel approach*. 2012. Department of Economics, Ferdowsi University of Mashhad, Irã.

HAYEK, F. A. O caminho da servidão. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. A Razão na história: uma introdução geral à filosofia da história. Tradução de Beatriz Sidou. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

HAZLITT, Henry. Economia Numa Única Lição / Henry Hazlitt. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p. 24.

HERITAGE. 2019 Index of Economic Freedom. Explore de Data. 2019a. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year&u=637169497184659354>. Acesso em 10 fev. 2020.

_____. 2019 Index of Economic Freedom. Brazil. 2019b. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/country/brazil>. Acesso em 12 fev. 2020.

_____. 2022 Index of Economic Freedom. Brazil. 2022. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/images/scoresvertime/2022/brazil.jpg>. Acesso em 14 fev. 2022.

HOBBS, Thomas. Leviatã. Martins Fontes. São Paulo, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: Seu ciclo e subsistemas: Uma abordagem integradora. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2018.

_____. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. 2020a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=inflacao#plano-real-mes. Acesso em 29 mar. 2020.

_____. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E. Séries históricas. 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9262-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo-especial.html?edicao=20965&t=downloads>. Acesso em 29 mar. 2020.

- _____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. 2020c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 16 fev. 2020.
- _____. Produto Interno Bruto – PIB. 2020d. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/ PIB.php>. Acesso em 16 fev. 2020.
- _____. SCNT - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais. 2020e. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 29 mar. 2020.
- _____. Desemprego. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 11 fev. 2021.
- _____. PMC - Pesquisa Mensal de Comércio. Séries históricas. Volume de vendas no comércio varejista (Índice base fixa (2014=100)), janeiro 2000 - novembro 2021. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9227-pesquisa-mensal-de-comercio.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 29 jan. 2022.
- IBOPE INTELIGÊNCIA. Índice de Confiança Social 2019. Disponível em: [https://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIA_NCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20\(final\).pdf](https://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIA_NCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20(final).pdf). Acesso em 04 jun. 2020.
- _____. Índice de Confiança Social 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/ca/52/ca5215b2-c08b-42a5-8baf-f28984c3c84d/pesquisa_cni-ibope_dez20_v2.pdf. Acesso em 03 fev. 2022.
- INSTITUTO MILLENIUM. Missão, visão, valores. 2020a. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/institucional/missao-visao-valores/>. Acesso em 06 jul. 2020.
- INSTITUTO MILLENIUM. Quem somos. 2020b. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em 06 jul. 2020.
- INSTOÉ DINHEIRO. Levy cria grupo com nomes do meio acadêmico para aprimorar ambiente de negócios. 12 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/levy-cria-grupo-com-nomes-do-meio-academico-para-aprimorar-ambiente-de-negocios/>. Acesso em 11 nov. 2021.
- IPEADATA. Produto Interno Bruto (PIB) real. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38414>. Acesso em 16 fev. 2020.
- _____. Produção Industrial. 2022a. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M>. Acesso em 29 jan. 2022.

- _____. EMBI+ Risco-Brasil. 2022b. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M>. Acesso em 29 jan. 2022.
- IPSOS PUBLIC AFFAIRS. Pulso Brasil Lava Jato. Edição 161. Agosto de 2018. Disponível em: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-09/ipsospulsobrasil_onda161agostolava_jato.pdf. Acesso em 15 mar. 2020.
- JOHN, Peter. *New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered*. School of Public Policy, University College London. Londres, Reino Unido. 2015.
- JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Operação Lava Jato: TRF4 confirma condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. 24 de janeiro de 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=13418. Acesso em 03 fev. 2022.
- KANIAK, Thais; *et al.* PT anuncia candidatura de Fernando Haddad à Presidência no lugar de Lula. g1. Curitiba e Brasília. 11 de setembro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2018/noticia/2018/09/11/pt-anuncia-candidatura-de-fernando-haddad-a-presidencia-no-lugar-de-lula.ghtml>. Acesso em 03 fev. 2022.
- KEYNES, Maynard. *A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura, 1996.
- KIM, Dong-Hyeon; WU, Yi-Chen; LIN, Shu-Chin, 2018. *Heterogeneity in the effects of government size and governance on economic growth*. *Economic Modelling*, Elsevier, vol. 68(C). 205-216.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Longman. Second edition, 2003.
- KIPPER, Tatiane. *As práticas corruptivas na isenção de tributos*. XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. UNISC, 2016.
- KIRZNER, Israel M. *The meaning of market process. Essays in the development of modern Austrian economics*. London: Routledge, 1992.
- _____. *Competição e atividade empresarial*. Tradução de Ana Maria Sarda. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012.
- LACERDA, Gustavo Biscaia de. *Vontades e leis naturais: liberdade e determinismo no positivismo Comtiano*. Revista de Ciências Sociais. v. 20, n. 1. Universidade Estadual de Londrina. 2015. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/19818/pdf_10. Acesso em 09 jul. 2019.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

- LARA, Mahila Ames; et al. Lula livre: ex-presidente deixa a prisão em Curitiba. Poder360. 08 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/lula-livre-ex-presidente-deixa-a-prisao-em-curitiba/>. Acesso em 03 fev. 2022.
- LEAL, Maria das Graças Miranda. O papel do legislativo na formulação da política de segurança pública – o caso do Pronasci. Brasília, 2011. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5784>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- LENZ, Sylvia Ewel. As Premissas de um Estado Soberano. Mediações. Revista de Ciências Sociais. Vol. 9. N. 01/2004, p. 119-134. 2004. Disponível em: www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/download/9051/7580. Acesso em: 02 jul. 2019.
- LÉVI-BRUHL, Lucien. A teoria do Estado em Hegel. Tradução de Danilo Vaz-Curado Ribeiro de Menezes Costa. Princípios. Revista de Filosofia. Natal (RN), v. 20, n. 33 Janeiro/Junho de 2013, p. 653-671. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/download/7533/5602/>. Acesso em: 05 jul. 2019.
- LIMA, Michelle Fernandes. Roque Spencer Maciel de Barros: pensamento e intervenção na reforma universitária de 1968. Dissertação (Mestrado em Educação). Maringá, PR, 2005. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/SITE%20PPE%202010/dissertacoes/2005-Michelle_Lima.pdf. Acesso em 22 set. 2019.
- LINDBLOM, C. E. *The science of 'muddling through'*. *Public Administration Review*, 19 (2), 1959, p. 79-88.
- LOCKE, J. Dois tratados sobre o governo civil. São Paulo, Martins Fontes, 2001.
- LOPES, Marcos Antônio. Uma história da ideia de utopia: o real e o imaginário no pensamento político de Thomas Morus. In: História: Questões & Debates, Curitiba, n. 40, p. 137-153, 2004. Editora UFPR. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historia/article/view/2740/2277>. Acesso em: 05 jul. 2019.
- LORENZON, Geanluca. Ciclos fatais: Socialismo e direitos humanos. Mises Brasil. 2017.
- LUZ, Gerson Vasconcelos. O problema do egoísmo humano a partir da concepção hobbesiana de estado da natureza. Theoria. Revista Eletrônica de Filosofia. Faculdade Católica de Pouso Alegre. Volume VI. N. 16. 2014. Disponível em: <http://www.theoria.com.br/edicao16/06OPROBLEMADOEGOISMO.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- MACEDO, Alex dos Santos; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; ANDRADE, Luís Fernando Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Artigo 10, Rio de Janeiro, Jul. 2016. Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/viewFile/17188/61348>. Acesso em: 01 ago. 2019.

MACHADO, Livia. PT confirma Lula candidato; em mensagem, ex-presidente diz que 'querem fazer eleição de cartas marcadas'. g1 SP. São Paulo. 04 de agosto de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/04/pt-confirma-lula-como-candidato-a-presidencia-da-republica.ghtml>. Acesso em 03 fev. 2022.

MAGALHÃES, Fernando. O passado ameaça o futuro Tocqueville e a perspectiva da democracia individualista. Tempo social; Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 141-164, maio/2000. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702000000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702000000100008>.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. Revista de Sociologia e Política v.21 nº45, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/34446>. Acesso em 29 mar. 2020.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para elaboração de monografias e dissertações. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Leo. Exclusivo: 'Não entendo mesmo de economia', afirma Jair Bolsonaro. O Globo. 21 de jul. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/exclusivo-nao-entendo-mesmo-de-economia-afirma-jair-bolsonaro-22908268>. Acesso em 06 jul. 2020.

MATTOS, Laura Valladão de. A posição de J. S. Mill em relação ao Estado: os casos das sociedades 'civilizadas' e das sociedades 'atrasadas'. Economia e Sociedade, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 135-155, abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a06v17n1.pdf>. Acesso em 22 set. 2019.

MBL. Propostas aprovadas no Primeiro Congresso Nacional do Movimento Brasil Livre em novembro de 2015. 2015. Disponível em: <https://mbl.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/propostas-mbl.pdf>. Acesso em 13 ago. 2020.

MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira; SILVEIRA, Rafael Alcadipani da A Petrobrás nas teias da corrupção: mecanismos discursivos da mídia brasileira na cobertura da Operação Lava Jato Revista de Contabilidade e Organizações, vol. 11, núm. 31, 2017, Setembro-Dezembro, pp. 11-20. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2352/235255194002/235255194002.pdf>. Acesso em 03 fev. 2022.

MEDEIROS, Cristiano Carrilho S. de. A perspectiva filosófica de Jean-Jacques Rousseau na esfera do direito natural. Perspectiva Filosófica - Vol. II - nº 22 - julho-dezembro/2004. 2004. Disponível em: https://www3.ufpe.br/ppgfilosofia/images/pdf/pf22_artigo10001.pdf. Acesso em: 03 jul. 19.

- MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do Industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. Instituto de Economia. UNICAMP, 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3538&tp=a>. Acesso em 21 set. 2018.
- MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. *Geo Uerj*, n. 31, p. 64-80, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070/23046>. Acesso em 30 mar. 2020.
- MICHAELIS: minidicionário escolar de língua portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 2000.
- MILL, John Stuart. *A Liberdade/Utilitarismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Valor devolvido pela Lava Jato já ultrapassa os R\$ 4 bilhões. 02 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/valor-devolvido-pela-lava-jato-ja-ultrapassa-os-r-4-bilhoes>. Acesso em 15 mar. 2020.
- MIRANDA, Luiz Francisco Albuquerque de. *Voltaire e a história do Estado civilizador*. Tese (Doutorado). Campinas, SP, 2003. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280105/1/Miranda_LuizFranciscoAlbuquerque_D.pdf. Acesso em 22 de set. 2019.
- MIRANDA, Tiago; SILVEIRA, Wilson. Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%. Agência Câmara de Notícias. 08/10/2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>. Acesso em 06 de jan. 2021.
- MISES, Ludwig von. *Ação Humana*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010a.
- _____. *Intervencionismo. Uma análise econômica*. Tradução de: Donald Stewart Jr. 2ª edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010b.
- _____. *Liberalismo segundo a Tradição Clássica*. Tradução de: Haydn Coutinho Pimenta. 2ª edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010c.
- MISES BRASIL. Quem somos. 2019. Disponível em: <https://www.mises.org.br/About.aspx>. Acesso em 13 jul. 2020.
- MONTEIRO, Alice Viana Soares. *A crise fiscal na perspectiva dos gestores: análise do equilíbrio fiscal dos governos estaduais*. Dissertação. Escola de Administração de Brasília. Brasília. 2019. Disponível em: http://191.232.186.80/bitstream/123456789/2547/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Alice%20Viana%20Soares%20Monteiro_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA_2019.pdf. Acesso em 3 fev. 2022.

- MONTEIRO, Iraneth Rodrigues. Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais). Rio de Janeiro, 2011. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8379/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20vers%C3%A3o%202013%20de%20mar%202011.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. Do espírito das leis. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- MORAES, Thiago Perez Bernardes de; SANTOS, Romer Mottinha. Tendências de Buscas no Google por Temas de Políticas Públicas e Eleições no Brasil (2004-2013). Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 4, n. 1, 123-142. Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel). 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/viewFile/4344/8638>. Acesso em 24 mai. 2022.
- MOUNTIAN, André Gal. O Liberalismo Econômico e a Pobreza: raízes teóricas, estratégias de redução e limitações. Sociedade Brasileira de Economia Política. Anais. Crise, austeridade e luta de classes: o Brasil num beco sem saída. Niterói, 12 a 15 de junho de 2018. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%205/81.pdf>. Acesso em 29 jan. 2022.
- MOURA, Henrique Nogueira et al. Resultantes da greve dos caminhoneiros (2018): um hibridismo de estatística bilionária e o óleo diesel em face à macroeconomia. *Research, Society and Development*, v. 8, n. 7, p. 20, 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7164734>. Acesso em 01 abr. 2020.
- MYERS, Norman; KENT; Jennifer. *Perverse Subsidies: tax \$\$ undercutting our economies and environments alike*. International Institute for Sustainable Development, 1998.
- NÓBREGA, Maíson de. O PT diz que Joaquim Levy é o culpado pela recessão de Dilma. Pode?. 24 ago. 2018. Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/mailson-da-nobrega/o-pt-diz-que-joaquim-levy-e-o-culpado-pela-recessao-de-dilma-pode/>. Acesso em 14 fev. 2022.
- NOVO. Mais oportunidades, menos privilégios. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000607640/proposta_1534522080782.pdf. Acesso em 05 mai. 2020.
- _____. Posicionamentos do NOVO. 2020. Disponível em: <https://novo.org.br/novo/posicionamentos/>. Acesso em 24 ago. 2020.
- OLIVEIRA, Márcio de. O Estado em Durkheim: elementos para um debate sobre sua sociologia política. Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 125-135, out. 2010. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/09.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2019.
- OLIVEIRA, Mariana; PASSARINHO, Nathalia. Supremo conclui julgamento do mensalão após quatro meses e meio. G1. Brasília. 17 de dezembro de 2012. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/12/supremo-conclui-julgamento-do-mensalao-apos-quatro-meses-e-meio.html>. Acesso em 03 fev. 2022.

OLIVEIRA, Kelly. MP da Liberdade Econômica vai gerar 3,7 milhões de empregos em 10 anos. Agência Brasil. Brasília. Publicado em 14 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/mp-da-liberdade-economica-vai-gerar-37-milhoes-de-empregos-em-10-anos#:~:text=Publicado%20em%2014%2F08%2F2019,de%20empregos%20em%2010%20anos>. Acesso em 06 jul. 2020.

PADULA, Ana Julia Akaishi; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. Corrupção governamental no mercado de capitais: um estudo acerca da operação Lava Jato. Universidade de Brasília, Departamento de Administração, Brasília, DF, Brasil. Rev. Administração de Empresas. vol.58, n.º.4. São Paulo. Jul/Aug. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902018000400405. Acesso em 15 mar. 2020.

PAIM, Antonio. História do liberalismo brasileiro. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo, LVM, 2018.

PANSIERI, Flávio; SAMPAR, Rene. Direito e filosofia política em Platão e Aristóteles. Revista de Teorias e Filosofias do Estado. Minas Gerais. v. 2. n. 2. p. 1160-1181. Jul/Dez. 2016.

PARANÁ PESQUISAS. R7.com divulga pesquisa nacional realizada pela Paraná Pesquisas sobre a Privatização dos Correios e da Petrobras. 01 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.paranapesquisas.com.br/noticias/r7-com-divulga-pesquisa-nacional-realizada-pela-parana-pesquisas-sobre-a-privatizacao-dos-correios-e-da-petrobras/>. Acesso em 01 abr. 2020.

PARSONS, W. *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de politicos públicas*. Tradução de Atenea Acevedo. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.

PARTIDO PÁTRIA LIVRE – PPL. Distribuir renda, superar a crise e desenvolver o Brasil: programa de governo de João Goulart Filho/Léo da Silva Alves (2018-2022). 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000624082/proposta_1534349279487.pdf. Acesso em 06 mai. 2020.

PATRIOTA. Plano de nação para a colônia brasileira. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000602500/proposta_1533774159360.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

PEREIRA, Larissa Ramalho. O campo das manifestações populares: um estudo do movimento dos caminhoneiros. Tese de Doutorado. Escola de Humanidades. Programa de pós-graduação em serviço social. PUC-RS. Porto Alegre. 2021. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/9662/2/Tese%20-%20Larissa%20Ramalho%20Pereira.pdf>. Acesos em 03 fev. 2022.

- PÉREZ Jaime, Bárbara; AMADEO, Javier. O conceito de liberdade nas teorias políticas de Kant, Hegel e Marx. In: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, Conselho Latino-americano de Ciências Sociais; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/19_jaime.pdf. Acesso em: 05 jul. 2019.
- PIRES, Bruno. MP da Liberdade Econômica vai desburocratizar atividades de startups. O Estado de S. Paulo, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mp-da-liberdade-economica-vai-desburocratizar-atividades-de-startups,70002809443>. Acesso em: 16 jun. 2019.
- PORTAL DA INDÚSTRIA. Pesquisa CNI-IBOPE: Avaliação do Governo. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo/>. Acesso em 18 fev. 2020.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei nº 17.481 de 30 de setembro de 2020. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17481-de-30-de-setembro-de-2020>. Acesso em 17 fev. 2022.
- PSTU. 16 pontos de um programa socialista para o Brasil contra a crise capitalista. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000601173/proposta_1533576953009.pdf. Acesso em 06 mai. 2020.
- RAMALHO, Renan. TSE apresenta previsão do tempo de propaganda no rádio e na TV para cada candidato à Presidência. g1. Brasília. 23 de agosto de 2018. 2018a. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/23/tse-apresenta-previsao-do-tempo-de-propaganda-no-radio-e-na-tv-para-cada-candidato-a-presidencia.ghtml>. Acesso em 03 fev. 2022.
- _____. TSE decide por 6 votos a 1 rejeitar a candidatura de Lula a presidente. g1. Brasília. 31 de agosto de 2018. 2018b. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/31/maioria-dos-ministros-do-tse-vota-pela-rejeicao-da-candidatura-de-lula.ghtml>. Acesso em 03 fev. 2022.
- RAMALHO JÚNIOR, Álvaro. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena-MG: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2012, p. 449-452. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>. Acesso em 29 mar. 2020
- RIBEIRO, Dominic Doula; PELEGRINI, Tatiane; ROGRIGUES, Cristiana Tristão. Implementação e prospecções do Programa Mais Médicos no Brasil sob o enfoque do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. Revista Espacios. Vol. 38. 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n38/a17v38n38p17.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.

- ROCHA, Leonel. Bolsonaro deixará o PSC e negocia candidatura ao Planalto por outro partido. Congresso em Foco. 14 de novembro de 2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bolsonaro-deixara-o-psc-e-negocia-candidatura-ao-planalto-por-outro-partido/>. Acesso em 25 ago. 2020.
- RODRIGUES, Eduardo; HAUBERT, Mariana. Guedes: MP da Liberdade é mudança conceitual e é uma das reformas desejadas. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/08/12/guedes-mp-da-liberdade-e-mudanca-conceitual-pertencente-as-reformas-desejadas.htm>. Acesso em 06 jul. 2020.
- ROSSI, Miguel Antel; TIERNO, Patricio. A dimensão econômica da teoria política aristotélica. Lua Nova, São Paulo, 77: 179-204, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a06n77>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- ROTHBARD, Murray N. A ética da liberdade. 2ª edição. Tradução de Fernando Fiori Chiocca. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises. Brasil, 2010.
- _____. Governo e mercado: a economia da intervenção estatal. 1ª edição. Tradução de Márcia Xavier de Brito; Alessandra Lans. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises. Brasil, 2012.
- _____. Milton Friedman Unraveled. Journal of Libertarian Studies. Volume 16, nº. 4, 2002. Disponível em: https://library.mises.org/sites/default/files/16_4_3.pdf. Acesso em: 27 out. 2019.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Martins Fontes. São Paulo, 1999.
- SABATIER, Paul A. (org.) (2007), Theories of the Policy Process, Boulder, CO, Westview Press.
- SABATIER, Paul A; WEIBLE, Christopher M. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*, em Paul A. Sabatier (org.) (2007), Theories of the Policy Process, Boulder, CO, Westview Press, pp. 189-220.
- SACCOL, Ana Paula. A concepção de Estado no pensamento de Durkheim: lições de sociologia. Em Tese. Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC. v. 9 – n. 1 – janeiro-julho/2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/download/1806-5023.2012v9n1p96/23490>. Acesso em: 07 jul. 2019.
- SALOMÃO, Khalid Fernandes Braga. Reflexões sobre a soberania: uma trajetória do pensamento clássico às questões contemporâneas. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. 2008. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=11293@1>. Acesso em: 03 jul. 2019.
- SANDRONI, Paulo. Novíssimo dicionário de economia. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.
- SANT'ANA, Jéssica. “Estrada é longa, mas seguimos na liberalização do Brasil”, diz autor da “Liberdade Econômica”. Gazeta do Povo. Brasília. 22 de agosto de 2019. Disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/mp-liberdade-economica-entrevista-geanluca-lorenzon/>. Acesso em 13 jul. 2020.

- SANTOS, G. F. Z.; KOERICH, G. V.; ALPERSTEDT, G. D. A contribuição da *design research* para a resolução de problemas complexos na administração pública. *Revista De Administração Pública*. Rio de Janeiro 52, 2018. p. 956-970.
- SANTOS, José Vicente Tavares do. A violência simbólica: o Estado e as práticas sociais. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 108 | 2015, dezembro 2015. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/6169>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- SARAVIA, Enrique. O Conceito de política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.
- SCALZER, Patrícia. Bolsonaro diz que não precisa saber de economia para ser presidente. Rádio CBN Vitória. Disponível em: https://www.cbnvitoria.com.br/cbn_vitoria/reportagens/2017/11/bolsonaro-diz-que-nao-precisa-saber-de-economia-para-ser-presidente-1014107464.html. Acesso em 06 jul. 2020.
- SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: Herder, 1972.
- SENHORAS, Elói Martins; FIGUEIRA, Patrícia Rodrigues. Cinco ano de Operação Lava Jato. *Boletim de Conjuntura*. Ano I. Volume I. nº 1. Boa Vista. Universidade Federal de Roraima. Disponível em: <https://revista.ufr.br/boca/article/view/PDF4/2769>. Acesso em 15 mar. 2020.
- SILVA, Daniel Pinha. Junho de 2013: crítica e abertura da crise da democracia representativa brasileira. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. *Revista Maracanan*, n. 18, p. 83-110, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/maracanan/article/view/31322>. Acesso em 30 mar. 2020.
- SILVA, Everaldo da; AMORIM, Wellington Lima; PINTO, Marialva Moog. Políticas liberais no Brasil: uma análise a partir das décadas de 80 e 90. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XVIII – V. 3 - N. 35 - dezembro de 2016 - Salvador, BA – 2016*, p. 788 – 807.
- SILVA, Ricardo. Maquiavel e o conceito de liberdade em três vertentes do novo republicanismo. *RBCS* Vol. 25 nº 72 fevereiro/2010. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n72/v25n72a04.pdf>. Acesso em 09 jul. 2019.
- SILVA, José Otacílio da. O poder político na visão de Tocqueville: um diferencial entre antigos e modernos. *Educere et Educare*. *Revista de Educação*. Vol. I, nº 2, jul./dez. 2006. p. 245-266. 2006. Unioeste. Cascavel, Paraná. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/267>. Acesso em: 06 jul. 2019.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações. Investigação sobre a sua natureza e suas causas*. Volume I. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural (Os economistas), 1996.

- SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink-continuidade_e_descontinuidade_.pdf. Acesso em 29 jan. 2022.
- STEWART JR., Donald. O que é liberalismo. 5ª edição. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6156. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5718874>. Acesso em: 19 jun. 2019.
- TATAGIBA, Luciana; GALVAO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). Opin. Publica, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, Apr. 2019. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100063&lng=en&nrm=iso. access on 30 Mar. 2020. Epub May 16, 2019.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção de Corrupção 2018. 2018. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em 18 fev. 2020.
- _____. Índice de Percepção de Corrupção. 2019. Disponível em: <https://ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em 18 fev. 2020.
- _____. Índice de Percepção de Corrupção. 2121a. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em 18 fev. 2020.
- _____. Perguntas Frequentes. O que é corrupção. 2021b. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>. Acesso em 11 fev. 2022.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Structural reforms are the answer to Brazil's continuous decline on the CPI. Corruption Perceptions Index 2018 in focus. Transparência Internacional – Brasil. 22 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/blog/structural-reforms-are-the-answer-to-brazils-continuous-decline-on-the-cpi>. Acesso em 11 fev. 2022.
- TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. *Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking*, em Paul A. Sabatier (org.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press, pp. 155-187.
- VASCONCELLOS, Fábio. Percentual de abstenção nestas eleições cresceu mais entre eleitores jovens e idosos. g1. 09 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/12/09/percentual-de-abstencao-nestas-eleicoes-cresceu-mais-entre-eleitores-jovens-e-idosos.ghtml>. Acesso em 04 fev. 2022.
- VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; GARCIA, Manuel E. Fundamentos de Economia. Saraiva. 1998.

- VICENTE, Emerson. Prefeitura de SP vistoriou 126 pontes e viadutos. Agora São Paulo. Folha de S. Paulo, 14 de nov. de 2019. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/11/prefeitura-de-sp-vistoriou-126-pontes-e-viadutos.shtml>. Acesso em: 19 jan. 2020.
- VIECELI, Leonardo. "MP da Liberdade Econômica não é bala de prata", diz secretário de Desburocratização. Gaúcha ZH. 19 de julho de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2019/07/mp-da-liberdade-economica-nao-e-bala-de-prata-diz-secretario-de-desburocratizacao-cjyaiaz5c03co01ms9lrcw6uj.html>. Acesso em 06 jul. 2020.
- VINHAL, Gabriel. Governo assina MP para 'tirar o Estado do cangote do cidadão'. Correio Braziliense. 30 de abril de 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/30/interna_politica,752460/governo-assina-mp-para-tirar-o-estado-do-cangote-do-cidadao.shtml. Acesso em 06 jul. 2020.
- VEGA, Marta de la, La filosofía política de Comte y su proyecto social. Ideas y Valores. Agosto 1991. Universidad Nacional de Colombia. 1991. Disponível em: <http://bdigital.unal.edu.co/21916/1/18451-59843-1-PB.pdf>. Acesso em 05 jul. 2019.
- VEM PRA RUA. Manifesto. Disponível em: <https://www.vempraru.net/omovimento/manifesto.html>. Acesso em 20 ago. 2020.
- VOLTAIRE. Dicionário filosófico. 2ª ed. Tradução Bruno da Ponte *et al.*. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Coleção "Os Pensadores").
- XERXENEVSKY, Lewis Lauren; RAMOS, Marília Patta. O financiamento da educação básica no Brasil como política pública: uma aplicação dos modelos de análise de políticas públicas para o exame da formação da agenda do FUNDEF e do FUNDEB. Florianópolis, 2019. 19º Congresso Brasileiro de Sociologia. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Disponível em: https://www.sbs2019.sbsociologia.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=8. Acesso em: 01 ago. 2019.
- WACQUANT, Loïc J. D.. O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 19, p. 95-110, Nov. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 09 jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782002000200007>.
- WEYH, Carolina da Silva Ruppenthal; LEAL, Rogério Gesta. Os déficits da democracia representativa brasileira e a oportunidade para a prática de atos corruptivos. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 20, n. 2, p. 501-516, 2019.
- WINTER, Lairton Moacir. A concepção de Estado e de poder político em Maquiavel. Tempo da Ciência (13) 25: 117-128, 1º semestre 2006. 2006. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/1532/1250>. Acesso em: 02 jul. 2019.

THE WORLD BANK. *Data bank. World development indicators. GDP growth (annual %)*. 2020. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. Acesso em 30 mar. 2020.

WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index*. 2019. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>. Acesso em 13 fev. 2020.

_____. *Current e Historical Data*. 2020. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019/current-historical-data>. Acesso em 18 fev. 2020.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi – 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZARPELON, Janiffer Tammy Gusso. O Estado e a democracia: uma leitura sobre as contribuições de Durkheim e Weber. *Conhecimento Interativo*, São José dos Pinhais, PR, v. 6, n. 1, p. 68-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/article/view/109/98>. Acesso em: 09 jul. 2019.

ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP

USP - ESCOLA DE ARTES,
CIÊNCIAS E HUMANIDADES
DA UNIVERSIDADE DE SÃO
PAULO - EACH/USP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

Pesquisador: LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 51238421.7.0000.5390

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE DE SAO PAULO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.998.955

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de mestrado do Programa de Gestão de Políticas Públicas, que tematiza a agenda governamental liberal expressa na Medida Provisória nº 881, conhecida como "MP da Liberdade Econômica" ou "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica".

Objetivo da Pesquisa:

O principal objetivo desta pesquisa é identificar os fatores que levaram a alteração da agenda governamental, com a consequente mudança para uma economia mais liberal, a qual resultou na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: constrangimento ou desconforto provocado pela perda de privacidade ou evocação de lembranças.

Benefícios: novos conhecimentos sobre esse processo contemporâneo, com benefícios para a compreensão da política atual e que possa ser aproveitado em futuros estudos sobre a implementação e avaliação dessa política econômica.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de uma pesquisa metodológica de caráter descritivo-exploratório, realizada através de uma abordagem qualitativa, complementada com dados quantitativos. Os procedimentos

Endereço: Av. Arlindo Bettio, nº 1000

Bairro: Ermelino Matarazzo

CEP: 03.828-000

UF: SP

Município: SAO PAULO

Telefone: (11)3091-1046

E-mail: cep-each@usp.br

USP - ESCOLA DE ARTES,
CIÊNCIAS E HUMANIDADES
DA UNIVERSIDADE DE SÃO
PAULO - EACH/USP



Continuação do Parecer: 4.996.955

utilizados serão a pesquisa bibliográfica e documental, através de livros, publicações, legislação, sites do governo (incluindo Serviço de Informações ao Cidadão), notícias, programas de governo de candidatos à Presidência e entrevistas já concedidas. Os sites do Congresso Nacional, assim como do Congresso e Senado, serão consultados, principalmente, em assuntos referentes à tramitação da MP da Liberdade Econômica.

Também serão realizadas entrevistas por pautas de forma individual com atores envolvidos na formação da agenda estudada, assim como participação em seu processo de tramitação no Congresso.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O pesquisa apresenta o TCLE com o objetivo e o direito dos participantes se recusarem a fazer parte da pesquisa. Apresenta também os riscos, o direito ao anonimato, de acordo com a Resolução 510/16. No entanto, não consta do TCLE o direito ao ressarcimento e também a informação de que o Termo é feito em duas vias e de que uma delas ficará com o participante da pesquisa.

Recomendações:

Recomenda-se alterar o TCLE com a inclusão do direito ao ressarcimento em caso de dano proveniente da pesquisa e também de que o Termo é feito em duas vias.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Projeto aprovado, desde que o pesquisador atenda as Recomendações.

Considerações Finais a critério do CEP:

Ressalta-se que cabe ao pesquisador responsável encaminhar os relatórios parciais e finais da pesquisa, por meio da Plataforma Brasil, via notificação do tipo "relatório" para que sejam devidamente apreciadas pelo CEP, conforme Norma Operacional CNS n 001/13, item XI.2.d.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1813768.pdf	26/08/2021 10:38:13		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_Pesquisa.pdf	26/08/2021 10:36:41	LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA	Aceito
Outros	Roteiro_de_perguntas.pdf	26/08/2021 10:36:06	LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA	Aceito

Endereço: Av. Arlindo Bettio, nº 1000
 Bairro: Ermelino Matarazzo CEP: 03.828-000
 UF: SP Município: SAO PAULO
 Telefone: (11)3091-1046 E-mail: cep-each@usp.br

USP - ESCOLA DE ARTES,
CIÊNCIAS E HUMANIDADES
DA UNIVERSIDADE DE SÃO
PAULO - EACH/USP



Continuação do Parecer: 4.996.955

TCLE / Temos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	26/08/2021 10:32:57	LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	26/08/2021 10:29:59	LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA	Aceito
Outros	CARTA_PROTOCOLO_PESQUISA_assinada.pdf	26/08/2021 10:28:38	LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto_Jaime_Crozatti_assinado.pdf	26/08/2021 10:27:25	LEANDRO TIMOSSI DE ALMEIDA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

SAO PAULO, 24 de Setembro de 2021

Assinado por:
Rosa Yuka Sato Chubaci
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Arlindo Bettio, nº 1000
 Bairro: Ermelino Matarazzo CEP: 03.828-000
 UF: SP Município: SAO PAULO
 Telefone: (11)3091-1046 E-mail: cep-each@usp.br

ANEXO B – TCLE Eduardo Cury

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Senhor (a) participante,

Através deste termo, o Senhor (a) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada "Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica", desenvolvida por Leandro Timossi de Almeida, discente de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), sob orientação do **Professor Dr. Jaime Crozatti**.

O principal objetivo desta pesquisa é identificar os fatores que levaram a alteração da agenda governamental, com a conseqüente mudança para uma economia mais liberal, a qual resultou na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Essa pesquisa pretende trazer novos conhecimentos sobre o processo formação da agenda da Medida Provisória de Liberdade Econômica. Como procedimento, para responder às questões da pesquisa, serão realizadas entrevistas por pautas de forma individual com atores envolvidos na formação da agenda estudada.

O Sr(a) será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. O Sr(a) é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a sua recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de qualquer benefício.

Considerando o cenário da covid-19, as entrevistas serão realizadas online ou as questões serão encaminhadas por email, quando solicitado pelo entrevistado devido à indisponibilidade de agenda. As entrevistas poderão ser gravadas, com a concordância do entrevistado e será utilizado aplicativo online para entrevistas de preferência do entrevistado.

Rubrica pesquisador: _____
Rubrica participante: Eduardo Cury

Após as entrevistas, será realizada uma análise de conteúdo, iniciando-se com uma pré-análise (escolha dos documentos e formulação de hipóteses), seguida de exploração do material (classificação) e, por fim, o tratamento, inferência e interpretação dos dados.

Os pesquisadores irão tratar a sua identidade com respeito e seguirão padrões profissionais de sigilo, assegurando e garantindo o sigilo e confidencialidade dos dados pessoais dos participantes de pesquisa. Será dado anonimato aos participantes que assim o optarem.

Os riscos ao participante são: o constrangimento ou desconforto provocado pela perda de privacidade ou evocação de lembranças. O retorno dos resultados da pesquisa será realizado com a publicação da dissertação do mestrado.

Este termo cumpre as diretrizes das Resoluções CNS nº 466/2012 e nº 510/2016.

É garantido o direito a indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Este Termo de Consentimento será emitido em duas vias, sendo que uma via ficará em poder do pesquisador e a outra em poder do participante.

Conforme item VII. 2 da Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, os "Comitês de Ética em Pesquisa são colegiados interdisciplinares e independentes, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criados para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos". A seguir constam os contatos com o Comitê de Ética em Pesquisa CEP-EACH-USP:

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), situado à Rua Arlindo Bettio, 1000, Prédio 11, Sala T14, Vila Guaraciaba, São Paulo, SP, CEP 03828-000; telefone (11) 3091-1046; e-mail: cep-each@usp.br; horário de funcionamento: Segundas às sextas-feiras: das 09:00 às 11:00 e das 14:00 às 16:00 h.

Rubrica pesquisador: _____

Rubrica participante: _____

Contatos com o pesquisador responsável:

Telefone: (11)98099-9870

E-mail: leandro.timossi@gmail.com

São Paulo, 04 de outubro de 2021



(Assinatura)

Pesquisador: Leandro Timossi de Almeida

Declaro que estou ciente do conteúdo deste Termo e aceito participar da pesquisa intitulada:
"Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica".

Autorizo a gravação da entrevista


Autorizo minha identificação


Brasília, 04/10/21
Cidade e data:



(Assinatura)

Participante da pesquisa: Deputado Eduardo Cury

Rubrica pesquisador: 

Rubrica participante: 

ANEXO C – TCLE Roberto Rocha

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Senhor (a) participante,

Através deste termo, o Senhor (a) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada “Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, desenvolvida por Leandro Timossi de Almeida, discente de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), sob orientação do **Professor Dr. Jaime Crozatti**.

O principal objetivo desta pesquisa é identificar os fatores que levaram a alteração da agenda governamental, com a consequente mudança para uma economia mais liberal, a qual resultou na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Essa pesquisa pretende trazer novos conhecimentos sobre o processo formação da agenda da Medida Provisória de Liberdade Econômica. Como procedimento, para responder às questões da pesquisa, serão realizadas entrevistas por pautas de forma individual com atores envolvidos na formação da agenda estudada.

O Sr(a) será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. O Sr(a) é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a sua recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de qualquer benefício.

Considerando o cenário da covid-19, as entrevistas serão realizadas online ou as questões serão encaminhadas por email, quando solicitado pelo entrevistado devido à indisponibilidade de agenda. As entrevistas poderão ser gravadas, com a concordância do entrevistado e será utilizado aplicativo online para entrevistas de preferência do entrevistado.

Rubrica pesquisador: 
Rubrica participante: 

Após as entrevistas, será realizada uma análise de conteúdo, iniciando-se com uma pré-análise (escolha dos documentos e formulação de hipóteses), seguida de exploração do material (classificação) e, por fim, o tratamento, inferência e interpretação dos dados.

Os pesquisadores irão tratar a sua identidade com respeito e seguirão padrões profissionais de sigilo, assegurando e garantindo o sigilo e confidencialidade dos dados pessoais dos participantes de pesquisa. Será dado anonimato aos participantes que assim o optarem.

Os riscos ao participante são: o constrangimento ou desconforto provocado pela perda de privacidade ou evocação de lembranças. O retorno dos resultados da pesquisa será realizado com a publicação da dissertação do mestrado.

Este termo cumpre as diretrizes das Resoluções CNS nº 466/2012 e nº 510/2016.

É garantido o direito a indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Este Termo de Consentimento será emitido em duas vias, sendo que uma via ficará em poder do pesquisador e a outra em poder do participante.

Conforme item VII. 2 da Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, os "Comitês de Ética em Pesquisa são colegiados interdisciplinares e independentes, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criados para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos". A seguir constam os contatos com o Comitê de Ética em Pesquisa CEP-EACH-USP:

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), situado à Rua Arlindo Bettio, 1000, Prédio II, Sala T14, Vila Guaraciaba, São Paulo, SP, CEP 03828-000; telefone (11) 3091-1046; e-mail: cep-each@usp.br; horário de funcionamento: Segundas às sextas-feiras: das 09:00 às 11:00 e das 14:00 às 16:00 h.

Rubrica pesquisador: 

Rubrica participante: 

Contatos com o pesquisador responsável:

Telefone: (11)98099-9870

E-mail: leandro.timossi@gmail.com

São Paulo, 04 de outubro de 2021



(Assinatura)

Pesquisador: Leandro Timossi de Almeida

Declaro que estou ciente do conteúdo deste Termo e aceito participar da pesquisa intitulada:
"Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica".

- Autorizo a gravação da entrevista
 Autorizo minha identificação


Cidade e data:



(Assinatura)

Participante da pesquisa:

Rubrica pesquisador: 

Rubrica participante: 

ANEXO D – TCLE Soraya Thronicke

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Senhor (a) participante,

Através deste termo, o Senhor (a) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada “Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, desenvolvida por Leandro Timossi de Almeida, discente de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), sob orientação do **Professor Dr. Jaime Crozatti**.

O principal objetivo desta pesquisa é identificar os fatores que levaram a alteração da agenda governamental, com a consequente mudança para uma economia mais liberal, a qual resultou na aprovação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Essa pesquisa pretende trazer novos conhecimentos sobre o processo formação da agenda da Medida Provisória de Liberdade Econômica. Como procedimento, para responder às questões da pesquisa, serão realizadas entrevistas por pautas de forma individual com atores envolvidos na formação da agenda estudada.

O Sr(a) será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. O Sr(a) é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a sua recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de qualquer benefício.

Considerando o cenário da covid-19, as entrevistas serão realizadas online ou as questões serão encaminhadas por email, quando solicitado pelo entrevistado devido à indisponibilidade de agenda. As entrevistas poderão ser gravadas, com a concordância do entrevistado e será utilizado aplicativo online para entrevistas de preferência do entrevistado.

Rubrica pesquisador:

Rubrica participante:



Após as entrevistas, será realizada uma análise de conteúdo, iniciando-se com uma pré-análise (escolha dos documentos e formulação de hipóteses), seguida de exploração do material (classificação) e, por fim, o tratamento, inferência e interpretação dos dados.

Os pesquisadores irão tratar a sua identidade com respeito e seguirão padrões profissionais de sigilo, assegurando e garantindo o sigilo e confidencialidade dos dados pessoais dos participantes de pesquisa. Será dado anonimato aos participantes que assim o optarem.

Os riscos ao participante são: o constrangimento ou desconforto provocado pela perda de privacidade ou evocação de lembranças. O retorno dos resultados da pesquisa será realizado com a publicação da dissertação do mestrado.

Este termo cumpre as diretrizes das Resoluções CNS nº 466/2012 e nº 510/2016.

É garantido o direito a indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Este Termo de Consentimento será emitido em duas vias, sendo que uma via ficará em poder do pesquisador e a outra em poder do participante.

Conforme item VII. 2 da Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, os "Comitês de Ética em Pesquisa são colegiados interdisciplinares e independentes, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criados para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos". A seguir constam os contatos com o Comitê de Ética em Pesquisa CEP-EACH-USP:

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), situado à Rua Arlindo Bettio, 1000, Prédio II, Sala T14, Vila Guaraciaba, São Paulo, SP, CEP 03828-000; telefone (11) 3091-1046; e-mail: cep-each@usp.br; horário de funcionamento: Segundas às sextas-feiras: das 09:00 às 11:00 e das 14:00 às 16:00 h.

Rubrica pesquisador:

Rubrica participante:



Contatos com o pesquisador responsável:

Telefone: (11)98099-9870

E-mail: leandro.timossi@gmail.com

São Paulo, 04 de outubro de 2021



(Assinatura)

Pesquisador: Leandro Timossi de Almeida

Declaro que estou ciente do conteúdo deste Termo e aceito participar da pesquisa intitulada: "Agenda governamental e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica".

- Autorizo a gravação da entrevista
 Autorizo minha identificação

Cidade e data:



(Assinatura)

Participante da pesquisa: Senadora Soraya Thronicke

Rubrica pesquisador: 

Rubrica participante: _____