



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

COALIZÕES POLÍTICAS EM PROCESSOS DE MUDANÇA
INSTITUCIONAL: UMA ABORDAGEM UTILIZANDO VALUE-
FOCUSED THINKING ASSOCIADO AOS MAPAS COGNITIVOS

CRISTIANO SANTOS LÚCIO DE MELO

BRASÍLIA
2017

CRISTIANO SANTOS LÚCIO DE MELO

**COALIZÕES POLÍTICAS EM PROCESSOS DE MUDANÇA
INSTITUCIONAL: UMA ABORDAGEM UTILIZANDO VALUE-
FOCUSED THINKING ASSOCIADO AOS MAPAS COGNITIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira.

**BRASÍLIA
2017**

MM528c Melo, Cristiano Santos Lúcio de
Coalizões políticas em processos de mudança
institucional: uma abordagem utilizando value
focused thinking associado aos mapas cognitivos /
Cristiano Santos Lúcio de Melo; orientador Diego
Mota Vieira. -- Brasília, 2017.
191 p.

Dissertação (Mestrado - Doutorado em Administração)
-- Universidade de Brasília, 2017.

1. Mudança Institucional. 2. Coalizão Política. 3.
Mapa Cognitivo. 4. Crenças. 5. Política Pública. I.
Vieira, Diego Mota, orient. II. Título.

CRISTIANO SANTOS LÚCIO DE MELO

**COALIZÕES POLÍTICAS EM PROCESSOS DE MUDANÇA
INSTITUCIONAL: UMA ABORDAGEM UTILIZANDO VALUE-
FOCUSED THINKING ASSOCIADO AOS MAPAS COGNITIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Diego Mota Vieira, Prof. Dr.
Presidente (PPGA/UnB)

Adalmir de Oliveira Gomes, Prof. Dr.
Examinador Interno (PPGA/UnB)

José Márcio Carvalho, Prof. Dr.
Examinador Externo (Propaga/UnB)

Brasília, 8 de março de 2017

*À **Leila, Sofia e Helena**, as integrantes da minha pequena, particular e amada coalizão, mais esta grande conquista.*

*Aos meus pais, **Divaldo e Marilda**, pelo amor, apoio, dedicação e todas as condições oferecidas para a minha formação.*

*Aos meus irmãos, **Divaldo Filho e Luis Augusto**, e à minha querida avó **Iolanda (in memoriam)**, que compartilham comigo a imensa alegria de ver o objetivo deste trabalho alcançado.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo.

Ao Prof. Dr. Diego Mota Vieira, pela sua orientação e pelo saber que me foi transmitido, fundamentais para conclusão desta dissertação.

Aos entrevistados, pela generosidade em compartilhar suas opiniões e percepções quanto à política fiscal brasileira, imprescindíveis para a realização desta pesquisa.

À minha família, em especial minha esposa, Leila de Moura Carvalho, pelo companheirismo tão reconfortante nos momentos de impaciência e dificuldades, e sobretudo por entender tantas vezes o tempo dedicado a este trabalho.

À Profa. Dra. Patrícia Guarnieri dos Santos e ao Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes, pelas contribuições apresentadas quando da defesa do projeto de pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), pelos valorosos ensinamentos transmitidos.

Ao Comitê de Capacitação da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), pela aprovação do meu afastamento, fundamental para minha dedicação exclusiva a esta pesquisa.

Aos coordenadores da Coordenação-Geral de Programação Financeira (Cofin/STN), Marcelo Pereira de Amorim e Roberta Moreira da Costa Bernardi Pereira, e da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional (Codin/STN), Vinícius Mendonça Neiva, pela confiança e pelo apoio, que foram imprescindíveis para viabilização do meu afastamento.

Ao colega Carlos Leonardo Klein Barcelos, pela motivação e encorajamento, fundamentais para o meu retorno aos estudos e às atividades de pesquisa.

À Coordenação e Secretaria do PPGA/UnB, pelo apoio e resolução dos trâmites burocráticos necessários.

Aos colegas do PPGA/UnB, pela rica troca de experiências, pelo estímulo e pela solidariedade ao longo de toda esta jornada.

A Tito Froes, pela imprescindível participação nos testes-piloto da pesquisa de campo.

Aos meus pais e irmãos, pelo apoio e pela confiança transmitida.

Aos amigos, Marcela Timóteo, Aurivalter Júnior e Eduardo Gasparini, por viabilizarem o contato com alguns dos entrevistados.

Ao Prof. Dr. Adiel Teixeira de Almeida, por ter despertado em mim o interesse pela pesquisa científica, e à Profa. Dra. Danielle Costa Moraes, pelos textos sugeridos quanto à comparação de mapas cognitivos.

A toda a equipe da Transcritores On-line Brasil, na pessoa de Rachel Aparecida Correa Barbosa, pela transcrição das entrevistas.

A Stela Máris Zica, pela revisão ortográfica e gramatical do texto e pela formatação deste trabalho segundo as regras definidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A todas as pessoas que, de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão desta dissertação, o meu muito obrigado.

RESUMO

A presente pesquisa apresenta uma contribuição à análise de coalizões políticas em processos de formulação ou mudança de políticas públicas, conjugando métodos de análise de políticas públicas e da pesquisa operacional. Jenkins-Smith et al. (2014) observam, a partir dos resultados de algumas aplicações empíricas, que somente as crenças dos atores envolvidos não contam toda a história da mudança da política, e ressaltam que o grau de conflito, entre os atores ou coalizões, está relacionado as suas percepções quanto ao alcance das ameaças, dos objetivos ou ações de outros atores, às suas crenças acerca de uma política. Ante ao exposto o objetivo desta pesquisa é a caracterização das coalizões políticas nos processos de mudança institucional em um subsistema político, segundo os objetivos declarados, as alternativas políticas e as crenças dos atores envolvidos, por meio do *Value-Focused Thinking* associado aos mapas cognitivos. A pesquisa é de natureza teórico-empírica e utiliza o estudo de caso instrumental da política fiscal brasileira como método de procedimento. A abordagem de pesquisa é qualitativa, operacionalizada, sobretudo a partir de entrevistas e pesquisa documental. O recorte temporal é transversal com perspectiva longitudinal. Os dados foram analisados por meio de técnicas de análise de conteúdo. Como principais resultados alcançados destacam-se: (1) a identificação das mudanças institucionais (objetivos e alternativas políticas) almejadas pelos atores, no subsistema da política fiscal brasileira; (2) a identificação das crenças dos atores a partir dos respectivos mapas cognitivos causais; e (3) a associação dos atores em três coalizões: “Liberal”, “Tecnocrata” e “Bem-Estar Social”.

Palavras-chave: Mudança Institucional. Coalizão Política. Mapa Cognitivo. Crenças. Política Pública.

ABSTRACT

This research presents a contribution to the analysis of political coalitions in processes of formulation or change of public policies, combining methods of public policy analysis and operational research. Jenkins-Smith et al. (2014) observe from the results of some empirical applications that only the beliefs of the actors involved do not tell the whole history of the policy change, and emphasize that the degree of conflict among the actors or coalitions is related to their perceptions within reach of the threats, goals or actions of other actors, their beliefs about a policy. Given the above, the objective of this research is the characterization of political coalitions in the processes of institutional change in a political subsystem, according to stated objectives, political alternatives and the beliefs of the actors involved, through Value-Focused Thinking associated with cognitive maps. The research is of a theoretical-empirical nature and uses the instrumental case study of the Brazilian fiscal policy as a procedure method. The research approach is qualitative, operationalized, especially from interviews and documentary research. The temporal cut is transverse with longitudinal perspective. Data were analyzed using content analysis techniques. The main results achieved include: (1) identification of the institutional changes (objectives and political alternatives) sought by the actors in the subsystem of Brazilian fiscal policy; (2) the identification of the actors' beliefs from their causal cognitive maps; And (3) the association of actors in three coalitions: "Liberal", "Technocratic" and "Social Welfare."

Keywords: Institutional Change. Political Coalition. Cognitive Map. Beliefs. Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos de mudança institucional: processos e resultados.....	25
Figura 2 - Modelo conceitual para explicar as formas de mudança institucional.	27
Figura 3 - Espaço analítico segundo os tipos de mudança institucional.	28
Figura 4 - Espaço analítico segundo os tipos de agente de mudança institucional.	30
Figura 5 - Diagrama do ACF.....	34
Figura 6 - Mapa Cognitivo.	50
Figura 7 - Mapa cognitivo com suas relações causais.....	54
Figura 8 - Mapa cognitivo com suas relações causais.....	55
Figura 9 - Representação na forma de matriz n x n, do mapa e suas relações causais.....	55
Figura 10 - Foto de um mapa cognitivo causal ao final da dinâmica, antes da validação.	116
Figura 11 - Mapa cognitivo causal registrado em formato digital, com auxílio do software Microsoft PowerPoint.....	117
Figura 12 - Matriz com a frequência das 219 relações de causalidade percebidas pelos atores.	133
Figura 13 - Matriz com os sentidos das relações causais percebidas pelos atores.	134
Figura 14 - Medidas de distância entre os mapas cognitivos causais.....	140
Figura 15 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_01.	176
Figura 16 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_02.	176
Figura 17 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_03.	177
Figura 18 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_04.	177
Figura 19 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_05.	178
Figura 20 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_06.	178
Figura 21 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_07.	179
Figura 22 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_08.	179
Figura 23 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_09.	180
Figura 24 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_10.	180
Figura 25 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_11.	181
Figura 26 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_12.	181
Figura 27 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_13.	182
Figura 28 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_14.	182
Figura 29 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_15.	183
Figura 30 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_16.	183
Figura 31 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_17.	184

Figura 32 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_18.	184
Figura 33 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_19.	185
Figura 34 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_20.	185
Figura 35 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_21.	186
Figura 36 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_22.	186

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Alinhamentos dos agentes de mudança.....	31
Quadro 2 - Comparação da sequência das atividades entre as abordagens <i>Alternative-Focused Thinking (AFT)</i> e <i>Value-Focused Thinking (VFT)</i>	45
Quadro 3 - Técnicas para identificação de objetivos.....	46
Quadro 4 - Resumo das etapas de elaboração do estudo de caso.....	108
Quadro 5 - Relação das Categorias e Subcategorias da análise de conteúdo.....	112
Quadro 6 - Questões do roteiro de entrevista segundo objetivo.....	157
Quadro 7 - Redação resumida dos objetivos e das alternativas, e os respectivos caracteres alfabéticos.....	175

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de conceitos nos mapas.	132
Tabela 2 - Frequência dos conceitos nos mapas cognitivos.	133
Tabela 3 - Frequência consolidada das relações de causalidade percebidas.	134
Tabela 4 - Quantitativo de relações de causalidade por mapas cognitivos.	135
Tabela 5 - Quantitativo de relações de causalidade, por grau de intensidade, segundo o mapa.	136
Tabela 6 - Quantitativo de relações causais segundo os conceitos.....	136
Tabela 7 - Quantitativo de relações de causalidade, por conceito, segundo os mapas cognitivos.	137
Tabela 8 - Forças de relação dos conceitos.	138
Tabela 9 - Forças de relação dos conceitos no âmbito da coalizão “Liberal”.....	143
Tabela 10 - Forças de relação dos conceitos no âmbito da coalizão “Tecnocrata”.....	144
Tabela 11 - Frequência consolidada das relações de causalidade percebidas no âmbito da coalizão “Tecnocrata”.....	144
Tabela 12 - Forças de relação dos conceitos no âmbito da coalizão “Bem-estar Social”.	145
Tabela 13 - Frequência consolidada das relações causais percebidas no âmbito da coalizão “Bem-Estar Social”.....	146
Tabela 12 - Frequência das 219 relações causais percebidas.	187
Tabela 13 - As forças das relações, por conceito, segundo os mapas cognitivos.....	188
Tabela 14 - Quantidade de nós e relações de causalidade, e razão relação por nó, segundo os mapas cognitivos.	189
Tabela 15 - Quantidade de relações de causalidade, por quantidade de ocorrência, segundo os mapas cognitivos.	190
Tabela 16 - Percentual de relações de causalidade, por quantidade de ocorrência, segundo os mapas cognitivos.	191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF - Advocacy Coalition Framework
AFC - Auditor Federal de Finanças e Controle
AFT - Alternative-Focused Thinking
APO - Analista de Planejamento e Orçamento
BB - Banco do Brasil
Bird - Banco Mundial
BNH - Banco Nacional da Habitação
Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
EAESP/FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
EESP/FGV - Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
Enap - Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Esad - Escola Superior de Administração e Negócios
EUA - Estados Unidos da América
FAPCCA - Faculdade Porto-Alegrense de Ciências Contábeis e Administrativas
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FIAA - Faculdades Integradas Anglo-Americano
FMI - Fundo Monetário Internacional
Icna - Instituto da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
IPC-IG - International Policy Centre for Inclusive Growth
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MCD - Modelo de Coalizões de Defesa
MF - Ministério da Fazenda
MMA - Ministérios do Meio Ambiente e da Amazônia Legal
MP - Ministério do Planejamento
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
Paeg - Plano de Ação Econômica do Governo
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PIB - Produto Interno Bruto
Ploa - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PO - Pesquisa Operacional
PPA - Plano Plurianual
PPGA - Programa de Pós-Graduação em Administração
PPS - Partido Popular Socialista
PT - Partido dos Trabalhadores
Seae - Secretaria de Acompanhamento Econômico
Selic - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
SPE - Secretaria de Política Econômica
SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPU - Secretaria do Patrimônio da União
SRFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCU - Tribunal de Contas da União
UDF - Centro Universitário do Distrito Federal
Ufal - Universidade Federal de Alagoas
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB - Universidade de Brasília
Unicamp - Universidade Estadual de Campinas
Uniceub - Centro Universitário de Brasília
USP - Universidade de São Paulo
VFT - Value-Focused Thinking

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1	INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	24
2.2	FORMAÇÃO DE COALIZÕES POLÍTICAS	31
2.2.1	Origens, fundamentos e evolução do ACF.....	32
2.2.2	ACF como um <i>framework</i>.....	33
2.2.3	Coalizões, aprendizado e mudança de política	35
2.2.4	As barganhas e a formação de coalizões	36
2.2.5	Aplicações do ACF e agenda de pesquisa	38
2.3	AS ESTRUTURAS COGNITIVAS E OS PROCESSOS DE DECISÃO EM CONTEXTOS POLÍTICOS	39
2.4	<i>VALUE-FOCUSED THINKING (VFT)</i>	45
2.5	OS MAPAS COGNITIVOS	49
2.5.1	Complexidade do problema	50
2.5.2	Análise dos mapas cognitivos	51
2.5.3	As relações de causalidade.....	53
2.5.4	Comparando mapas cognitivos.....	54
2.6	UMA ABORDAGEM MULTIMETODOLÓGICA.....	58
3	HISTÓRICO E CONTEXTO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL.....	61
3.1	DO DESCOBRIMENTO AO FIM DA MONARQUIA	62
3.2	DA REPÚBLICA VELHA À NOVA REPÚBLICA	64
3.3	A REDEMOCRATIZAÇÃO E OS PLANOS ECONÔMICOS.....	69
3.4	DO PLANO REAL AO GRAU DE INVESTIMENTO.....	72
3.5	A CRISE FINANCEIRA AMERICANA E A RETOMADA DA ECONOMIA.....	84
3.6	DA ELEIÇÃO DA PRIMEIRA PRESIDENTE AO <i>IMPEACHMENT</i>	88
3.6.1	As manifestações de rua e a deterioração da economia.....	93
3.6.2	A reeleição da presidente Dilma Rousseff.....	96
3.6.3	Autorizada a abertura do processo de <i>impeachment</i> da presidente	100

4	METODOLOGIA DE PESQUISA	105
4.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	105
4.2	ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO ESTUDO DE CASO	107
4.3	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	108
4.3.1	As entrevistas	109
4.3.2	A elaboração dos mapas cognitivos causais	114
5	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E ALTERNATIVAS DA POLÍTICA FISCAL...118	
5.1	DESCRIÇÃO DOS CONTEÚDOS.....	118
5.1.1	Receita Pública	118
5.1.2	Federalismo Fiscal.....	120
5.1.3	Governança Fiscal.....	121
5.1.4	Cidadania Fiscal	123
5.1.5	Despesa Pública	124
5.1.6	Planejamento	125
5.1.7	Gestão Fiscal.....	126
5.1.8	Dívida Pública.....	126
5.1.9	Funções da Política Fiscal.....	127
5.1.10	Burocracia.....	128
5.1.11	Previdência Social	128
5.1.12	Imperfeições do Estado	128
5.2	OS OBJETIVOS E AS ALTERNATIVAS PARA A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA	129
6	ANÁLISE DOS MAPAS COGNITIVOS	132
6.1	ANÁLISE DOS MAPAS COGNITIVOS CAUSAIS	132
6.1.1	Os conceitos: objetivos e alternativas	132
6.1.2	As relações de causalidades	133
6.1.3	A relevância dos conceitos (ou nós)	136
6.1.4	Comparação dos mapas cognitivos.....	139
6.2	CARACTERIZAÇÃO DAS COALIZÕES	142
6.2.1	Coalizão “Liberal”	142
6.2.2	Coalizão “Tecnocrata”.....	144
6.2.3	Coalizão “Bem-Estar Social”	145

6.3 CONTRIBUIÇÕES E CONSIDERAÇÕES	146
7 CONCLUSÃO	149
REFERÊNCIAS	153
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	157
APÊNDICE B - RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS ANALISADOS.....	159
APÊNDICE C - CATEGORIAS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO	161
APÊNDICE D - REDAÇÃO RESUMIDA DOS OBJETIVOS E DAS ALTERNATIVAS	175
APÊNDICE E - REPRESENTAÇÃO NA FORMA DE MATRIZ DOS MAPAS COGNITIVOS CAUSAIS.....	176
APÊNDICE F - FREQUÊNCIA DAS RELAÇÕES CAUSAIS PERCEBIDAS	187
APÊNDICE G - AS FORÇAS DAS RELAÇÕES DOS CONCEITOS	188
APÊNDICE H - NÓS E RELAÇÕES DE CAUSALIDADE SEGUNDO OS MAPAS..	189
APÊNDICE I - QUANTIDADE DE RELAÇÕES DE CAUSALIDADE POR QUANTIDADE DE OCORRÊNCIA.....	190

1 INTRODUÇÃO

O campo de estudo das políticas públicas tenta explicar como e porque os governos fazem ou deixam de fazer algo que repercutirá na vida dos indivíduos, logo a análise de políticas públicas é certamente complexa e desafiadora. Ao longo dos anos foram desenvolvidos alguns modelos explicativos que buscam oferecer referencial analítico para os aspectos fundamentais dos processos de decisão das políticas públicas, de forma a melhorar o entendimento sobre o processo de mudança de política.

Segundo Pierson (2006), a política pública pode ser definida como um conjunto de instituições. Scott (1995) definiu instituição como estruturas cognitivas, normativas e reguladoras que dão estabilidade e sentido ao comportamento social, e ressalta suas características duradouras, simbólicas, resistentes à mudança e transmitidas entre as gerações por manutenção e reprodução.

As alterações dessas regras, formais e informais, são definidas como mudança institucional, quando instituições são criadas ou reinterpretadas. Segundo Streek e Thelen (2005), esse processo de mudança pode ser incremental ou abrupto e apresentar como resultados da mudança a continuidade ou descontinuidade das instituições.

Esse processo de mudança é empreendido por atores capazes de influenciar o contexto institucional por meio de suas preferências e escolhas. Segundo Mahoney e Thelen (2010), o sucesso desses atores em efetuar a mudança institucional depende da sua capacidade de formar coalizões.

Quanto à formação de coalizões, dentre os modelos de análise de políticas públicas disponíveis na literatura destaca-se o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), formulado por Sabatier e Jenkins-Smith nos anos 80, a expressão é traduzida para o português como Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). O ACF está estruturado em torno da noção de que os atores estão organizados em coalizões formadas a partir de crenças comuns, e que atuam em defesa de determinados aspectos da política pública.

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) destaca a importância das ideias, crenças e concepções dos atores a respeito de determinada política pública. Contudo, Jenkins-Smith et al. (2014) ressaltam, a partir dos resultados de algumas aplicações empíricas, a necessidade de redefinir a teoria de formação e manutenção da coalizão, de compreender a estrutura da coalizão e as razões para a deserção e estabilidade ao longo do tempo. Somente as crenças não contam toda a história da mudança da política.

Todavia, os processos de decisão envolvem trocas de favores e permutas, associações e alianças. Indivíduos ou grupos disputam, competindo ou cooperando entre si, com objetivo de satisfazer suas preferências e identidades (MARCH, 2009).

Jenkins-Smith et al. (2014) ressaltam que o grau de conflito, entre os atores ou coalizões, está relacionado as suas percepções quanto ao alcance das ameaças, dos objetivos ou ações de outros atores, às suas crenças acerca de uma política. Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), um dos pressupostos do ACF é que os indivíduos são limitadamente racionais com capacidade limitada para processar estímulos, motivados por sistemas de crenças e propensos a experimentar a *devil shift* (sobrevalorização de seus oponentes).

Diante desse contexto, os processos de mudança de política podem ser percebidos como uma situação-problema com variados graus de conflito e reduzida cooperação e coordenação entre os atores ou as coalizões de um determinado subsistema político, sob influência das crenças, objetivos e alternativas políticas (JENKINS-SMITH et al., 2014; MAHONEY; THELEN, 2010; MARCH, 2009; VIEIRA; GOMES, 2014). Por outro lado, o compartilhamento de crenças, objetivos e alternativas políticas, entre os atores, favorece a cooperação e coordenação.

No tocante às estruturas cognitivas, o ser humano apresenta uma capacidade cognitiva limitada, ou seja, possui limitação para compreender todos os sistemas a seu redor e ou processar todas as informações que recebe (SIMON, 1959). Quanto ao processo de decisão, March (2009) propõe duas representações: a lógica da consequência (as alternativas são avaliadas e selecionadas em termos de preferências e expectativas de consequências futuras) e a lógica da adequação (as alternativas são avaliadas e selecionadas segundo identidades e regras; as preferências e expectativas de consequências influenciam em segundo plano), e ambas estão sujeitas à ambiguidade interpretativa do tomador de decisão.

Já Kahneman (2012) apresenta novos elementos para compreensão dos processos de julgamento e escolha, bem como os tipos de heurísticas e de vieses que condicionam nosso comportamento cotidiano. Define duas formas de pensamento: uma mais rápida, a intuição, e uma mais devagar, a razão, que se articulam e se apoiam. Expõe sobre as diferenças em utilidades do indivíduo para situações de ganho e perda, denominadas Teoria da Perspectiva. E estabelece a existência de dois *eus*: o eu experiencial, aquele que vive a experiência, e o eu recordativo, que usa a lembrança.

Nesse sentido, nas últimas décadas, várias pesquisas que recepcionam algumas das questões expostas por Simon (1959), March (2009) e Kahneman (2012) têm sido realizadas, na área da Pesquisa Operacional (PO), para melhor entender os aspectos cognitivos do ser

humano, com objetivo de apoiar os processos decisórios, individuais ou em grupo, bem como as negociações de conflitos, uma vez que os tradicionais métodos da PO se revelaram, isoladamente, insuficientes para resolução de problemas complexos. Essas metodologias, entre elas os mapas cognitivos, não se caracterizam como métodos de otimização. Na verdade, permitem estruturar os problemas a partir das diferentes percepções dos atores envolvidos (CARDOSO; CLÍMACO; SOUZA, 2004; ALENCAR et al., 2012).

Os métodos de apoio à decisão, geralmente, têm foco na avaliação das alternativas disponíveis, no entanto, segundo Keeney (1992), o foco deve ser dado à forma como essas alternativas são ou podem ser estabelecidas, e a melhor forma de alcançar isso é pensar em valores e objetivos. Já o *Value-Focused Thinking (VFT)* foca nos valores dos tomadores de decisão que podem ser explicitados por meio de objetivos. A criação de melhores alternativas de decisão é um dos principais benefícios desse método que consiste de duas atividades: decidir o que se deseja e então descobrir como alcançá-lo (KEENEY, 1992).

Diante desse contexto, este estudo tem como desafio a resposta à seguinte questão: “como caracterizar as coalizões políticas nos processos de mudança institucional, em um subsistema político, segundo os objetivos declarados, as alternativas políticas e as crenças dos atores?”.

Assim, o objetivo geral deste estudo é caracterizar as coalizões políticas nos processos de mudança institucional em um subsistema político, segundo os objetivos declarados, as alternativas políticas e as crenças dos atores envolvidos.

Como objetivos específicos destacam-se: (1) selecionar um subsistema político em que coalizões de defesa estejam engajadas em um processo de mudança institucional; (2) identificar as mudanças institucionais (objetivos e alternativas políticas) almejadas pelos atores por meio do *Value-Focused Thinking*; (3) identificar as crenças dos atores a partir dos respectivos mapas cognitivos causais; (4) associar os atores em coalizões, no subsistema político, por meio da comparação entre os mapas cognitivos causais; e (5) mensurar o grau de cooperação ou conflito no tocante a determinadas agendas políticas, por meio da comparação entre os mapas cognitivos causais.

Ante o exposto, as principais justificativas para o desenvolvimento desta pesquisa são a necessidade de: (1) refletir a teoria de formação e manutenção da coalizão, de compreender a estrutura da coalizão e as razões para a deserção e estabilidade ao longo do tempo, uma vez que somente as crenças dos atores envolvidos não contam toda a história (JENKINS-SMITH et al., 2014); (2) identificar as percepções dos atores quanto ao alcance das ameaças, dos objetivos ou ações de outros atores, às suas crenças acerca de uma política (JENKINS-

SMITH et al., 2014); e (3) identificar e delimitar de forma clara e precisa a situação-problema em um determinado subsistema político, uma vez que a compreensão da realidade, que não é fácil nem consensual, influencia o desenho e, por conseguinte, a efetividade dos resultados da política pública.

Vale ressaltar que, em 2007, Brenda Dietrich, então presidente da *The Institute for Operations Research and the Management Sciences (Informs)*, a maior sociedade no mundo para os profissionais da área de Pesquisa Operacional, escreveu o artigo *Venture outside the OR comfort zone* no *OR/MS Today*, que incitava a academia norte-americana de PO a sair da zona de conforto e resolver problemas estratégicos complexos, como nas áreas ambiental e da saúde, que não são passíveis de métodos matemáticos (MINGERS, 2011).

Advancement in our scientific understanding and the capabilities of our profession is important, but advances do not immediately translate into increased impact of our profession on the rest of the world. There are numerous areas, where despite clear potential for impact, the use of O.R. is quite limited. Societal issues, such as environmental concerns, disaster preparedness and health care costs, receive limited attention from our profession.

Understanding why O.R. has not been successfully deployed seems worthy of further examination. Is it lack of interest on our part? Do we feel that our comfort zone provides enough work for a profession of our size? Do we consider these domains to be someone else's problem? Are our current methods not effective in these domains? Is there a fundamental difference in the scale or scope of the models needed to support decision-making?(DIETRICH, 2007, p. 1).

O presente estudo pretende contribuir para a análise sobre a formação de coalizões em processos de formulação ou mudança de políticas públicas, por meio da proposição de uma abordagem alternativa para identificação das coalizões de advocacia, indo além da determinação de uma estrutura de crenças, mas também incorporando os objetivos declarados e as alternativas políticas desses atores em um subsistema político, a partir da conjugação de métodos de análise de políticas públicas e da pesquisa operacional.

Para alcançar os objetivos propostos, esta pesquisa utiliza o estudo de caso instrumental da política fiscal brasileira, haja vista as diversas opiniões antagônicas sobre o tema, cujos debates têm se intensificado nos últimos anos. O caso da política fiscal brasileira contempla as premissas dos modelos descritos por Jenkins-Smith et al. (2014) e Thelen (2009), tais como: o subsistema é unidade primária de análise, composto por múltiplos atores com interesses diversos; os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes; e as preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos.

Por fim, no tocante à estrutura deste trabalho, na seção seguinte são apresentados os principais conceitos e modelos que fornecem o suporte teórico para elaboração desta pesquisa.

Na Seção 3, estão descritas as escolhas metodológicas que subsidiaram a elaboração do estudo de caso, além de caracterizar os processos de análise e coleta dos dados. Na quarta seção, é apresentado o histórico e contexto da política fiscal brasileira, desde do período colonial até o ano de 2016. Na Seção 5, descrevem-se os resultados das análises de conteúdo das entrevistas semiestruturadas e identificam-se os objetivos e as alternativas para política fiscal. Na sexta seção, são apresentados e discutidos os resultados da elaboração e comparação dos mapas cognitivos, bem como as possíveis coalizões entre os participantes da pesquisa. Na Seção 7, da conclusão, são consolidados os resultados e as contribuições do estudo, tal como são expostas as limitações deste trabalho e as sugestões para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para alcançar os objetivos, geral e específicos, propostos nesta pesquisa, primeiramente, são expostos os principais conceitos quanto às instituições, às mudanças institucionais e ao *Advocacy Coalition Framework*, em seguida são descritos o *Value-Focused Thinking* e os mapas cognitivos.

Ao final desta seção é apresentada e discutida a abordagem alternativa proposta que conjuga métodos de análise de políticas públicas e da pesquisa operacional e visa ao aprimoramento da análise a respeito de coalizões políticas nos processos de mudança institucional, de um subsistema político, a partir da identificação das crenças, dos objetivos declarados e das alternativas políticas dos atores envolvidos.

2.1 INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A política pública pode ser definida como um conjunto de instituições (PIERSON, 2006). Segundo North (1991), as instituições são restrições humanamente idealizadas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais, e consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade). Já Scott (1995) define instituições como estruturas cognitivas, normativas e reguladoras que, junto com atividades e recursos, provêm estabilidade e sentido ao comportamento social. São duradouras, simbólicas, resistentes à mudança e são transmitidas entre as gerações pela manutenção e reprodução.

Scott (1995) expõe que as instituições são suportadas por três pilares que são igualmente fundamentais: (1) regulador: as instituições estabelecem regras e inspecionam a conformidade, regulando o comportamento; (2) normativo: inclui valores e normas, define objetivos e metas e os caminhos para alcançá-los; e (3) cognitivo: preocupa-se com os processos interpretativos internos dos atores sobre a natureza da realidade social e o compartilhamento dessas percepções.

As instituições foram criadas, ao longo da história, para estabelecer ordem e reduzir a incerteza nas relações comerciais, definem os custos de transação e de produção e, portanto, a rentabilidade e a viabilidade de se envolver em uma atividade econômica. Evoluem incrementalmente, conectando o passado com o presente e o futuro; a história é em grande parte o enredo da evolução institucional em que o desempenho histórico das economias pode ser entendido como uma parte desse enredo. As instituições fornecem a estrutura de

incentivos de uma economia, a forma como essa estrutura evolui, molda o desempenho da economia para o crescimento, estagnação ou declínio (NORTH, 1991).

As alterações dessas normas, procedimentos ou regras são definidas como mudança institucional, quando instituições são criadas ou reinterpretadas. Esse processo de mudança é empreendido por atores capazes de influenciar o contexto institucional por meio de suas preferências e escolhas. Segundo Streek e Thelen (2005), esse processo de mudança pode ser incremental ou abrupto e apresentar como resultados da mudança a continuidade ou descontinuidade das instituições. A Figura 1 apresenta os tipos de mudança institucional segundo esses processos e resultados.

		Resultados da mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processos de mudança	Incremental	<i>Reprodução por adaptação</i>	<i>Transformação gradual</i>
	Abrupta	<i>Sobrevivência e retorno</i>	<i>Ruptura e substituição</i>

Figura 1 - Tipos de mudança institucional: processos e resultados.
Fonte: Adaptado de Streeck e Thelen (2005) (tradução livre).

Segundo Mahoney e Thelen (2010), uma vez criadas, as instituições mudam de forma gradual e lenta ao longo do tempo, e exercem influência no comportamento humano e nos resultados das políticas. No entanto, não se exclui as substituições totais que ocorrem com muito menos frequência. Apesar do lugar de destaque da análise institucional na ciência social contemporânea, a literatura que se acumulou nos fornece pouca orientação quanto aos processos de mudança institucional, ou seja, ainda faltam instrumentos para melhor explicar a evolução gradual das instituições.

A maioria dos estudiosos sobre a mudança institucional aponta que as mudanças abruptas são causadas por choques exógenos, enquanto que as mudanças com base em evoluções endógenas, na maior parte das vezes, se desdobram de forma incremental. Todavia, as mudanças do tipo incremental, muitas vezes, apenas são perceptíveis como mudança quando se considera um período de tempo de análise um pouco mais longo do que é observado na maior parte da literatura (MAHONEY; THELEN, 2010).

Mahoney e Thelen (2010) ressaltam que as principais abordagens para análise institucional (sociológica, escolha racional e histórica) enfrentam dificuldades para explicar a mudança institucional. Consideram a abordagem distributiva de poder para instituições, presente no institucionalismo histórico, bem como considerada por alguns autores do

institucionalismo sociológico e da escolha racional, o propulsor fundamental para a mudança. E argumentam que a mudança institucional, muitas vezes, ocorre quando problemas de interpretação e aplicação das regras vigentes abrem margem para que atores possam implementá-las de novas maneiras. O problema comum em algumas visões teóricas é o foco na estabilidade e nos choques exógenos, que segundo Mahoney e Thelen (2010) não fornece um modelo geral de mudança institucional que permita compreender tanto fontes exógenas como endógenas.

Segundo a abordagem proposta por Mahoney e Thelen (2010), as instituições estão repletas de tensões por causa dos conflitos por recursos que têm consequências distributivas. Instituições proveem distribuição de recursos para determinados tipos de atores e não para outros o que implica em alocações desiguais de recursos, precisamente naquelas instituições que mobilizam recursos significativos e altamente valorizados, como exemplo, a maioria das instituições políticas e econômicas.

Atores com diferentes recursos são normalmente motivados a criarem diferentes tipos de instituições que, na verdade, refletem contribuições relativas dos conflitos entre esses atores diferentemente motivados. Os resultados institucionais não necessariamente refletem as preferências da coalizão dominante, podem ser o resultado do conflito entre as coalizões ou o resultado de “compromissos ambíguos” de um esforço de coordenação entre atores conflitantes (MAHONEY; THELEN, 2010).

Streek e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) definem quatro tipos de mudança institucional: (1) deslocamento (*displacement*), (2) acréscimos em camadas (*layering*), (3) deslizamento (*drift*) e (4) conversão (*conversion*).

O deslocamento está presente quando as regras vigentes são substituídas por novas regras. Esse tipo de mudança compreende as mudanças abruptas, bem como o processo lento e gradual. Nesse último caso, novas instituições são introduzidas e competem diretamente com um conjunto maior de instituições, geralmente são introduzidas pelos atores que eram perdedores no sistema antigo. Se os apoiadores das instituições vigentes no sistema antigo não demonstrarem capacidade de impedir a deserção para as novas regras, o deslocamento gradual pode realizar-se (MAHONEY; THELEN, 2010).

Diferentemente do deslocamento, o acréscimo em camadas não introduz regras totalmente novas, mas sim envolve alterações, revisões ou adições às já existentes. Entretanto, pode trazer uma mudança substancial se alterar a lógica da instituição ou comprometer a reprodução do núcleo original. Geralmente ocorrem quando os contestadores institucionais não têm capacidade para alterar o *status quo*, os apoiadores são capazes de preservar as regras

originais e incapazes de evitar a introdução de alterações e modificações. Em longo prazo, essas pequenas mudanças se acumulam levando a grande mudança (MAHONEY; THELEN, 2010).

Quanto ao deslizamento, as regras permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto. Quando os atores optam em não responder a essas mudanças no contexto, essa inação ou negligência pode causar mudanças no impacto da instituição (MAHONEY; THELEN, 2010).

Já a conversão ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas são aplicadas e interpretadas de outra maneira. Esse *gap* não é devido à negligência, mas sim a atores que exploram a ambiguidade inerente das instituições, a incidência das regras é alterada por meio da sua reinterpretação para novos objetivos, funções ou propósitos. Esse redirecionamento acontece quando os opositores não têm a capacidade de destruir a instituição e são capazes de explorar as ambiguidades inerentes à instituição (MAHONEY; THELEN, 2010).

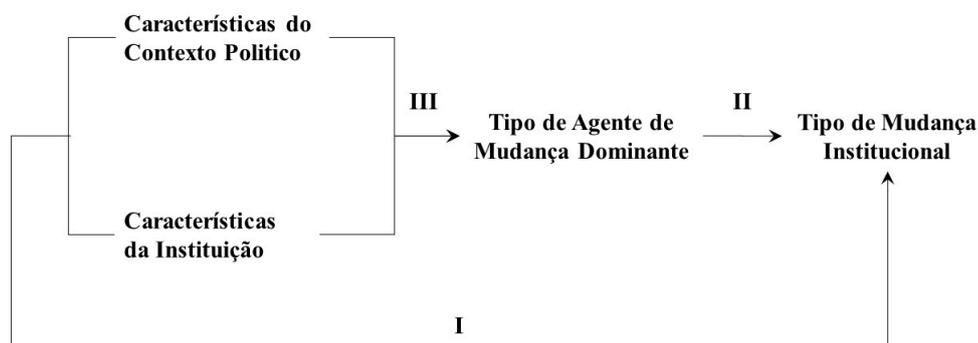


Figura 2 - Modelo conceitual para explicar as formas de mudança institucional.
Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010) (tradução livre).

Mahoney e Thelen (2010) apresentam quadro conceitual, Figura 2, para identificar e explicar os tipos de mudança institucional, no entanto a abordagem proposta não especifica como desencadeiam os diferentes modos de mudança institucional, bem como não incorpora explicação por que um tipo de mudança ocorre em vez de outro.

Segundo a abordagem proposta, características do contexto político e da instituição em questão guiam o tipo de mudança institucional esperada, uma vez que essas características moldam o tipo de agente de mudança dominante, propenso a emergir e prosperar em contexto institucional específico, e os tipos de estratégias que esse agente está susceptível a seguir para

efetuar a mudança (MAHONEY; THELEN, 2010). De acordo com a Figura 2, o modelo conceitual apresenta três relações (I, II e III).

Quanto à relação I, Mahoney e Thelen (2010) expõem que a questão-chave é a forma de conceituar as dimensões das instituições e do contexto político que melhor explicam as variações nos modos de mudança institucional. Para tanto, duas questões devem ser observadas: (1) o contexto político admite possibilidades de veto fracas ou fortes aos defensores do *status quo*?; e (2) a instituição-alvo admite discricionariedade na interpretação ou aplicação de suas regras? Logo, as diferentes possibilidades de veto e da extensão de discricionariedade na interpretação ou aplicação de suas regras estão associadas com diferentes modos de mudança institucional. As respostas a essas duas perguntas produzem o espaço analítico representado na Figura 3.

		Características da instituição-alvo quanto ao grau de discricionariedade na interpretação ou aplicação de suas regras	
		Baixo	Alto
Características do contexto político quanto à possibilidade de veto	Forte	<i>Acréscimos em camadas</i>	<i>Deslizamento</i>
	Fraca	<i>Deslocamento</i>	<i>Conversão</i>

Figura 3 - Espaço analítico segundo os tipos de mudança institucional.
Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010) (tradução livre).

No tocante à relação II, segundo Mahoney e Thelen (2010), cada tipo de agente de mudança está associado a um modo de mudança institucional, bem como a uma estratégia para efetuar tal mudança, ou seja, a identificação dos agentes de mudança define a sua atuação. O modelo conceitual vai além da dicotomia entre atores vencedores e perdedores, e separa os comportamentos de curto prazo dos atores de seus objetivos de longo prazo. Os agentes de mudança são definidos a partir de duas questões: (1) o ator busca preservar as regras institucionais existentes?; e (2) o ator conforma-se com as regras institucionais?

Mahoney e Thelen (2010) apresentam uma classificação desses atores, que vêm a ser os agentes da mudança: (1) os insurgentes (*insurrectionaries*), (2) os simbióticos (*sybionts*) (parasitas ou mutualísticos), (3) os subversivos (*subversives*) e (4) os oportunistas (*opportunists*).

Os insurgentes buscam eliminar as instituições ou as regras existentes, mobilizam-se de forma ativa e visível, rejeitam o *status quo* e comumente não respeitam as regras. Esses agentes surgem quando grupos de pessoas são prejudicadas por várias instituições que se

reforçam mutuamente e seu objetivo é o rápido deslocamento das instituições. Quando os insurgentes prevalecem nos conflitos, tem-se períodos de conjuntura crítica que leva a rápida derrubada do *status quo* institucional em favor novas regras. No entanto, se o deslocamento ocorre de forma gradual, é provável que os insurgentes não tenham capacidade de realizar as mudanças tão rápido quanto eles gostariam (MAHONEY; THELEN, 2010).

Os simbióticos, parasitas ou mutualistas, prosperam em instituições que não são de sua própria autoria. Os parasitas exploram a instituição em busca do atendimento dos seus próprios interesses, mas realizam ações que contrariam o propósito da instituição. No entanto, dependem da existência e eficácia da instituição para alcançar seus interesses, comprometendo-se assim a mais longo prazo. Prosperaram em ambientes onde as expectativas sobre a conformidade institucional são elevadas, mas a capacidade real de se fazer cumprir essas expectativas é limitada. Não persistirão se os apoiadores institucionais forem capazes de reforçar as instituições para corrigir essas lacunas em conformidade. Como resultado, os parasitas são associados ao deslizamento ou à negligência de manutenção institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).

Já os simbióticos mutualísticos também exploram as regras, utilizando-as em novas maneiras em busca de promover seus próprios interesses. Contudo, suas ações não comprometem a eficiência das regras nem a sobrevivência da instituição. Em contraste com os parasitas, geralmente contribuem para a robustez das instituições, ampliando a coalizão de apoio no qual a instituição se baseia (MAHONEY; THELEN, 2010).

Os subversivos buscam o deslocamento da instituição, mas eles próprios não quebram as regras e disfarçam sua preferência pela mudança institucional. Podem até parecer apoiadores, mas aguardam o momento propício para se mover ativamente para uma postura de oposição. Enquanto aguardam essa oportunidade, podem incentivar mudanças institucionais propondo novas regras aos poucos e mantendo as anteriores, mudando o impacto das regras originais. Assim, os subversivos são associados ao acréscimo em camadas em que novos elementos institucionais são introduzidos aos antigos, mas, dependendo do contexto político-institucional, também podem incentivar o deslizamento institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).

Por fim, os oportunistas têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional. Não buscam ativamente a preservação das instituições, mas como se opor ao *status quo* institucional tem alto custo, também não tentam mudar as regras. Agem conforme a situação, flexibilizam suas opiniões ao sabor das conveniências e usam o sistema de forma a tirar proveito de todas as possibilidades dentro do sistema vigente para atingir seus objetivos. Os

oportunistas muitas vezes se envolvem em estratégias de conversão (MAHONEY; THELEN, 2010).

Mahoney e Thelen (2010) estabelecem relação entre certos tipos de atores e modos de mudança: (1) os insurgentes buscam o deslocamento rápido, mas se contentam com deslocamento gradual; (2) os simbióticos procuram preservar o *status quo* institucional, mas sua atuação parasita causa deslizamento institucional; (3) os subversivos buscam deslocamento, mas muitas vezes trabalham no curto prazo, em favor do acréscimo em camadas; e (4) os oportunistas aguardam e observam, mas quando convém aos seus interesses buscam a conversão.

Quanto à relação III, Mahoney e Thelen (2010) apresentam proposições gerais sobre os tipos de ambiente em que os diferentes agentes da mudança emergem e prosperam. Os insurgentes emergem em qualquer ambiente, mas são mais propensos a prosperar em ambientes caracterizados por baixo grau de discricionariedade na interpretação e execução da instituição e fracas possibilidades de veto. Já os simbióticos parasitas se desenvolvem em ambientes caracterizados por fortes possibilidades de veto e alto grau de discricionariedade. Os subversivos tendem a surgir e prosperar em contextos de fortes possibilidades de veto e pouca oportunidade de interpretação da regra que tornam difícil para os atores da oposição romper abertamente ou desviar-se das regras de uma instituição. Por fim, os oportunistas são mais propensos em ambientes onde há alta discricionariedade na forma como as instituições são interpretadas e há poucos atores com poder de veto para evitar a mudança institucional. A Figura 4 sintetiza a relação III.

		Características da instituição-alvo quanto ao grau de discricionariedade na interpretação ou aplicação de suas regras	
		Baixo	Alto
Características do contexto político quanto à possibilidade de veto	Forte	<i>Subversivos (Acréscimos em camadas)</i>	<i>Parasitas Simbióticos (Deslizamento)</i>
	Fraca	<i>Insurgentes (Deslocamento)</i>	<i>Oportunistas (Conversão)</i>

Figura 4 - Espaço analítico segundo os tipos de agente de mudança institucional.
Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010) (tradução livre).

Segundo Mahoney e Thelen (2010), os sucessos dos vários tipos de agente em efetuar a mudança institucional dependem da sua capacidade de formar coalizões. Embora as coalizões sejam formadas para uma questão em particular, é possível generalizar como os diferentes

agentes da mudança podem ou não formar alianças com aqueles que se beneficiam ou não das regras existentes (MAHONEY; THELEN, 2010).

O Quadro 1 apresenta a lógica das alianças entre cada tipo de agente e os defensores ou desafiadores das regras vigentes. Todavia, para alinhamento das expectativas do leitor, é importante esclarecer que não é objeto deste estudo a categorização, segundo a tipologia de agentes apresentada por Mahoney e Thelen (2010), dos participantes desta pesquisa, que se dispuseram em compartilhar suas opiniões e percepções quanto à política fiscal brasileira, imprescindíveis para a realização deste trabalho.

Quadro 1- Alinhamentos dos agentes de mudança

Tipos de agentes de mudança	Aliam-se com os apoiadores institucionais	Aliam-se com os opositores institucionais
Insurgentes	Não	Sim
Simbióticos	Sim	Não
Subversivos	Não	Não
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010) (tradução livre).

Em relação à formação de coalizões, entre os modelos de análise de políticas públicas disponíveis na literatura destaca-se o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, formulado por Sabatier e Jenkins-Smith nos anos 1980.

Por fim, Mahoney e Thelen (2010) sugerem a utilização da abordagem proposta, a análise da mudança institucional em casos individuais ou em séries de casos, bem como propõem a aplicação a casos concretos com vistas ao refinamento dos conceitos e proposições apresentadas. Apesar da abordagem ter sido construída a partir das ideias desenvolvidas no institucionalismo histórico, podem ser exploradas por institucionalistas sociológicos e da escolha racional.

2.2 FORMAÇÃO DE COALIZÕES POLÍTICAS

No tocante à formação de coalizões, entre os modelos de análise de políticas públicas disponíveis na literatura destaca-se o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, idealizado no início dos anos 1980, após passagem de Sabatier pela *University of Bielefeld*, na Alemanha, onde interagiu com diversos pesquisadores nas áreas de políticas públicas, análise institucional e racionalidade, em especial com Vincent Ostrom, Elinor Ostrom, Benny Hjern, Ken Hanf, Martin Shubik e Hugh Heclo. A partir dessas experiências, Sabatier inicia seu programa de pesquisas que sintetizava aspectos das abordagens *top-down* e *bottom-up* de

implementação de políticas públicas e integrava o pensamento contemporâneo sobre aprendizagem e mudança de políticas (JENKINS-SMITH et al., 2014).

2.2.1 Origens, fundamentos e evolução do ACF

Em 1983, Sabatier e Jenkins-Smith se encontraram e compartilharam entendimentos similares quanto ao processo político que resultaria na formulação do ACF, em especial o uso da análise de política e sistema de crenças, os quais combinaram a conceituação teórica abstrata de Sabatier à experiência trazida pelos trabalhos empíricos de Jenkins-Smith, especialmente durante diferentes níveis de conflitos. A formulação do ACF também foi influenciada pelas contribuições de Kuhn e Lakatos, de que um programa de pesquisa robusto é o que consegue evoluir a partir de um núcleo central de proposições imutáveis, *protective belt* (cinturão de proteção), adaptando-se por meio da revisão e adição de conceitos e hipóteses ao longo do tempo (JENKINS-SMITH et al., 2014).

As publicações sobre ACF iniciam com Sabatier (1986), no qual o ACF é descrito como uma síntese dos modelos *top-down* e *bottom-up* de políticas públicas, e a lógica teórica do *framework* se expande, nos últimos 30 anos, a partir de revisões e modificações (JENKINS-SMITH et al., 2014). Contudo, o ACF ganhou notoriedade, em 1988, com a publicação de uma edição dedicada da revista *Policy Sciences*. Nessa publicação, Sabatier estabelece o subsistema como unidade de análise e descreve a estrutura de crenças que baliza a formação das coalizões de defesa, com destaque para o efeito da aprendizagem no processo de mudança das políticas públicas.

Nessa mesma edição, Jenkins-Smith discute o papel da análise política dentro da lógica de subsistema do ACF. Em 1993, os fundadores do método, Sabatier e Jenkins-Smith, publicam a primeira consolidação do desenvolvimento conceitual e teórico que sustenta o ACF e expõem nuances do quadro analítico, abordando questões como *policy brokers* e jurisdições hierárquicas superiores e coalizões exploradoras, além de apresentarem aplicações empíricas (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Jenkins-Smith et al. (2014) categorizam as evoluções do ACF em quatro diferentes áreas de ajuste: (1) modificação e adição de hipóteses; (2) modificação e esclarecimento de conceitos; (3) adição de conceitos; e (4) esclarecimento do *framework* e da ênfase teórica. Entre essas quatro diferentes áreas acerca das evoluções do ACF, esta pesquisa poderia ser enquadrada na área de adição de conceitos.

2.2.2 ACF como um *framework*

Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), um *framework* é melhor descrito pelos seus pressupostos, escopo e categorias básicas de conceitos e relações para responder a questões de pesquisa.

O ACF apresenta os seguintes pressupostos: (1) o subsistema político é a unidade primária de análise para entender o processo político; (2) o conjunto de atores de um subsistema relevante inclui qualquer pessoa que tente regularmente influenciar os assuntos desse subsistema; (3) os indivíduos são racionalmente limitados em sua capacidade para processar estímulos, motivados por sistemas de crenças e propensos a experimentar a “*devil shift*” (sobrevalorização de seus oponentes); (4) os subsistemas são simplificados por agregação de atores em uma ou mais coalizões; (5) políticas e programas incorporam teorias implícitas que refletem as crenças traduzidas de uma ou mais coalizões; (6) informação científica e técnica é importante para a compreensão dos assuntos de um subsistema; e (7) os pesquisadores devem adotar uma perspectiva de longo prazo (por exemplo, dez anos ou mais) para entender os processos políticos e a mudança (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Um dos aspectos centrais da construção conceitual do ACF é a estrutura de crenças que define as coalizões. O sistema de crenças dos atores e coalizões, derivado da descrição de Lakatos acerca da mudança na teoria científica, foi concebido segundo o grau de resistência a mudança por parte dos atores: (1) *deep core beliefs* (crenças centrais profundas), mais estáveis com postulados normativos e ontológicos fundamentais; (2) *policy core beliefs* (crenças centrais políticas), resistentes às mudanças, mas mais suscetíveis a verificação e refutação em novas experiências do que as *deep core beliefs*; e (3) *secondary beliefs* (crenças secundárias), tendem a mudar mais com o passar do tempo (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Quanto ao escopo, um *framework* fornece um conjunto de perguntas gerais sobre o processo político e ajuda o analista a respondê-las. O escopo tradicional do ACF inclui questões que envolvem coalizões, aprendizagem e mudança de política. Como sugerem os pressupostos, o *framework* é mais útil para a compreensão de situações com elevado grau de conflito envolvendo coalizões, aprendizagem e mudança de política no nível do subsistema político em análise (JENKINS-SMITH et al., 2014).

No tocante aos conceitos gerais e relações, Jenkins-Smith et al. (2014) identificam as categorias de conceitos e como eles se relacionam por meio de um fluxograma, apresentado na Figura 5, baseado no texto de Sabatier e Weible (2007), que descreve o processo político no ACF. O diagrama traz cinco elementos centrais: (1) parâmetros relativamente estáveis, (2)

eventos externos ao subsistema, (3) estruturas de oportunidade de longo prazo, (4) restrições e recursos dos atores do subsistema no curto prazo, e (5) o subsistema de políticas.

O subsistema da política é representado e ilustrado por duas coalizões concorrentes que representam as crenças e os recursos de seus atores. Essas coalizões usam várias estratégias para influenciar as decisões das autoridades governamentais que influenciam as regras institucionais, os *outputs* da política e, eventualmente, os resultados das políticas. Essas decisões não só realimentam o subsistema da política, mas também podem afetar os assuntos externos ao subsistema (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Uma categoria de variáveis inclui parâmetros relativamente estáveis, que são as estruturas sociais, culturais, econômicas, físicas e institucionais básicas que integram um subsistema. Alguns conceitos relativos a esses parâmetros são melhores conceituados como externos ao subsistema, como a estrutura constitucional básica do sistema político, enquanto outros podem estar no interior do subsistema, como as condições físicas do subsistema. A segunda categoria de variáveis consiste de eventos externos dinâmicos, que inclui recursos externos relevantes para o subsistema e a propensão à mudança (JENKINS-SMITH et al., 2014).

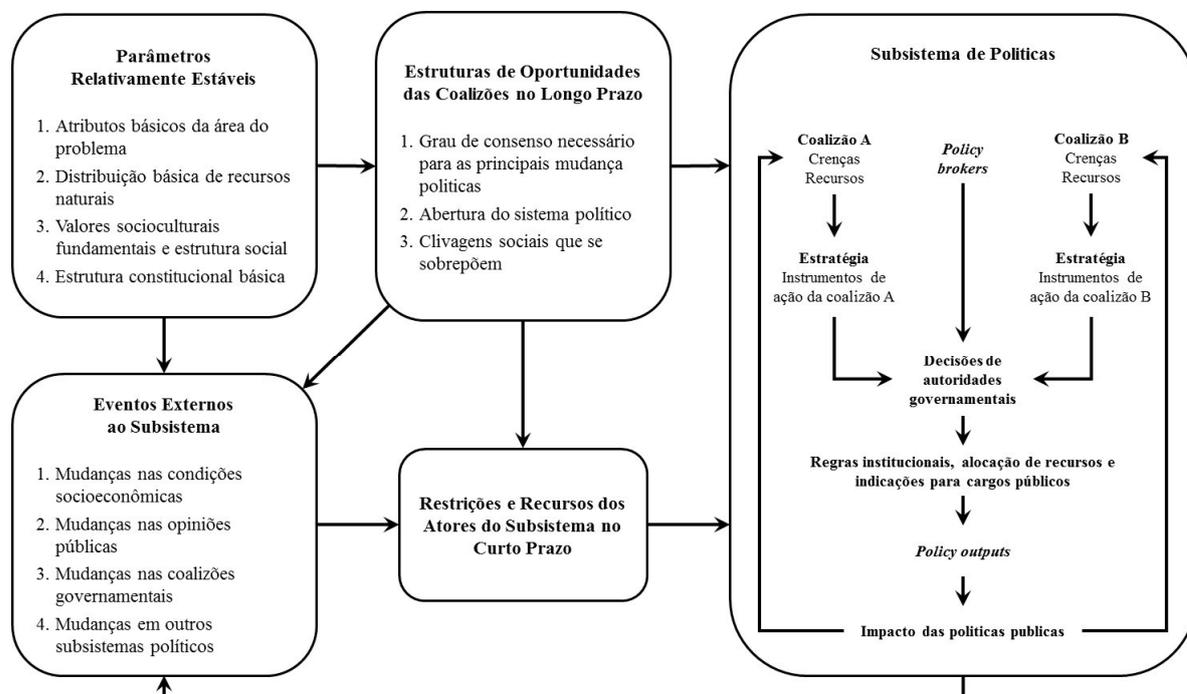


Figura 5 - Diagrama do ACF.

Fonte: Adaptado de Sabatier e Weible (2007) e Jenkins-Smith et al. (2014) (tradução livre).

Entre os parâmetros relativamente estáveis e um subsistema de política, há uma categoria intermediária de conceitos sobre a natureza das estruturas de oportunidade de coalizão de longo prazo que estabelecem o grau de consenso necessário para a grande mudança política, a abertura do sistema político e uma sobreposição de clivagens sociais (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Essencialmente, estruturas de oportunidades das coalizões no longo prazo são alguns dos importantes subprodutos dos parâmetros relativamente estáveis no subsistema político. Entre eventos externos e subsistemas de política estão as restrições de curto prazo e os recursos dos atores do subsistema, isso significa que as mudanças fora do subsistema proporcionam oportunidades de curto prazo a serem exploradas pelas coalizões (JENKINS-SMITH et al., 2014). Essas relações podem ser observadas na Figura 5.

2.2.3 Coalizões, aprendizado e mudança de política

Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), coalizões de defesa são definidas por atores que compartilham crenças fundamentais da política as quais coordenam as ações de forma não trivial para influenciar um subsistema de política. Jenkins-Smith et al. (2014) destacam cinco hipóteses sobre coalizão de defesa: (1) nas principais controvérsias, no âmbito de um subsistema de política, quando as crenças fundamentais estão em disputa, o alinhamento de aliados e adversários tende a ser bastante estável ao longo do período de uma década ou mais; (2) atores no âmbito de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial sobre questões relacionadas com o núcleo político, e menos em relação a aspectos instrumentais; (3) um ator (ou coalizão) desiste de aspectos secundários de seu sistema de crenças antes de reconhecer fraquezas no núcleo político (*policy core*); (4) no âmbito de uma coalizão, as agências administrativas normalmente defendem posições mais moderadas do que os seus aliados de grupos de interesse; e (5) atores de grupos ideológicos são mais limitados em sua expressão de crenças e posições políticas do que atores de grupos materiais.

O aprendizado político está associado a mudanças nos sistemas de crenças dos membros da coalizão, que incluem não só a compreensão de um problema e soluções associadas, mas também o uso de estratégias políticas para alcançar os objetivos (JENKINS-SMITH et al., 2014). Jenkins-Smith et al. (2014) expõem cinco hipóteses acerca do aprendizado político: (1) aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um grau intermediário de conflito informado entre duas coalizões; (2) aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar, e (b) dominado por normas

profissionais; (3) problemas, para os quais existem dados quantitativos aceitáveis e teorias, são mais conducentes ao aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes; (4) problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes ao aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente sociais ou políticos, porque, no primeiro caso, muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e porque experiências controladas são mais factíveis; e (5) e mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela poder ter impactos importantes na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos agentes de políticas.

Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), um dos objetivos do ACF é contribuir para a compreensão da mudança e estabilidade da política, o que tem sido objeto de pesquisas empíricas. A partir dessas pesquisas, tem-se hoje um conhecimento mais detalhado sobre a natureza e as causas da mudança da política intra e intersubsistemas de política do que algumas décadas atrás. No tocante à mudança da política, Jenkins-Smith et al. (2014) apresentam duas hipóteses: (1) perturbações significativas externas ao subsistema, perturbações significativas internas ao subsistema, aprendizado político, acordos negociados, ou algumas combinações desses, são necessárias, mas não suficiente, fontes de mudança nos atributos fundamentais da política de um programa governamental; e (2) os atributos fundamentais da política de um programa governamental, em uma jurisdição específica, não serão significativamente revisados enquanto a coalizão de defesa que instituiu o programa permanecer no poder – exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

É importante ressaltar que esta pesquisa não tem como objetivo testar as hipóteses do *Advocacy Coalition Framework (ACF)* formuladas por Sabatier e colaboradores.

2.2.4 As barganhas e a formação de coalizões

Todavia, os processos de decisão envolvem trocas de favores e permutas, associações e alianças. Indivíduos ou grupos disputam, competindo ou cooperando entre si, com objetivo de satisfazer suas preferências e identidades (MARCH, 2009).

Segundo March (2009), a maioria das teorias sobre formação de coalizões pressupõe que atores individuais entram em coalizões que satisfaçam suas preferências e materializem suas identidades. Nesse processo, duas decisões devem ser tomadas: (1) quem fará parte da coalizão; e (2) como os ganhos serão distribuídos entre os membros da coalizão.

Nesse sentido, atores racionais buscam pertencer a uma coalizão vitoriosa, mas não desejam ter aliados demais, uma vez que cada aliado exigirá sua cota nos ganhos da coalizão. Em outras palavras, buscam pertencer à coalizão vitoriosa mínima que maximizará os ganhos individuais. Já os atores que se baseiam em regras, buscarão coalizões e distribuições que satisfaçam as normas de comportamento adequado que aceitam e adotam (MARCH, 2009).

No entanto, March (2009) ressalta que o processo de decisão, frequentemente, envolve a construção de uma decisão política, como editar uma legislação ou a formulação de uma política pública. Nesses contextos, as demandas dos membros da coalizão não são estritamente opostas, podendo ser complementares.

March (2009) ilustra por meio de dois casos extremos a importância da complementaridade de demandas para a formação de políticas: (1) congruência, membros da coalizão desejam políticas que se apoiam mutuamente, logo indivíduos com identidades congruentes formam coalizões mais facilmente que outros com identidades incongruentes; (2) indiferença mútua, dois indivíduos que são mutuamente indiferentes às suas demandas podem formar uma coalizão que satisfaça a ambos.

Segundo March (2009), a complementaridade é uma característica essencial para formação de coalizões por meio de troca de favores políticos, esse é um tipo coalizão de indivíduos ou grupos cujos membros, em grande parte, são indiferentes às demandas uns dos outros. Essas coalizões são atraentes em contextos em que indivíduos têm crenças fortes em algumas questões e bem menos fortes na maioria das outras. E são encontradas não apenas nos parlamentos, mas também em empresas comerciais, organizações militares e universidades.

Entretanto, March (2009) ressalta que as trocas de favores não parecem ocorrer tão frequentemente quanto seria de esperar considerando as vantagens que oferecem as coalizões. Segundo March (2009), uma das razões é que essas trocas exigem tolerância em relação às diferenças.

March (2009) também enumera alguns problemas na organização de coalizões baseadas em indiferença mútua: (1) descoberta de parceiros, a maioria das pessoas acha mais fácil identificar indivíduos com os quais concordam ou discordam do que pessoas que lhes são indiferentes; (2) organização, coalizões de pessoas mutuamente indiferentes, que não falam a mesma língua ou compartilham as mesmas expectativas, não surgem naturalmente da interação social, são confusas não apenas para os observadores, mas para os próprios membros; (3) confiança, são difíceis de assegurar trocas de favores cujos acordos exigem permutas ao longo do tempo, uma vez que os mecanismos para garantir os acordos são fracos;

e (4) falsificação estratégica, a lógica da troca de favores suscita a falsificação de preferências e identidades, a fim de alcançar a troca de favores sobre uma primeira questão, o indivíduo dissimula indiferença sobre uma segunda questão.

Essas dificuldades não impedem a troca de favores em alianças políticas, no entanto sugerem possíveis motivos pelos quais algumas coalizões, que oferecem as mais altas taxas de recompensas, apresentam dificuldades de organização e sustentação. Assim, como é difícil a obtenção simultânea da indiferença mútua e da cooperação mútua, as coalizões vitoriosas tendem a ser aquelas com menor coesão interna, já as coalizões mais convergentes nas suas crenças internas tendem a ter dificuldades em obter apoio suficiente para vencer (MARCH, 2009). Cria-se, assim, um paradoxo.

2.2.5 Aplicações do ACF e agenda de pesquisa

Na mais recente compilação sobre o ACF, Jenkins-Smith et al. (2014) analisaram mais de 200 aplicações do ACF, entre os anos de 1987 e 2013. O ACF se expandiu em alcance e profundidade, englobando novas áreas temáticas, além das originalmente utilizadas, meio ambiente e energia, bem como aplicado em diversas regiões do mundo. Entre as áreas temáticas mais estudadas destacam-se: meio ambiente, saúde, economia e social, quase 60% dos estudos versaram sobre meio ambiente. Regionalmente, aproximadamente 90% dos estudos concentraram-se na América do Norte, Europa e Ásia (respectivamente, 42%, 42% e 7%) (JENKINS-SMITH et al., 2014). Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), ao longo da existência do ACF foram desenvolvidas frutíferas pesquisas sobre: coalizões, aprendizagem e mudança de política.

No Brasil, Capelari, Araújo e Calmon (2015) fazem um balanço das pesquisas nacionais que teve como objetivo levantar, entre os anos 2000 e 2013, as teses e dissertações brasileiras que utilizaram o ACF como modelo teórico principal de análise e mudança de políticas públicas. O referido artigo identificou 19 teses e dissertações. Segundo Capelari et al. (2015), o ACF ganhou espaço no Brasil a partir de 2006, sendo aplicado predominantemente na política ambiental e energética, por meio de abordagens qualitativas. Entretanto, Capelari et al. (2015) consideram que a pouca quantidade de trabalhos realizados pela academia brasileira representa mais o início da construção de um campo voltado para a análise de políticas públicas do que necessariamente uma desvalorização do ACF, haja vista o crescente número de trabalhos encontrados a partir de 2006.

Para o avanço da teoria, Jenkins-Smith et al. (2014) apresentam uma agenda para pesquisas futuras sobre ACF: (1) repensar o sistema de crenças; (2) avançar as teorias e

medidas de aprendizagem; (3) refinar as teorias de formação e manutenção de coalizão; (4) desenvolver uma hierarquia para recursos de coalizão; (5) estudar as arenas e os fóruns dentro dos subsistemas de política; (6) utilizar o ACF para pesquisa comparativa de políticas públicas; (7) focar nos tipos de atores da coalizão, incluindo atores principal e auxiliar, agentes e empreendedores de políticas; (8) expandir o entendimento de ciência e análise política no processo político; e (9) estabelecer abordagens comuns para a aplicação do *framework* enquanto se adapta o *framework* para responder a perguntas em contexto particular.

2.3 AS ESTRUTURAS COGNITIVAS E OS PROCESSOS DE DECISÃO EM CONTEXTOS POLÍTICOS

As primeiras seções do referencial teórico concatenam as ideias que suscitaram a pergunta de pesquisa deste trabalho: “como caracterizar as coalizões políticas nos processos de mudança institucional, em um subsistema político, segundo os objetivos declarados, as alternativas políticas e as crenças dos atores?”. Inicialmente, definem-se as políticas públicas como um conjunto de instituições (PIERSON, 2006), em seguida, descreve-se que as tentativas de alterações dessas instituições ou regras, formais e informais, as mudanças institucionais, são empreendidas por atores cujo sucesso depende da sua capacidade de formar coalizões (MAHONEY; THELEN, 2010).

Essas coalizões políticas são formadas a partir de crenças comuns, e que atuam em defesa de determinados aspectos da política pública (JENKINS-SMITH et al., 2014). Ainda, no tocante à formação das coalizões, March (2009) introduz o conceito de complementaridade, uma característica essencial para formação de coalizões por meio de troca de favores políticos.

Todavia, Jenkins-Smith et al. (2014) ressaltam a necessidade de repensar a teoria de formação e manutenção da coalizão, pois somente as crenças não contam toda a história da mudança de política, bem como destacam que o grau de conflito, entre os atores ou coalizões, está relacionado às percepções dos atores quanto ao alcance das ameaças, dos objetivos ou ações de outros atores, às suas crenças acerca de uma política.

Um dos pressupostos do ACF é que os indivíduos são limitadamente racionais com capacidade limitada para processar estímulos, motivados por sistemas de crenças e propensos a experimentar a *devil shift*. O precursor da inserção da racionalidade limitada nos estudos organizacionais foi o economista norte-americano Herbert Simon.

A partir de estudos empíricos, Simon (1959) refuta os pressupostos da teoria econômica clássica de mercados com concorrência perfeita e agentes racionais. Essa é uma teoria dedutiva que requer quase nenhum contato com dados empíricos uma vez que seus pressupostos são aceitos. Para Simon (1959), a economia clássica não precisa de uma teoria do comportamento humano, uma vez que ela quer saber como as pessoas devem se comportar e não como elas realmente se comportam.

Segundo Simon (1959), para melhor entendimento dos processos reais de tomada de decisões pelos agentes econômicos, noções de comportamento adaptativo e satisfação, elaborados em grande parte na psicologia, estão desafiando os pressupostos da teoria econômica clássica. Simon (1959) também destaca a crescente preocupação dos pesquisadores com a negociação e a formação das expectativas, elementos comuns a muitos processos de tomada de decisão.

Segundo a teoria clássica, o decisor escolhe entre alternativas fixas e conhecidas, cada uma está ligada a consequências conhecidas (*Alternative-Focused Tinking*), mas para Simon (1959), quando a percepção e a cognição interveem entre o decisor e seu ambiente objetivo, esse modelo revela-se não adequado. Simon (1959) expõe que precisamos de um modelo de processo de escolha o qual reconheça que as alternativas não são dadas, mas devam ser estabelecidas. Keeney (1996) propõe o método *Value-Focused Tinking* que foca nos valores do decisor, os quais podem levar à criação de novas alternativas, além das já existentes.

Simon (1959) ressalta que o ambiente percebido pelo decisor é diferente do ambiente real, uma vez que o ser humano apresenta uma capacidade cognitiva limitada, ou seja, possui limitação para compreender todos os sistemas a seu redor e ou processar todas as informações que recebe.

Dando continuidade aos estudos sobre julgamentos e tomada de decisão, Tversky e Kahneman (1974) descrevem os atalhos simplificadores do pensamento intuitivo e explicam vieses como manifestações dessas heurísticas. Três heurísticas são descritas: (1) representatividade, empregada quando se pede para alguém julgar a probabilidade de que um objeto ou evento pertença a uma determinada classe ou processo; (2) disponibilidade de ocorrências ou situações, muito utilizada quando se pede às pessoas para estimar a frequência de uma classe ou a probabilidade de um evento particular; e (3) ajuste a partir de uma âncora, normalmente empregado na previsão numérica quando um valor relevante se encontra disponível.

Segundo Tversky e Kahneman (1974), essas heurísticas, apesar de econômicas e eficazes, levam a erros sistemáticos e previsíveis, e uma melhor compreensão delas e dos

vieses possibilitaria melhora dos julgamentos e das tomadas de decisão em situação de incerteza.

Kahneman e Tversky (1976) criticam a teoria da utilidade esperada como um modelo descritivo de tomada de decisões sobre riscos, argumentam que em escolhas que envolvem risco, os agentes demonstram padrões de comportamento inconsistentes com os princípios básicos da teoria da utilidade, e propõem uma teoria da escolha alternativa, chamada de Teoria da Perspectiva. Segundo Kahneman e Tversky (1976), os indivíduos tendem a valorizar os resultados que são obtidos com certeza, em comparação com os que são meramente prováveis. Essa tendência, chamada de efeito certeza, contribui para a aversão ao risco em escolhas que envolvem ganhos certos e para propensão ao risco em escolhas que envolvem certeza de perdas.

Kahneman (2012) apresenta novos elementos para compreensão dos processos de julgamento e escolha, bem como os tipos de heurísticas e de vieses que condicionam nosso comportamento cotidiano: (1) define duas formas de pensamento: uma mais rápida, a intuição, e uma mais devagar, a razão, que se articulam e se apoiam, chamadas respectivamente de Sistema 1 e Sistema 2; e (2) estabelece a existência de dois *eus*: o eu experiencial, aquele que vive a experiência, e o eu recordativo, que usa a lembrança.

Segundo Kahneman (2012), o Sistema 1 opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário, já o Sistema 2 aloca atenção às atividades mentais laboriosas, decide o que pensar e o que fazer a respeito de algo. O Sistema 1 gera continuamente sugestões para o 2 (impressões, intuições e sentimentos), que se endossadas tornam-se crenças, e os impulsos se tornam ações voluntárias. Na maior parte do tempo, o Sistema 2 adota as sugestões do 1 com pouca ou nenhuma modificação. Mas quando o Sistema 1 não oferece uma resposta, ele recorre ao 2 para fornecer um processamento mais detalhado.

No entanto, Kahneman (2012) expõe que a divisão de trabalho entre os Sistemas 1 e 2 é eficiente, o que minimiza o esforço e otimiza o desempenho. Esse arranjo funciona bem na maior parte do tempo, uma vez que os modelos de situações do Sistema 1 são precisos, suas reações iniciais a desafios são rápidas e normalmente apropriadas. Entretanto, o Sistema 1 possui vieses e pode cometer erros sistemáticos em circunstâncias específicas. Outra limitação é que ele não pode ser desligado.

Kahneman (2012) apresenta o conceito de ilusões cognitivas. Como o Sistema 1 opera automaticamente e não pode ser desligado, erros do pensamento intuitivo muitas vezes são difíceis de prevenir, uma vez que os vieses nem sempre podem ser evitados. Nesse sentido,

como o Sistema 2 é vagaroso e ineficiente demais para substituir o Sistema 1 em decisões rotineiras, Kahneman (2012) sugere que aprendamos a reconhecer situações em que os enganos são prováveis e esforcemo-nos para evitá-los quando há muita coisa em jogo.

Quanto à existência dos dois *eus*, Kahneman (2012) ressalta as possíveis discrepâncias entre utilidade experimentada, valor da experiência, e a utilidade de decisão, desejabilidade. E sugere que em alguns casos a decisão deva ser avaliada segundo a utilidade experimentada. A confusão pelo indivíduo do que seja experiência e lembrança de um episódio é uma ilusão cognitiva convincente, essa substituição nos faz acreditar que uma experiência passada possa ser arruinada. Segundo Kahneman (2012), as decisões são moldadas pelas lembranças, o eu experiencial não tem voz, o eu recordativo às vezes está errado, mas é ele quem toma a decisão.

No tocante aos processos de decisão que envolvem múltiplos atores, esses foram objeto dos estudos de March (2009). Quanto aos processos de decisão, March (2009) propõe duas representações: a lógica da consequência, na qual as alternativas são avaliadas e selecionadas em termos de preferências e expectativas de consequências futuras, e a lógica da adequação em que as alternativas são avaliadas e selecionadas segundo identidades e regras, as preferências e expectativas de consequências influenciam em segundo plano, e ambas estão sujeitas à ambiguidade interpretativa do tomador de decisão.

Segundo March (2009), a transição mais fácil de processos de decisão unipessoais para processos com múltiplos atores é considerar que os indivíduos envolvidos apresentam preferências ou identidades consistentes, ou seja, todos os ganhos para um determinado indivíduo são ganhos para todos os outros. Entretanto, em sua maioria, as situações, nas quais decisões devem ser tomadas e ações realizadas, as preferências ou identidades dos indivíduos envolvidos são inconsistentes. Pessoas diferentes têm identidades diferentes.

March (2009) ressalta que muitas das decisões não resultam de cálculos de consequências em função de preferências conjuntas, nem de uma consciência conjunta sobre regras consistentes, mas sim de interações de indivíduos e grupos em busca de suas próprias adequações e interesses. E que as teorias que versam sobre processos de decisão com múltiplos atores diferem em suas premissas, podendo ser dispostas segundo duas versões: (1) clássica e (2) comportamental.

Nas versões clássicas, como a teoria dos jogos, assume-se que os atores individuais são agentes racionais puros com conhecimento perfeito. Já nas versões comportamentais, enfatizam-se as limitações da racionalidade e das regras de decisão que afetam os conhecimentos, identidades e preferências dos atores. Enfatizam a formação de coalizões e

barganhas, os processos de aprendizado a respeito dos outros, a importância e o significado da confiança e de compreensões culturais na descoberta e sustentação de coalizões estáveis, e a indeterminação e estabilidade das escolhas (MARCH, 2009).

Segundo March (2009), são três as premissas centrais das teorias sobre processos de decisão com múltiplos atores: (1) cada um dos participantes do processo, indivíduos, grupos e organizações, é tratado como detentor de preferências e identidades consistentes; (2) preferências e identidades diferem entre os participantes, nem todo mundo quer a mesma coisa ou considera a mesma ação adequada; e (3) as preferências e identidades são conjuntamente inconsistentes, não podem ser concretizadas sob as restrições ambientais existentes.

Essas preferências e identidades mutuamente inconsistentes criam problemas ao processo de decisão quando confrontadas com a escassez de recursos no ambiente. Logo, as inconsistências são impostas ao sistema de decisão por atributos dos atores e dos ambientes envolvidos (MARCH, 2009).

March (2009) destaca três aspectos das bases cognitivas e sociais da inconsistência: (1) processos de decisão dependem de percepções sobre preferências e identidades, e estão sujeitas a erro humano; (2) preferências e hierarquias são moldadas dentro de instituições sociais que introduzem efeitos sistemáticos no nível e na localização das inconsistências; e (3) inconsistências são conservadas por processos sociais de divergência que às vezes são sustentados, em vez de serem reduzidos.

Para que as decisões sejam efetivas, elas devem ser implementadas. March (2009) ressalta que um dos problemas mais persistentes no processo de decisão com múltiplos atores é a implementação das decisões. Estudos organizacionais têm examinado a forma como as políticas e programas adotados são implementados, vários são os casos de ações não implementadas, parcialmente implementadas ou exoticamente implementadas.

Dificuldades de implementação são parcialmente explicadas por problemas de informação incompleta ou não compartilhada, uma vez que indivíduos têm um conhecimento limitado para interpretar as ações observáveis, em consequência, é de se esperar que haja diferenças entre decisões políticas adotadas e as decisões dos responsáveis por implementá-las (MARCH, 2009).

As inconsistências em termos de preferências e identidades complicam ainda mais a implementação das políticas ao introduzir o conflito. Indivíduos buscam renegociar políticas mesmo depois de adotadas. Essas questões têm sido discutidas na literatura sobre contratos, incentivos e teorias da agência (MARCH, 2009). Segundo March (2009), a implementação de

políticas exige estabilidade das coalizões ao longo do tempo, no entanto essa estabilidade temporal é continuamente minada por problemas de atenção.

March (2009) enumera três características do processo de decisão que contribuem para a instabilidade das coalizões e, conseqüentemente, a dificuldade na implementação: (1) ambigüidade das decisões, é uma vantagem para a formação de uma coalizão em busca de apoio a uma política, políticas ambíguas possibilitam interpretações seletivas pelos apoiadores não tão naturais, mas quando esclarecidas durante a implementação a coalizão tende a se desfazer; (2) otimismo sobre os resultados, por razões motivacionais e estruturais a formação da coalizão vitoriosa leva seus membros a superestimar as conseqüências positivas esperadas, a uma supervalorização da política, mas quando a política se revela menos gratificante do que esperado, a coalizão tende a se desmanchar; e (3) exageros na base de apoio, indivíduos e grupos aderem à coalizão por uma variedade de motivos, poucos dizem respeito ao conteúdo da decisão, para esses a decisão tem significado simbólico, mas sua implementação não, ao longo do tempo a coalizão tende a se desmanchar.

No tocante aos processos de decisão em contextos políticos, Simon (1985) compara, a partir de exemplos da literatura, duas abordagens de racionalidade humana, a substantiva, ou objetiva, mais vinculadas à economia, com a racionalidade procedimental, mais ligada à psicologia cognitiva. Ressalta que (1) as pessoas são dotadas de memórias de longo prazo, mas com baixa capacidade de atenção simultânea a diferentes informações; (2) a incerteza, a falta de conhecimento e informação confiável; e (3) a geração de alternativas merece e requer o mesmo tratamento dado à teoria da escolha entre as alternativas predefinidas. Conclui que quando se trata de analisar temas de ciência política, os fenômenos políticos são melhor explicados pela racionalidade procedimental, e em problemas políticos não se pode furtar de uma profunda análise empírica, indo além da mera aplicação dos pressupostos da racionalidade.

Metodologias desenvolvidas, no âmbito da Pesquisa Operacional, para melhor entender os aspectos cognitivos do ser humano, com objetivo de apoiar os processos decisórios, individuais ou em grupo, bem como as negociações de conflitos, favorecem pesquisas empíricas que consideram a identificação de crenças e valores, como é o caso deste estudo. Essas metodologias, entre elas o *Value-Focused Thinking (VFT)* e os mapas cognitivos, não se caracterizam como métodos de otimização. Na verdade, permitem estruturar os problemas a partir das diferentes percepções dos atores envolvidos (CARDOSO; CLÍMACO; SOUZA, 2004; ALENCAR et al, 2012).

2.4 VALUE-FOCUSED THINKING (VFT)

Segundo Keeney (1996), os nossos valores são fundamentais para tudo o que fazemos, devem ser a força motriz, a base para nossa tomada de decisão. No entanto, Keeney (1996) ressalta que, geralmente, os métodos de apoio à decisão têm foco na escolha das alternativas disponíveis, ou seja, os decisores concentram-se primeiro nas alternativas e só depois abordam os objetivos ou critérios para avaliá-las. Keeney (1992) denomina essa abordagem de *Alternative-Focused Thinking (AFT)*.

Segundo Keeney (1996), as alternativas só são relevantes porque são os meios para alcançarmos os valores. Assim, o pensamento do tomador de decisão deve se concentrar primeiro em valores e *a posteriori* sobre as alternativas que podem ser alcançadas, uma vez que os valores não só orientam a criação de melhores alternativas, bem como possibilitam a identificação de oportunidades de decisão (KEENEY, 1996).

Quadro 2 - Comparação da sequência das atividades entre as abordagens *Alternative-Focused Thinking (AFT)* e *Value-Focused Thinking (VFT)*

<i>Alternative-Focused Thinking (AFT)</i>	<i>Value-Focused Thinking (VFT)</i>		
	Para problemas de decisão	Para oportunidades de decisão	
		Antes de especificar os objetivos estratégicos	Após especificar os objetivos estratégicos
Reconhecer um problema de decisão Identificar alternativas	Reconhecer um problema de decisão Especificar valores	Identificar uma oportunidade de decisão Especificar valores	Especificar valores Criar uma oportunidade de decisão
Especificar valores Avaliar alternativas Selecionar alternativa	Criar alternativas Avaliar alternativas Selecionar alternativa	Criar alternativas Avaliar alternativas Selecionar alternativa	Criar alternativas Avaliar alternativas Selecionar alternativa

Fonte: Adaptado de Keeney (1992).

Em outras palavras, o foco deve ser dado à forma como essas alternativas são ou podem ser estabelecidas, e a melhor maneira de conseguir isso é pensar em valores e objetivos. Keeney (1992) propõe o método *Value-Focused Thinking (VFT)* que foca nos valores do decisor. Keeney (1996) ressalta que o propósito do VFT difere do AFT, enquanto o AFT é concebido para resolver problemas de decisão, o VFT busca identificar oportunidades de decisão e criar novas alternativas. No VFT, os valores dos decisores são explicitados antes de qualquer outra atividade.

Em outras palavras, o AFT procura descobrir quais as alternativas disponíveis e escolher a melhor entre estas, já o VFT busca decidir o que se deseja e então descobrir como

alcançá-lo (KEENEY, 1996). O Quadro 2 apresenta uma comparação da sequência das atividades em cada uma das abordagens.

Segundo Keeney (1992), os valores podem ser explicitados por meio de objetivos. No entanto, Keeney (1996) ressalta que a identificação e estruturação dos objetivos não são tarefas fáceis: os objetivos-fins são geralmente confundidos com os meios, também se verifica certa confusão em distinguir entre objetivos, metas, restrições ou até mesmo alternativas. Para Keeney (1992), um objetivo é uma declaração de algo que se deseja alcançar, caracterizado por três aspectos: um contexto de decisão, um objeto e uma direção de preferência. Por exemplo, em relação ao processo orçamentário brasileiro, um objetivo é reduzir a rigidez orçamentária, o contexto de decisão é a alocação dos recursos orçamentários, o objeto é a rigidez orçamentária, e menor rigidez é preferido à maior rigidez.

Quadro 3 - Técnicas para identificação de objetivos

Técnica	Questões
Lista de desejos	O que você quer? O que você valoriza? O que você deveria querer?
Alternativas	O que é uma alternativa perfeita, uma alternativa terrível, alternativa razoável? O que é bom ou ruim sobre cada uma?
Problemas e deficiências	O que está certo ou errado com a sua organização? O que precisa de conserto?
Consequências	O que tem ocorrido, foi bom ou ruim? O que poderia ocorrer que preocupa você?
Metas, restrições e orientações	Quais são suas aspirações? Quais são suas limitações?
Diferentes perspectivas	O que poderia preocupar seus concorrentes ou eleitorado? Em algum momento no futuro, o que poderia preocupá-lo?
Objetivos estratégicos	Quais são os seus objetivos finais? Quais são os seus valores que são absolutamente fundamentais?
Objetivos genéricos	Quais objetivos você tem para os seus clientes, seus funcionários, seus acionistas, e si mesmo? Quais objetivos ambientais, sociais, econômicos, ou saúde e segurança são importantes?
Objetivos estruturantes	Siga as relações meios-fins: por que aquele objetivo é importante, como você pode alcançá-lo? Use especificação: o que você quer dizer com este objetivo?
Quantificar objetivos	Como você mede a realização deste objetivo? Por que o objetivo A é três vezes mais importante do que o objetivo B?

Fonte: Adaptado de Keeney (1996)

Os objetivos podem ser classificados em: fundamentais e meios. Os objetivos fundamentais caracterizam uma razão essencial para o interesse na situação-problema. Já os meios são de interesse em um contexto de decisão, pois são um meio para alcançar os objetivos fundamentais (KEENEY, 1992).

Quanto à identificação dos objetivos, Keeney (1996) sugere diversas técnicas, tais como: lista de desejos, alternativas, problemas e fraquezas da organização, consequências, objetivos estratégicos, objetivos genéricos, entre outras apresentadas no Quadro 3.

Keeney (1996) expõe que a lista inicial de objetivos conterà muitos itens os quais não são verdadeiramente objetivos, esta primeira lista incluirá alternativas, restrições e inclusive critérios para avaliação das alternativas. No entanto, cada um dos itens por meio de reflexões sobre o contexto pode ser convertido em objetivos.

Em relação à estruturação dos objetivos, a lista proposta terá tanto objetivos meios como fundamentais. Segundo Keeney (1996), é importante separar esses tipos de objetivos e estabelecer as suas relações, analisando os propósitos de cada um. Para essa análise dois importantes conceitos são utilizados repetidamente, um envolve a conexão dos objetivos por meio das relações meios-fins e o outro, a especificação dos objetivos fundamentais.

No tocante à criação de alternativas para uma dada situação de decisão, Keeney (1996) expõe que as opções identificadas são muitas vezes reduzidas, e ressalta que há uma tendência na resolução de problemas de afastar-se de conceitos vagos para conceitos bem definidos, e dos pensamentos livres de restrições para um pensamento limitado. Há, também, uma necessidade de se ter a sensação de progresso na busca por uma solução, fazendo-se com que, muitas vezes, identifiquem-se rapidamente algumas alternativas viáveis, sem o esforço necessário para ampliar a busca por alternativas.

Segundo Keeney (1996), as primeiras alternativas que vêm à mente em uma determinada situação são as mais óbvias, aquelas que foram usadas, anteriormente, em situações semelhantes e aquelas que estão prontamente disponíveis. Essas poucas alternativas servem para ancorar o pensamento sobre outras possíveis. As premissas subentendidas nas alternativas identificadas são aceitas e a geração de novas alternativas tende a se limitar a um ajuste nas alternativas já identificadas.

Keeney (1996) destaca que as alternativas verdadeiramente diferentes permanecem escondidas, inacessíveis, em outra parte da mente. Logo, o pensamento persistente e intenso é necessário para sacudi-las na consciência. Assim, focando nos valores que orientam os tomadores de decisão, removem-se as âncoras sobre alternativas definidas e favorece-se a busca por novas alternativas, tornando-se um exercício criativo e frutífero.

A busca por alternativas, ou mais precisamente a busca por boas alternativas, é facilitada por manuais ou roteiros. No entanto, as alternativas devem ser criadas para melhor alcançar os valores especificados para a situação de decisão. O ideal seria criar a melhor alternativa possível, utilizando a menor quantidade de tempo, esforço e recursos, mas em

situações de decisão complexas, um objetivo prático na criação de alternativas é gerar um conjunto bastante promissor (KEENEY, 1996).

Quanto às oportunidades de decisão, Keeney (1996) expõe que os tomadores de decisão geralmente pensam em situações de decisão como problemas a serem resolvidos, não como oportunidades a serem aproveitadas. Segundo Keeney (1996), uma oportunidade de decisão pode amenizar outros problemas de decisão ou, talvez, evitar alguns problemas futuros. Nesse sentido, o reconhecimento e a identificação de oportunidades de decisão são semelhantes à prevenção, enquanto que lidar com problemas de decisão é similar à correção.

Há duas maneiras de criar oportunidades de decisão: uma é converter um problema de decisão existente em uma oportunidade de decisão, o que envolve a ampliação do contexto do problema, a outra é criar oportunidades de decisão a partir do zero; os objetivos estratégicos da organização podem ser a base a partir da qual podem ser identificadas oportunidades de decisão (KEENEY, 1996).

Keeney (1996) destaca que as oportunidades de decisão podem ser muito úteis para alguém quando este não tem o controle direto sobre uma decisão que o preocupa. Se você é um *stakeholder* que deseja ter uma certa alternativa selecionada, mas outro *stakeholder*, o decisor, tem o poder de tomar a decisão, você deve reconhecer a sua oportunidade de decisão e tomar controle da situação em vez de simplesmente permitir que o decisor escolha uma alternativa que não seja a que você deseja.

Segundo Keeney (1996), você deveria criar alternativas que modifiquem sua alternativa desejada, mas que mantenham as suas características essenciais e seja melhor do que as alternativas disponíveis para o decisor, cuja decisão é necessária. A solução para um problema dessa natureza é visualizá-lo a partir da perspectiva do decisor. Portanto, o seu objetivo é criar uma alternativa ganha-ganha.

Keeney (1992) enumera diversos benefícios da abordagem VFT: descobrir objetivos ocultos, orientar a coleta de informação, melhorar a comunicação, facilitar o envolvimento de múltiplos *stakeholders*, interconectar as decisões, criar e avaliar alternativas, identificar oportunidades de decisão e guiar o pensamento estratégico. Entre esses benefícios, Keeney (1992) destaca dois: o reconhecimento e a identificação de oportunidades de decisão e a criação de melhores alternativas de decisão. O método consiste de duas atividades: decidir o que se deseja e então descobrir como alcançá-lo (KEENEY, 1992).

Almeida, Morais e Almeida (2014) propõem uma abordagem multimetodológica baseada no método *Value-Focused Thinking* associado ao mapeamento cognitivo, para estruturação de problema por diferentes *stakeholders*, sem necessidade, em um primeiro

momento, de estabelecer um processo de negociação entre o grupo, reduzindo possíveis conflitos que possam ocorrer, gerando um modelo rico em informações por agregar diferentes percepções dos atores.

2.5 OS MAPAS COGNITIVOS

Segundo Eden (1988), pessoas diferentes interpretam de maneiras diferentes uma mesma situação, cada indivíduo possui uma diversidade de valores e interesses. Os mapas cognitivos permitem retratar as ideias dos decisores, bem como os sentimentos, valores, crenças e seus inter-relacionamentos em um processo decisório.

Eden (2004) utiliza a expressão mapeamento cognitivo para descrever a tarefa de estruturar ou diagramar o pensamento das pessoas sobre uma questão ou um problema. É uma técnica de modelagem formal cuja representação do pensar sobre um determinado problema se faz por meio dos mapas cognitivos, cuja base formal deriva da teoria do construto pessoal de George Kelly¹ (EDEN, 2004), que trata da descrição da personalidade do indivíduo em termos de processos cognitivos e supõe que as interpretações dos eventos são mais importantes do que os eventos propriamente ditos.

Os mapas cognitivos são caracterizados por uma estrutura hierárquica sob a forma de *grafos* com declarações de objetivos no topo da hierarquia. No entanto, essa forma hierárquica, frequentemente, apresenta algumas circularidades (EDEN, 2004). O autor ressalta que esses *loops*, quando existem, geralmente exercem um papel importante na resolução dos problemas.

Em regra, um mapa cognitivo é desenhado com declarações (conceitos) curtas ligadas por meio de arcos unidirecionais. No geral, uma declaração na cauda de um arco é levada a causar, ou influenciar, a declaração na ponta do arco. Em outras palavras, o mapa é uma rede de nós (conceitos) e arcos como ligações (grafo orientado) em que a direção da seta implica causalidade. Normalmente, um nó (ou conceito) que não tem *out-arrows* é referido como *head* (cabeça), e um nó que não tem *in-arrows* é referido como *tail* (cauda) (EDEN, 2004).

Segundo Eden (2004), geralmente os nós *head* (cabeça) serão do tipo declarações de objetivos (metas), de resultados desejados ou não desejados, e os nós *tail* (cauda) serão opções. Normalmente, o mapa apresentará mais declarações objetivos (metas) do que aqueles mostrados pelos nós *head* (cabeça), e mais opções do que as mostradas pelos nós *tail* (cauda). Quando os objetivos são expressos como resultados não desejados, às vezes indicando

¹ Em 1955, a obra de dois volumes de George Kelly, *The Psychology of Personal Constructs*, foi publicada e ganhou reconhecimento como importante desenvolvimento nos estudos da personalidade humana.

problemas a serem evitados a todo o custo, eles são referidos como metas negativas (EDEN, 2004). A Figura 6 mostra um típico mapa cognitivo.

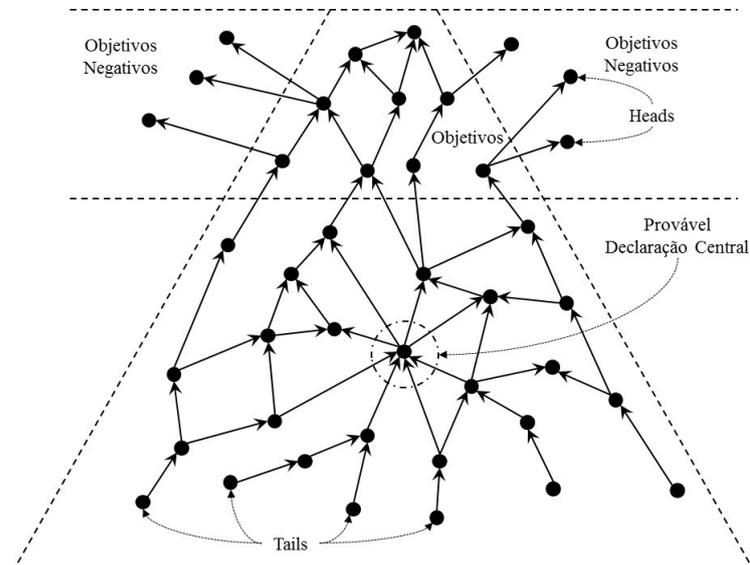


Figura 6 - Mapa Cognitivo.
Fonte: Adaptado de Eden (2004) (tradução livre).

Os mapas cognitivos são geralmente obtidos por meio de entrevistas e representam o mundo subjetivo do entrevistado. No entanto, a qualidade da representação depende da qualidade do entrevistador como ouvinte e intérprete. Os mapas não são apenas uma descrição gráfica do que é dito, mas eles são interpretações do que o entrevistado entende (EDEN, 2004).

No tocante à representação gráfica dos mapas cognitivos, Eden (2004) expõe que, quando um mapa é relativamente complexo, a representação gráfica segundo um padrão torna sua leitura mais fácil. O padrão ajuda a identificar características simplesmente pela necessidade de um *layout* que melhor represente o mapa em duas dimensões, permitindo inferência sobre essas características. Segundo Axelrod (1976), quando um mapa cognitivo é retratado em forma de gráfico, é relativamente fácil ver como cada um dos conceitos e relações causais relacionam-se uns com os outros.

2.5.1 Complexidade do problema

Segundo Eden (2004), quanto mais nós (ou conceitos) tem um mapa, mais complexo é o mapa, e por isso mais complexo é o problema. Logo, o método de construção ou elicitação é

crucial para determinar a validade dessa medida, ou seja, o número de conceitos será significativamente afetado pela estrutura da entrevista.

A experiência revela que o número de conceitos evocados durante uma entrevista depende da duração da entrevista e da habilidade do entrevistador. Assim, análises que dependam do número de nós devem ser tratadas com muito cuidado (EDEN, 2004).

Uma análise alternativa da complexidade é determinar a proporção de setas para conceitos. Assim, uma proporção mais elevada indica um mapa densamente ligado e, supostamente, um nível mais elevado de complexidade. A robustez dessa análise depende da capacidade de codificação do mapeador, os menos experientes tendem a gerar um mapa com menor número de conceitos e um maior número de setas do que aqueles produzidos por mapeadores experientes (EDEN, 2004).

Outra análise simples de complexidade considera a relação entre os números de nós *head* (cabeça) e os nós *tail* (cauda) do número total de nós. Uma pessoa pode ser considerada cognitivamente simples e bem organizada em relação ao tema, quando um mapa assume a forma piramidal. Por outro lado, um mapa com um número relativamente grande de nós *head* (cabeça) indica objetivos possivelmente conflitantes e que o entrevistado poderia ser visto como cognitivamente complexo (EDEN, 2004).

Eden (2004) ressalta a importância do conteúdo dos nós *head* (cabeça) neste tipo de análise, particularmente, quando o mesmo conteúdo aparece como nós *tail* (cauda) para uma pessoa e nós *head* (cabeça) para outra. Esse fenômeno é observado em formuladores de políticas públicas.

2.5.2 Análise dos mapas cognitivos

Eden (2004) sugere sete análises nos mapas cognitivos para melhor compreensão da situação-problema:

- a) Ilhas de temas (*cluster*), a partir da identificação de ligações fortes entre nós. Um mapa que pode ser separado em mapas menores, relativamente desconectados, representa complexidade menor do que aquele que é difícil de separar. O objetivo da análise de *cluster* é identificar os sistemas de problemas que compõem o problema a ser abordado. Assim, cada *cluster*, quando resumido por um descritor, representa uma parte relativamente separável da questão que pode ser abordada de certa forma independente das demais;
- b) Rede de problemas, alternativamente, os agregados podem ser formados a partir de uma análise da estrutura hierárquica do mapa. Cada agregado não é mutuamente

exclusivo de outros pedaços, mas é representativo de parte do problema que diz respeito a qualquer objetivo específico dentro do sistema meta ou para os nós centrais que são descritivos dos diferentes aspectos de conteúdo do problema ou questão. Mais uma vez sugere-se que o problema é constituído por um sistema de subproblemas inter-relacionados;

- c) Nó potente, nó que aparece em diversos *clusters* ou tem ramificações para um grande número de temas. Pode, portanto, ser definido como um conceito núcleo. Uma resolução de problemas ou subproblemas resultantes dessa análise de *clusters* hierárquicos, é a identificação dos nós ou opções potentes para atingir o sistema de metas;
- d) Circularidade, (1) a existência de um circuito pode ser um acidente de codificação que necessita de correção ou (2) implica uma possível existência de considerações dinâmicas dentro da questão — a cognição reconhece de forma implícita ou explícita de crescimento, declínio ou controle. Os círculos podem ser virtuosos ou viciosos;
- e) A análise mais simples disponível para buscar a essência da questão é geralmente conhecida como uma análise de domínio, porque calcula o número total (*in + out*) de setas de cada nó, que é seu domínio imediato. Esses nós, cujos domínios imediatos são mais complexos, são tidos como os mais centrais. Pode ser um primeiro esboço da essência da questão. No entanto, essa análise deve ser usada juntamente com outras;
- f) A simplificação ou redução de complexidade, em vez da gestão da complexidade, é sempre um processo perigoso. No entanto, a análise de um mapa cognitivo altamente complexo é cansativo. O processo não deve ser incremental, pois está susceptível à supressão de todo o mapa; o estado inicial do mapa deve ser mantido e cada eliminação determinada em função desse estado inicial;
- g) A forma, em princípio, quando é plana, ou seja, caminhos curtos entre os nós *tail* (cauda) e os nós *head* (cabeça), pode indicar pouca profundidade de pensamento, mas por outro lado sugere uma gama de escolhas e visões alternativas pelo entrevistado. Já quando há um pequeno número de caminhos longos entre os nós *tail* (cauda) e os nós *head* (cabeça), pode indicar argumentos detalhados sem definições de alternativas para a situação-problema em análise.

A partir da elaboração de mapas cognitivos, Kato, Shiroyama e Nakagawa (2014) apresentam, em função dos objetivos e das alternativas políticas propostas, três tipos de

relação entre os atores envolvidos em um processo de formulação de política pública, denominada pelas expressões japonesas: *Dosho-imu*, *Isho-imu* e *Domu*.

Segundo Kato et al. (2014), as alternativas que contribuem para os mesmos valores são chamadas *Domu*, que significa, em japonês, pessoas diferentes têm o mesmo sonho. As alternativas que contribuem para diferentes valores são chamadas *Dosho-imu* ou *Isho-imu*.

Dosho-imu significa pessoas diferentes dormem na mesma cama enquanto têm sonhos diferentes. Isso implica que, mesmo que os atores envolvidos tenham dificuldades em chegar a um acordo sobre seus objetivos, eles podem chegar a acordo sobre as alternativas, desde que estejam em conformidade, simultaneamente, com seus objetivos (KATO et al., 2014).

Já *Isho-imu* significa pessoas diferentes dormem em camas diferentes enquanto têm sonhos diferentes. Mesmo que os atores envolvidos tenham dificuldades em chegar a acordo sobre seus objetivos, eles podem chegar a um acordo por meio de um processo de negociação quando as duas partes interessadas aceitam seus *payoffs* esperados (KATO et al., 2014).

Três testes de viabilidade para alcançar o acordo são propostos por Kato et al. (2014): (1) de compartilhamento de informação sobre os mapas cognitivos dos atores envolvidos; (2) de barganha, negociação sob a relação *Isho-imu*, em que a negociação pode ser implementada quando as duas partes interessadas aceitam seus *payoffs* esperados simultaneamente e (3) de reenquadramento, que é definido como uma mudança a partir de quaisquer das relações que podem levar ao acordo, tipicamente *Domu*.

2.5.3 As relações de causalidade

Segundo Montibeller e Belton (2006), os mapas cognitivos são amplamente utilizados em análises para estruturação de problemas e permitem uma rica representação de ideias por meio da modelagem de argumentos complexos na forma de redes. Os trabalhos de Hart (1977) e Axelrod (1976) sobre a análise dos mapas cognitivos foram precursores no tema, na área das ciências políticas, e são referências até os dias atuais (CUNHA; SILVA FILHO; MORAIS, 2013).

A Figura 7 apresenta um exemplo de mapa cognitivo com suas relações causais. Um mapa cognitivo, que representa as ideias ou os conceitos relativos a uma determinada situação-problema, pode ser representado por um conjunto de nós e arcos. Os arcos entre os nós representam as relações de causalidade entre os conceitos, ou seja, as crenças. O efeito percebido dessas relações pode ser positivo ou negativo, e a força da crença ou intensidade dessas relações é representada por números próximos aos arcos (CUNHA; SILVA FILHO;

MORAIS, 2013). Nesse exemplo da Figura 7, são considerados três graus de intensidade: forte (+3 e -3), moderado (+2 e -2) e fraco (+1 e -1).

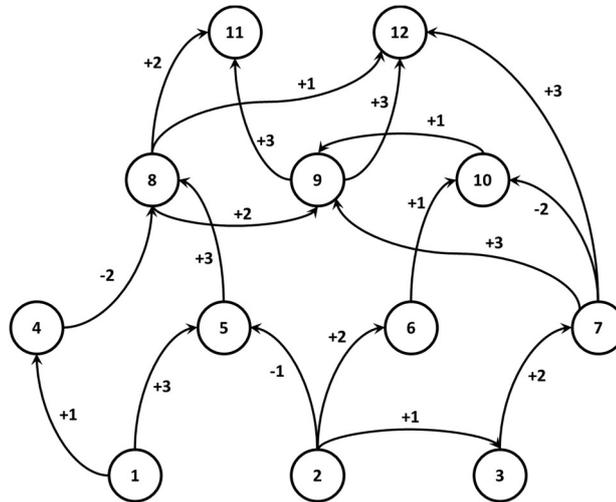


Figura 7 - Mapa cognitivo com suas relações causais.

2.5.4 Comparando mapas cognitivos

Segundo Cunha, Silva Filho e Moraes (2013), os mapas cognitivos são originalmente recursos de natureza qualitativa, mas alguns esforços têm sido dedicados ao desenvolvimento de meios para comparar quantitativamente os mapas individuais. Cunha, Silva Filho e Moraes (2013) destacam os trabalhos de Langfield-Smith e Wirth (1992) e Septer, Dijkstra e Stokman (2012).

Segundo Langfield-Smith e Wirth (1992), os mapas podem divergir quanto: (i) à existência ou não de nós; (ii) à existência ou não de uma relação causal entre dois nós; (iii) ao efeito das relações, positivo ou negativo; ou (iv) à intensidade das relações.

Langfield-Smith e Wirth (1992) propõem uma medida de distância entre um par de mapas cognitivos, quanto maior essa medida maior a diferença entre os dois mapas. Os mapas são representados por matrizes $n \times n$, onde n é o número de nós (conceitos, ideias) em um mapa cognitivo.

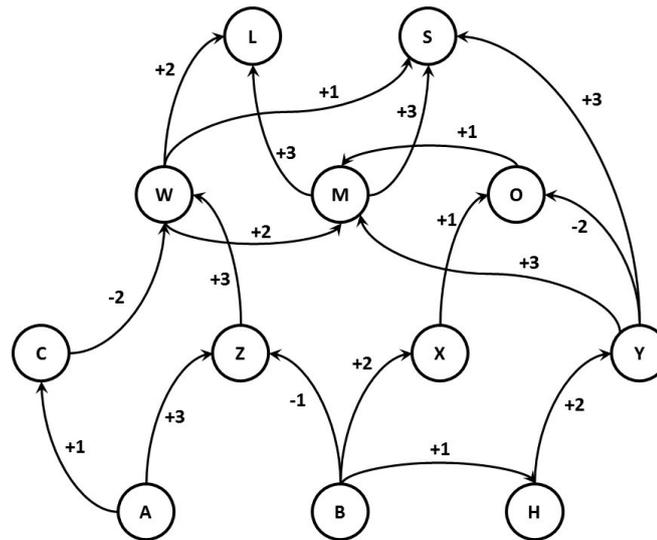


Figura 8 - Mapa cognitivo com suas relações causais.

Por exemplo, o mapa cognitivo causal da Figura 8 é representado pela matriz $n \times n$, da Figura 9, onde os elementos da matriz representam o sentido e a intensidade das relações de causalidade. Por exemplo, o elemento a_{15} de uma matriz representa a relação causal do nó 1 ao nó 5 e o elemento a_{51} , a relação causal do nó 5 ao nó 1. Na ausência de relação causal, o valor do elemento será zero. No exemplo da Figura 8, cujo mapa é representado pela matriz da Figura 9, o elemento a_{13} , corresponde à relação, $A \rightarrow C$, é igual a +1, já o elemento a_{31} , corresponderia à relação, $C \rightarrow A$, que não existe, logo a_{31} é igual a 0.

	A	B	C	H	L	M	O	S	W	X	Y	Z
A	0	0	+1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
B	0	0	0	+1	0	0	0	0	0	+2	0	-1
C	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	+2	0
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	+3	0	0	+3	0	0	0	0
O	0	0	0	0	0	+1	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
W	0	0	0	0	+2	+2	0	+1	0	0	0	0
X	0	0	0	0	0	0	+1	0	0	0	0	0
Y	0	0	0	0	0	+3	-2	+3	0	0	0	0
Z	0	0	0	0	0	0	0	0	+3	0	0	0

Figura 9 - Representação na forma de matriz $n \times n$, do mapa e suas relações causais.

Assim, a distância entre um par de mapas cognitivos causais, A e B, é obtida segundo Langfield-Smith e Wirth (1992), pela Equação 1,

$$d(A, B) = \sum_{i=1}^p \sum_{j=1}^p |a_{ij} - b_{ij}| \quad (1)$$

onde os mapas causais A e B são representados, respectivamente, pelas matrizes quadradas $A[a_{ij}]$ e $B[b_{ij}]$, onde $1 \leq i, j \leq p$, e p é o número de nós resultante da união dos nós dos dois mapas cognitivos.

No entanto, Langfield-Smith e Wirth (1992) ressaltam que como os mapas cognitivos podem apresentar quantitativo de nós (conceitos, ideias) diferentes, ou seja, matrizes de diferentes tamanhos, a distância entre um par de mapas não pode ser diretamente comparada com outro par com tamanhos diferentes. Assim, Langfield-Smith e Wirth (1992) propõem uma adequação na fórmula para relativizar as distâncias entre os mapas causais.

$$d(A, B) = \frac{\sum_{i=1}^p \sum_{j=1}^p |a_{ij} - b_{ij}|}{6pc^2 + 2pc(pu_1 + pu_2) + pu_1^2 + pu_2^2 - (6pc + pu_1 + pu_2)} \quad (2)$$

Onde, p é o número de nós (conceitos, ideias) resultante da união dos elementos dos dois mapas cognitivos, pc é o número de nós comuns às duas matrizes A e B, pu_1 é o número de nós únicos na matriz A, e pu_2 é o número de nós únicos na matriz B.

Langfield-Smith e Wirth (1992) propõem, também, um outro ajuste para o grau das relações causais dos nós considerados por apenas um dos atores. Assim, nas relações causais em que um dos nós não seja não comum a ambos os mapas, cuja escala varia entre [+3, -3], esta passa a variar entre [+1, -1].

$$a_{ij} = \begin{cases} 1, \text{ se } a_{ij} > 0 \text{ e } i \text{ ou } j \notin Pc \\ -1, \text{ se } a_{ij} < 0 \text{ e } i \text{ ou } j \notin Pc \\ a_{ij}, \text{ noutros casos} \end{cases}$$

Onde, Pc é o conjunto dos nós comuns às duas matrizes.

Para análise de comparação dos mapas cognitivos, Cunha, Silva Filho e Morais (2013) também consideram informações importantes as classificações dos tipos de nós identificados no processo de elicitação dos mapas: (i) nós de consenso global, aqueles considerados por todos os atores; (ii) nós de consenso relativo, aqueles considerados importantes por parte dos atores; e (iii) nós de importância restrita, aqueles considerados em apenas um mapa cognitivo.

Segundo Cunha, Silva Filho e Morais (2013), a presença de nós de importância restrita pode representar o antagonismo entre os atores.

Septer, Dijkstra e Stokman (2012) propõem uma abordagem, a partir da comparação dos mapas cognitivos, para identificar e mensurar as diferenças entre percepções e opiniões dos indivíduos quanto ao alcance dos objetivos, e introduzem o conceito do caminho crucial. A ideia é identificar as relações causais ou o conjunto de relações causais entre os mapas cognitivos que mais contribuem para diversidade de opiniões, em função de três conceitos: o Efeito Parcial (EP), que representa a intensidade do caminho que liga dois nós; o Efeito Total (ET), que pode ser definido como a média ponderada dos EPs que ligam dois nós; e o Resultado Total (RT), que representa a importância média de cada caminho que parte de um nó emissor e vai até um nó receptor.

Septer, Dijkstra e Stokman (2012) definem o caminho crucial como uma conexão ou conjunto de conexões, cujo alinhamento de opiniões contribua para o alcance do consenso. Assim, considerando dois nós v_i e v_j , P será um caminho que se inicia em v_i e termina em v_j , e l , a quantidade de conexões ao longo desse caminho.

De tal modo o Efeito Parcial (EP), que representa a intensidade de um caminho q dentre os possíveis caminhos entre os nós v_i e v_j , pode ser obtido pela Equação 3, adaptada de Septer, Dijkstra e Stokman (2012), matematicamente, por Cunha, Silva Filho e Morais (2013).

$$EP(P_{ij}^q) = \frac{1}{3^{l_q-1}} \prod a_{ij} \quad (3)$$

Já o Efeito Total (ET) é definido como a média ponderada dos efeitos parciais que o compõe, inclusive incorporando todos os caminhos de importância nula. Sendo obtido pela Equação 4 (SEPTER; DIJKSTRA; STOKMAN, 2012).

$$ET(P_{ij}) = \frac{1}{n_{P_{ij}}} \sum_{q=1}^{n_q} EP(P_{ij}^q) \quad (4)$$

Onde, $n_{P_{ij}}$ é o número de todos os possíveis q caminhos entre os nós v_i e v_j .

No entanto, para identificar o caminho crucial faz-se necessário obter o Resultado Total (RT), que representa a importância média de cada caminho que se inicia em um nó emissor, v , e finaliza em um nó receptor ou objetivo, g_i , por meio da Equação 5 (SEPTER; DIJKSTRA; STOKMAN, 2012).

$$RT(v) = \frac{\sum_{i=1}^{n_g} s_{g_i} \cdot ET(P_{v,g_i})}{\sum_{i=1}^{n_g} s_{g_i}} \quad (5)$$

Onde, s_{g_i} representa a importância relativa do objetivo g_i , para um ator.

A partir do Resultado Total (RT) é possível formular uma medida de divergência para identificar as relações causais ou o conjunto de relações causais, ou seja, os caminhos, entre os mapas cognitivos que mais contribuem para diversidade de opiniões entre os atores. Essa medida de divergência é a variância dos resultados totais, definida pela Equação 6.

$$\sigma^2(RT) = \frac{1}{n} \sum_{\alpha=1}^n \left(RT^\alpha - \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n RT^k \right)^2 \quad (6)$$

Onde, RT^α representa o Resultado Total (RT) do ator α .

Assim, quanto menor for o resultado da variância de um determinado caminho menor será a divergência entre os atores em relação a esse caminho, possibilitando a identificação de agendas políticas com variados graus de consenso ou impasse.

2.6 UMA ABORDAGEM MULTIMETODOLÓGICA

A abordagem proposta nesta pesquisa para o aprimoramento da análise de coalizões políticas nos processos de mudança institucional, a partir da identificação dos objetivos declarados, das alternativas políticas e das crenças dos atores envolvidos, conjuga métodos de análise de políticas públicas e da pesquisa operacional.

No âmbito deste estudo, os valores são os princípios usados para avaliação de consequências reais ou potenciais de ações e inações, de alternativas propostas e de decisões (KEENEY, 1992). Já o objetivo declarado é definido como uma declaração de algo que se deseja alcançar e é caracterizado por três aspectos: um contexto de decisão, um objeto e uma direção de preferência (KEENEY, 1992). E a alternativa política pode ser definida como o meio, ação ou inação, para alcançar algum aspecto do objetivo.

Em relação à crença, define-se como a opinião formada ou a convicção que direciona o comportamento humano, representada nos mapas cognitivos pelas relações de causalidade. Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), o sistema de crenças do ACF foi concebido segundo o grau de resistência à mudança das crenças por parte dos atores.

No tocante às etapas desta abordagem multimetodológica, inicialmente, (1) define-se o subsistema político objeto de análise, em seguida (2) identificam-se os atores interessados

nesse subsistema. Esses atores são (3) entrevistados para identificação dos valores, dos objetivos e das alternativas políticas para a situação-problema em análise, utilizando algumas das técnicas sugeridas pelo *Value-Focused Thinking*.

A posteriori, (4) elaboram-se os mapas cognitivos individuais, com as respectivas relações causais, e efeitos e intensidades correspondentes, entre os objetivos e alternativas obtidos nas entrevistas.

Nesse processo de elicitação dos mapas cognitivos dos atores, os objetivos declarados e as alternativas políticas definidos, após análise das entrevistas, são compartilhados entre todos os atores, sem a identificação dos respectivos autores. Esse processo de elicitação multimetodológico é uma conjugação e adaptação das abordagens propostas por Almeida et al. (2014) e Kato et al. (2014).

Nessa fase de elaboração dos mapas cognitivos, os atores externam suas opiniões e percepções quanto às relações de causalidade entre os objetivos e alternativas, permitindo a (5) identificação das crenças individuais de cada um dos atores quanto ao subsistema político em análise.

Em um segundo momento, (6) os mapas cognitivos são comparados. Essa comparação possibilita a identificação de possíveis divergências de opinião entre os atores, a partir das diferenças entre os conjuntos de nós e os respectivos relacionamentos causais. Recordando Langfield-Smith e Wirth (1992), os mapas podem divergir quanto: (i) à existência ou não de nós; (ii) à existência ou não de uma relação causal entre dois nós; (iii) ao efeito das relações, positivo ou negativo; ou (iv) à intensidade das relações.

Inicialmente, calcula-se a métrica proposta por Langfield-Smith e Wirth (1992) para mensurar a distância entre dois mapas cognitivos, por conseguinte, avaliar a diferença de crenças nos relacionamentos entre os nós de diferentes mapas cognitivos. Segundo Cunha, Silva Filho e Morais (2013), essa medida pode ser utilizada para identificar congruências e divergências entre os julgamentos dos atores em um processo de decisão. A partir dessa métrica de distância entre os mapas, (7) identificam-se as possíveis coalizões para situação-problema objeto de análise em um determinado subsistema político.

Ainda, no tocante à comparação dos mapas cognitivos causais, a expectativa é que a partir da abordagem proposta por Septer, Dijkstra e Stokman (2012) possamos (8), por meio da comparação entre os mapas cognitivos, identificarmos uma conexão ou conjunto de conexões cujo alinhamento de opiniões contribua para mensuração do grau de coordenação inter e intra as coalizões políticas quanto a determinadas agendas políticas.

Segundo o ACF, os atores estão organizados em coalizões formadas a partir de crenças comuns. Já a abordagem proposta nesta pesquisa, além das crenças, considera os objetivos e as alternativas dos atores, incorporando o alcance das ameaças percebidas pelos atores às suas crenças por meio das relações causais.

O modelo proposto considera a problemática do processo de mudança de política e como a racionalidade limitada, as heurísticas simplificadoras e os vieses cognitivos influenciam o grau de complexidade da mudança de política. E expõe como o *Value-Focused Thinking*, associado aos mapas cognitivos, auxilia a identificação dos objetivos e das alternativas políticas dos atores envolvidos, bem como suas respectivas crenças.

Enfim, a abordagem proposta consiste: (1) da produção significativa de informação sobre a situação-problema, permitindo melhor compreensão das expectativas quanto à mudança da política pública; (2) da identificação das mudanças institucionais (objetivos e alternativas políticas) almejadas pelos atores; (3) da caracterização das crenças dos atores; (4) da distinção das coalizões, presentes no subsistema político, por meio da comparação dos mapas cognitivos; e (5) da mensuração do grau de cooperação ou conflito no tocante a determinadas agendas políticas.

Todavia, é importante ressaltar, quanto ao processo de mudança de política, que coalizões, alianças e acordos políticos firmados quando da discussão em um determinado subsistema político podem estar vinculados a acordos em outros subsistemas. Acordos dessa natureza ocorrem com maior probabilidade quando as relações entre as crenças e os objetivos são indiferentes.

3 HISTÓRICO E CONTEXTO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

A Política Econômica tem por objetivos: a eficácia produtiva, a equidade distributiva, a estabilidade, a sustentabilidade e o bem-estar social. A Política Econômica pode ser classificada em cinco tipos: Política Monetária, Política Cambial, Política de Crédito, Política Fiscal e Política Regulatória (MACIEL, 2013).

Segundo Maciel (2013), a Política Fiscal abrange as iniciativas pelas quais os governos arrecadam receitas e realizam despesas, bem como administram os ativos e passivos para atender às funções: distributiva, estabilizadora e alocativa. Divisão clássica na área de finanças públicas estabelecida por Musgrave (1959).

A função distributiva consiste na interferência do governo na renda e na riqueza dos indivíduos para assegurar uma distribuição equitativa da renda que a sociedade entenda como justa. Já a função estabilizadora visa ao crescimento econômico, com nível apropriado de emprego e estabilidade dos preços. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado (MACIEL, 2013).

O mais remoto exemplo de um registro de preocupação com a política fiscal é a frase do político e filósofo romano Marcus Tullius Cicero:

O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas. A arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada, os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem normalmente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública. (MARCUS TULLIUS CICERO, ROMA, 55 a.C.) (FERREIRA, 2006, p. 5).

Nesta seção, apresenta-se um levantamento histórico da política econômica brasileira, que foi demarcado cronologicamente em seis períodos distintos: (1) do Descobrimento ao fim da Monarquia; (2) da República Velha à Nova República; (3) a redemocratização e os planos econômicos; (4) do plano real ao grau de investimento; (5) a crise financeira americana e a retomada da economia e (6) da eleição da primeira presidente ao *impeachment*. Elaborou-se uma descrição de cada período com maior ênfase nos últimos dez anos.

O Brasil atravessa uma das piores recessões econômicas da sua história, a pior do período republicano recente, e agravada ainda mais pela paralisia do País durante a tramitação do processo de impedimento da então Presidente da República, que durou aproximadamente nove meses. Debates quanto às mudanças das regras fiscais têm se intensificados nos últimos anos e envolvido toda a classe política, a academia, a imprensa e a opinião pública.

3.1 DO DESCOBRIMENTO AO FIM DA MONARQUIA

No Brasil, os primeiros registros são dos tempos de Colônia. Em 1548, com o primeiro Governo-Geral, de Tomé de Souza, a estrutura administrativa fazendária organizou-se em torno do Provedor-Mor. Em 1761, a Coroa portuguesa criou o Erário Régio que lançou as bases das finanças públicas em Portugal e no Brasil. No entanto, ainda não existia um orçamento propriamente dito e não havia uma nítida diferença entre o patrimônio pessoal do Rei e os recursos do Estado (FERREIRA, 2006).

Segundo Ferreira (2006), não se pode tecer conclusões sobre a situação financeira no Brasil Colônia, mas há muitas evidências de descontrole, déficits e dificuldades orçamentárias no governo português, a principal é a constante mudança do padrão monetário até o século XVIII, algo vivenciado novamente pelos brasileiros, nos anos 1980, com os planos de estabilização e mudanças de moeda.

Em 1808, a família real e a Corte portuguesa desembarcaram no Brasil, em fuga das tropas francesas, o País deixou de ser vice-reino e passou a ser sede da monarquia luso-brasileira. Ainda em 1808, D. João VI estabeleceu o primeiro Banco do Brasil (BB), com características comerciais e de banco central, portanto, com autoridade de emitir moeda. Também estabeleceu um Erário no Rio de Janeiro, nessa época começou a ser utilizada a expressão Tesouro Nacional ou Tesouro Público, no entanto, não existia controle da despesa (FERREIRA, 2006).

À época, a contabilidade demonstrava predominância das receitas públicas com impostos de importação, e nas despesas, os gastos militares e com a Casa Real representavam mais da metade do total. Em análise sobre o orçamento de 1810 e 1811, Manuel Jacinto Nogueira da Gama, futuro Marquês de Baependi, externa lucidez quanto ao impacto negativo do descontrole dos gastos públicos (FERREIRA, 2006):

Creio ter demonstrado claramente que não é deplorável o estado da Real Fazenda desde que se exijam impreterivelmente as sobras das capitanias, e que as despesas públicas não excedam consideravelmente às que ficam indicadas, principalmente na marinha e guerra; assim acontecendo elas serão realizadas sem novas imposições, sem papel-moeda, do que devemos absolutamente fugir, sem abusos de emissões de moeda [...] se pode facilmente conseguir adotando-se o que tenho proposto, que as rendas públicas excedem às despesas, e que por consequência se possam fazer com a maior exação todos os pagamentos, cessando a atual penúria e o progresso da dívida do Estado, cessando a dependência terrível, e o mais fatal inimigo do crédito público. (FERREIRA, 2006, p. 37).

D. João VI retornou a Portugal em abril de 1821, sacando os recursos em ouro que havia depositado no Banco do Brasil (BB). Em seu lugar, como Príncipe-Regente, ficou D. Pedro, futuro D. Pedro I, que em função da pressão para o seu retorno a Portugal decide pelo

“fco”, em janeiro de 1822, e pela ruptura com Portugal, proclamando a independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822. Nada mudou do ponto de vista fiscal, foram cobrados os mesmos impostos do Brasil de D. João VI, o excesso de gastos foi coberto por empréstimos externos, o primeiro foi em 1824, sendo a Inglaterra a principal fonte desses empréstimos (FERREIRA, 2006).

Nesse período, o Brasil também iniciou sua dívida interna para financiar seus gastos, emissões foram realizadas para refinanciar débitos vencidos, bem como pagar as despesas. A moeda circulava com deságio em relação ao seu valor nominal e ocorreu forte desvalorização em relação à libra esterlina, principal taxa de câmbio do País na época. Os elevados gastos militares, financiados com emissão de moeda, e a voracidade com que a burocracia atacou o Banco do Brasil, levou o BB à falência em 1829, cuja liquidação foi seguida por grave crise econômica e política (FERREIRA, 2006).

O conturbado quadro político, a desastrosa derrota para Argentina no confronto pela posse da Província da Cisplatina que seria hoje o Uruguai, e a frágil situação financeira do País levaram D. Pedro I à abdicação em 1831. Nos anos seguintes, o Brasil foi governado por figuras políticas em torno do Imperador até que D. Pedro II tivesse sua maioridade antecipada, esse período ficou conhecido como Regência. Em julho de 1840, D. Pedro II assumiu o trono do Brasil, aos 14 anos de idade (FERREIRA, 2006).

Ainda em 1831, o deputado Bernardo Pereira de Vasconcelos, adepto do liberalismo econômico, assumiu o Ministério da Fazenda, fez reformas na organização fazendária e, pela primeira vez, ensaiou a execução de uma lei orçamentária. Em seu relatório de 1832, apresentado aos congressistas, descreveu a situação fiscal do período (FERREIRA, 2006):

Em geral o nosso sistema de impostos é consideravelmente vicioso, constando de uma multidão de minuciosas taxas trazidas de Portugal, nos malfadados tempos coloniais, ou lançadas aqui sem conhecimento dos princípios da ciência, quando aparecia ou se fingia aparecer necessidade de aumento de renda. A penúria atual do tesouro deve-se muito mais atribuir às dificuldades que sofre a sua cobrança, do que à falta de meios dos contribuintes. (FERREIRA, 2006, p. 40)

Em 1851, Irineu Evangelista de Souza, Barão e Visconde de Mauá, criou um banco para concorrer com a única instituição financeira do Rio de Janeiro, o Banco Comercial. Em 1854, por determinação do governo, ocorreu a fusão dos dois bancos, resultando o segundo Banco do Brasil. O declínio do Império iniciou-se com o retorno do País aos conflitos armados e a duas crises financeiras, em 1857 e em 1864. A alta dos juros pela autoridade monetária inglesa, causou uma crise de liquidez interna, no Brasil, levando dezenas à falência. Em 1864, a quebra da Casa Bancária A. J. Alves Souto causou uma corrida ao sistema financeiro, e o

BB teve suspensa sua capacidade de emissão de moeda. O fim da escravatura, em maio de 1888, indispsôs a classe dominante com a Monarquia. Um golpe militar derrubou D. Pedro II, em 15 de novembro de 1889, que seguiu para o exílio com a família real dois dias depois (FERREIRA, 2006).

3.2 DA REPÚBLICA VELHA À NOVA REPÚBLICA

A política econômica adotada pelo famoso jurista e orador Rui Barbosa, o primeiro a ocupar o cargo de Ministro da Fazenda na República, tumultuou a economia e patrocinou uma das mais rápidas e violentas expansões monetárias da história econômica do Brasil. A política inflou uma espantosa bolha especulativa, a especulação tomou conta da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro e o custo de vida disparou. Em 1891, a bolha estourou, bancos e empresas quebraram. A moeda brasileira se desvalorizou em relação à libra esterlina, por conseguinte, as despesas do governo em moeda estrangeira cresceram (FERREIRA, 2006).

Ferreira (2006) destaca que introduzida a República, o Brasil continuou sem uma autoridade monetária autônoma, sem um orçamento efetivo aprovado pelo Congresso e sem um Tesouro que tivesse controle das despesas públicas.

Entre dezembro de 1923 e março de 1924, uma missão do governo britânico, liderada por Edwin Montagu, do Tesouro inglês, visitou o Brasil, cujo relatório preparado por Montagu recomendava a urgência em se racionalizar a política fiscal e equilibrar o orçamento. Na Primeira República, a maioria dos empréstimos e investimentos continuou a se originar na Inglaterra. Em 1928, o Brasil já era o País com a maior dívida externa da América Latina. Os empréstimos externos serviram ao financiamento da infraestrutura, à manutenção da política para o café ou simplesmente para pagar o serviço da própria dívida (FERREIRA, 2006).

Durante campanha eleitoral, no Brasil, para Presidência da República, o mercado financeiro mundial desmoronou com a quebra da Bolsa de Nova York em outubro de 1929. Fortunas viraram pó. No mesmo período, uma supersafra de café, estimulada pelos créditos do governo, levou os cafeicultores a quererem mais dinheiro para atravessar a crise, mas o Brasil já vinha em situação externa delicada (FERREIRA, 2006).

Júlio Prestes venceu as eleições de 10 de março de 1930, mas o assassinato, em 26 de julho daquele ano, de João Pessoa, que tinha sido candidato a vice-presidente na chapa de Vargas, teve grande repercussão política e foi o estopim da Revolução, que teve início em 3 de outubro de 1930. Rapidamente o governo desmoronou, uma junta militar tentou ficar no comando, mas recuou diante da pressão popular e dos revolucionários do Sul. A posse de

Vargas, em 3 de novembro de 1930, marcou o fim da Primeira República e o início de novos tempos na economia e na política brasileira (FERREIRA, 2006).

Com a gravidade da crise internacional, o governo Vargas fechou as torneiras. Em setembro de 1931, os pagamentos da dívida externa foram suspensos. Entre 1930 e 1931, o mil-réis desvalorizou-se 55% em relação ao dólar, apesar da intervenção do governo para segurar o câmbio. Essa desvalorização da taxa de câmbio aumentou o serviço da dívida pública externa, mas o governo reduziu unilateralmente os pagamentos, prejudicando mais o serviço da dívida em dólares (FERREIRA, 2006).

Missões dos EUA e da Inglaterra se alternaram no País com objetivos de aumentar os fluxos de pagamento. A mais conhecida delas, nesse período, foi a de *Sir Otto Niemeyer*, diretor do Banco da Inglaterra, que enfatizou a necessidade de equilibrar os orçamentos do governo tanto na esfera federal quanto na estadual e sugeriu um banco central independente e ortodoxo, esta última ideia sofria grande resistência do Banco do Brasil (FERREIRA, 2006).

A restrição às importações mais os créditos dados pelo governo ao setor cafeeiro estimularam a economia brasileira. Os efeitos da crise foram mais suaves do que nos países desenvolvidos, o pior ano de recessão foi o de 1931, com uma queda de 5% no Produto Interno Bruto (PIB). Mas, no ano seguinte, o PIB voltou a crescer, 4%. Em 1934, a economia já crescia 9% (FERREIRA, 2006).

Uma das mais graves crises no período foi política, o grupo dos tenentes ligados a Vargas queria o prolongamento da ditadura de modo a fixar seu projeto econômico para o País. No entanto, a elite paulista queria a volta ao Estado de Direito. Em 9 de julho de 1932, estourou a Revolução Constitucionalista no estado de São Paulo, que foi derrotada ante a superioridade militar do governo federal (FERREIRA, 2006).

Em 15 de julho de 1934, Vargas foi reeleito pelo voto indireto de uma Assembleia Nacional Constituinte, para exercer o mandato até 3 de maio de 1938, quando haveria eleições diretas para a Presidência, mas os ares vindos da Europa começaram a fomentar a radicalização do cenário político no Brasil. As candidaturas para a eleição de 1938 já estavam postas quando uma tentativa de golpe comunista incitou os militares a tomar o poder. No dia 10 de novembro de 1937, tropas da polícia militar cercaram o Congresso, Vargas anunciava que vigoraria uma nova Constituição. Era o início da ditadura do Estado Novo (FERREIRA, 2006).

Em setembro de 1939, a Alemanha invadiu a Polônia e teve início a Segunda Guerra Mundial. Sensível às pressões americanas, em fevereiro de 1942, o Brasil abandonou a posição de neutralidade e autorizou os americanos a utilizarem as bases militares no Nordeste.

A declaração de guerra, em 22 de agosto de 1942, provocou uma corrida bancária no País. Em 19 de setembro, o governo foi obrigado a decretar um feriado bancário de oito dias na tentativa de conter os correntistas. Em 1º de novembro, para tentar desencorajar os saques, o governo criou o cruzeiro, substituindo o mil-réis (FERREIRA, 2006).

Uma das consequências da Segunda Guerra foi a Conferência de Bretton Woods, nos EUA, com objetivo de redesenhar o sistema financeiro mundial após o conflito. Essa reunião, que criou o Banco Mundial (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), buscou ordenar o sistema monetário mundial por meio de duas regras: (1) o dólar norte-americano seria a moeda central do sistema e (2) os demais países fixariam as paridades de suas moedas em relação ao dólar, podendo apenas reajustá-las mediante aprovação prévia pelo FMI. O Brasil foi um dos primeiros países a declarar tal paridade, mas a inflação corroeu rapidamente essa relação (FERREIRA, 2006).

Os ventos democratizantes que sopraram no mundo no pós-guerra contribuíram para o fim do Estado Novo no Brasil. Em 2 de dezembro de 1945, o general Eurico Gaspar Dutra foi eleito Presidente da República. Vargas voltou ao governo, na sucessão de Dutra, em 1951, dessa vez eleito. A expansão monetária decorrente das políticas de Vargas, além de outros fatores, elevou a inflação. A alta da inflação corroeu as relações de Vargas com sua base política, trabalhadores e organizações sindicais, e as greves se espalharam pelo País. Tentando arrefecer o conflito, Vargas nomeou João Goulart, ligado aos meios sindicais, para o Ministério do Trabalho, o que provocou a ira dos militares adversários do governo, que enxergavam Goulart como esquerdista (FERREIRA, 2006).

Em 5 de agosto de 1954, o atentado contra o jornalista Carlos Lacerda, um dos principais opositores do governo Vargas, causou grande crise política e pressão pela saída de Vargas. Esse fato constituiu o marco da derrocada de Vargas, que culminou com o seu suicídio, 19 dias depois. Vargas cumpriu a promessa de que só sairia morto do Palácio do Catete. O vice-presidente Café Filho assumiu a Presidência (FERREIRA, 2006).

Segundo Ferreira (2006), um dos efeitos da Era Vargas para as finanças públicas brasileiras foi o avanço político e econômico do Banco do Brasil (BB). O BB financiava o Tesouro com emissões de moeda, e Getúlio despachava sobre questões econômicas e financeiras não só com a presença do ministro da Fazenda, como também do presidente do BB.

Em 3 de outubro de 1955, as urnas escolheram Juscelino Kubitschek presidente e João Goulart, popularmente conhecido como “Jango”, vice. A eleição foi apertada, JK teve apenas 36% dos votos, expondo a divisão do País na época. Juscelino promoveu uma ampla

intervenção do Estado no setor produtivo, mas favoreceu também a entrada de capitais estrangeiros, eliminando obstáculos aos investidores internacionais. A política econômica de JK, conhecida como Plano de Metas, resultou em crescimentos da economia de 7% ao ano, entre 1957 e 1961. No entanto, a folga na política monetária e de crédito fez a inflação subir para níveis inéditos. Os gastos do governo, especialmente com a construção de Brasília, impactaram negativamente as contas públicas. Mas Juscelino não acreditava que a expansão do gasto público em obras destinadas ao desenvolvimento pudesse gerar inflação. Houve, inclusive, ruptura com o FMI (FERREIRA, 2006).

Em 3 de outubro de 1960, Jânio Quadros foi eleito presidente e João Goulart novamente vice. A situação econômico-financeira deixada por JK não era das melhores. Jânio Quadros renunciou, em 25 de agosto de 1961, mas admitiu antes de morrer que o ato foi um blefe para lhe dar maior poder. Apesar da manobra, Jango conseguiu assumir (FERREIRA, 2006).

A turbulência na economia e, por conseguinte, a radicalização política levaram ao golpe de 31 de março de 1964. O regime militar passou a governar por Atos Institucionais, o de n. 1 fortaleceu o Poder Executivo e diminuiu o espectro de atuação do Congresso, que continuou funcionando (FERREIRA, 2006).

Em 11 de abril de 1964, o general Humberto de Alencar Castello Branco foi eleito presidente da República, em uma votação indireta, pelo Colégio Eleitoral. Castello Branco escolheu Octávio Gouvêa de Bulhões para o posto de ministro da Fazenda, e Roberto Campos, para pasta do Planejamento. Com a democracia limitada, os dois ministros tiveram possibilidades de realizar uma ampla reforma na economia por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg). Houve uma ofensiva direta ao déficit público, que caiu de 4,2% do PIB em 1963 para 1,6% em 1965 e 1,1% em 1966. Já a inflação anual de 91,9% em 1964 foi reduzida para 25,4% em 1968, quando o Brasil voltou a crescer a uma taxa anual de 11,2% (FERREIRA, 2006).

O Paeg sofreu oposição do FMI, entre outras medidas do período destacaram-se: (1) uma nova lei de greve entrou em vigor e a legislação trabalhista sofreu profundas mudanças, revogou a estabilidade no emprego e surgiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); (2) uma ampla reforma tributária e no seu âmbito foi criado o mecanismo de correção monetária por meio das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), que dariam origem ao mercado aberto de títulos públicos no Brasil; (3) o governo estabeleceu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH); e (4) a Lei n. 4.595, de dezembro de 1964, criou o Banco Central e transferiu para o BC as funções de banco central que estavam no âmbito do BB (FERREIRA, 2006).

Em agosto de 1969, o presidente Costa e Silva, que substituiu Castello Branco, sofreu um derrame e foi substituído por uma Junta Militar. A Junta Militar determinou que o novo presidente fosse eleito em outubro de 1969, com mandato até 1974. O general de exército Emílio Garrastazu Médici foi eleito presidente e manteve Delfim Netto no Ministério da Fazenda, escolhido ainda por Costa e Silva. Em virtude das reformas feitas por Campos e Bulhões e por uma conjuntura internacional favorável de crescimento e expansão do comércio, o País cresceu em um ritmo impressionante, dando origem ao chamado “milagre econômico”. Entre 1969 e 1973, a economia se expandiu a uma taxa média anual de crescimento de 11,2%, com o auge em 1973, quando o crescimento do PIB alcançou 13% (FERREIRA, 2006).

A guerra do Yom Kippur entre Israel, Egito e Síria, em 1973, deu início ao chamado primeiro choque do petróleo. Em represália ao apoio norte-americano a Israel, a Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep) reduziu a oferta do produto, elevando assim os preços. Em 1974, a cotação do barril do petróleo já tinha disparado 400%. A crise afetou o Brasil, que importava 80% do seu consumo da matéria-prima (FERREIRA, 2006).

O general Ernesto Geisel foi eleito indiretamente para a Presidência, que assumiu em 15 de março de 1974. Seu governo foi caracterizado pelo início da abertura política, nas suas palavras, “lenta, gradual e segura”. A condução da política econômica foi entregue ao economista Mário Henrique Simonsen. O governo lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND). Em vez de adotar medidas de ajuste, como vários países fizeram, para reduzir o consumo e enfrentar a elevação do preço do petróleo, o Brasil dobrou a aposta no crescimento, dessa vez, financiado pelos petrodólares (FERREIRA, 2006).

O presidente Geisel fez seu sucessor, o general João Batista Figueiredo, que assumiu em março de 1979. O PIB continuou crescendo, em média 6,7%, no período 1974 e 1978. Mas a inflação começou a dar sinais de descontrole. E o crescimento financiado com empréstimos externos mostrou suas primeiras fraturas. Em 1979, o mundo assistiu ao segundo choque do petróleo, cujo estopim foi a revolução no Irã. O Brasil entrava em um dos seus mais conturbados períodos econômicos (FERREIRA, 2006).

Para complicar ainda mais, em 6 de outubro de 1979, o recém-empossado presidente do *Federal Reserve*, Paul Volcker, fez um discurso histórico anunciando ajuste na política monetária de forma a fazer frente à alta da inflação. A elevação dos juros norte-americanos causou uma das maiores turbulências na economia mundial do pós-guerra (FERREIRA, 2006).

Em 1980, no Brasil, a inflação passou dos 100%, mas a economia ainda teve expansão. Em 1981, o PIB encolheu 1,6%. Nessa época, com o agravamento da crise econômica, foram acelerados os estudos realizados pelo governo para reformar a situação das finanças públicas no País (FERREIRA, 2006).

Em setembro de 1981, a Polônia foi o primeiro país a ter problemas mais graves com sua dívida externa. No início de 1982, foi a vez do México revelar dificuldades e desvalorizar sua moeda. Com a escassez mundial de recursos, as reservas brasileiras foram se esgotando. Entre abril e maio de 1982, as reservas internacionais chegaram ao final, vendendo inclusive o ouro dos garimpos da Amazônia. Três dias após as eleições, o ministro Delfim Netto reconheceu as dificuldades, além da urgência de um acordo com o Fundo Monetário, e o anúncio formal de que um programa econômico seria submetido ao FMI foi feito no dia 20 de novembro (FERREIRA, 2006).

Em 6 de janeiro de 1983, o governo submeteu a primeira carta de intenções ao Fundo Monetário. Nos dois anos seguintes, sete cartas de intenção foram enviadas ao FMI com constantes trocas de metas (FERREIRA, 2006). Segundo Ferreira (2006), essas idas e vindas mostraram a dificuldade de prever o comportamento da economia brasileira e que, mesmo no regime autoritário, o governo não conseguia impor seus objetivos, seja (1) pela dificuldade em adaptar as medidas restritivas postas pelo Fundo ao Brasil, (2) pela complexidade da economia do País e (3) pela falta de instrumentos na ocasião para gestão das finanças públicas.

Em 1983, sob o impacto das medidas restritivas, a economia encolheu 3,5%. Mas, em 1984, o PIB cresceu 5,3%, em razão do aumento espetacular das exportações que começaram a dar vida nova à economia brasileira. No entanto, a inflação continuava a corroer as metas internas fixadas com o Fundo. A negociação com o FMI e os bancos credores fracassou e tudo foi suspenso até que o novo governo assumisse (FERREIRA, 2006).

3.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E OS PLANOS ECONÔMICOS

Ao fim do regime militar, Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos pelo Congresso em votação indireta em 15 de janeiro de 1985. No entanto, Tancredo Neves foi internado na véspera da posse. Enquanto o País assistia à agonia de Tancredo, até sua morte em 21 de abril, Sarney assumiu o seu lugar e governaria o Brasil até 15 de março de 1990 (FERREIRA, 2006).

A primeira das tentativas de conter a inflação na base de choques, o Plano Cruzado, foi anunciada em 28 de fevereiro de 1986. O então presidente José Sarney, fragilizado politicamente, viu no cruzado sua bandeira de salvação. O plano trouxe enormes dividendos políticos. A moeda corrente até então, o cruzeiro, foi substituída pelo cruzado, com corte de três zeros. O governo decretou um congelamento de preços e da taxa de câmbio (FERREIRA, 2006).

À época, o Plano Cruzado havia despejado US\$ 10 bilhões em renda para o consumo. A oferta não suportou esse rápido crescimento do consumo, aquecido pelo fim do imposto inflacionário e pela generosidade das medidas no campo dos salários. Logo viria o desaparecimento de produtos, o ágio e, finalmente, a inflação de volta, com força. A inflação passou de 0,63% em julho de 1986 para 7,56% em dezembro. Logo após as eleições de novembro de 1986, quando os deputados eleitos formariam a Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela Carta de 1988, veio o chamado Cruzado 2 que também fracassou (FERREIRA, 2006).

As contas externas se deterioraram de tal forma que o País ficou sem reservas internacionais. Em 20 de fevereiro de 1987, o presidente Sarney anunciou oficialmente uma moratória da dívida externa. A crise tomou conta do governo, Dílson Funaro deixou a pasta da Fazenda, em 29 de abril, e foi substituído pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira. Em 12 de junho de 1987 foram anunciadas as medidas do Plano Bresser que fracassou em relação ao combate à inflação. O economista Mailson da Nóbrega substituiu Bresser no comando da Fazenda (FERREIRA, 2006).

Em março de 1987, foi instalada a Assembleia Constituinte. O tema das finanças públicas foi relatado na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças que foi subdividida em três: tributos, participação e distribuição das receitas, orçamento e fiscalização financeira e sistema financeiro. A nova Constituição consolidou avanços nas finanças públicas, mas no caso tributário e das despesas a nova Constituição teve consequências negativas. Ampliaram-se significativamente as vinculações das receitas, ou seja, com uma destinação programada em lei (FERREIRA, 2006).

O então secretário do Tesouro, Murilo Portugal, escreveu:

Essas vinculações criam automatismos de gastos, petrificam prioridades passadas para o futuro, enfraquecem o incentivo para que haja eficiência no gasto e reduzem o campo de atuação da função alocativa do orçamento. Além disso, a vinculação funciona de forma assimétrica, em um sentido. Os recursos vinculados devem ser automaticamente transferidos para as áreas a que estão vinculados. Mas se houver uma frustração de receita vinculada, as despesas dessas áreas não são reduzidas. (FERREIRA, 2006, p. 111).

Em 1988, a inflação alcançou 980%. Em janeiro de 1989, Maílson anunciou o Plano Verão. Novamente, pela terceira vez desde o Cruzado, foi realizado um congelamento de preços e salários e houve uma tentativa de desindexar a economia. A moeda foi trocada para cruzado novo, com novo corte de três zeros. O impacto do Plano Verão foi ainda mais breve que os anteriores (FERREIRA, 2006). Em 1989, a inflação foi de 1.972%.

Em 1989, o Tesouro dos EUA desenhou um plano que resolveria de uma vez por todas a questão da dívida dos países emergentes. O Plano Brady, como passou a ser conhecido, substituía a dívida velha desses países por dívida nova, garantida por títulos do governo norte-americano. Em contrapartida, previa o reconhecimento do desconto que o mercado secundário de títulos da dívida externa já dava aos débitos dos países emergentes. Mas o Brasil não foi contemplado com o Plano Brady naquele momento, o que só viria a acontecer em 1993 (FERREIRA, 2006).

Em 17 de dezembro de 1989, Fernando Collor de Mello venceu Luiz Inácio Lula da Silva, no segundo turno das eleições presidenciais. Naquele ano, a inflação brasileira foi a patamares inacreditáveis, de 1.972%. A apreensão em relação à posse de Collor levou a um grande volume de saques em contas-correntes e nos investimentos. Na tarde do dia 13 de março de 1989, Sarney decretou feriado bancário. No dia 16, a então ministra da Fazenda do novo governo, Zélia Cardoso, e sua equipe anunciaram as medidas econômicas, denominadas Plano Collor. O cruzeiro substituiu o cruzado novo (FERREIRA, 2006). A medida de maior repercussão foi o bloqueio, por 18 meses, de todos os depósitos em aplicações financeiras, poupança e conta-corrente que excedessem Cz\$ 50 mil.

Em um primeiro momento, o impacto do Plano Collor foi uma extraordinária queda na atividade econômica. A pressão política pela liberação dos recursos bloqueados permitiu um rápido aumento da liquidez já no segundo semestre de 1990 e o retorno da inflação. Em 1º de fevereiro de 1991, o governo aplicou um novo choque na economia, o Plano Collor 2, com mais um congelamento de preços e salários. Novamente, o plano teve efeito curto. Zélia Cardoso de Mello deixou o governo em maio, substituída por Marcílio Marques Moreira. Com paciência e habilidade diplomática, Marcílio obteve êxito com as negociações da dívida externa brasileira (FERREIRA, 2006).

Em maio de 1992, Pedro Collor, irmão do presidente, fez duras acusações contra Fernando Collor que levaram à instalação, no dia 26, da CPI do PC, em alusão ao tesoureiro de campanha, Paulo César Farias. No dia 29 de setembro, a Câmara dos Deputados decidiu afastar Collor da Presidência por 441 votos a 38, com uma abstenção e 23 ausências. Era o fim do governo Collor. Em 2 de outubro, o vice, Itamar Franco, assumiu interinamente a

Presidência da República, empossado, em definitivo, em dezembro de 1992, com a conclusão do processo de *impeachment* (FERREIRA, 2006).

O deputado federal Gustavo Krause, então secretário da Fazenda de Pernambuco, seria o ministro da Fazenda no lugar de Marcílio Marques Moreira. Sua passagem meteórica pelo cargo foi de exatos dois meses e 14 dias. Assumiu o então ministro do Planejamento, Paulo Haddad, que acumulou os dois cargos. Também durou pouco, saiu em 28 de fevereiro de 1993, junto com toda a equipe econômica da Fazenda. Eliseu Resende, amigo pessoal de Itamar, assumiu a Fazenda em março. No mesmo mês, o Senado aprovou o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), mais tarde, virou contribuição.

Eliseu Resende pediu demissão em 19 de maio de 1993. Na madrugada de 20 de maio, Itamar anunciou que Fernando Henrique Cardoso, então ministro de Relações Exteriores, seria o novo ministro da Fazenda. Fernando Henrique soube da nomeação pelo Diário Oficial, pela manhã, em Nova York, avisado pelo então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia. Ainda de Nova York, Fernando Henrique contatou Edmar Bacha. Depois, juntaram-se a ele alguns notórios economistas brasileiros: Pedro Malan, Pérsio Arida, André Lara Resende, Winston Fritsch e Gustavo Franco, todos ligados à PUC carioca. (FERREIRA, 2006).

Nos dias 5 e 6 de junho de 1993, Fernando Henrique fez as primeiras reuniões com a equipe em São Paulo para elaborar o diagnóstico da conjuntura econômica e avaliar as soluções possíveis. A situação era preocupante: inflação ascendente, tarifas públicas congeladas, orçamento estourado nas estatais e na previdência e os bancos estaduais em dificuldades. Propôs-se o Plano de Ação Imediata (PAI), para enfrentar algumas questões urgentes e preparar o ambiente propício para uma ação mais direta contra a inflação (FERREIRA, 2006). Segundo Ferreira (2006), as três ações mais importantes do PAI foram: a renegociação da dívida contratual com os estados e municípios, que culminou com a publicação da Lei n. 8.727, de 1993; a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, e, mais tarde, virou a Desvinculação das Receitas da União (DRU); e a preparação e revisão do orçamento de 1994.

3.4 DO PLANO REAL AO GRAU DE INVESTIMENTO

No início de 1994, os brasileiros tomaram conhecimento da iniciativa mais ousada do plano de estabilização, até aquele momento, a Unidade Real de Valor (URV). Tratava-se da criação de uma moeda indexada que aumentava diariamente, sendo vinculada a três índices de

inflação de ampla utilização. Os preços eram expressos na moeda de valor constante, a URV, ainda que as transações se realizassem em cruzeiros reais. Apesar de algumas semelhanças com iniciativas anteriores, a experiência da URV foi única no mundo. A desconfiança às medidas era enorme, o FMI não as apoiou, o que dificultou inclusive o fechamento do acordo da dívida externa com os bancos privados (FERREIRA, 2006).

Em 1º de março de 1994, a primeira URV foi fixada em Cr\$ 647,50, o mesmo valor da taxa de câmbio. O sofisticado conceito da URV, rapidamente, foi absorvido pela população. Ainda em março de 1994, Fernando Henrique deixou o Ministério da Fazenda para ser candidato à Presidência da República. Foi substituído pelo embaixador Rubens Ricupero. Em 30 de junho, foi anunciada a última URV, de Cr\$ 2.750,00, equivalente a US\$ 1,00. Essa seria a taxa de conversão do cruzeiro real para o real, a troca foi feita no dia 1º de julho de 1994, data de lançamento do Plano Real (FERREIRA, 2006).

Em setembro de 1994, o então ministro Rubens Ricupero, antes de entrevista ao jornalista Carlos Monforte da TV Globo, teceu uma série de comentários em conversa informal. O diálogo transmitido por satélite e captado por parabólicas causou a queda do ministro da Fazenda. Itamar escolheu o então governador do Ceará, Ciro Gomes, para substituí-lo (FERREIRA, 2006). Esse episódio ficou conhecido como “Escândalo da Parabólica”.

Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República em de 3 de outubro de 1994, no primeiro turno, contra Luiz Inácio Lula da Silva, que havia iniciado o processo eleitoral em vantagem nas pesquisas de intenção de voto, e escolheu Pedro Malan para a Fazenda e Persio Arida para a Presidência do Banco Central. Surgiam as primeiras disfunções no sistema financeiro nacional em decorrência do fim da inflação (FERREIRA, 2006).

Em 20 de dezembro de 1994, o México abandonou a política cambial de minidesvalorizações do peso em relação ao dólar que adotava desde de outubro de 1992. A livre flutuação fez com que o peso desvalorizasse rapidamente em 50%. Era o fim do plano de estabilização da economia mexicana baseado em câmbio praticamente fixo, altas taxas de juros e grandes déficits em contas-correntes, que alcançaram 7% do PIB mexicano em 1994. A reação mais intensa nos mercados no Brasil ocorreu dias depois, com uma queda de 9,5% na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). O efeito no mercado brasileiro ficou conhecido como “Efeito Tequila”. Em 1994, o superávit primário das contas públicas, que era de 1,6% e 2,3% do PIB nos anos de 1992 e 1993, respectivamente, cresceu para 5,2%. O melhor resultado até então, desde que essa informação passou a ser coletada pelo governo (FERREIRA, 2006).

Em 6 de março de 1995, o Banco Central formalizou sua política de intervenção cambial dentro de uma banda de flutuação, a taxa de câmbio do dólar ficaria entre R\$ 0,88 e R\$ 0,93. Segundo Ferreira (2006), o texto do comunicado que anunciava a medida apresentava uma linguagem dúbia, fruto do choque de opiniões dentro do Banco Central. O presidente, Persio Arida, queria flexibilizar o câmbio, por meio de uma banda mais larga. Já o diretor da Área de Assuntos Internacionais, Gustavo Franco, queria segurar o dólar mediante uma banda mais estreita. Essa ambiguidade levou muitos investidores a suspeitar que tal medida não era definitiva e poderia ser alterada a qualquer momento. Começou uma aposta contra o real, levando o câmbio a chegar perto do teto superior estabelecido pelo BC já na tarde daquele dia.

A forte redução da inflação gerou ganhos e perdas. O próprio governo federal foi um dos principais perdedores, sem a inflação para lhe corroer as despesas públicas. Outro grande perdedor, em um primeiro momento, foi o sistema financeiro nacional que ficou sem as receitas inflacionárias. Houve acentuado encolhimento do setor bancário, de uma participação média de 12,7% do PIB, entre 1990 e 1994, os bancos responderam por apenas 6,9% já em 1995 (FERREIRA, 2006). Entre as medidas para reestruturação do setor financeiro, à época, destacaram-se o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e a entrada de bancos estrangeiros no País.

Na manhã de 2 de julho de 1997, a Tailândia comunicou ao sistema financeiro local que abandonaria o regime de câmbio fixo, deixando sua moeda flutuar. Era o começo do que se convencionou chamar de crise da Ásia. No dia 8, o Banco Central da Malásia começou a sofrer ataques especulativos. Três dias depois, foi a vez das Filipinas e da Indonésia. Cingapura também começou a ver sua moeda se desvalorizar. Não tardou para que a crise tivesse reflexo no Brasil. Os dias eram de nervosismo e fortes oscilações. Em agosto, Gustavo Franco assumiu a Presidência do BC (FERREIRA, 2006).

Em 23 de outubro, o Banco Central de Hong Kong aumentou em 300% as taxas de juros para defender sua moeda, também com câmbio fixo em relação ao dólar. O Índice Dow Jones abriu em forte baixa. No dia 27, o Índice Dow Jones perdeu 554 pontos, uma das maiores retrações em número de pontos de sua história. O Ibovespa fechou em queda de 14,97%, a maior desde o pregão que se seguiu ao Plano Collor e uma das maiores da história da Bolsa. No dia 31, em reunião extraordinária, o Comitê de Política Monetária (Copom) aumentou os juros de 19% para 45% para tentar apaziguar os mercados. Naquela época, as reuniões do Copom ainda eram uma novidade, iniciadas em 1996, seguindo o modelo do *Federal Reserve* (FERREIRA, 2006).

Chegavam notícias ruins do Japão, de corretoras e bancos quebrados no início de novembro. No dia 17, o Banco Central da Coreia do Sul abandonou a defesa de sua moeda, o *won*. O FMI e outros organismos multilaterais concederam empréstimos para vários países para atenuar os efeitos da crise financeira. Para a Tailândia, foram quase US\$ 17 bilhões. Na Indonésia, os empréstimos chegaram a US\$ 63 bilhões. Para a Coreia do Sul, o apoio chegou a US\$ 57 bilhões. E as atenções se voltavam sempre para o Brasil. Seria o real o próximo a se desvalorizar? (FERREIRA, 2006).

Após a elevação dos juros promovida pelo BC, a partir de outubro de 1997, reverteu temporariamente o movimento de saída de capitais. Uma grande quantia de dólares entrou no País, de novembro de 1997 até abril de 1998, as reservas internacionais cresceram US\$ 22,6 bilhões, e chegaram a US\$ 74,6 bilhões. A entrada de dólares levou o BC a reduzir os juros de forma gradual, em março de 1998, a taxa básica passou de 34,20% para 27,51%. Os custos para a manutenção dessa política de desvalorização gradual do real cresciam de forma vertiginosa. Os juros da dívida interna subiram de 5% do PIB em 1997 para 8% do PIB no ano seguinte. A situação fiscal era grave, o governo teve déficit em 1997 e 1998 (FERREIRA, 2006).

Um dos efeitos do arrefecimento da economia mundial foi a redução nos preços do petróleo. Em maio de 1998, a Rússia aumentou suas taxas de juros para conter a especulação contra sua moeda, o rublo. No início de junho, o Japão comunicou formalmente que estava em recessão pela primeira vez em 23 anos. No dia 13 de julho, o Fundo Monetário anunciou um pacote de emergência para a Rússia no valor de US\$ 22,6 bilhões para conter a sangria de suas divisas. Em 17 de agosto, o governo russo anunciou moratória de 90 dias em sua dívida interna e desvalorização de 50% do rublo (FERREIRA, 2006).

O cenário piorou de forma dramática poucos dias depois. Em 31 de agosto, o Índice Dow Jones sofreu nova queda histórica, de 512 pontos. A inadimplência russa e a agitação nos mercados financeiros provocaram uma fuga para papéis de qualidade e baixo risco. No Brasil, o Banco Central tentava sustentar as cotações do real. Devido à saída de reservas, o governo teve que recorrer ao Fundo Monetário já em setembro. O Brasil virou o olho do furacão das finanças mundiais. Os juros foram elevados para 49,75% (FERREIRA, 2006).

No dia 4 de outubro, Fernando Henrique foi reeleito, no primeiro turno, com 53,06% dos votos válidos, contra 31,71% de Lula. Dias depois, o governo e o FMI tornaram público que haviam chegado a um entendimento para um empréstimo ao Brasil. Em 13 de novembro, o FMI e os principais países industrializados anunciaram um pacote de ajuda de US\$ 41,5 bilhões. O Brasil tinha motivos de sobra para precisar de ajuda, do final de abril, quando

atingiram seu ápice, até o final de novembro, as reservas internacionais do Brasil caíram US\$ 33,5 bilhões e chegaram a US\$ 41,2 bilhões (FERREIRA, 2006).

Em 6 de janeiro de 1999, Itamar Franco, eleito em 1998 governador de Minas Gerais, anunciou uma moratória de 90 dias na dívida do estado. Havia uma forte aposta do mercado financeiro que o governo não conseguiria manter a política do câmbio diante de mais essa notícia negativa. No dia 13, o Banco Central convocou a imprensa para anunciar a nova política cambial, “banda diagonal endógena”. Na imprensa, já vinculava a notícia da possível saída de Gustavo Franco. O novo presidente do Banco Central, Francisco Lopes, conduziu a entrevista coletiva (FERREIRA, 2006).

Havia muitas informações desencontradas sobre o funcionamento da nova política. Assim que os negócios começaram, o mercado testou imediatamente o teto de R\$ 1,32. O Banco Central fez leilões de venda de dólares para segurar as cotações no mercado à vista. Em 14 de janeiro, o Banco Central parou de vender dólares, deixou de fixar limites para a moeda norte-americana pela primeira vez no Plano Real. O dólar chegou a ser cotado a R\$ 1,65, mas ao final do dia fechou a R\$ 1,4659. Dessa vez, o mercado reagiu com euforia, o Ibovespa teve alta de 33,40%, a maior desde 1991. No dia 18, o Banco Central formalizou a adoção da livre flutuação do câmbio e subiu o teto dos juros para 41%. O dólar fechou com cotação de R\$ 1,54. Os temores de inadimplência se espalharam pelo mercado financeiro (FERREIRA, 2006).

Segundo Ferreira (2006), o dia 29 de janeiro de 1999 seria um dos dias mais tensos vividos pelo Brasil em sua história econômica recente. Boatos de que haveria confisco de recursos, como no Plano Collor, percorreram o País. A população entrou em pânico e o presidente Fernando Henrique foi obrigado a fazer dois pronunciamentos públicos para desmentir os boatos. Naquele dia, a cotação do dólar fechou a R\$ 1,98. No dia 2 de fevereiro, o governo anunciou o nome do economista Armínio Fraga para a Presidência do Banco Central. Logo após sua posse no BC, em 4 de março, Armínio Fraga elevou os juros de 39% para 45% em reunião extraordinária do Copom (FERREIRA, 2006).

Ferreira (2006) destaca que, a partir daquele momento, a necessidade de ampliar a disciplina fiscal fez com que se iniciasse uma nova fase na história das finanças públicas do País. A Lei Orçamentária Anual de 1999 introduziu a meta de resultado fiscal primário, conceito até então inexistente. O Executivo adotou procedimentos ao longo do ano para monitorar e ajustar a execução orçamentária, de maneira a alcançar a meta estabelecida e evitar o seu descumprimento. Foram fixados limites para execução orçamentária, estabelecida a programação financeira, e as despesas de custeio e investimento foram limitadas para

adequar a despesa do exercício à meta de resultado (FERREIRA, 2006). Essas medidas foram estabelecidas por meio do Decreto n. 3.031, de 20 de abril de 1999. Surgiria a denominação “Decreto de Contingenciamento”.

Segundo Ferreira (2006), a consolidação dessa nova política fiscal do País exigia uma participação mais ativa dos estados e municípios neste novo regime fiscal. A renegociação das dívidas dos entes subnacionais foi fundamental nesse processo. Entre os anos de 1997 e 1999, a União assumiu R\$ 100,455 bilhões em dívidas dos estados por força dessas renegociações.

O desdobramento dessas renegociações, assunções e refinanciamentos de dívidas teve como consequência a sanção, em maio de 2000, da Lei Complementar n. 101, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”. A origem da LRF foi a Emenda Constitucional 19, promulgada em 4 de junho de 1998, que tratou da reforma administrativa no governo. O projeto da LRF utilizou algumas experiências bem-sucedidas até então, como, nos EUA, o *Budget Enforcement Act (BEA)*, de 1990; na Europa, o Tratado de Maastricht, de 1992; e na Nova Zelândia, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 1994 (FERREIRA, 2006).

Devido à falta de investimentos na geração e o consumo crescente de energia elétrica, o sistema elétrico começou a esgotar os reservatórios de água além do limite de risco recomendável. O volume de chuvas na região Sudeste, no primeiro bimestre de 2001, ficou muito abaixo da média histórica, agravando a situação dos reservatórios. A matriz energética do País, à época, era predominantemente hidrelétrica; sem água para rodar as turbinas, houve a imposição do racionamento. Em maio de 2001, o governo anunciou medidas para reduzir o consumo de energia em 20% a partir de 1º de junho, e evitar apagões por falta de energia enquanto durasse a estação seca no País (FERREIRA, 2006). Esse episódio ficou conhecido como a “Crise do Apagão”, e o racionamento perdurou até fevereiro de 2002.

O cenário instável na economia da Argentina, combinado com a incerteza no Brasil quanto à crise de energia elétrica, levou nervosismo aos mercados. A taxa de câmbio iniciou uma forte escalada, o Banco Central elevou os juros para conter a especulação contra a moeda. A situação não era das melhores, oscilações na economia da Argentina, esfriamento na economia norte-americana, e falta de energia no Brasil (FERREIRA, 2006). Segundo Ferreira (2006), nem o mais pessimista poderia ter imaginado aquele cenário no início de 2001, que ganharia contornos ainda mais dramáticos.

Um dos principais cartões-postais de Nova York eram as duas torres gêmeas do *World Trade Center (WTC)*, que se destacavam na paisagem da ilha de Manhattan. Na manhã do dia 11 de setembro de 2001, o primeiro avião desviado pelos terroristas para atacar o WTC colidiu na face nordeste da torre Norte. Logo depois do primeiro ataque, um segundo avião,

também um Boeing 767, se chocou com a torre Sul. Houve ainda o atentado ao Pentágono e um outro avião que caiu na Pensilvânia. Os Estados Unidos entraram em estado de guerra. O mundo nunca mais seria o mesmo depois daquele dia (FERREIRA, 2006).

A Bolsa de Valores de Nova York suspendeu os negócios. Sem a referência de Nova York, os investidores ficaram desorientados. Houve uma corrida desenfreada para a venda de ações, as Bolsas caíram mundo afora. O clima de guerra levou o barril do petróleo a US\$ 31 e o ouro disparou. O efeito dos ataques terroristas no mercado financeiro foi estonteante. A Bolsa de Nova York só reabriu no dia 17 de setembro. Foi a pior semana do mercado acionário norte-americano desde agosto de 1929, quando da Grande Depressão. No Brasil, o dólar voltou a subir, atingindo R\$ 2,80, o BC fez uma sequência de leilões de papéis indexados ao dólar para conter a demanda pela moeda norte-americana. A taxa de câmbio foi perdendo ímpeto e o dólar começou a cair, chegando a R\$ 2,32 ao final do ano (FERREIRA, 2006).

No dia 6 de novembro de 2001, foi celebrado o acordo de cooperação técnica entre o Tesouro Nacional e a Companhia Brasileira de Liquidação e de Custódia (CBLC) para promover a oferta de títulos públicos federais diretamente ao investidor pela Internet, o Tesouro Direto. A venda de títulos públicos diretamente ao investidor final era oferecida, sob diferentes formas, apenas em poucos países, como os EUA, “TreasuryDirect”, e a Espanha, “Tesoro.es”. O objetivo da iniciativa era aumentar a base de investidores diretos na dívida pública brasileira. O Tesouro Direto foi anunciado ao público externo em 7 de janeiro de 2002 (FERREIRA, 2006). Em novembro de 2016, o estoque do Tesouro Direto registrou um montante de R\$ 39,6 bilhões e o número total de investidores cadastrados atingiu 1.077.809. Quanto ao perfil dos investidores cadastrados, aproximadamente 76% são do sexo masculino, e 67,4% residem na região Sudeste do País.

Ainda, na passagem de ano de 2001 para 2002, em uma tentativa desesperada de manter a paridade cambial, a Argentina limitou os saques nos bancos, o que foi chamado de “corralito”, ou pequeno curral. Em razão das péssimas repercussões dessa medida, o então ministro da Economia, Domingo Cavallo, renunciou. Manifestações, moratória e desordem econômica levaram à renúncia do presidente Fernando de La Rúa e ao abandono da política de paridade cambial (FERREIRA, 2006).

A situação econômica da Argentina e os processos eleitorais em vários países da América Latina, incluído o Brasil, tornaram a região menos atraente para investimentos estrangeiros. Na segunda quinzena de maio de 2002, o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, aparecia nas pesquisas de intenções de voto à frente da soma dos demais concorrentes.

A vantagem de Lula nas pesquisas de opinião iniciou um processo de elevação do risco País, da taxa de câmbio e da expectativa futura para os juros, combinado com perdas no Ibovespa (FERREIRA, 2006).

Ainda, no final de maio, entraram em vigor as regras para marcação a mercado dos títulos públicos em carteira dos fundos de investimento. Embora fosse uma discussão antiga, a marcação a mercado precipitou uma turbulência na economia do País. Além da rejeição aos papéis públicos devido aos temores políticos, a marcação a mercado causou pesados saques nos fundos de investimento. Para fazer frente a esses saques e pagar os cotistas, os administradores dos fundos venderam ainda mais títulos públicos. Os recursos migraram para cadernetas de poupança e CDBs, principalmente. A velocidade com que a crise de 2002 veio foi assustadora (FERREIRA, 2006).

Lula se esforçou para reduzir as resistências ao seu nome; seu principal assessor econômico na campanha, Guido Mantega, realizou inúmeras reuniões com empresários e executivos para tentar mostrar que o PT havia mudado e abdicado das teses mais radicais do passado. No dia 21 de junho, as agências de classificação de crédito rebaixaram o *rating* do Brasil, o que acelerou a deterioração das condições do mercado. No dia seguinte, em uma das principais tentativas de acalmar os mercados, Lula divulgou o documento “Carta ao Povo Brasileiro”. A Carta indicava que se o PT ganhasse as eleições respeitaria os contratos e a estabilidade macroeconômica (FERREIRA, 2006).

Em julho, os cenários da corrida eleitoral provocaram mais uma rodada de deterioração nos mercados. No dia 30, o risco País bateu em 2.000 pontos e, no dia 31, a taxa de câmbio alcançou R\$ 3,42. Em 6 de outubro, foi realizado o primeiro turno das eleições presidenciais, Lula obteve 46% dos votos válidos, e com foi com José Serra para disputa do segundo turno. No dia seguinte, o mercado continuou nervoso, a Bolsa de Valores caiu 4,28%, e o dólar manteve sua trajetória de alta (FERREIRA, 2006).

Para tentar segurar a escalada do dólar, o Banco Central adotou um conjunto de medidas. O Copom, em reunião extraordinária, elevou os juros de 18% para 21%, a maior alta desde a desvalorização do real em 1999. No entanto, essa medida não foi suficiente para reverter a tendência de valorização da moeda norte-americana. O mercado se mostrava inseguro para aceitar títulos do governo e demandava altas taxas de remuneração, a atenção estava voltada apenas para as pesquisas de intenção de voto, que mostravam o candidato do PT na dianteira, com uma larga vantagem sobre Serra. O segundo turno das eleições foi realizado no domingo, 27 de outubro, Lula obteve 52,793 milhões de votos, 61,27% dos

válidos, chegava à Presidência da República depois de concorrer pela quarta vez (FERREIRA, 2006).

Concluído o processo eleitoral, o dólar iniciou trajetória declinante, encerrando o ano em R\$ 3,53, o que refletia a percepção positiva dos agentes econômicos quanto ao compromisso do futuro governo com a manutenção da austeridade fiscal e da estabilidade de preços. A transição foi feita com tranquilidade, destacando-se o papel desempenhado por Antonio Palocci Filho, coordenador da equipe de transição, que viria a ser ministro da Fazenda, e por Bernard Appy, futuro secretário-executivo da Fazenda, no sentido de garantir a manutenção da solidez da política econômica na mudança de governo (FERREIRA, 2006).

Ao contrário das expectativas negativas dos mercados, o novo governo eleito manteve as regras do jogo. O presidente do Banco Central, Armínio Fraga, deu lugar a Henrique Meirelles. Na área fiscal, o governo anunciou uma meta de superávit primário de 4,25% do PIB para 2003, acima da anterior de 3,75%. Reafirmou também o compromisso com o acordo com o FMI. O mercado financeiro foi retornando à normalidade e os investimentos voltaram ao País, levando a uma retração no prêmio de risco e da taxa de câmbio e a uma valorização das ações (FERREIRA, 2006).

Em março de 2003, o início do confronto entre EUA e Iraque não causou danos à economia brasileira. Em maio iniciou um processo de reversão das expectativas inflacionárias. A inflação cedeu com o aperto fiscal e monetário. No dia 26 de maio, o Banco Central anunciou que deixaria de renovar integralmente a dívida atrelada ao câmbio, ao contrário do que vinha fazendo até então. A medida tinha como objetivo reduzir progressivamente o endividamento cambial do País. Em junho, o FMI concluiu a terceira revisão do desempenho do Brasil no âmbito do acordo, as revisões foram sucedendo-se e o Brasil cumpria as metas acordadas com o Fundo. A combinação desses fatores reduziu o prêmio de risco para 463 pontos em dezembro de 2003, a taxa de câmbio encerrou o ano em R\$ 2,88 e o Ibovespa subiu 97,34% em 2003 (FERREIRA, 2006).

Em 2004, começaram os sinais de que o *Federal Reserve* poderia retomar o processo de aperto monetário, o que de fato ocorreu. Em março, ocorreu um atentado terrorista em Madrid que deixou os mercados internacionais avessos ao risco. O Índice Bovespa caiu para 20.500 pontos no final de abril, após ter atingido a marca de 24 mil pontos em janeiro e o prêmio de risco também sofreu deterioração. No entanto, por conta da manutenção da austeridade no campo monetário e fiscal, o prêmio de risco recuou e fechou o ano em 382 pontos, o melhor patamar desde a crise da Ásia em outubro de 1997. O Brasil obteve um superávit primário

superior à meta acordada com o FMI, levando as agências de *rating* a melhorarem as notas de classificação de risco do País. O PIB cresceu 4,9% em 2004 (FERREIRA, 2006).

Em março de 2005, o governo decidiu não renovar o acordo com o Fundo Monetário, mas manteve as metas fixadas, uma demonstração de maturidade em relação à gestão da política econômica. Em julho o governo antecipou o pagamento de sua dívida com o Fundo Monetário, no valor de US\$ 4,9 bilhões. Uma gestão responsável à frente das políticas monetária e fiscal e um cenário internacional tranquilo e favorável; parecia que o passado de turbulências tinha chegado ao fim (FERREIRA, 2006).

Mas, ainda em maio de 2005, a Revista *Veja* denunciou um suposto esquema de corrupção na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. O então deputado federal Roberto Jefferson, presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), aliado do governo, foi envolvido no suposto esquema. Abandonado pelos seus ex-aliados, Roberto Jefferson parte para o contra-ataque. No dia 6 de junho, o jornal *Folha de São Paulo* publicou entrevista exclusiva com o deputado petebista, concedida à jornalista Renata Lo Prete, então editora do “Painel” da *Folha*.

Segundo Roberto Jefferson, era paga uma mensalidade a alguns deputados do Congresso Nacional para que votassem segundo a orientação do governo. A divulgação da entrevista aprofundou a crise no governo, e o caso passou a ser conhecido como “Escândalo do Mensalão”. A repercussão dessa entrevista e seus desdobramentos derrubaram o então ministro da Casa Civil, José Dirceu, que renunciou ao cargo e voltou a exercer o mandato de deputado federal. Para o seu lugar, foi nomeada Dilma Rousseff, até então ministra de Minas e Energia. Em 9 de junho, a oposição, com apoio de deputados governistas, conseguiu finalmente instalar a chamada “CPMI dos Correios”.

Em março de 2006, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, deixou o governo, foi substituído por Guido Mantega, então presidente do BNDES. Mantega tomou posse em 28 de março. A permanência de Palocci no governo ficou insustentável após a quebra ilegal do sigilo bancário do caseiro Francenildo Costa, testemunha, na CPI dos Bingos, no Senado Federal. Em março de 2015, a 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região confirmaria a condenação da Caixa Econômica Federal pela quebra do sigilo bancário do caseiro.

No dia 30 de outubro, Luiz Inácio Lula da Silva foi reeleito, em segundo turno, presidente da República com quase 61% dos votos válidos. O candidato adversário, o tucano Geraldo Alckmin, teve menos votos do que no primeiro turno. Em 30 de novembro, o

Conselho Nacional do PMDB aprovou a proposta do então presidente Lula para que o partido integrasse a coalizão do governo no segundo mandato petista (PORTAL G1, 2006).

Em 22 de janeiro, o presidente Lula anunciou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com previsão de quase R\$ 504 bilhões em investimentos, até 2010, com prioridade para a infraestrutura. O objetivo era acelerar o crescimento da economia brasileira sem comprometer a estabilidade (PORTAL G1, 2007).

Em março, após a turbulência asiática que derrubou as bolsas em todo o mundo, os mercados financeiros voltaram a atenção para o mercado imobiliário dos EUA. Os norte-americanos não pagavam as hipotecas da casa própria. Esses calotes desencadearam a crise conhecida por “bolha imobiliária dos EUA”. No dia 15 de maio, a moeda norte-americana fechou abaixo de R\$ 2, e encerrou na menor cotação desde 12 de fevereiro de 2001, negociada a R\$ 1,982 (PORTAL G1, 2007).

Em 31 de março de 2007, uma greve de controladores de voos provocou caos aéreo. Aquartelados, os controladores pararam 49 aeroportos no País. Depois da queda do avião da Gol, em 2006, deixando 154 mortos, o País assistiu a mais um desastre aéreo. Em 17 de julho, um avião da TAM não conseguiu pousar no Aeroporto de Congonhas e bateu em um prédio da própria empresa, deixando 199 mortos (PORTAL G1, 2007).

No primeiro semestre de 2007, o crédito para financiamento imobiliário cresceu quase 70% e atingiu o valor recorde de R\$ 6,94 bilhões, nos últimos 12 meses, foram R\$ 12,1 bilhões. Em agosto daquele ano a agência de avaliação de risco Moody's pôs os títulos brasileiros mais perto do “grau de investimento”. No final do mês de setembro, o valor da Vale superou o da Petrobras. A mineradora chegou a R\$ 286 bilhões na Bovespa, já a Petrobras estava cotada em R\$ 285,3 bilhões (PORTAL G1, 2007).

Em outubro de 2007 a FIFA anunciou, em sua sede em Zurique, na Suíça, a escolha do Brasil como sede da Copa de 2014 (PORTAL G1, 2007).

Em 23 de novembro de 2007, nos Estados Unidos, na bolsa de mercadorias e futuros de Nova York (Nymex), os contratos para janeiro fecharam o dia a US\$ 98,18 por barril, marcando novo recorde de fechamento. No dia 6 de dezembro, o índice Ibovespa, o principal do mercado acionário brasileiro, chegou ao 43º recorde no ano, e encerrou o dia em recorde histórico, aos 65.790 pontos. Na madrugada do dia 13 de dezembro daquele mesmo ano, o plenário do Senado Federal rejeitou, por 45 votos a 34, a proposta de prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) até 2011. Essa decisão representou a redução em R\$ 40 bilhões na arrecadação federal de 2008 (PORTAL G1, 2007).

O financiamento e a venda de veículos bateram recorde. O ano de 2007 ficou marcado, até então, como um dos melhores para a economia brasileira, com a expansão do crédito, do setor imobiliário e os recordes da Bolsa de Valores. No entanto, a crise do mercado imobiliário norte-americano surgiu como uma ameaça que poderia atrapalhar o bom momento pelo qual o Brasil passava, e se confirmou tempos depois (PORTAL G1, 2007). Apesar dos bons ventos na economia, o ano de 2007 ficou marcado por mais uma tragédia na aviação brasileira.

Em janeiro de 2008, o Departamento do Comércio dos Estados Unidos informou que a economia norte-americana crescera 2,2% em 2007, o que representava a menor taxa de expansão desde 2002 (PORTAL G1, 2008).

No dia 21 de fevereiro de 2008, o Banco Central anunciou que o Brasil já era credor externo, uma vez que toda a dívida externa brasileira já estava garantida por um patamar maior de reservas internacionais, e de outros ativos. Na noite de 25 de março, foi anunciado o acordo de fusão da Bovespa com a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), criando, na ocasião, a terceira maior bolsa do mundo em valor de mercado, atrás da *Deutsche Börse* e da Bolsa de Chicago (PORTAL G1, 2008).

Em 16 de abril de 2008, após quase três anos, o Copom voltou a subir os juros básicos da economia brasileira. A taxa passou de 11,25% para 11,75% ao ano. A última elevação dos juros havia sido feita em maio de 2005. Em março, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o percentual de trabalhadores com carteira assinada no total de ocupados nas seis regiões do Brasil chegou a 43,9%. Maior índice da série histórica que iniciou em março de 2002 (PORTAL G1, 2008).

No dia 30 de abril, a agência de classificação de risco *Standard and Poor's* concedeu aos títulos da dívida do Brasil o patamar de grau de investimento, o que representava uma melhora na recomendação do Brasil, que passava a ser considerado investimento seguro para investidores estrangeiros. Em 20 de maio, o Ibovespa fechou aos 73.516 pontos. O resultado era um novo recorde de pontuação, o décimo após a obtenção do grau de investimento pelo Brasil (PORTAL G1, 2008).

Em maio de 2008, a cotação do dólar fechou a R\$ 1,591, a menor desde 20 de janeiro de 1999, o real se valorizou após divulgação da decisão do *Federal Reserve*, que manteve as taxas de juros dos EUA em 2% ao ano. No dia 30 de junho, em Nova York e Londres, a cotação do barril de petróleo ultrapassou pela primeira vez a barreira dos US\$ 143, em consequência de uma nova desvalorização do dólar (PORTAL G1, 2008).

3.5 A CRISE FINANCEIRA AMERICANA E A RETOMADA DA ECONOMIA

No dia 13 de setembro o *Lehman Brothers*, quarto maior banco de investimentos dos EUA, anunciou que pediria concordata na Corte de Falências do Distrito Sul de Nova York. No dia 29, a Câmara dos EUA rejeitou o plano de socorro de US\$ 700 bilhões aos bancos norte-americanos, proposto pelo então presidente George W. Bush. Com a recusa do plano, o temor tomou conta do mercado financeiro no mundo todo, que registrou severas quedas no dia. A Bovespa teve a maior queda desde de janeiro de 1999, recuando 9,36%. Em 1º de outubro, o Senado dos EUA aprovou o plano de resgate aos mercados apresentado pelo governo Bush, ajustado após ter sido rejeitada pela Câmara (PORTAL G1, 2008).

Em outubro de 2008, bancos centrais de vários países anunciaram redução em suas taxas de juros, em uma tentativa de conter a desaceleração da economia mundial, afetada pela crise financeira. Nos EUA, o *Federal Reserve* anunciou o corte dos juros de 2% para 1,5% (PORTAL G1, 2008).

No final do ano, o governo federal anunciou mudanças no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), para o ano de 2009, que resultara em um recolhimento menor de impostos, em mais de R\$ 4,9 bilhões, principalmente pela classe média (PORTAL G1, 2008).

Em fevereiro de 2009, a Embraer anunciou, por meio de comunicado ao mercado, o corte de 4.260 postos de trabalho, equivalente a 20% da força de trabalho da empresa. A companhia revisou suas projeções de entregas de aviões em 2009 de 270 para 242 aeronaves, e justificou a crise que afeta a economia global pelas demissões. A General Motors e a Volkswagen também anunciaram milhares de demissões pelo mundo. No dia 27, o governo norte-americano informou que a economia dos EUA contraiu 6,2% no quarto trimestre de 2008, o maior recuo registrado nos últimos 25 anos (ÉPOCA, 2009).

No mês seguinte, o IBGE divulgou recuo de 3,6% do PIB do quarto trimestre de 2008 ante os três meses antecedentes, a maior queda desde o início da série histórica em 1996. O governo federal anunciou programa de moradia popular para construção de um milhão de imóveis para famílias com renda até 10 salários mínimos. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, destacou que o objetivo do programa "Minha Casa, Minha Vida" é a geração de emprego e renda, em tempos de crise global. No final do mês de março, o governo prorrogou os incentivos fiscais para o setor automotivo e estendeu para a indústria da construção (ÉPOCA, 2009).

Reunidos em Londres, no mês de abril, os líderes do G-20 chegaram a um acordo para enfrentar a recessão mundial. As medidas contra a crise foram orçadas em US\$ 1 trilhão. Em

junho, a agência Eurostat divulgou que o PIB da zona do euro declinou 2,5% nos três primeiros meses de 2009 em relação aos três meses antecedentes. No Brasil, o PIB do 2º trimestre cresceu 1,9% ante o 1º trimestre, o País saía da chamada recessão técnica, caracterizada por dois trimestres consecutivos de retração econômica (ÉPOCA, 2009).

Em julho, o Copom decidiu, por unanimidade, reduzir a taxa básica de juros da economia de 9,25% para 8,75% ao ano. Era a menor taxa desde 1997. Essa foi a quinta redução consecutiva da Selic desde janeiro, quando o Banco Central começou a atuar mais firmemente para mitigar os efeitos da crise mundial (ÉPOCA, 2009).

Em setembro, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, informou que o governo enviara projeto de lei ao Congresso, com as mudanças para a poupança, a alíquota de 22,5% incidiria sobre a rentabilidade dos depósitos de cadernetas de poupança acima de R\$ 50 mil, a partir de 2010 (ÉPOCA, 2009).

A economia dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) teve expansão de 0,8% no terceiro trimestre de 2009, na comparação com o segundo. Os destaques foram as economias do Japão e dos EUA, com expansão de 1,2% e 0,9%, respectivamente. Entre os piores resultados, figura a economia do Reino Unido, que apresentou retração de 0,4% (ÉPOCA, 2009).

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou em dezembro a concessão de uma nova linha de crédito da União para o BNDES, no valor de até R\$ 80 bilhões, para o financiamento de investimentos e do desenvolvimento produtivo em 2010 e 2011, principalmente nos setores de infraestrutura, bens de capital, exportações, inovação e ciência e tecnologia (ÉPOCA, 2009).

O PIB do terceiro trimestre de 2009 teve expansão de 1,3% na comparação com os três meses antecedentes, mas na comparação com o mesmo período do ano anterior, a economia brasileira registrou queda de 1,2% (ÉPOCA, 2009). Em 2009 o PIB recuou 0,2%; em 2008, a expansão da economia brasileira ficara em 5,1%. Já a economia norte-americana em 2009 encerrou com queda de 2,4%, a maior desde 1946. Desde 1991 a economia dos EUA não registrava contração. Já o PIB chinês registrou crescimento de 8,7% (PORTAL G1, 2010).

A Secretaria do Tesouro Nacional anunciou, em janeiro de 2010, que a dívida pública federal avançou 7,15% em 2009 para R\$ 1,49 trilhão, ao final de 2008 a dívida estava em R\$ 1,39 trilhão. A dívida pública cresceu R\$ 100 bilhões, o que representara a maior expansão desde 2005, quando o endividamento avançou R\$ 143 bilhões (PORTAL G1, 2010).

A expansão do crédito imobiliário tornou o sonho da casa própria mais acessível para muitos brasileiros. De acordo com os números do Banco Central, o volume de crédito

concedido nos dois primeiros meses de 2010 somou mais de R\$ 181 bilhões, 47% a mais que no mesmo período de 2009. Os preços dos imóveis dispararam nas capitais do País, aumentos superiores a 100% em apenas dois anos (PORTAL G1, 2010).

Em 20 de abril, o consórcio Norte Energia, arrematou, em leilão, a usina de Belo Monte. Localizada no Rio Xingu, no município de Vitória do Xingu (PA), Belo Monte é a segunda maior usina do Brasil, atrás apenas da binacional Itaipu. É considerada a segunda maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma das principais bandeiras do governo Lula (PORTAL G1, 2010).

No dia 13 de junho de 2010, na Convenção Nacional do PT, foi oficializada em votação simbólica, a ex-ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, como candidata do partido à Presidência da República. O vice de Dilma, fora o deputado Michel Temer, do PMDB (PORTAL G1, 2010).

Em junho, o ex-presidente do Banco Central, Gustavo Loyola, afirmou que a taxa de crescimento do PIB era insustentável e fez um alerta sobre o aumento das importações no período: a demanda interna está crescendo mais do que a oferta. Segundo Loyola, a capacidade ociosa da indústria já foi “engolida” e este seria o cenário para o aumento da inflação (PORTAL G1, 2010).

A economia brasileira cresceu 1,2% no segundo trimestre de 2010, de abril a junho, em relação ao trimestre anterior; o resultado ficou um pouco acima do esperado pelo mercado, mas ainda representou uma desaceleração se comparado ao crescimento de 2,7% observado no primeiro trimestre. No semestre, de janeiro a junho, o PIB cresceu 8,9% em relação ao mesmo período de 2009, esse foi o melhor desempenho para um semestre desde o início da série histórica, em 1996 (PORTAL G1, 2010).

A economia chinesa superou a japonesa em termos nominais no segundo trimestre do ano de 2010, o valor do PIB japonês foi de US\$ 1,28 trilhão frente a US\$ 1,33 trilhão da China.

No dia 21 de julho daquele ano, a autoridade monetária anunciou a terceira alta consecutiva da taxa básica de juros da economia, a Selic, de 10,25% para 10,75% ao ano. A decisão, segundo o BC, foi tomada por unanimidade entre os membros do colegiado (PORTAL G1, 2010).

Ainda em julho de 2010, o presidente norte-americano, Barack Obama, assinou a lei que permitiu a maior reforma financeira desde a década de 1930 no país. A legislação, rejeitada pela indústria bancária, teve o objetivo de evitar outra crise como a que afetou a maior parte dos mercados mundiais entre 2008 e 2009 (PORTAL G1, 2010).

A economia brasileira cresceu 0,5% no terceiro trimestre de 2010 em relação ao trimestre imediatamente anterior. Se comparado com o mesmo período de 2009, o PIB cresceu 6,7% entre julho e setembro. Segundo o IBGE, o setor de serviços foi o principal destaque no crescimento nessa comparação (PORTAL G1, 2010).

Em 3 de outubro, foi realizado o primeiro turno das eleições presidenciais, Dilma Rousseff obteve 46,91% dos votos válidos, e foi com José Serra, 32,61%, para a disputa do segundo turno. A candidata do Partido Verde, Marina Silva, foi a terceira colocada, com quase 20% dos votos válidos (PORTAL G1, 2010).

No dia 29 de outubro, os líderes da União Europeia (UE), reunidos em Bruxelas, aprovaram medidas mais severas para proteger o bloco contra futuras crises financeiras. Com isso, a UE instituiu mecanismos permanentes para verificar o orçamento de cada país e poderia impor multas aos governos que emprestarem ou gastarem em excesso (PORTAL G1, 2010).

A taxa de desemprego, em outubro de 2010, ficou em 6,1% de acordo com levantamento divulgado pelo IBGE. Era a menor taxa desde março de 2002, quando teve início a série histórica. Em outubro de 2009, a taxa de desocupação havia ficado em 7,5% (PORTAL G1, 2010).

O segundo turno das eleições foi realizado no domingo, 31 de outubro de 2010, Dilma Vana Rousseff, 62 anos, foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil. A candidata apoiada pelo então presidente Lula obteve 55.752.529 milhões de votos, 56,05% dos votos válidos, derrotando o candidato José Serra, do PSDB (PORTAL G1, 2010).

Em novembro do mesmo ano, líderes das principais economias do mundo reuniram-se em Seul, na Coreia do Sul, para debater o futuro da economia mundial. No centro das discussões, a chamada “guerra cambial”. A desvalorização do dólar prejudicava as exportações dos demais países (PORTAL G1, 2010).

Em dezembro, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e a diretoria do Banco Central elevaram a alíquota do depósito compulsório sobre os depósitos à vista de 8% para 12% e, também, sobre os depósitos a prazo, que passou de 15% para 20%. Segundo o presidente do BC, Henrique Meirelles, a medida visava evitar o surgimento de bolhas no mercado de crédito, bem como de riscos para o sistema financeiro (PORTAL G1, 2010).

Em 2010, a economia brasileira cresceu 7,5%. Em valores correntes, a soma de todas as riquezas produzidas pela economia alcançou R\$ 3,675 trilhões. O PIB *per capita* ficou em R\$ 19.016. Em comparação com as grandes economias, o ritmo de expansão do Brasil só perdera para China (10,3%) e Índia (8,6%). A China superou o Japão como 2ª potência econômica

mundial. O PIB do Japão em 2010 ficou em US\$ 5,474 trilhões, enquanto a China fechou o ano com US\$ 5,8786 trilhões (PORTAL G1, 2011).

Segundo levantamento realizado pelo Ibope, em dezembro, a popularidade do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, bateu recorde e chegou a 87%. A aprovação do seu governo, com 80%, também alcançou patamares nunca antes registrados (PORTAL G1, 2010).

3.6 DA ELEIÇÃO DA PRIMEIRA PRESIDENTE AO *IMPEACHMENT*

Às 14h52, do dia 1º de janeiro de 2011, Dilma Rousseff e o vice, Michel Temer, foram empossados no Congresso Nacional. A presidente chegou ao Palácio do Planalto a bordo do *Rolls Royce* presidencial acompanhada pela única filha, Paula, e foi recebida na rampa do edifício pelo seu antecessor, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e a ex-primeira-dama, Marisa Letícia. Lula transmitiu a faixa presidencial para Dilma às 16h49, no parlatório do Palácio do Planalto. Ao lado do vice-presidente, Michel Temer, Dilma fez um pronunciamento à nação (PORTAL G1, 2011).

Ainda em janeiro, na primeira reunião do governo Dilma Rousseff, o Copom subiu os juros para 11,25% ao ano. Com isso, os juros retornaram ao patamar vigente em março de 2009. Essa fora a estreia de Alexandre Tombini, no comando do Copom, que substituíra Henrique Meirelles na presidência do Banco Central (PORTAL G1, 2011).

Em fevereiro de 2011, o governo anunciou um contingenciamento de R\$ 50 bilhões no orçamento federal. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, declarou que o governo estava revertendo todos os estímulos dados para a economia brasileira entre 2009 e 2010 por conta da crise financeira internacional. Do total contingenciado, R\$ 5,1 bilhões fora dotação do programa Minha Casa Minha Vida, que oferecera moradias para a população de baixa renda com juros subsidiados (PORTAL G1, 2011).

No dia 10 de fevereiro, de acordo com os números divulgados pelo Banco Central, as reservas internacionais brasileiras alcançaram a marca histórica de US\$ 300 bilhões, novo recorde. Ao final de 2010, as reservas estavam em US\$ 288,57 bilhões (PORTAL G1, 2011).

Em março de 2011, quando da divulgação do PIB brasileiro de 2010, o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, destacou o crescimento de 21,8% na taxa de investimentos da economia em 2010, e acrescentou que, em sua visão, a economia brasileira não estava “superaquecida” (PORTAL G1, 2011).

Em maio, de acordo com a pesquisa “Desigualdade de Renda da Década”, divulgada pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV), a taxa de desigualdade no Brasil medida pelo índice de Gini, ficou em 0,5304 em 2010, atingindo a mínima histórica desde que começou a pesquisa, em 1960. Segundo o estudo, desde o Plano Real, a pobreza caíra 67,3% no Brasil (PORTAL G1, 2011).

Em junho, a FGV divulgou pesquisa sobre a ascensão dos brasileiros, no tocante às classes econômicas. Segundo o estudo, do início de 2003 até maio de 2011, 48,7 milhões de pessoas ingressaram nas classes A, B e C no Brasil, quase a população da Espanha, um crescimento de aproximadamente 50% (PORTAL G1, 2011).

No dia 7 de junho, o então ministro-chefe da Casa Civil, Antonio Palocci, deixou o cargo, quase um mês após a publicação de uma reportagem pelo jornal Folha de S. Paulo, segundo a qual ele teve o patrimônio aumentado em 20 vezes entre 2006 e 2010. O ministro, que ficou pouco mais de seis meses no cargo, era o primeiro a deixar o ministério no governo da presidente Dilma Rousseff. A substituta seria a senadora Gleisi Hoffmann (PORTAL G1, 2011).

Em 20 de junho, a agência de classificação de risco *Moody's*, que concedera grau de investimento ao País em setembro de 2009, elevou a classificação do Brasil, de Baa3 para Baa2, com perspectiva positiva. De acordo com a agência, os ajustes fiscais promovidos pelo País resultariam em um cenário macroeconômico mais sustentável (PORTAL G1, 2011).

Em agosto a *Standard and Poor's (S&P)* reduziu a nota da dívida pública dos Estados Unidos, que passou da nota máxima AAA para AA+, algo inédito na história. A piora da qualificação do crédito norte-americano de longo prazo deveu-se ao crescimento da dívida e ao pesado déficit no orçamento (PORTAL G1, 2011).

No dia 29 de agosto, o ministro Guido Mantega anunciou que o governo decidira aumentar a meta de superávit primário, em R\$ 10 bilhões naquele ano. Com isso, a meta subiria de R\$ 117,9 bilhões para R\$ 127,9 bilhões, equivalente a 3,3% do PIB, para todo o setor público (PORTAL G1, 2011).

No dia 4 de outubro, a presidente Dilma Rousseff, em Bruxelas, na Bélgica, em reunião com líderes europeus declarou que o continente poderia contar com o Brasil para superar a crise financeira. No dia anterior, a presidente declarara, em encontro com premiê belga, que um aperto fiscal drástico poderia aprofundar a crise na zona do euro, e que dificilmente se sai da crise sem aumentar o consumo (PORTAL G1, 2011).

Em novembro, a S&P anunciou a elevação em um degrau da nota de crédito soberano do Brasil, sob a justificativa de que o governo tinha demonstrado seu compromisso em atingir as metas fiscais (PORTAL G1, 2011).

Em 21 de dezembro de 2011, o Congresso Nacional promulgou a PEC que prorrogava por mais quatro anos a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Apresentada em agosto pelo Poder Executivo, a PEC era considerada prioritária pelo governo para combater a crise econômica internacional. Só em 2012, a medida liberaria R\$ 62,4 bilhões para o Executivo (PORTAL G1, 2011).

Em 2011, o PIB brasileiro registrou crescimento de 2,7%. Em valores correntes, a soma das riquezas produzidas chegou a R\$ 4,143 trilhões e o PIB *per capita* ficou em R\$ 21.252. Segundo o IBGE, entre os setores analisados, a agropecuária registrou o maior crescimento, com alta de 3,9% (PORTAL G1, 2012).

Em fevereiro de 2012, o governo federal leiloou para a iniciativa privada os aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos. As ofertas vencedoras do leilão dos aeroportos, realizado na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), somaram R\$ 24,5 bilhões, segundo dados divulgados na própria bolsa. Ágio total do leilão foi de 347%, considerando o valor mínimo que o governo pedia pelos três aeroportos. A Infraero, empresa estatal que administrava os aeroportos leiloados, teria uma participação de 49% em cada um dos três consórcios vencedores (PORTAL G1, 2012).

Para baixar os juros, no dia 3 de maio o governo federal anunciou mudanças nas regras de remuneração da caderneta de poupança. Desde 1991, a poupança rendia ao menos 0,5% ao mês (6,17% ao ano), mais TR. Com a alteração, a poupança passava a render 70% da taxa Selic, que é fixada pelo Copom do BC, mais a variação da Taxa Referencial (TR). No entanto, a nova regra seria aplicada somente quando os juros básicos recuassem para 8,5% ao ano, ou abaixo disso (PORTAL G1, 2012).

Mais transparência na administração pública brasileira. No dia 17 de maio, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o decreto que regulamentara a nova Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa lei obrigara todos os órgãos públicos do País a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado (PORTAL G1, 2012).

No dia 21, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou um conjunto de medidas para estimular o crédito no País. Entre elas, estava a redução do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) para compra de automóveis, além da diminuição do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) para todas as operações de crédito de pessoas físicas. Segundo o

ministro, o objetivo das medidas era estimular a atividade econômica diante das consequências do agravamento da crise financeira internacional (PORTAL G1, 2012).

No mês de outubro, de acordo com o Operador Nacional do Sistema (ONS), responsável por administrar o Sistema Interligado Nacional, um apagão, que afetara nove estados do Nordeste do País desde o final da noite do dia 25 e início da madrugada de 26, provocou a falta de energia nessa região e em áreas dos estados do Pará e Tocantins. Era o segundo apagão, na região, em 35 dias. Em setembro, seis estados nordestinos ficaram no escuro após uma falha no sistema elétrico interromper o fornecimento de energia (PORTAL G1, 2012).

No terceiro trimestre do ano, a crise na Europa se aprofundou e o número de desempregados bateu recorde. Devido ao elevado endividamento, países europeus, como Grécia, Espanha e Itália, fizeram cortes drásticos em seus orçamentos, provocando demissões em massa, cortes de salários e grandes protestos. Na Espanha, o desemprego bateu recorde, a taxa de desocupação alcançou 25,02%, o quinto trimestre seguido de alta (PORTAL G1, 2012).

Segundo dados do Banco Central, em agosto de 2012, a taxa média de juros bancários cobrada pelas instituições financeiras em suas operações com pessoas físicas ficou em 35,6% ao ano, o menor valor de toda a série histórica, iniciada em julho de 1994 (PORTAL G1, 2012).

O recente aumento da inflação não impediu que, no dia 10 de outubro, o Comitê de Política Monetária (Copom) reduzisse a taxa básica de juros da economia brasileira de 7,5% para 7,25% ao ano. Esse fora o décimo corte consecutivo na Selic. Os juros atingiram o menor patamar já registrado em toda a série histórica do Banco Central, iniciada em 1986. A decisão, entretanto, não fora unânime entre os integrantes do Copom. Cinco votaram pela redução dos juros, mas três, que foram voto vencido, queriam a manutenção da taxa básica em 7,5% ao ano (PORTAL G1, 2012).

No dia 22 de outubro, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu a análise dos sete itens da denúncia do Ministério Público Federal no processo do mensalão. Até então, foram condenados 25 dos 37 réus e absolvidos nove acusados (PORTAL G1, 2012).

Em novembro de 2012, após uma campanha muito disputada e apesar da crise econômica, o democrata Barack Obama derrotou, no colégio eleitoral, o candidato republicano, Mitt Romney, e foi reeleito presidente dos EUA, garantindo um segundo mandato. Os votos dos hispânicos e das mulheres foram decisivos para o democrata (PORTAL G1, 2012).

Em 30 de novembro, a presidente Dilma Rousseff sancionou a nova lei de distribuição dos *royalties* do petróleo que aumentava a fatia dos recursos arrecadados destinados a estados e municípios onde não há produção. No entanto, a presidente vetou o artigo que reduzia os *royalties* a estados produtores como Rio de Janeiro e Espírito Santo (PORTAL G1, 2012).

Em 2012, a região Nordeste enfrentou a pior seca dos últimos anos. Mais da metade dos municípios da Bahia e do Piauí estavam em estado de emergência por causa da estiagem. A falta de chuvas provocou ainda destruição dos pastos e o surgimento de cemitério de animais a céu aberto (PORTAL G1, 2012).

De acordo com a avaliação de analistas de instituições financeiras, o tripé macroeconômico, formado pelo câmbio flutuante, pelas metas fiscais e de inflação, instituído no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e mantido pelo seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, entraria o ano de 2013 desacreditado, pois segundo esses especialistas, o câmbio não era mais flutuante no Brasil, e sim administrado, ao mesmo tempo em que as metas fiscais e de inflação não mais ancoravam as expectativas do mercado. Havia um descrédito quanto ao cumprimento das metas (PORTAL G1, 2012).

No dia 1º de janeiro, a Câmara dos Deputados dos EUA aprovou uma lei para evitar o abismo fiscal, estendendo os cortes de impostos para a classe média norte-americana e aumentando os tributos dos mais ricos (PORTAL G1, 2013).

Em março, no Brasil, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice oficial, usado como base para as metas de inflação pelo governo, acumulou alta de 6,59% em 12 meses, acima do teto da meta de inflação estabelecida pelo Banco Central, que era de 6,5%. A última vez em que o IPCA superou a meta fora em dezembro de 2011, quando atingiu 6,64%. O preço do tomate subiu mais de 150% em algumas cidades do País e virou símbolo da aceleração da inflação. Ao final de fevereiro, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmara que a inflação no Brasil estava sob controle e que deveria desacelerar, encerrando 2013 próximo de 5,5% (PORTAL G1, 2013).

No dia 18 de maio, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divulgou nota desmentindo boatos sobre a suspensão de pagamentos do Bolsa Família, programa social de transferência de renda que beneficia 13,8 milhões de famílias em todo o País. Esses boatos sobre o fim do Bolsa Família geraram tumultos em estados da região Nordeste, como Alagoas, Paraíba e Maranhão, onde os beneficiários correram às lotéricas para tentar sacar o benefício social (PORTAL G1, 2013).

3.6.1 As manifestações de rua e a deterioração da economia

Em 2013, um movimento contra o aumento das tarifas dos ônibus, em algumas capitais, desencadeou a maior onda de protestos da história do País. O ápice das manifestações ocorreu em junho, durante a Copa das Confederações FIFA 2013, evento teste para a Copa do Mundo FIFA de 2014. Os protestos se espalharam pelas sedes da Copa das Confederações, vários terminaram em conflito entre os manifestantes e as polícias militares. Durante um mês, protestos diários levaram milhares de pessoas às ruas contra a corrupção e por melhorias nos serviços públicos, como transporte, saúde e educação (PORTAL G1, 2013).

Em 17 de junho, cerca de cinco mil pessoas protestaram na Esplanada dos Ministérios, em Brasília. Um grupo de manifestantes invadiu o espelho d'água e subiu no teto do Congresso Nacional. No dia 20, mais de um milhão de pessoas participaram de protestos realizados em mais de uma centena de cidades, pelo País. À noite, a presidente Dilma Rousseff pediu para que todos os ministros ficassem em Brasília, convocou reunião para o dia seguinte e cancelou viagem oficial que faria ao Japão (PORTAL G1, 2013).

Em resposta às reivindicações das manifestações de rua, a presidente Dilma Rousseff, no dia 24 de junho, reuniu 27 governadores e 26 prefeitos de capitais, em Brasília, e propôs a adoção de cinco pactos nacionais por: (1) responsabilidade fiscal, estabilidade da economia e controle da inflação; (2) plebiscito para formação de uma constituinte sobre reforma política; (3) saúde; (4) educação; e (5) transporte (PORTAL G1, 2013).

No dia 8 de julho, o governo federal lançou o programa “Mais médicos” que teve como objetivo o aumento do número de médicos atuantes na rede pública de saúde em regiões carentes, e permitiria a vinda de profissionais formados no exterior sem a necessidade de revalidação do diploma. Médicos protestaram contra a importação de estrangeiros sem a revalidação de diploma (PORTAL G1, 2013).

No dia 9 de setembro, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei n. 12.858, que destinava 75% dos *royalties* do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação, e ainda determinava que 25% dos *royalties* devessem ser usados em saúde. Segundo declaração do então ministro da Educação, Aluizio Mercadante, a estimativa para os próximos 30 anos seria de um crescimento de R\$ 368 bilhões no investimento em educação, no mínimo, podendo a chegar a R\$ 500 bilhões (PORTAL G1, 2013).

No dia 5 de outubro, a ex-senadora pelo estado do Acre, Marina Silva, decidiu filiar-se ao PSB de Eduardo Campos e apoiá-lo na eleição à Presidência da República em 2014, após o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) rejeitar o registro do partido fundado por ela, o Rede

Sustentabilidade, pela não comprovação de no mínimo 500 mil assinaturas de apoio para criação da nova legenda (PORTAL G1, 2013). Mas o futuro reservaria mudanças no cenário político.

Um ano depois de o STF condenar 25 réus da Ação Penal 470, processo do mensalão, maior escândalo político do governo Lula, no dia 15 de novembro, a justiça expediu os primeiros mandados de prisão. O réu Henrique Pizzolato fugiu para a Itália (PORTAL G1, 2013). O ex-diretor do Banco do Brasil, seria extraditado da Itália quase dois anos depois.

No dia 27 de novembro, na última reunião do ano, o Copom subiu a taxa básica de juros da economia brasileira; a Selic passou de 9,5% para 10% ao ano, confirmando, na ocasião, a expectativa do mercado financeiro. Era a sexta alta seguida, os juros voltaram a ter dois dígitos, o que não ocorria há 20 meses (PORTAL G1, 2013).

No dia 28 de novembro, o Congresso Nacional promulgou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que previa o fim do voto secreto para cassação de mandato de deputados federais e senadores. A PEC do Voto Aberto, como ficou conhecida, pôs fim também ao voto secreto na análise de vetos presidenciais. No entanto, o Senado Federal alterara o texto aprovado pela Câmara dos Deputados no trecho que previa o fim do voto secreto também para eleição de membros da mesa diretora das casas do Congresso e para indicações de autoridades, como ministros do STF e procurador-geral da República (PORTAL G1, 2013). Essa mudança expusera os votos dos parlamentares à opinião pública.

Em 2013, a economia brasileira cresceu 2,3%. Segundo o IBGE, a alta tivera forte influência do desempenho da agropecuária, que teve expansão de 7%, a maior desde 1996. Em valores correntes, a soma das riquezas produzidas atingiu R\$ 4,84 trilhões e o PIB *per capita* ficou em R\$ 24.065. Já o IPCA, índice oficial de inflação, fechou o ano em 5,91%, acima da taxa de 5,84% registrada em 2012. De acordo com os números do IBGE, a variação do índice em dezembro, 0,92%, foi a maior desde abril de 2003, quando ficou em 0,97% (PORTAL G1, 2014).

No dia 13 de março, o STF concluiu o julgamento da Ação Penal 470, o processo do mensalão, após um ano e meio e 69 sessões. O tribunal entendeu que houve desvio de recursos públicos e fraude em empréstimos, com a finalidade de prover um esquema de suborno de parlamentares para que votassem a favor de projetos de interesse do governo federal. O Supremo começou a julgar o caso em agosto de 2012. Dos 40 denunciados em 2006, 38 tornaram-se réus e 24 foram condenados (PORTAL G1, 2014).

No dia 17, a Polícia Federal (PF) deflagrou a Operação Lava-Jato que investiga um esquema bilionário de desvio e lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobras. Segundo a PF e

o Ministério Público Federal (MPF), grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina a diretores e gerentes da Petrobras e outros agentes públicos (PORTAL G1, 2014).

No dia 24, a agência de classificação de risco *Standard & Poor's* rebaixou a nota de crédito soberano do Brasil, de BBB para BBB-. Apesar do rebaixamento, o Brasil ainda manteve o grau de investimento, mas era o último degrau para perda desse posto. A agência assinalou, em sua justificativa, sinais pouco claros da política econômica do governo da presidente Dilma Rousseff. Na ocasião, o Ministério da Fazenda avaliou que a decisão da agência, apesar de mantido o grau de investimento, era inconsistente e contraditória com as condições da economia brasileira. No dia 27, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, completou oito anos no cargo e se igualou, assim, a Pedro Malan que, até então, mais permanecera na função em governos democraticamente eleitos. No dia 28, Mantega declarou que a economia brasileira cresceria, em média, 4% ao ano entre 2014 e 2022. Segundo o ministro, o País estava entrando em um novo ciclo econômico e os investimentos deveriam crescer 7% ao ano (PORTAL G1, 2014).

No dia 12 de junho, a presidente Dilma Rousseff foi hostilizada durante a abertura da Copa do Mundo FIFA 2014, na Arena Corinthians, em São Paulo. Os xingamentos à presidente começaram na área VIP e se espalharam por outras partes das arquibancadas do estádio, em Itaquera (PORTAL G1, 2014).

Em junho, a inflação oficial do País foi de 0,4%, mas, no acumulado, em 12 meses, o IPCA ficou em 6,52%, acima do teto da meta de inflação definido pelo Banco Central, de 6,5%. No dia 7 de julho, o mercado financeiro baixou novamente sua estimativa de crescimento da economia brasileira para 2014. Segundo o boletim Focus, divulgado pelo Banco Central, a estimativa dos analistas para o PIB recuou de 1,10% para 1,07%. Foi a sexta semana consecutiva de queda nesse indicador. Para 2015, a previsão de alta do PIB permaneceu estável em 1,5% (PORTAL G1, 2014).

No dia 8 de julho, 27º dia da Copa do Mundo, os brasileiros assistiram à maior goleada que o Brasil sofreu na história das Copas. A seleção brasileira levou sete gols da alemã, cinco deles nos primeiros 30 minutos de jogo no Mineirão, em Belo Horizonte. O torneio da Fifa, que reuniu seleções de 32 países, terminou no dia 13 com a vitória da Alemanha sobre a Argentina, no Maracanã, no Rio de Janeiro (PORTAL G1, 2014).

Na manhã do dia 13 de agosto, o candidato a presidente da República pelo PSB, o ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos, morreu após a queda do jato particular em que viajava em um bairro residencial, na cidade de Santos. O PSB oficializou a então vice na chapa, Marina Silva, como candidata à Presidência, e Beto Albuquerque como vice. A

tragédia mudara o cenário eleitoral, Marina chegou a liderar as pesquisas de intenção de votos, mas ao final não conseguiu avançar para o segundo turno (PORTAL G1, 2014).

Em 29 de agosto, o IBGE divulgou recuo de 0,4% do PIB do segundo trimestre de 2014 ante os três meses antecedentes, que já apresentara redução de 0,2% em relação ao último trimestre de 2013. Com dois trimestres seguidos de retração, o Brasil entrou em recessão técnica, após cinco anos. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, rejeitou o termo e falou em “parada prolongada” da economia (PORTAL G1, 2014).

3.6.2 A reeleição da presidente Dilma Rousseff

O primeiro turno das eleições foi realizado no dia 5 de outubro. Dilma Rousseff obteve 41,59% dos votos válidos, Aécio Neves, 33,55%, e Marina Silva 21,32%. Foi a quarta vez consecutiva que candidatos do PT e PSDB disputaram o segundo turno das eleições presidenciais. No dia 26, Dilma venceu, no segundo turno, o adversário do PSDB, Aécio Neves. A petista teve 51,64% dos votos válidos e o tucano, 48,36%. Segundo analistas, fora a eleição mais acirrada desde a redemocratização do País. Logo após o resultado, partidários de Aécio Neves entoavam gritos de “*impeachment*” na Avenida Paulista, em São Paulo. Do outro lado da via, petistas celebravam a vitória. Em seu primeiro pronunciamento após ser confirmada como presidente reeleita, Dilma Rousseff afirmou não acreditar que a acirrada disputa eleitoral tenha “dividido” o País (PORTAL G1, 2014).

No dia 31 de outubro, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) divulgou que, em setembro, houvera déficit primário de R\$ 20,39 bilhões. O pior resultado não apenas para o mês de setembro, mas para todos os meses da série histórica do Tesouro Nacional, que teve início em 1997. No ano, o déficit somava R\$ 15,7 bi, o que na prática anulava a possibilidade de o governo federal atingir a meta de superávit primário de 2014. Para que a meta de R\$ 80,8 bilhões fosse atingida, o governo teria de realizar um esforço fiscal de R\$ 99,7 bilhões entre os meses de outubro e dezembro, uma média de 33,2 bilhões por mês, algo sem precedentes na história do País (PORTAL G1, 2014).

Em novembro, o governo enviou um projeto de lei ao Congresso Nacional para alterar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Segundo o Projeto de Lei n. 36/2014, seria possível abater, dos R\$ 116,1 bilhões inicialmente previstos de superávit, o total das despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das desonerações de tributos aplicadas em diversos setores. Como essas despesas já somavam R\$ 127 bilhões de janeiro a outubro, e tenderiam a aumentar até o fim do ano, em outras palavras, a meta deixaria de existir (PORTAL G1, 2014).

No início de dezembro de 2014, o candidato derrotado à Presidência da República, Aécio Neves, e líderes da oposição gravaram um vídeo convocando a população para participar das manifestações de rua contra a corrupção (PORTAL G1, 2014).

No dia 8 de dezembro, o dólar passou a marca de R\$ 2,60, e fechou cotado a R\$ 2,6115. Era o maior valor desde 2005, quando, em abril, a moeda norte-americana fechou cotada a R\$ 2,6157. Segundo operadores do mercado financeiro, a desvalorização do petróleo motivou o avanço da moeda (PORTAL G1, 2014).

Em 18 de dezembro, dia em que a presidente Dilma Rousseff foi diplomada pela Justiça Eleitoral, o PSDB protocolou no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pedido para cassar o registro de candidatura da presidente e de seu vice, Michel Temer (PORTAL G1, 2014).

O então ministro da Fazenda, Guido Mantega, que mais tempo permaneceu no cargo em governos democráticos, deixava o posto para dar lugar ao economista Joaquim Levy (PORTAL G1, 2014).

Em 2014, segundo os dados divulgados pela STN, as contas do governo central (Tesouro, Banco Central e Previdência Social) registraram o primeiro déficit primário em 18 anos, de R\$ 17,24 bilhões. Em ano marcado pelas eleições presidenciais, o governo federal bateu recorde de gastos. De acordo com dados do governo, as receitas totais subiram 3,6% em relação a 2013, o crescimento fora de R\$ 42,93 bilhões. Já as despesas totais cresceram 12,8%, aumento de R\$ 116,99 bilhões, mais que o triplo da expansão das receitas (PORTAL G1, 2015).

No dia 1º de janeiro de 2015, a presidente reeleita tomou posse. Em 1º de fevereiro, o deputado federal Eduardo Cunha foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, em primeiro turno, derrotando os demais concorrentes, entre eles o candidato governista, Arlindo Chinaglia. Em discurso, após a vitória ser anunciada, o deputado eleito ressaltou a independência do Poder Legislativo em relação ao governo. O PT não elegeu nenhum deputado para compor a Mesa Diretora da Câmara (PORTAL G1, 2015).

No dia 4, a Petrobras, por meio de comunicado, anunciou a renúncia da então presidente, Maria das Graças Foster, e de outros cinco diretores da estatal. A petroleira era alvo da maior operação contra corrupção da história do País, a Lava-Jato. No dia 5, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, autorizou a criação de uma nova CPI da Petrobras. No dia 26, a Câmara dos Deputados instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigaria denúncias contra a Petrobras. Era a terceira CPI criada no Congresso nos últimos dois anos para investigar denúncias de irregularidades na Petrobras (PORTAL G1, 2015).

Em 3 de março, o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, protocola no Supremo Tribunal Federal (STF) pedidos de abertura de inquérito para investigar políticos suspeitos de envolvimento no esquema de corrupção na Petrobras. No dia 8, à noite, em pronunciamento à nação em rede nacional de televisão, por ocasião do Dia da Mulher, a presidente Dilma Rousseff admitiu que o Brasil passava por dificuldades. No entanto, culpou a crise financeira mundial e a “maior seca da história”, e pediu paciência aos brasileiros. Houve protestos, gritos, vaias, panelas batendo e buzinas em algumas cidades do País, durante o pronunciamento da presidente (PORTAL G1, 2015).

No dia 15 de março, milhares de brasileiros foram às ruas no País e em cidades do exterior em protesto contra a corrupção e o governo da presidente Dilma Rousseff. Segundo levantamento feito pelos repórteres do G1, ocorreram protestos em ao menos 160 cidades, que mobilizaram, ao todo, 2,3 milhões de pessoas, segundo estimativas das Polícias Militares. Novas manifestações foram realizadas no dia 14 de abril, mas com menor participação (PORTAL G1, 2015).

No dia 15 de abril, o tesoureiro do PT, João Vaccari Neto, foi preso na 12ª etapa da Operação Lava-Jato, que investiga esquema de corrupção na Petrobras. No dia 27 de maio, após um mês de caminhada de São Paulo a Brasília, os integrantes do Movimento Brasil Livre foram recebidos por deputados de partidos da oposição, na rampa do Congresso, e protocolaram na Câmara dos Deputados um pedido de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff (PORTAL G1, 2015).

Em 17 de junho, o plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu, por unanimidade, adiar a votação do relatório prévio que analisa as contas do governo referentes ao exercício de 2014, e deu prazo de 30 dias para que a presidente Dilma Rousseff esclarecesse os indícios de irregularidades levantados pela fiscalização. Foi a primeira vez que o TCU adiou a votação desse tipo de parecer (PORTAL G1, 2015).

No primeiro semestre de 2015, as contas do governo registraram déficit inédito de R\$ 1,59 bilhão, no acumulado dos seis primeiros meses do ano, desde o início da série histórica, em 1997, segundo números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Até então, o pior resultado para o período havia ocorrido em 1998, um superávit de R\$ 3,06 bilhões (PORTAL G1, 2015).

Em 17 de julho, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, anunciou seu rompimento político com o governo Dilma Rousseff. Segundo Cunha, a partir daquele momento ele integrara as fileiras de oposição à gestão petista (PORTAL G1, 2015).

No dia 3 de agosto, o ex-ministro José Dirceu foi preso durante a 17ª fase da Operação Lava-Jato, batizada de “Pixuleco”. Em 6 de agosto, o jornal Folha de São Paulo divulgou pesquisa do Datafolha, realizada nos dias 4 e 5, que indicava aumento da reprovação do governo da presidente Dilma Rousseff. Segundo a pesquisa, 71% dos entrevistados reprovavam o governo Dilma, a pior taxa da história da pesquisa, superando os 68% registrados pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello em setembro de 1992 (PORTAL G1, 2015).

Ainda em agosto, o mercado financeiro aumentou a previsão para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a estimativa era que a inflação fechasse o ano em 9,32%, a pior taxa em 13 anos. Era a 17ª alta consecutiva da estimativa do IPCA, segundo o boletim Focus, divulgado semanalmente pelo Banco Central.

Em 16 de agosto, os brasileiros voltaram às ruas, a maioria dos manifestantes pedia a renúncia ou o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e o fim da corrupção. Mais pessoas foram às ruas do que nos últimos protestos do dia 12 abril, mas menos do que nos de 15 março, segundo a polícia e os organizadores. Em contraponto às manifestações, militantes, centrais sindicais e movimentos sociais pró-Dilma, protestaram em frente ao Instituto Lula, na cidade de São Paulo, e gritavam palavras de ordem: "Não vai ter golpe!" (PORTAL G1, 2015).

No dia 28, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou que o PIB recuara 1,9% no segundo trimestre de 2015, em relação aos três meses anteriores. O País entrava na chamada "recessão técnica" (PORTAL G1, 2015).

Em 11 de setembro, o governo federal entregou, ao TCU, novas explicações sobre as supostas irregularidades nas contas de 2014. As justificativas somavam 40 páginas; com os anexos, alcançavam cerca de mil páginas. Segundo a AGU, não houvera violação da Lei de Responsabilidade Fiscal (PORTAL G1, 2015).

No dia 14, o governo federal anunciou um conjunto de medidas fiscais com objetivo de alcançar um superávit primário de 0,7% do PIB no ano seguinte. A proposta incluía um contingenciamento adicional nas despesas do orçamento de 2016 no valor de R\$ 26 bilhões, a alta de tributos, com retorno da CPMF, o adiamento do reajuste dos salários dos servidores públicos federais, e a redução de ministérios e cargos de confiança. Dias depois, o dólar ultrapassara a marca histórica de R\$ 4 (PORTAL G1, 2015).

Na manhã do dia 23, o presidente do Banco Central Europeu (BCE), Mario Draghi, expressou preocupação com a economia global, o que se somou ao quadro político e

econômico preocupante no Brasil. Apesar da intervenção do BC, a moeda norte-americana fechou a R\$ 4,1461, maior cotação já registrada desde a criação do real (PORTAL G1, 2015).

Em 2 de outubro, a presidente Dilma Rousseff anunciou uma reforma ministerial, com redução de 39 para 31 ministérios, o enxugamento da máquina administrativa e a redução em 10% do próprio salário, do vice e dos ministros. O principal objetivo do governo, com o novo arranjo na Esplanada, era assegurar a governabilidade, evitar as derrotas que vinha sofrendo e conseguir a aprovação das matérias de seu interesse no Congresso Nacional (PORTAL G1, 2015).

No dia 7, o plenário do TCU aprovou, por unanimidade, o parecer do ministro Augusto Nardes pela rejeição das contas do governo federal de 2014. Era a segunda vez na história que a Corte de Contas recomendava ao Congresso a rejeição das contas de um presidente. A primeira foi em 1937, durante o governo Getúlio Vargas. Na ocasião, o Congresso não seguiu a recomendação do tribunal (PORTAL G1, 2015).

Em 21 de outubro, os parlamentares da oposição entregaram ao presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, um novo pedido de *impeachment* contra a presidente, elaborado pelos juristas Hélio Bicudo, um dos fundadores do PT, e Miguel Reale Júnior, e a advogada Janaina Paschoal. No dia 3 de novembro, o Conselho de Ética da Câmara instaura um processo para investigar se o presidente da Casa, Eduardo Cunha, cometeu quebra de decoro parlamentar ao dizer, em depoimento na CPI da Petrobras, que não tinha contas bancárias no exterior (PORTAL G1, 2015).

3.6.3 Autorizada a abertura do processo de *impeachment* da presidente

No dia 2 de dezembro, a bancada do PT na Câmara anunciou que votaria pela continuidade do processo de cassação de Eduardo Cunha no Conselho de Ética. No mesmo dia, Cunha autorizou a abertura do processo de *impeachment* da presidente baseado no requerimento feito pelos juristas Hélio Bicudo e Miguel Reale Júnior. No dia 7 de dezembro, o vice-presidente da República, Michel Temer, enviou carta à presidente Dilma Rousseff na qual assinalou desconfiança do governo em relação a ele e ao PMDB (PORTAL G1, 2015).

Em 18 de dezembro, em nota à imprensa, o Palácio do Planalto anunciou o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, como o substituto de Joaquim Levy no comando do Ministério da Fazenda. Para Barbosa, o ajuste fiscal e a recuperação econômica tinham de andar juntos (PORTAL G1, 2015).

O ano de 2015 foi marcado pela recessão na economia e pelo pagamento das chamadas “pedaladas fiscais”. As receitas totais do governo cresceram 2,1%. Já as despesas totais

aumentaram 11,6%, ou seja, mais que cinco vezes a expansão das receitas. Como consequência, as contas do governo tiveram forte deterioração e registraram um déficit recorde de R\$ 114,98 bilhões, ou 1,94% do PIB, segundo os dados divulgados pela STN. Foi o segundo ano seguido de déficit fiscal primário e, de longe, o pior resultado das contas públicas desde o início da série histórica, em 1997 (PORTAL G1, 2016).

Em 2015, a dívida pública federal teve um crescimento recorde de 21,7%, e subiu para R\$ 2,79 trilhões, o maior valor da série histórica. Em valores nominais, o crescimento foi de R\$ 498 bilhões. Esse aumento foi impulsionado, principalmente, pelas despesas com os juros. Em 2014, a dívida pública havia registrado um crescimento menor, de 8,15%, ou R\$ 173 bilhões (PORTAL G1, 2016).

No dia 21 de janeiro de 2016, a cotação da moeda norte-americana fechou acima de R\$ 4,16, na maior cotação da história do real, após a decisão do Copom de manter os juros em 14,25% ao ano. Diante das preocupações com o crescimento da China e com a queda do preço do barril de petróleo, os mercados financeiros buscavam investimentos considerados mais seguros, como o dólar, valorizando a moeda (PORTAL G1, 2016).

No dia 28, a Secretaria do Tesouro Nacional anunciou que as contas do governo tiveram forte deterioração e registraram déficit recorde de R\$ 114,98 bilhões, ou 1,94% do PIB. Era o segundo ano seguido de déficit fiscal primário e o pior resultado das contas públicas desde o início da série histórica, em 1997 (PORTAL G1, 2016).

Em 23 de fevereiro, o marqueteiro do PT João Santana e a sua esposa foram presos na 23ª fase da Operação Lava-Jato, batizada de “Acarajé”. No dia 13 de março, o governo Dilma foi alvo da maior manifestação de rua em favor do *impeachment*. Ao menos 3,6 milhões de pessoas foram às ruas no País, segundo as Polícias Militares. Após os protestos, a presidente Dilma pediu diálogo com o Congresso para conter o *impeachment*. No dia 28, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) protocolou, na Câmara dos Deputados, um novo pedido de *impeachment* contra a presidente (PORTAL G1, 2016).

O principal índice de ações do mercado financeiro brasileiro, o Ibovespa, avançou 3,66% no dia 12 de abril, por ocasião da nova alta de preços de *commodities* no exterior e após a comissão especial do *impeachment* aprovar o parecer favorável à abertura do processo contra a presidente. No dia 17, por 367 votos favoráveis e 137 contrários, a Câmara dos Deputados aprovou a autorização para ter prosseguimento no Senado o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PORTAL G1, 2016).

Em 12 de maio, por 55 votos a favor e 22 contra, o Senado Federal aprovou a abertura do processo de *impeachment* e o afastamento por até 180 dias de Dilma Rousseff da

Presidência da República. Após ser notificado da decisão, o vice-presidente, Michel Temer, anunciou por meio de sua assessoria os nomes dos ministros do novo governo (PORTAL G1, 2016).

Em junho, os britânicos decidiram em referendo sair da União Europeia (UE). A opção de “sair” venceu, com quase 51,9% dos votos, a de permanecer no bloco europeu. A vitória da “Brexit” derrubou as Bolsas na Ásia e os mercados futuros da Europa e dos Estados Unidos, antes mesmo do resultado oficial ser anunciado. A libra esterlina, moeda do Reino Unido, teve forte queda e chegou a atingir a menor cotação frente ao dólar em 31 anos. O resultado do referendo também derrubou o então primeiro-ministro britânico, David Cameron (PORTAL G1, 2016).

No dia 17 de junho, o então governador em exercício do estado do Rio de Janeiro decretou estado de calamidade pública, a 49 dias do início da Olimpíada. Segundo o decreto, publicado em edição extraordinária do Diário Oficial do estado, a justificativa era a grave crise econômica e a queda na arrecadação do ICMS e dos *royalties* do petróleo (PORTAL G1, 2016).

No trimestre encerrado em julho, o Brasil alcançou mais de 11 milhões de desempregados e uma taxa de desocupação de 11,6%, a maior da série histórica divulgada pelo IBGE, que teve início em 2012 (PORTAL G1, 2016).

Em 5 de agosto, tiveram início os jogos olímpicos, na cidade do Rio de Janeiro. A abertura da Rio 2016, com quase 4 horas de luzes, fogos de artifício, coreografias e shows musicais, encantou o público do Maracanã e foi elogiada pela imprensa internacional. Os jogos encerraram-se no dia 21 (PORTAL G1, 2016).

Em 31 de agosto, o plenário do Senado Federal aprovou, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, o *impeachment* de Dilma Rousseff, a então presidente foi condenada sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal (PORTAL G1, 2016).

No dia 12 de setembro, o plenário da Câmara dos Deputados cassou, por 450 votos a favor, dez contra e nove abstenções, o mandato do ex-presidente da Casa, o deputado Eduardo Cunha. O processo de cassação foi motivado por quebra do decoro parlamentar. O deputado foi acusado de mentir à CPI da Petrobras, durante depoimento, ao negar ser o titular de contas no exterior. Esse processo de cassação foi o mais longo da história, a votação ocorreu dez meses após a abertura no Conselho de Ética (PORTAL G1, 2016).

Em outubro os brasileiros foram às urnas eleger vereadores e prefeitos nas eleições municipais; segundo analistas políticos, o PSDB saiu vitorioso nas urnas e o PT foi o partido que mais perdeu prefeituras (PORTAL G1, 2016).

Em 19 de outubro, o Copom decidiu baixar os juros básicos da economia. Era a primeira redução da taxa Selic em quatro anos. O Banco Central informou que a convergência da inflação para as metas, fixadas para 2017 e 2018, é compatível com uma política de corte de juros “moderada e gradual” (PORTAL G1, 2016).

Em novembro, o empresário bilionário, Donald Trump, surpreendeu o mundo, foi eleito o 45º presidente dos Estados Unidos ao derrotar Hillary Clinton, apontada como favorita na disputa pela Casa Branca em praticamente todas as pesquisas de intenção de voto (PORTAL G1, 2016).

Em 15 de dezembro, foi promulgada, em sessão solene do Congresso Nacional, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que estabelece regras, pelos próximos 20 anos, para o crescimento dos gastos públicos federais, de acordo com a inflação do ano anterior. Essa medida ficou conhecida como “PEC do Teto” (PORTAL G1, 2016).

O caos nas finanças estaduais não era privilégio apenas do estado do Rio de Janeiro. Ao final de 2016, os governos do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, nessa sequência, decretaram estado de calamidade financeira, com o objetivo de atrasar os pagamentos das dívidas. No entendimento dos estados, essa condição possibilitava a flexibilização de algumas das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que eles sejam punidos. No entanto, segundo especialistas, a lei não prevê a tal calamidade financeira (PORTAL G1, 2016).

A previdência dos trabalhadores do setor privado, em 2016, registrou um déficit recorde de R\$ 149,73 bilhões, equivalente a 2,4% do PIB. Em comparação com 2015, quando o déficit do INSS somou R\$ 85,81 bilhões, o aumento foi de 74,5%. Em 2014, o resultado negativo havia sido de R\$ 56,69 bilhões (PORTAL G1, 2017).

Em 2016, em função da persistência do cenário de recessão na economia brasileira, as contas do governo tiveram forte piora e registraram um déficit recorde de R\$ 154,25 bilhões, o maior em 20 anos, equivalente a 2,4% do PIB. No entanto, o déficit ficou abaixo da expectativa do governo para o ano, que era de até R\$ 170,5 bilhões. Mas, o governo recebeu uma ajuda para cumprir a meta, a receita extra de R\$ 46,8 bilhões, arrecadados com a repatriação de recursos de brasileiros no exterior. Esse foi o terceiro ano seguido com déficit primário. Em 2015, o déficit foi de R\$ 114,9 bilhões e, em 2014, de R\$ 17,21 bilhões (PORTAL G1, 2017).

Já a dívida pública federal subiu 11,42%, em 2016, para R\$ 3,11 trilhões, alcançando um novo recorde. Ao final de 2015, a dívida estava em R\$ 2,79 trilhões. Esse crescimento da

dívida pública estava relacionado, principalmente, com as despesas com os juros, no valor de R\$ 330 bilhões (PORTAL G1, 2017).

Por fim, desde o período colonial que as finanças públicas brasileira, periodicamente, apresentam disfunções, mais uma vez o País encontra-se em uma encruzilhada fiscal. O autor faz votos para que as contas públicas sejam postas em ordem e que, em um futuro não tão distante, o Brasil volte a crescer, prioritariamente, com estabilidade e equidade.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Esta pesquisa tem como objeto de estudo o aprimoramento da análise de formação de coalizões nos processos de mudança de política (institucional) a partir da identificação dos objetivos declarados, das alternativas políticas e das crenças dos atores envolvidos.

Nesta seção estão descritos os procedimentos metodológicos que subsidiaram a construção do estudo de caso, ao mesmo tempo que são caracterizados os processos de análise e coleta dos dados que possibilitaram a realização desta pesquisa.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No tocante aos procedimentos metodológicos deste estudo, uma das recomendações ressaltadas por Jenkins-Smith et al. (2014) quando da utilização do *Advocacy Coalition Framework* para análise de mudança política (institucional) é a aplicação a casos concretos, ou seja, estudos teórico-empíricos. Premissa também enfatizada por Thelen (2009) quando do desenvolvimento de estudos relacionados à mudança institucional. Segundo Simon (1985), o entendimento da tomada de decisão em política não pode se furtar de uma profunda análise empírica.

A produção científica do campo em estudo é de natureza teórico-empírica e utiliza estudo de caso como método de procedimento (VIEIRA, 2013; GREGORY; KEENY, 1994; EDEN; ACKERMANN, 2004; KATO et al., 2014). A abordagem de pesquisa é qualitativa, operacionalizada, sobretudo, a partir de entrevistas com roteiro semiestruturado e pesquisa documental.

Yin (2015) define estudos de casos segundo o escopo e as características:

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes. (YIN, 2015, p. 17)

A investigação do estudo de caso enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muitas variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado conta com múltiplas fontes de evidências, com dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior de proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados. (YIN, 2015, p. 18)

Entre as diversas tipologias para classificação das pesquisas definidas como estudos de caso, Caraiola et al. (2013) ressaltam a proposta de Stake (2000) que engloba três categorias distintas: (1) intrínsecos, (2) instrumentais e (3) coletivos. Segundo Caraiola et al. (2013), essa classificação se desloca de um extremo, onde o pesquisador busca a compreensão

completa de determinado caso em suas características específicas, a outro extremo, no qual se interessa por determinado fenômeno, situação ou elemento partilhado por uma série de casos.

Segundo Caraiola et al. (2013), os estudos de caso intrínsecos se caracterizam pelo interesse primordial do pesquisador sobre o caso em si, e a busca restringe-se à compreensão das especificidades do próprio caso, em vez do entendimento de algum conceito ou teoria. Já nos estudos de caso instrumentais, a preocupação principal é com determinado conjunto de proposições teóricas. O caso assume um papel de suporte para o entendimento de questões teóricas e conceituais, sendo escolhido em função do seu potencial para suscitar possibilidades analíticas. Por fim, o estudo de caso coletivo pode ser entendido como um conjunto de estudos de caso instrumentais que podem auxiliar na compreensão da teorização sobre determinado fenômeno ou condição geral de um grupo ou populações de casos.

A aplicação de estudo de caso, para o entendimento de questões teóricas e conceituais, como método de procedimento parece ser o mais adequado. Diante do exposto, para alcance dos objetivos, o subsistema político objeto de estudo foi a Política Econômica; a história da economia é marcada por diferentes correntes de pensamento.

Este estudo está circunscrito à Política Fiscal brasileira, haja vista as diversas opiniões antagônicas sobre o tema, cujos debates têm se intensificado e polarizado nos últimos anos devido a deterioração dos indicadores econômicos, e envolvido toda a classe política, os estudiosos, a imprensa e a opinião pública. A condução e os resultados da Política Fiscal levaram ao impedimento da então presidente Dilma Rousseff.

A política fiscal brasileira, ao longo do tempo, sempre foi marcada por conflitos de crenças e interesses entre diversos atores e coalizões políticas. Também são identificadas mudanças de posição política em função da perspectiva de chegar ao poder ou da postura da coalizão política em relação ao governo do momento: situação, oposição ou independência. A seção três deste trabalho descreve o histórico e o contexto atual da política fiscal no Brasil.

O caso da Política Fiscal brasileira contempla as premissas dos modelos descritos por Jenkins-Smith et al. (2014) e Thelen (2009), tais como: o subsistema é unidade primária de análise, composto por múltiplos atores com interesses diversos; os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes; e as preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos.

Logo, o estudo de caso proposto nesta pesquisa pode ser classificado como instrumental, uma vez que seu objetivo geral envolve a caracterização das coalizões políticas nos processos de mudança institucional a partir da identificação das crenças, dos objetivos

declarados e das alternativas políticas dos atores envolvidos, por meio da aplicação de modelos teóricos.

4.2 ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

A abordagem proposta nesta pesquisa para verificar a influência dos objetivos declarados e das alternativas políticas dos atores, além das crenças, sobre a formação de coalizões políticas nos processos de mudança institucional, inicia-se com a (1) escolha do subsistema político objeto de análise, neste caso, a política fiscal brasileira. Após essa definição, (2) é realizada leitura exploratória previa para construção do código para análise documental e (3) identificam-se os atores envolvidos no subsistema político, os atores interessados no processo de mudança de política.

A primeira etapa de campo desta pesquisa consiste na (4) realização de entrevistas semiestruturadas individuais, com os atores identificados, com auxílio do método *Value-Focused Thinking*, utilizando-se das técnicas sugeridas por Keeney (1996). Nessa etapa são levantados os conceitos, objetivos declarados e as possíveis alternativas políticas do contexto em análise. Em seguida as entrevistas são (5) transcritas, e (6) seus conteúdos, bem como de documentos selecionados são analisados para identificação dos objetivos e possíveis alternativas para política fiscal brasileira.

Após a identificação e definição dos objetivos e das possíveis alternativas, esses são compartilhados entre todos os participantes, sem a identificação do(s) respectivo(s) ator(es), para (7) elaboração dos mapas cognitivos individuais, com as respectivas relações de causalidade segundo as percepções de cada um dos entrevistados, atores do subsistema em análise; a condução dessa etapa de elicitação é fundamental para os resultados da abordagem proposta. Em seguida a elaboração e validação dos mapas cognitivos causais, (8) são identificadas as crenças individuais dos atores, representadas pelas relações de causalidade.

Após a elaboração dos mapas causais individuais, (9) esses são comparados dois a dois, para a identificação de possíveis divergências de opinião entre os atores, a partir das diferenças entre os conjuntos de nós e os respectivos relacionamentos causais. Nessa etapa também é mensurada a distância entre os mapas cognitivos.

A partir das medidas de distância e da análise dos mapas, (10) são identificadas e delimitadas as possíveis coalizões, quanto ao processo de mudança de política (institucional) em análise. Ainda, em relação à comparação dos mapas cognitivos causais, (11) busca-se mensurar o grau de cooperação ou conflito no tocante a determinadas agendas políticas.

Resumidamente, a elaboração deste estudo se dará a partir das etapas apresentadas no Quadro 4 com respectivas fontes de dados e modelos teóricos que darão suporte à análise de conteúdo.

Quadro 4 - Resumo das etapas de elaboração do estudo de caso.

Etapas	Fontes de dados utilizadas	Modelos teóricos relacionados
Levantamento do histórico e da percepção da política fiscal brasileira	Literatura especializada, documentos oficiais, textos da mídia	Abordagem histórica, Thelen (2009)
Identificação/definição dos atores	Documentos oficiais, textos da mídia e indicações por entrevistados ou convidados	Seleção dos entrevistados em pesquisa qualitativa, Gaskell (2015)
Levantamento dos objetivos e das alternativas para política fiscal	Documentos oficiais, textos da mídia e entrevistas com roteiro semiestruturado	<i>Value-Focused Thinking</i> , Keeney (1992 e 1996); Análise de Conteúdo, Bardin (2011) e Bauer (2015)
Levantamento e validação dos mapas cognitivos	Entrevistas com roteiro semiestruturado	Mapaeamento cognitivo, Eden (2004), Almeida et al. (2014) e Kato et al. (2014)
Mensuração da distância entre os mapas cognitivos causais	Mapas cognitivos causais	Comparação entre mapas cognitivos, Langfield-Smith e Wirth (1992) e Cunha et al. (2013)
Identificação e caracterização das coalizões	Mapas cognitivos causais e medidas de distância	<i>Advocacy Coalition Framework</i> , Jenkins-Smith et al. (2014); Comparação entre mapas cognitivos, Langfield-Smith e Wirth (1992) e Cunha et al. (2013)
Mensuração do grau de cooperação ou conflito no tocante a determinadas agendas políticas	Mapas cognitivos causais	Comparação entre mapas cognitivos, Septer et al. (2012) e Cunha et al. (2013)

Fonte: Adaptado de Vieira (2013).

4.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Segundo Yin (2001), a coleta dos dados em estudos de caso pode ser executada a partir de seis fontes de evidências, que podem ser combinadas de diferentes formas: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Godoy (2010) agrupa as fontes de evidências citadas por Yin (2001) em três grupos: (1) observação, (2) entrevistas e (3) documentos.

Segundo Godoy (2010), por meio da observação o pesquisador busca perceber aparências, eventos ou comportamentos; as entrevistas semiestruturadas são indicadas quando o pesquisador deseja entender a compreensão de mundo do entrevistado, bem como suas

elaborações para fundamentar suas opiniões e crenças; e a palavra documento deve ser entendida de forma ampla, compreende materiais escritos, estatísticas, registros organizados em banco de dados e os elementos iconográficos.

Nesta pesquisa, a coleta dos dados se dá por meio de pesquisa documental, literatura sobre o tema, documentos oficiais e textos da mídia e pela abordagem aos indivíduos envolvidos na política fiscal brasileira, por meio de entrevistas semiestruturadas. A pesquisa não faz uso de observações.

Inicialmente, realiza-se levantamento da literatura sobre o subsistema político objeto do estudo, em seguida uma busca específica por documentos oficiais, de acesso público, relacionados à política fiscal, como leis, decretos, portarias, notas taquigráficas das comissões e do plenário do Congresso Nacional, e relatórios técnicos.

4.3.1 As entrevistas

No tocante às entrevistas, estas são um instrumento de coleta de dados amplamente empregado nas ciências sociais empíricas. As entrevistas são semiestruturadas com um único respondente. Segundo Gaskell (2015), a entrevista qualitativa possibilita uma compreensão detalhada das crenças, atitudes e valores, em relação aos comportamentos dos atores em contextos sociais específicos. Antes de qualquer entrevista, duas questões centrais devem ser consideradas: o que perguntar e a quem perguntar.

De acordo com Gaskell (2015), por trás de uma entrevista bem-sucedida está um entrevistador bem preparado. Nesse sentido, Gaskell (2015) recomenda a elaboração de um guia elaborado a partir da combinação de uma leitura crítica de literatura apropriada, um reconhecimento do campo, discussões com colegas experientes, e algum pensamento criativo. Um bom guia propicia progressão lógica e funciona como um esquema preliminar para a análise das transcrições das entrevistas. No entanto, Gaskell (2015) ressalta que o guia deve ser usado com alguma flexibilidade, uma vez que o entrevistador deve usar sua imaginação para perceber quando temas importantes, não considerados inicialmente, surgem nas discussões.

Em relação à seleção dos entrevistados, Gaskell (2015) frisa que a finalidade da pesquisa qualitativa não é contar opiniões, mas, ao contrário, explorar o espectro de opiniões, os diferentes entendimentos sobre uma determinada questão; é perceber a variedade de pontos de vistas e o que fundamenta e justifica essas diferenças. Assim, o pesquisador deve considerar como um meio social específico pode ser segmentado em relação a um tema, segundo posições ou pontos de vistas. Segundo Gaskell (2015), o quantitativo de entrevistas

depende da natureza do tema, do número de versões da realidade e, especialmente, dos recursos disponíveis.

Foi realizado esforço para atender às recomendações de Gaskell (2015), ou seja, foram selecionados atores, de diferentes matizes ideológicas, que atuam ou atuaram no subsistema da política fiscal brasileira. Assim, participaram das entrevistas servidores que exercem ou exerceram cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no Ministério da Fazenda (MF), no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), auditor federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) e consultores legislativos do Congresso Nacional, bem como especialistas no tema, assessores parlamentares e representantes do setor produtivo.

Os atores foram identificados a partir da análise de documentos oficiais, textos da mídia e, principalmente, pela indicação por outros atores ou convidados. Entre os burocratas de alto escalão do MF e MPOG, participaram das entrevistas dirigentes dos governos petistas e do então presidente Michel Temer.

Também, manteve-se contato com parlamentares e os diretórios e as fundações vinculados aos partidos políticos de diferentes ideologias, mas essas iniciativas não obtiveram o resultado esperado. No mesmo período das entrevistas foram realizadas as eleições municipais, bem como, tramitava no Congresso Nacional o processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff.

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas para efetuar o levantamento dos objetivos e das alternativas, bem como elaboração e validação dos mapas cognitivos. Na primeira etapa de campo desta pesquisa, as entrevistas foram realizadas presencialmente ou a distância com atores que atuam ou atuaram no subsistema da política fiscal.² Na modalidade a distância, as entrevistas foram realizadas por meio de chamadas de vídeo e voz, com auxílio do *software Skype*.

Nessa etapa de campo, foi utilizado um roteiro de entrevista³, contendo algumas questões relacionadas ao tema da pesquisa, um gravador de voz e um caderno de anotações. O roteiro de entrevista foi estruturado por meio das técnicas sugeridas pelo *Value-Focused Thinking*.

² As relações dos entrevistados encontram-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

³ O roteiro encontra-se disponível no Apêndice A.

Foram realizadas 24 entrevistas, no período de 8 de julho a 21 de setembro de 2016, que totalizaram aproximadamente 28 horas. Essa etapa estava, inicialmente, prevista para ocorrer nos meses de julho e agosto.

Assim, a coleta dos dados deu-se em torno de atores que tiveram ou mantêm participação nos debates acerca da política fiscal brasileira. As entrevistas foram transcritas e os respectivos conteúdos analisados com os documentos relacionados ao tema⁴.

Segundo Bauer (2015), os textos, assim como as falas, revelam pensamentos, sentimentos, planos das pessoas, e algumas vezes nos dizem mais do que seus autores imaginam. A análise de conteúdo é um método de análise de texto desenvolvido nas ciências sociais empíricas, é uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social. Esses textos são produzidos no processo de pesquisa, tais como as transcrições de entrevistas, ou já foram produzidos para outras finalidades quaisquer, como as notas taquigráficas.

Bardin (2011) define análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimento relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2011, p. 48)

Bardin (2011) organiza a análise de conteúdo em torno de três fases cronológicas: (1) a pré-análise, (2) a exploração do material e (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise consiste na fase de organização e possui três objetivos: as escolhas dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e objetivos, e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final. Esses objetivos não necessariamente se sucedem segundo uma ordem cronológica.

Após definido o universo dos documentos sobre os quais se pode efetuar a análise, faz-se necessário definir um *corpus* que é o conjunto de documentos a serem submetidos aos procedimentos analíticos. Essa seleção implica na observância de algumas regras: exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2011).

Quanto à exploração do material, segundo Bardin (2011), essa fase é longa e fastidiosa, consiste basicamente em operações de codificações, decomposição ou enumeração, segundo regras previamente formuladas, efetuadas manualmente ou com auxílio de *software*. Bauer (2015) expõe que a construção de um referencial de codificação é um processo interativo, é uma tarefa que traz consigo a teoria e o material de pesquisa. Esse referencial é um conjunto

⁴ Os documentos estão relacionados no Apêndice B.

de códigos com o qual o material de pesquisa será classificado. No entanto, Bauer (2015) ressalta que embora o *corpus* do texto esteja aberto a outras diversas questões, a análise de conteúdo interpreta o texto apenas à luz do referencial de codificação.

As entrevistas, realizadas na primeira etapa de campo, foram transcritas e os respectivos conteúdos analisados, com os documentos relacionados ao tema, segundo as categorias e subcategorias do código disponíveis no Quadro 5. A categorização dos conteúdos está disponível no Apêndice C.

Quadro 5 - Relação das Categorias e Subcategorias da análise de conteúdo.

Categoria	Subcategoria
A. Receita Pública	A.1 Reforma tributária A.2 Gastos tributários A.3 Simplificação e uniformização das regras tributárias A.4 Carga tributária A.5 Justiça tributária A.6 Arrecadação
B. Federalismo Fiscal	B.1 Repartição das receitas B.2 Coordenação e delegação B.3 Ineficiência fiscal B.4 Risco moral B.5 Solvência
C. Governança Fiscal	C.1 Governabilidade/Política C.2 Grupos de interesse C.3 Credibilidade/Confiança C.4 Centralidade da Política Fiscal C.5 Transparência C.6 Entidade Fiscal C.7 Atualização normativa C.8 Indicadores, Limites e Metas C.9 Responsabilização C.10 Regime fiscal C.11 <i>Accountability</i>
D. Cidadania Fiscal	D.1 Educação fiscal e financeira D.2 Valores D.3 Controle social
E. Despesa Pública	E.1 Orçamento E.2 Rigidez orçamentária (Vinculações/Obrigatoriedades) E.3 Trajetória da despesa
F. Planejamento	F.1 Planejamento Estratégico/Longo prazo F.2 Plurianualidade Orçamentária F.3 Escolhas/Alocação
G. Gestão Fiscal	G.1 Desempenho G.2 Monitoramento e Avaliação G.3 Coordenação das políticas econômicas
H. Dívida Pública	H.1 Trajetória crescente

	H.2 Custo/juros H.3 Perfil
--	-------------------------------

Quadro 5 - Relação das Categorias e Subcategorias da análise de conteúdo. (continuação)

Categoria	Subcategoria
I. Funções da Política Fiscal	I.1 Redução das desigualdades I.2 Estabilidade da economia I.3 Inflação I.4 Crescimento econômico I.5 Prover bens e serviços públicos I.6 Sustentabilidade fiscal I.7 Investimentos
J. Burocracia	J.1 Produtividade J.2 Valores
K. Previdência Social	
L. Imperfeições do Estado	L.1 Tamanho do Estado L.2 Concessões e privatizações

A construção prévia do código para análise de conteúdo dos documentos para identificação dos objetivos e alternativas foi inicialmente baseada em leitura exploratória prévia, como recomendado por Bardin (2011) e Bauer (2015). A primeira versão do código foi baseada principalmente nos capítulos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Entretanto, é importante ressaltar que o código foi atualizado, de maneira interativa, a partir da identificação de novos elementos que não haviam sido considerados inicialmente.

No tocante aos resultados obtidos e interpretação, segundo Bardin (2011), os resultados brutos são tratados de forma a serem significativos e válidos e submetidos a provas estatísticas e testes de validação, possibilitando ao pesquisador propor inferências e adiantar interpretações.

Por fim, em relação à qualidade da análise de conteúdo, Bauer (2015) destaca quatro fatores a serem observados: (1) coerência na construção de um referencial de codificação, todos os códigos fluem de um único princípio, provém de ideias superiores, que trazem ordem ao referencial de codificação; (2) transparência, a documentação detalhada do processo de codificação assegura a replicabilidade do estudo por outros pesquisadores; (3) fidedignidade, definida como uma concordância entre intérpretes; e (4) validade, se refere até que grau o resultado representa corretamente o texto, ou seu contexto.

4.3.2 A elaboração dos mapas cognitivos causais

Após a definição dos objetivos e das alternativas para política fiscal brasileira⁵, realizou-se a segunda etapa de campo desta pesquisa, ou seja, a elaboração dos mapas cognitivos causais individuais dos atores.

Nessa etapa, participaram 22 atores⁶, sendo 19 remanescentes da primeira etapa. Por motivo de agenda, cinco entrevistados da primeira etapa não participaram da etapa de elaboração dos mapas. Três novos atores ingressaram nessa segunda etapa sem prejuízo à pesquisa, uma vez que não há como pré-requisito a participação na etapa anterior. Os mapas foram elaborados no período de 21 de outubro a 15 de dezembro de 2016.

É importante esclarecer que as percepções e opiniões expressas, nesta etapa, são exclusivamente dos entrevistados e não refletem, necessariamente, a visão das organizações as quais estiveram ou estão vinculados.

Inicialmente, foi disponibilizada antecipadamente a todos os entrevistados desta segunda etapa a relação dos 21 objetivos e alternativas, com as redações completas e resumidas, para que pudessem refletir previamente sobre os conceitos e as possíveis relações de causalidade.

Vale destacar que a relação, previamente, disponibilizada não categorizava os conceitos em objetivos ou alternativas, pois poderia induzir a definição das relações de causalidade entre os itens, uma vez que uma alternativa leva a um objetivo. Como ressaltado por Eden (2004), o mesmo conceito pode aparecer como nó *tail* (cauda) para um ator e nó *head* (cabeça) para outro. Segundo Eden (2004), esse fenômeno é observado em formuladores de políticas públicas. Esta pesquisa aborda as alterações da política fiscal brasileira.

As redações resumidas foram impressas em cartões para serem utilizadas ao longo das dinâmicas de elaboração dos respectivos mapas cognitivos causais. Para facilitar a dinâmica e a validação dos mapas, os objetivos e as alternativas foram identificados aleatoriamente por caracteres alfabéticos, conforme disposto no Apêndice D.

No tocante à dinâmica, para elaboração dos mapas, primeiro foi solicitado ao entrevistado que agrupasse as etiquetas em três grupos: objetivos-fins, objetivos secundários e alternativas/ações. Em seguida era solicitado aos entrevistados que declarassem suas opiniões e percepções quanto às relações de causalidade entre os objetivos e as alternativas, na seguinte

⁵ Essa fase da pesquisa está melhor detalhada na Seção 5, Definição dos Objetivos e Alternativas da Política Fiscal.

⁶ As relações dos entrevistados, nesta fase, encontram-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

ordem: (1) entre objetivos-fins, (2) entre objetivos-fins e os secundários, (3) entre os objetivos secundários e, por fim, (4) entre os objetivos-fins, os secundários e as alternativas.

Após a identificação das relações de causalidade, as crenças, os arcos entre os nós, era solicitada aos participantes da dinâmica a definição dos efeitos percebidos dessas relações, podendo ser positivo ou negativo, e as respectivas intensidades. Nesta pesquisa foram considerados três graus de intensidade: forte (+3 e -3), moderado (+2 e -2) e fraco (+1 e -1). Assim, foram identificadas as crenças individuais de cada um dos participantes.

A percepção dos participantes, em relação aos conceitos, do que seja objetivo ou alternativa nem sempre foi a mesma. Como exposto por Eden (1988), pessoas diferentes interpretam de maneiras diferentes uma mesma situação, cada indivíduo possui uma diversidade de valores e interesses.

É importante ressaltar que alguns dos entrevistados demonstraram certa dificuldade em estabelecer os efeitos percebidos das relações de causalidade, positivo ou negativo, bem como os respectivos graus de intensidade: forte, moderado ou fraco. Externaram que se fazia necessário detalhar melhor alguns dos objetivos e das alternativas especialmente quando se consideram dois horizontes de tempo distintos.

Por exemplo, a alternativa *Estabelecer regras para redução da despesa primária da União em relação ao PIB*, o tempo de duração dessa alternativa, provavelmente, levaria a uma inversão do efeito, de positivo para negativo em algumas relações de causalidade. Nesse caso, assumiu-se a regra do texto da PEC 241(ou 55)/2016, mais conhecida como PEC do Teto. Em outras situações, mesmo após os esclarecimentos pelo autor, alguns participantes consideraram o texto ambíguo e preferiram não incorporá-lo aos respectivos mapas.

Todo esse processo de elaboração dos mapas cognitivos causais, a partir de objetivos e alternativas, inicialmente não percebidos ou considerados pelos entrevistados, propiciou uma maior reflexão quanto às causas e consequências da política fiscal brasileira, ao mesmo tempo que fomentou o processo de aprendizado político exposto por Jenkins-Smith et al. (2014).

Nessa segunda etapa de campo, também foi utilizado o gravador de voz, e ao final da dinâmica os mapas eram fotografados. A Figura 10 apresenta uma foto de um mapa cognitivo ao final de uma das dinâmicas.

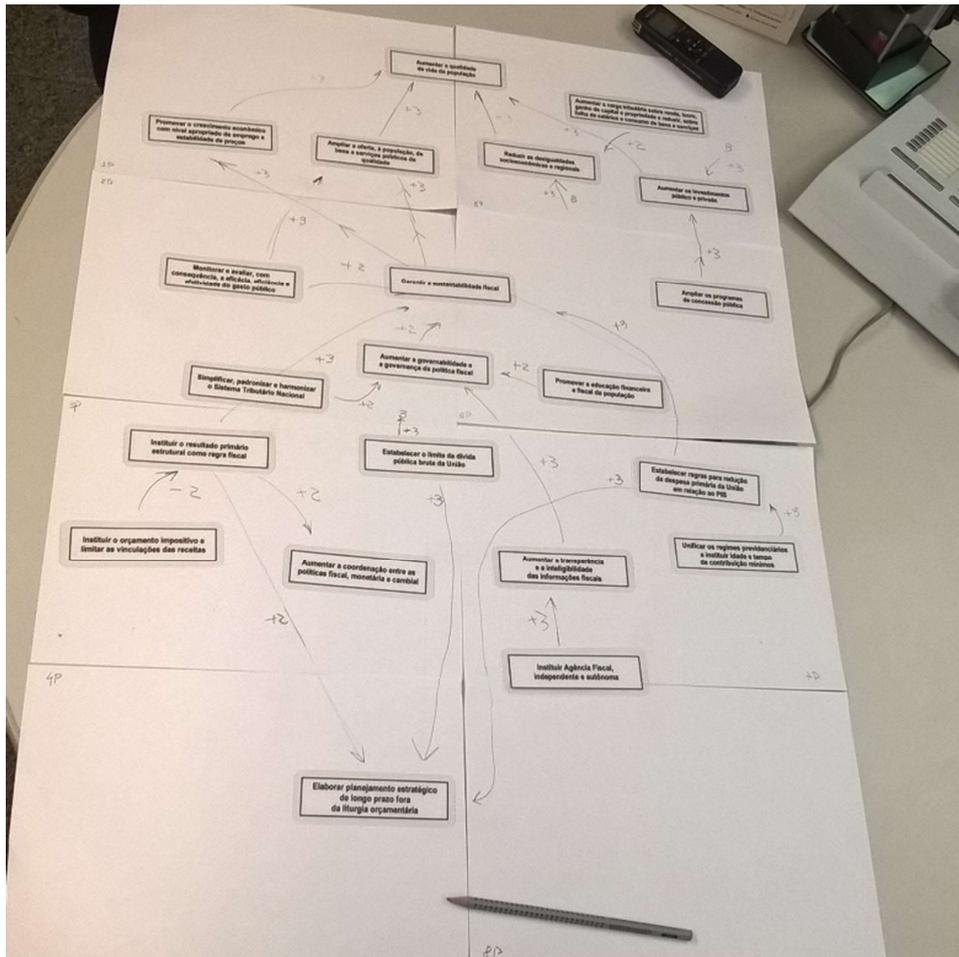


Figura 10 - Foto de um mapa cognitivo causal ao final da dinâmica, antes da validação.

Após a dinâmica, o mapa causal era registrado em formato digital, com auxílio do *software Microsoft PowerPoint*, para melhor visualização e, em seguida, enviado para análise do entrevistado que, quando julgava necessário, solicitava os ajustes até a validação final. A Figura 11 apresenta um mapa cognitivo após a validação pelo entrevistado.

Dos 22 mapas cognitivos causais, 19 foram elaborados segundo essa dinâmica, outros três foram elaborados, por meio de orientação a distância, a partir da disponibilização de arquivo digital, de modo que os participantes pudessem organizar e relacionar os objetivos e as alternativas de forma similar à dinâmica presencial.

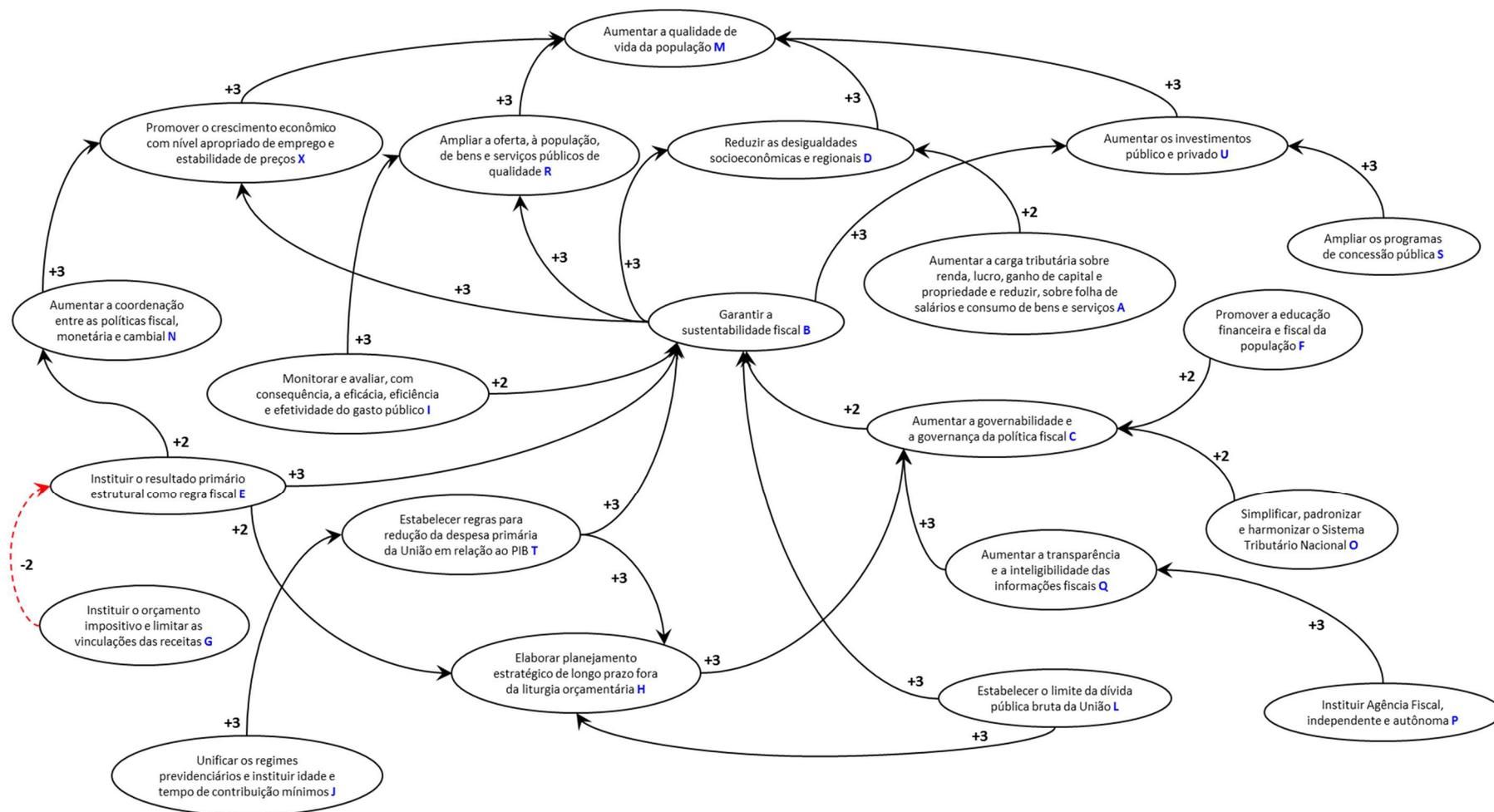


Figura 11 - Mapa cognitivo causal registrado em formato digital, com auxílio do software Microsoft PowerPoint.

5 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E ALTERNATIVAS DA POLÍTICA FISCAL

Nesta seção é apresentada uma descrição do conteúdo das entrevistas e dos documentos relacionados ao tema, bem como são listados os objetivos e as alternativas para a política fiscal brasileira.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com atores que atuam ou atuaram no subsistema da política fiscal. O roteiro, com questões relacionadas ao tema, foi estruturado por meio das técnicas sugeridas pelo *Value-Focused Thinking*. As entrevistas foram transcritas e os respectivos conteúdos analisados com os documentos relacionados ao tema⁷, segundo as categorias e subcategorias do código definido. A categorização dos textos está disponível no Apêndice C.

5.1 DESCRIÇÃO DOS CONTEÚDOS

É importante ressaltar que as percepções descritas a seguir representam a interpretação do autor quanto ao conteúdo das entrevistas e dos documentos relacionados ao tema. Também, são apresentados alguns trechos das entrevistas para corroborar essa interpretação.

5.1.1 Receita Pública

No tocante à Receita Pública, foi destacada a necessidade da reforma tributária visando maior eficiência do sistema tributário brasileiro, bem como as atualizações quanto às bases tributárias que não têm acompanhado tempestivamente o surgimento dos novos modelos de negócios.

Outra questão ressaltada foi o aumento significativo da renúncia fiscal pelo governo federal, também conhecida como gastos tributários. Segundo os dados disponíveis no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), que subsidiaram a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017 (PLOA 2017), as previsões alcançam aproximadamente R\$ 285 bilhões. Só os incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus custarão, em 2017, R\$ 25,6 bilhões.

Em relação à parte tributária, especificamente, eu acredito que bons caminhos para o governo seria tentar principalmente fazer, rever benefícios fiscais, porque benefícios fiscais são via de regra muito ineficientes e reduzem a arrecadação, então uma forma de você aumentar a arrecadação e a eficiência econômica é rever esses benefícios, então acho que seria um caminho bastante apropriado, e na medida do possível tentar evitar aumento de impostos porque a carga tributária no Brasil já é muito alta e isso cobra um preço na eficiência da economia, ela fica pouco competitiva em relação a outros países.

⁷ Os documentos estão relacionados no Apêndice E.

A necessidade de simplificação e uniformização das regras do sistema tributário foi bastante enfatizada pelos entrevistados, qualificado como complexo, ineficiente, prejudicial ao empreendedorismo e incentivador da “guerra fiscal”. A carga tributária também foi lembrada por alguns dos entrevistados que ressaltaram a necessidade de aumentar o seu retorno social.

[...] eu acho que uma política fiscal sustentável também precisa ter um sistema tributário adequado, ou seja, um sistema tributário mais eficiente, menos complexo, mais simples, e também precisa ter o lado da despesa, o lado do gasto mais eficiente e mais focado naquilo que realmente é importante. Eu acho que só o equilíbrio entre receitas e despesas com um sistema tributário caótico e despesas completamente ineficiente também não seria suficiente.

Hoje o Brasil tem um sistema tributário muito complexo, que demanda muito recurso humano, físico e financeiro das empresas e dos agentes econômicos para pagar os impostos, os tributos. Então a política fiscal também precisa ser mais eficiente, espera-se isso dela, porque arrecadação é uma das três formas de financiamento também, não é só dívida, mais eficaz, um sistema tributário mais coeso, mais lógico e mais racional.

Ainda em relação à Receita Pública, foi destacada a necessidade de tornar o sistema tributário mais justo, de torná-lo mais progressivo. A base tributária incide fortemente sobre o consumo e a folha de salários e pouco sobre a renda e as propriedades. No entanto, também foi ressaltado que a arrecadação deva ser maximizada em cada uma das respectivas bases tributárias, mas sujeita a restrição da eficiência econômica, e que a justiça fiscal seja realizada por meio da despesa pública.

[...] eu acho que o ponto que a gente está muito atrasado é na arrecadação, é falsa a ideia de quem paga imposto no Brasil. Quem paga imposto no Brasil são os pobres, [...] relativamente pesado na renda. É pobre, pelo efeito indireto, e a classe média pelo efeito direto, então você tem uma estrutura que é muito concentradora de renda.

Para mudar a progressividade da carga tributária, ser menos indireto, ser mais imposto direto, mudar, na minha opinião precisava voltar o imposto sobre lucros e dividendos, diminuir um pouco os impostos indiretos, mas aí entra muito aquilo que eu estava falando sobre a Federação, então você precisa ter um pacto federativo para fazer isso, você não vai conseguir fazer isso sem um grande pacto federativo.

Bom, aí eu acho que o grande desafio está no lado do gasto, eu enxergo a tributação como uma boa tributação, seria uma tributação eficiente, eu não enxergo a tributação como algum instrumento de distribuição de renda. Acho que a tributação tem que tentar retirar os recursos prejudicando o mínimo possível a atividade econômica.

Também foi destacado que a carga tributária é heterogênea entre os setores da economia e que é necessário reduzir a informalidade e combater a sonegação.

5.1.2 Federalismo Fiscal

No que diz respeito ao Federalismo Fiscal, foi externada preocupação quanto à previsibilidade e variabilidade das repartições das receitas entre os entes da Federação, que de certa forma prejudicam o planejamento fiscal dos entes subnacionais. Alguns atores ressaltaram a concentração das receitas na União, mas, segundo resultados de pesquisas do Ipea, Gasparini e Miranda (2011), uma maior eficiência do gasto público e da arrecadação das receitas por parte dos entes subnacionais, bem como o aprimoramento das regras de distribuição desses recursos, possibilitaria minimizar o sobrefinanciamento de alguns dos entes, e inclusive reduzir os atuais repasses aos estados e municípios.

Outra questão é a sobreposição de competências e a descoordenação entre os entes federativos, não só em relação à política fiscal mas também às demais políticas públicas. É imprescindível repensar o Pacto Federativo, de forma a reduzir a competição entre os entes e torná-lo mais cooperativo, mais sinérgico.

A ineficiência fiscal dos entes subnacionais também foi externada por alguns dos entrevistados. Além da baixa qualidade dos gastos por esses entes, há uma preocupação com o não exercício das respectivas bases tributárias, ou seja, é preferível depender das transferências intergovernamentais a enfrentar o contribuinte local.

A renegociação das dívidas dos estados com a União foi outra questão reportada no tocante ao Federalismo Fiscal. Além de transferir recursos dos estados mais pobres para os mais ricos, a renegociação premia a má gestão pública, corroborando para o aumento do risco moral, ou seja, o aumento da negligência dos entes subnacionais quanto à sustentabilidade fiscal. Ainda foi sugerida a instituição de *rating* quanto à solvência fiscal dos entes subnacionais, com possibilidade de decretação de intervenção federal ou estadual em função da classificação do ente.

No nosso caso, um agravante que é a questão Federativa e, pensando nesta ideia de coerência, porque você pode ter um direcionamento que a União queira fazer que é incompatível com o dos estados, e a questão da Federação com a autonomia que os entes têm, eles acabam trazendo um peso, ou seja, você não consegue direcioná-los da forma como eventualmente você gostaria, e ao mesmo tempo que eles são autônomos, eles não assumem totalmente a responsabilidade, porque quando os negócios dão errado, a gente já viu essa história, a gente está vendo essa história de novo, e acho que a gente vai ver em breve, novamente, ou seja, os estados em situação aflitiva do ponto de vista fiscal, bateram à porta da União, e a União pressionada para resolver, então a coerência não só no sentido, essa coerência interna, uma consistência lógica da ação do governo em nível Federal, mas essa coerência entre os entes, da União com os subnacionais.

5.1.3 Governança Fiscal

Acerca da Governança Fiscal, foi manifestada a falência do presidencialismo de coalizão, expressão formulada pelo cientista político Sérgio Abranches (1988), em virtude da difícil relação do Poder Executivo com os atuais 29 partidos políticos com representação parlamentar no Congresso Nacional. Em relação a esse tema, foi sugerida a adoção de cláusulas de barreira para representação parlamentar em função do desempenho eleitoral dos partidos. Outra questão levantada, é a necessidade de regulamentar o *lobby* e enfrentar o corporativismo.

Um aspecto ressaltado pelos entrevistados foi a erosão da credibilidade da política fiscal brasileira e a necessidade de aumentar a confiança e as expectativas dos cidadãos e dos agentes econômicos em relação à economia brasileira. As previsões dos indicadores da política fiscal precisam ser mais realistas e menos otimistas.

Eu acho que em algumas vezes na nossa história a gente quebrou a relação de confiança com os agentes econômicos, e a gente está vivendo isso de novo, e reestabelecer essa relação é difícil. Então essa sinalização de que existe um compromisso de longo prazo é essencial. Então eu diria isso, se a gente conseguir sinalizar de que é uma mudança estrutural tomada, adotada não só no discurso, mas adotada, que garanta que cinco ou dez anos a gente esteja em uma trajetória melhor, eu acho que a gente reverte a situação econômica e começa a ter um outro tipo de condição [...]

Também foi enfatizada pelos participantes a necessidade de aumentar a transparência e a inteligibilidade das informações fiscais disponibilizadas à sociedade; a forma e a linguagem como são apresentadas as informações fiscais são áridas e de difícil compreensão pelo cidadão comum. É importante evidenciar os beneficiários da política fiscal e das demais políticas públicas.

Fundamental transparência, fundamental, se você é transparente, o jogo está dado, os autores se posicionam, e você vai ver a reação correta de todos os atores envolvidos [...], quando você é transparente você deixa claro que você não vai fazer superávits fiscais pelos próximos quatro anos, mas você avisa isso lá em 2011, 2012. Aí aquele que iria comprar o título da dívida pública não vai comprar mais, ou vai comprar em uma taxa mais elevada e você vai repensar a sua estratégia, a sua dívida. Você anuncia com quatro anos de antecedência que ela vai subir por quatro anos e vai chegar a 80% do PIB, os atores vão se reposicionar em relação a você, e você vai ter que talvez rever a sua posição, então transparência para mim é o principal elemento para deixar claro para toda a sociedade as decisões de política fiscal e o que elas implicam. Quem está ganhando, quem está perdendo, e para os investidores, se eles estão ou não dispostos a financiar aquela política fiscal, se vai aumentar imposto, como é que se vai resolver a questão dos déficits.

Eu acho que a questão da transparência é de extrema relevância. Eu sei que, às vezes, vários atores com boa intenção combatem a ideia de uma transparência muito grande, alegam que certas informações não deveriam vir a público, eu entendo que a

transparência talvez tenha risco, mas eu entendo que o risco da não transparência é muito maior. Acredito que a gente acaba permitindo que certas práticas aconteçam e se repitam sem que a gente tenha como impedir, e aí eu acho que é melhor ter o problema da transparência do que o problema da falta de transparência.

Ainda no tocante à Governança Fiscal, alguns atores destacaram a centralidade da política fiscal em um único órgão, como no caso da política monetária, centralizada no Banco Central do Brasil. Sugere-se a transferência da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para o Ministério da Fazenda (MF).

Também foram ressaltadas a regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67 da Lei n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para harmonizar as interpretações e métricas das legislações e normas fiscais, e a criação de uma entidade fiscal independente e autônoma para monitorar e avaliar as estatísticas fiscais, bem como a qualidade dos gastos públicos. Além disso, foi destacada a necessidade de revisão e atualização das normas e regras fiscais, em especial a Lei n. 4.320/1964.

[...] alguns países desenvolveram recentemente Instituições Fiscais Independentes, as IFIs, e eu acho que seria uma ideia considerável, embora a gente teria uma tentativa aí no Senado, inclusive se aprovou uma IFI com resolução, mas eu acho que em um modelo que não tem o pressuposto mais básico da IFI, que está no nome dela de que ela seria independente, então é uma instituição criada por resolução no Senado que pode ser liquidada também por uma resolução no Senado, ela é tudo menos independente, ela está vinculada à escolha de quem comanda o Senado em algum momento, [...]

Há quase um consenso da necessidade de uma nova geração de regras fiscais; metas de resultado primário não atendem. Propõe-se a adoção do resultado primário estrutural ou de regra de trajetória para despesa primária em relação ao PIB.

Em segundo lugar, precisa mudar a regra fiscal para ser menos cíclica [...].

[...] eu acho que a gente precisa evoluir, tem outras coisas também que já estão na literatura mundial que vários países avançados já fazem. Então para você ter um resultado estrutural, por exemplo, em vez de ter um resultado primário, focar em um resultado estrutural, eu acho que o Brasil não está pronto para isso, a gente não está pronto nem para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que foi o resultado primário que dirá para o resultado estrutural, que é muito mais difícil de ser entendido pela população.

Bom, se a gente comparar com alguns países, como o Chile, por exemplo, acho que o Chile é um bom país para se comparar. O Chile, pelo que eu tenho conhecimento, adota uma política muito mais responsável na área fiscal do que o Brasil, então um ponto positivo que eu vejo naquele país e que nos falta seria que a política fiscal se adequasse ao ciclo econômico, por exemplo, em períodos de grande crescimento que a poupança pública, ou superávit primário, fosse um pouco mais elevada, para que em momentos de recessão o governo tenha mais instrumentos, possa até incorrer em

déficit primário para tentar estimular a economia, então eu acho que é uma experiência que parece ser bem-sucedida por lá e que a gente poderia adotar aqui também.

Em relação à responsabilização, foi externada a necessidade de melhor explicitar a cadeia de tomada de decisão e as respectivas responsabilidades quanto ao não cumprimento das regras fiscais, bem como o aumento do rigor das penalidades.

[...] acho que a definição clara de responsabilidades em cada instância de decisão, isso é um ponto que a gente, a meu ver, não tem claro na política fiscal, e de uma forma geral também na gestão orçamentária tem várias decisões que são tomadas sem que fique claro de quem é a responsabilidade, e frequentemente decisões que são políticas parecem formalizadas por agentes técnicos, o que tem vários problemas, inclusive problemas que podem parecer menores, do ponto de vista pessoal não é menor, ou seja, um agente que é técnico, burocrata, ou tendo que arcar pelo menos tendo que lidar com uma responsabilidade que a rigor não é dele, e talvez porque a cadeia de comando, de tomada de decisão não esteja clara o bastante. Quer dizer, se você for olhar *a posteriori* qual foi a cadeia de tomada de decisão, você não enxerga, você enxerga a decisão tomada às vezes embasada no relatório assinado por um técnico, mas todas as escolhas que foram feitas antes, acima dele e acima das possibilidades dele isso desaparece. Então eu acho que uma clarificação dessas competências, das responsabilidades, dessas atribuições é fundamental também.

A ampliação do *accountability* também foi manifestada pelos entrevistados, inclusive com publicações periódicas de medidas de responsividade democrática, de forma a explicitar a correspondência entre as escolhas políticas e as agendas de diferentes públicos.

Eu diria que uma clareza de objetivos, uma clareza sobre as escolhas que são feitas, o que se quer alcançar e por que se quer alcançar, e de alguma forma uma demonstração à população, à sociedade, de que essas escolhas da política fiscal refletem também os desejos daquela própria sociedade. Acho que esse é um ponto importante. O segundo ponto eu acho que é a coerência entre os objetivos e os atos, as nossas escolhas. É frequente você ter algum tipo de objetivo declarado, mas suas escolhas são incompatíveis com aquilo, acho que isso é um ponto importante.

5.1.4 Cidadania Fiscal

Em relação à Cidadania Fiscal, foi externada a baixa qualificação da sociedade para compreender a política fiscal. Não há percepção de que os recursos públicos são finitos, pelo contrário, há uma percepção que o Estado cria riqueza, quando na verdade ele extrai riqueza da sociedade.

[...] o brasileiro não sabe que paga impostos, se o brasileiro não sabe que paga impostos, ele recebe as coisas do Estado e acredita que aquilo é um presente, um presente que ganhou, [...] uma sociedade com esse tipo de pensamento não tem como ter uma visão de política fiscal razoável, então a visão da nossa sociedade sobre política fiscal é muito fraca porque as pessoas não sabem que pagam impostos. Então essas pessoas não cobram do governo o bom uso do seu dinheiro, que foi retirado delas para fazer políticas públicas. Elas não se enxergam na outra ponta como aquele que está financiando os erros do governo.

No tocante aos valores, somos uma sociedade do presente e do imediato na qual os interesses pessoais sobrepõem ao da coletividade. Os maiores beneficiados são grupos pequenos e organizados, enquanto os prejudicados são grupos grandes e difusos. É imprescindível fomentar a educação financeira e fiscal na sociedade para uma maior conscientização de que a política fiscal deva reverter-se em benefícios que atendam às necessidades da coletividade, reduzindo as distâncias sociais.

Se entendemos país, sociedade no sentido amplo, cidadão, eu diria que o cidadão sabe muito pouco sobre política fiscal. Ele sabe mais de inflação, porque a inflação se materializa rapidamente para ele, a inflação 10% sai na primeira página do jornal, e sabe o que significa aquilo, [...] mas ninguém fala por que o déficit ou o superávit caiu de R\$ 50 bilhões para 49, para 48, para 47, para 30, ninguém discute déficit fiscal. O brasileiro não tem a cultura, diferente do anglo-saxão que pega os jornais nos Estados Unidos, na Inglaterra, e está sempre se perguntando quem é que está pagando essa conta. Ele grita alto, rápido, ele diz: “eu não vou pagar esta conta”. Ele se mobiliza: “esta conta eu não quero pagar!” Ele entende que toda decisão de política fiscal é ele quem paga conta, ele grita alto, rápido: “esta conta eu não quero pagar!” Aqui no Brasil ninguém consegue se enxergar pagando a conta.

Ainda em relação à Cidadania Fiscal, a percepção é que, apesar das informações disponíveis, o controle social sobre a política fiscal é pouco efetivo. Sendo necessária uma maior inteligibilidade das informações fiscais disponibilizadas à sociedade para o aprimoramento do controle social.

5.1.5 Despesa Pública

Quanto à Despesa Pública, faz-se necessária uma melhor avaliação da adequação orçamentária das políticas públicas propostas, especialmente no tocante à evolução no longo prazo. As dotações orçamentárias não são acompanhadas dos respectivos recursos financeiros.

Foi destacada a rigidez orçamentária, devido às vinculações das receitas e a obrigatoriedade da execução de determinados créditos orçamentários, o que ocasiona, consequentemente, uma baixa discricionariedade da alocação orçamentária.

Você tocou em dois pontos aí que são dois pontos nevrálgicos do orçamento hoje, rigidez orçamentária, primeiro uma quantidade enorme de despesas obrigatórias, depois uma série de vinculações específicas a isto ou aquilo, então, por exemplo, em termos de despesas obrigatórias tem a previdência que é a principal delas, na sequência o próprio funcionalismo, seguro desemprego, LOAS e tal. Quando você pega as despesas obrigatórias hoje, elas estão sempre em 90% do orçamento, olha que são coisas diferentes, é importante distinguir despesas vinculatórias de despesas vinculadas.

Todavia, foi sugerida a adoção do orçamento impositivo, com a anulação dos créditos orçamentários pelo Congresso Nacional, a partir de indicação do Poder Executivo. As atuais

revisões e contingenciamentos bimestrais inviabilizam o planejamento dos demais Órgãos Setoriais, por conseguinte, prejudicam a qualidade do gasto.

Outra questão ressaltada, foi o crescimento das despesas primárias em relação ao PIB. Desde a redemocratização, todos os presidentes, sem exceção, apresentaram ao final dos respectivos governos essa relação maior do que a do final do governo imediatamente anterior. Portanto, sendo necessário estabelecer regras para trajetória da despesa primária do governo federal em relação ao PIB, no longo prazo. Esse foi um dos pontos de maior divergência entre os entrevistados; enquanto um grupo defendia a aprovação da “PEC do Teto” em tramitação à época no Congresso Nacional, um segundo grupo ressaltava as possíveis consequências danosas às políticas públicas da área social se essa regra fosse aprovada.

Bom, em relação à política fiscal de maneira ampla, eu acredito que não há muitas alternativas, qualquer governo que assumir o Brasil vai ter que adotar uma política muito mais restritiva na área fiscal, ou seja, vai ter que tentar equilibrar as receitas com as despesas. Como há um desequilíbrio grande, atualmente, as receitas terão que aumentar, seja com a revisão de benefícios concedidos, ou novos impostos, e a despesa vai ter que cair, a queda da despesa eu acho que é o maior problema, e aí eu acredito que o governo está no caminho correto que é buscar a reforma da previdência social, que foi a despesa que mais cresceu nos últimos anos.

5.1.6 Planejamento

No tocante ao Planejamento, foi ressaltada pelos entrevistados a importância de institucionalizar o planejamento estratégico de longo prazo, fora do rito orçamentário, de modo a orientar a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, previstos no inciso IX do artigo 21 da Constituição Federal. Em outras palavras, definir objetivos e metas que sinalizem o futuro almejado para o País.

Também foi destacada a necessidade de plurianualizar os créditos orçamentários da Lei Orçamentária Anual (LOA), especialmente as despesas classificadas como investimento, bem como aprimorar a coordenação entre os instrumentos orçamentários: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Alguns dos entrevistados manifestaram por uma maior transparência nas regras para priorização da alocação dos gastos públicos, de forma a explicitar para a sociedade o porquê das escolhas políticas. É necessário avaliar os custos de oportunidades entre as políticas públicas, avaliar e publicitar o *trade-off*.

5.1.7 Gestão Fiscal

Em relação à Gestão Fiscal, foi enfatizada a imprescindibilidade de monitorar e avaliar, periodicamente, com consequência, a eficácia, eficiência e efetividade do gasto público. É premente o aumento da produtividade e efetividade dos gastos públicos no Brasil.

Cultura, mudança cultural. Avaliação de programas. Você cria um programa, você, como um bom gestor público, está desenhando um programa, [...] eu tenho que avaliar se o programa está sendo efetivo, eu tenho que a cada três anos contratar alguém para fazer uma avaliação, afinal eu estou gastando R\$ 3 bilhões por ano, eu tenho que fazer uma avaliação básica.

[...] mas eu acho que existe em alguns países um compromisso maior com a medição de custos e resultados em um sentido geral, de compromisso com a eficiência que ao final das contas, a meu ver, é condição para que você tenha política fiscal sustentável com o atendimento de demandas sociais, então, eu consigo olhar para custo, eu consigo olhar para resultado e tenho a eficiência como um valor, e eu não acho que nós temos de uma forma geral no Estado brasileiro e talvez no país, na sociedade. A eficiência não é uma coisa que a gente persiga ou valorize tanto, a gente se preocupa mais em fazer as coisas mesmo que seja com um esforço três vezes maior, então eu acho que este é um ponto crucial.

[...] aqui no Brasil quando você introduz uma despesa no orçamento ela se autorreplica a cada orçamento, ninguém para no meio falando assim: agora, de três em três anos, ou de cinco em cinco anos, um organismo independente, uma agência independente, [...] que seria uma comissão composta por Executivo, Legislativo e instituições da sociedade que fizesse uma espécie de escritório de avaliação de programas públicos para ver se eles poderiam continuar no orçamento. É um experimento que vai ter que ser feito, para de cinco em cinco anos avaliar se determinados programas estão produzindo os benefícios correspondentes aos seus custos, tem muito programa que sim, tem programa que não. Então, a ideia que nós estamos tendo é a que veio mesmo da Constituição, nós acrescentamos mais despesas sem cortar as anteriores, quando o correto, se os recursos são finitos, seria periodicamente você fazer uma reavaliação da sua ação para você suprimir algumas ações e acrescentar outras, criar outras, porque as exigências das pessoas vão mudando.

Outro ponto destacado foi o aprimoramento da coordenação entre as políticas fiscal, monetária e cambial, ou seja, aperfeiçoar o relacionamento entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central do Brasil (BCB), bem como uma maior coerência entre as políticas e agendas setoriais e a política fiscal.

5.1.8 Dívida Pública

Quanto à Dívida Pública, foi destacado o crescimento da relação entre a dívida pública do governo federal e o PIB, e a necessidade de regulamentar o art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição. O art. 30 foi regulamentado apenas para os estados e municípios por meio de

resolução do Senado Federal, enquanto a dívida pública consolidada da União permanece sem limites e regras para trajetória.

Acho que o regime de metas de superávit primário deu certo, mas aí completo, precisa ter uma meta para a dívida pública, um limite para a dívida pública, porque tendo o limite, você está abarcando efetivamente todo o setor público. A meta por superávit primário faz sentido porque o juro é endógeno, eu não posso obrigar o Banco Central a reduzir dois pontos os juros, para economizar R\$ 50 bilhões, mas fixando o limite para dívida, eu posso mostrar para a sociedade que o Banco Central está dentro do setor público, ele gera também custos, assim como as outras políticas públicas. Por que a política de educação tem que ser tratada com transparência e rigor, e a política de juros não? A política do Banco Central não? Então o limite para a dívida precisa ser fixado com urgência para que a gente tenha uma meta mais abrangente na realização da política fiscal, é uma meta mais geral, mas ela vai puxar todas as outras ações, ela vai obrigar você a ter um superávit primário melhor, vai obrigar a ter uma conta de juros menor, enfim eu acho que o limite para a dívida não exclui superávit primário, mas ele é complementar.

O alto custo para o financiamento da dívida pública também foi ressaltado, as taxas de juros reais do Brasil estão entre as mais altas do mundo, tornando pouco atrativas as taxas de retorno dos investimentos no País. Ainda em relação à dívida pública, foi externada a necessidade de: aumentar e diversificar os detentores dos títulos públicos; alterar a composição da dívida pública, reduzindo a participação dos títulos indexados à taxa Selic; e alongar o prazo de vencimento dos títulos.

O que se espera da política fiscal, é que você busque uma dívida sustentável ao longo do tempo, que quer dizer o quê? Uma relação dívida bruta sobre o PIB estável, ou descendente, cadente; por quê? Porque é isso que garante a possibilidade de ter mais financiamento. Se você tem uma dívida crescente, como tem agora de 69% do PIB, mas que está crescendo, a percepção dos agentes é que o risco aumenta, isso vai ser precificado nos juros, e aí você vai pagar mais juros ainda, vai ocupar o espaço ainda maior do orçamento, sobra menos para a política pública. Então o Estado precisa ser austero, porque justamente ele precisa durar ao longo do tempo, precisa ter um financiamento que não seja temporário, que seja perene, para isso ele precisa mostrar para o mercado, que é quem vai financiá-lo, que ele é capaz de fazer isso. Então uma boa política fiscal, é uma política fiscal na qual se espera que tenha uma relação dívida PIB cadente, e também um Estado capaz de arrecadar bem, e de maneira eficiente.

5.1.9 Funções da Política Fiscal

No tocante às Funções da Política Fiscal, em relação à redução das desigualdades socioeconômicas, segundo algumas percepções, além da arrecadação, algumas políticas setoriais também são regressivas. Nesse sentido, o economista Marcos Lisboa, que foi um dos principais formuladores da política econômica do primeiro governo Lula (2003/2006), destaca que certas coalizões conseguem obter privilégios e benefícios de agências do governo e, por consequência, debilitam a economia. Lisboa e Latif (2013) apontam a existência de uma “república da meia-entrada” no Brasil.

A estabilidade dos ciclos econômicos foi relacionada como função da política fiscal, assim como o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de preços.

Ainda em relação às Funções da Política Fiscal, alguns mencionaram a oferta, à sociedade, de bens e serviços públicos de qualidade. Também foi ressaltada a solvência fiscal e a capacidade de investimento do Estado no longo prazo.

É, tem dois, a primeira forma, assim, hoje em dia a gente avançou muito no gasto, tinha que avançar mais, tem que melhorar a questão de saúde e educação, direito principalmente no sentido de liberar as famílias de um gasto que acaba gerando, você aumenta a renda disponível das famílias, e isso já é bastante distributivo.

5.1.10 Burocracia

Quanto à Burocracia, foram ressaltados: o gasto com pessoal nos governos estaduais, que tem comprometido boa parte das receitas desses entes; a necessidade de discutir a eficiência e produtividade da força de trabalho do setor público brasileiro, nos três níveis de governo; e a disseminação da cultura da transparência e responsabilidade fiscal.

5.1.11 Previdência Social

Em relação à Previdência Social, foi enfatizada a necessidade de atualização e unificação das regras dos regimes geral e próprio, uma vez que as aposentadorias são muito precoces e as concessões de pensão são muito generosas, prejudicando o financiamento do sistema previdenciário e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade no longo prazo.

[...] já está com déficit de previdência enorme, 150, R\$ 200 bilhões por ano, isso é inviável para as contas públicas brasileiras. Daqui a 5, 10 anos só vai piorar, e fazer uma reforma hoje certamente não vai ser uma reforma definitiva, com as forças que a gente teria que fazer uma reforma de previdência agora e mais à frente fazer de novo. A idade mínima é uma coisa que não tem como você não ir nessa direção, [...], você vive 80 anos, você se aposenta com 52, 54 anos, quer dizer, é inviável, você não pode contribuir pelo mesmo tempo que você vai receber, tá certo? Você contribui com 10%, 11% do seu salário e vai receber um salário integral durante 30 anos, você vai contribuir com 10% durante 30 anos, 35 anos, você não vai receber em 35 anos 100%. Não tem capitalização que gere isso, então tem que se rever isso daí, mas não vai ser um processo fácil e eu acho que o governo vai ter muita dificuldade.

5.1.12 Imperfeições do Estado

Quanto às Imperfeições do Estado, sugeriu-se o aumento da participação do setor privado na economia brasileira, dada a baixa capacidade de investimento do setor público, bem como o mapeamento das políticas públicas que devam ser ofertadas pelo Estado e pelo

segundo ou terceiro setor. Ainda foi ressaltada a premência em racionalizar os procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica.

[...] imagina um Estado que atenda à população, e veja, é uma questão particular minha de como eu acredito que deva ser o Estado. Deve ser um Estado que dê autonomia ao cidadão, e não um Estado que faça pelo cidadão, porque quem faz o país são as pessoas, o Estado tem que ser um coadjuvante na sociedade que ajuda aqui e ali quando e onde ele consegue, não é em todo canto, então tem esse cenário ideal.

Pois é, então veja, a gente tem um Estado mastodôntico, a gente tem que acordar para isso e fazer um Estado que seja razoável, que tenha coerência, a gente precisa de Estado no Brasil, a gente tem uma disparidade de renda terrível e o mercado não vai corrigir a disparidade de renda, tem que ser o Estado. Agora, não esse Estado que aumenta, como eu falei anteriormente, a disparidade de renda. É um Estado que tem uma atuação nesse sentido, terrível.

O Estado tem que existir, não existe economia sem o Estado, mas o Estado tem que atrapalhar pouco a economia, ele tem que viabilizar onde um sistema de mercado não consegue operar, [...] ele tem que tentar colaborar, mas ele não é protagonista, o Estado tem que ser coadjuvante da sociedade, a sociedade tem que se resolver. O Estado é um elemento no meio e não é o maior elemento, não pode ser o maior elemento sob risco de você ter visões autoritárias aí a qualquer momento sendo instaladas.

5.2 OS OBJETIVOS E AS ALTERNATIVAS PARA A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

No tocante aos objetivos e às alternativas para a política fiscal brasileira, conforme exposto por Keeney (1996), a lista inicial continha itens os quais não eram verdadeiramente objetivos ou alternativas. Essa primeira lista incluía restrições e critérios para monitoramento e avaliação.

Coube ao autor, no papel de facilitador, a partir da análise de conteúdo que está disponível no Apêndice C⁸, por meio de reflexões sobre o contexto, converter esses itens em objetivos e alternativas. Alguns eram consenso entre os participantes; outros bastante conflitantes.

É importante registrar que o quantitativo dos objetivos e das alternativas foi customizado em função da disponibilidade da agenda dos participantes. Era necessário que as dinâmicas para construção dos mapas cognitivos causais não durassem mais do que uma hora.

Diante do exposto, são apresentados, em ordem alfabética, os objetivos e as alternativas para a política fiscal brasileira, com as respectivas redações completas:

⁸ No Apêndice C estão disponíveis fragmentos das falas dos entrevistados.

- a) Ampliar a oferta, à população, de bens e serviços públicos de qualidade;
- b) Ampliar os programas de concessão pública;
- c) Aumentar a carga tributária sobre renda, lucro, ganho de capital e propriedade e reduzir, sobre folha de salários e consumo de bens e serviços, com base no princípio da capacidade contributiva;
- d) Aumentar a coordenação entre as políticas fiscal, monetária e cambial;
- e) Aumentar a governabilidade e a governança da política fiscal;
- f) Aumentar a qualidade de vida da população;
- g) Aumentar a transparência e a inteligibilidade das informações fiscais disponibilizadas à população para o exercício do controle social;
- h) Aumentar os investimentos público e privado;
- i) Elaborar planejamento estratégico de longo prazo, com objetivos, metas e ações, fora da liturgia orçamentária;
- j) Estabelecer o limite da dívida pública bruta da União e respectivas responsabilizações e sanções quanto ao não cumprimento;
- k) Estabelecer regras para redução da despesa primária da União em relação ao PIB, com revisões periódicas, e respectivas responsabilizações e sanções quanto ao não cumprimento;
- l) Garantir a sustentabilidade fiscal;
- m) Instituir Agência Fiscal, independente e autônoma, para: (1) normatizar e padronizar as regras e práticas contábeis aplicáveis ao setor público; (2) elaborar e publicizar índices de responsividade democrática, de forma a explicitar a correspondência entre as escolhas políticas e as agendas de diferentes públicos; e (3) elaborar e publicizar *ratings* com notas para União, estados e municípios quanto à solvência fiscal e à qualidade dos gastos públicos;
- n) Instituir o orçamento impositivo e limitar as vinculações das receitas, explicitando à população a priorização da alocação dos gastos públicos pelos agentes políticos;
- o) Instituir o resultado primário estrutural como regra fiscal para minimizar os efeitos dos ciclos econômicos;
- p) Monitorar e avaliar, com consequência, a eficácia, eficiência e efetividade do gasto público;
- q) Promover a educação financeira e fiscal da população, para o exercício do controle social e conscientização de que a política fiscal deve reverter-se em bens e serviços públicos que atendam às necessidades da coletividade;

- r) Promover o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de preços;
- s) Reduzir as desigualdades socioeconômicas e regionais;
- t) Simplificar, padronizar e harmonizar o Sistema Tributário Nacional;
- u) Unificar os regimes previdenciários, Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e condicionar as concessões de aposentadorias e pensões à idade e ao tempo de contribuição mínimos, estabelecidos em função das expectativas de vida da população e da pirâmide demográfica.

É importante ressaltar que esses objetivos e alternativas políticas serão submetidos a análise dos participantes desta pesquisa, não cabe ao autor emitir opinião quanto as implicações dos objetivos e alternativas inferidas. Essas implicações serão externadas pelos atores quando da elaboração dos mapas.

6 ANÁLISE DOS MAPAS COGNITIVOS

Nesta seção são apresentados a análise dos conceitos e das relações de causalidades percebidas pelos participantes, bem como os resultados da comparação dos mapas cognitivos e a caracterização das possíveis coalizões políticas.

Após o levantamento e a definição dos objetivos e das alternativas para a política fiscal brasileira, no âmbito desta pesquisa, a partir da análise das entrevistas realizadas e dos documentos selecionados, iniciou-se a segunda etapa de campo desta pesquisa com o objetivo de elaborar e validar os mapas cognitivos, com as respectivas relações de causalidade entre objetivos e alternativas.

6.1 ANÁLISE DOS MAPAS COGNITIVOS CAUSAIS

Após a elaboração dos mapas cognitivos causais, e validação pelos respectivos entrevistados, esses mapas foram analisados segundo os conceitos, as relações de causalidades percebidas e as medidas de distâncias resultados das diferenças entre os mapas.

Ao longo do texto, tanto os objetivos quanto as alternativas serão denominados como conceitos ou nós, bem como referenciados pelos respectivos caracteres alfabéticos.

6.1.1 Os conceitos: objetivos e alternativas

Dos 22 entrevistados, nesta etapa da pesquisa, onze, 50%, consideraram todos os 21 objetivos e alternativas definidos, previamente, no âmbito desta pesquisa, para a política fiscal brasileira. A Tabela 1 detalha esses quantitativos.

Tabela 1 - Quantitativo de conceitos nos mapas.

Qt Conceitos no Mapa	Qt Mapas	%
21	11	50,0
20	5	22,727
19	1	4,545
18	1	4,545
17	2	9,091
16	1	4,545
15	2	9,091

Quanto à ocorrência individual de cada conceito, os conceitos B, C, M, O, R e S estão presentes em todos os 22 mapas cognitivos causais, já o conceito G, com a menor frequência, está presente em 17 mapas. A Tabela 2 pormenoriza essas ocorrências.

Tabela 2 - Frequência dos conceitos nos mapas cognitivos.

Qt Mapas	Conceitos	%
22	B, C, M, O, R e S	28,571
21	D, I, J, L, N, Q, T, U e X	42,857
20	A	4,762
19	E e F	9,524
18	H e P	9,524
17	G	4,762

6.1.2 As relações de causalidades

No tocante às relações de causalidade entre os 21 conceitos, objetivos e alternativas estabelecidos para a política fiscal brasileira, foram percebidas 219 relações, de 420 arranjos possíveis.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A		4	2	11								4		3		1	2	2		3	5
B	1		2	6	1			1				3					13	1		6	17
C		14	1	4	4		1	2			3	2	5	2	1	1	7	1	4	3	7
D		2			1							16							1		6
E		16	3					1	1		3	1	1			2	1		2	2	2
F		5	6	3					3			2		3		7	2	1			4
G		7	5		2			1	1			1	1	1			3				2
H	1	6	3	2	3		1		1	1	1	1	1	2			3	3	1	7	4
I		9	5	2	1	1		2		1	1	1		1		3	10		1	1	2
J		16	2	3				1				2					2		3	2	2
L		13	5		1			1		1		1	3				2	1	2	1	2
M				1																	
N		11	4	1				1	1		1	1		1	1		2			5	15
O	3	8	5	2				1		1		2				5	1		1	6	2
P		8	7	1	3	1		1	6		1		3	3		7	1		1		
Q		6	13	1		6		2	1			2		1	1		1				
R		2		15							1	20	1						1	1	6
S		5	1											1			6			14	5
T		15	6	4	2			3	2	1	4	3					6	1		3	5
U		4	2	4	1							7					8	1			16
X		4		10	1				1		1	16					8		1	2	

Figura 12 - Matriz com a frequência das 219 relações de causalidade percebidas pelos atores.

A Figura 12 apresenta a ocorrência dessas 219 relações declaradas pelos atores; nas linhas estão os conceitos que influenciam; nas colunas, os influenciados. Essas 219 relações de causalidades foram percebidas pelos atores 799 vezes. A Tabela 3 consolida os dados disponíveis na Figura 12.

Tabela 3 - Frequência consolidada das relações de causalidade percebidas.

Qt Mapas	Qt Relações	%	Qt Mapas	Qt Relações	%
20	1	0,457	8	4	1,826
17	1	0,457	7	8	3,653
16	5	2,283	6	13	5,936
15	3	1,370	5	12	5,479
14	2	0,913	4	13	5,936
13	3	1,370	3	26	11,872
11	2	0,913	2	40	18,265
10	2	0,913	1	83	37,900
9	1	0,457			

Das 219 relações identificadas, 83 delas, 37,9%, estão presentes em apenas um dos 22 mapas. Nenhuma das relações identificadas está presente em todos os 22 mapas causais. As com maiores frequências são as relações: $R \rightarrow M$ e $B \rightarrow X$, com 20 e 17 ocorrências, respectivamente.

Aproximadamente 80% das relações causais identificadas se repetem em no máximo 5 mapas cognitivos. Por outro lado, apenas 17 relações, 7,8%, estão presentes em mais de 50% dos mapas. O quantitativo individual de cada uma das 219 relações causais pode ser visualizado na Figura 12, bem como está disponível no Apêndice F.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A		P	P/N	P								P/N		P/N	N	P	N		P	P	
B	P		P	P	P			P				P					P/N	P	P	P	
C		P	P	P	P		P	P			P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	
D		P/N			N							P							N	P	
E		P/N	P/N					P	P		P	N	P			P	P		P	P	
F		P	P	P					P			P		P		P	P	P			
G		P/N	P/N		N			N	P			N	P	P			P/N				
H	P	P/N	P	P	P		P		P	P	P	P	P	P			P	P	P	P	
I		P	P	P	P	P		P		P	P	P		P		P	P		P	P	
J		P	P/N	P								N					P		P	P	
L		P	P/N		P			P	P			P	P/N				P/N	P	P	P	
M					P																
N		P	P	P				P	P		P	P		P	P		P		P	P	
O	P	P	P	P				P	P		P					P	P		P	P	
P		P	P	P	P	P		P	P		P		P	P	P	P	P		P		
Q		P	P	P	P			P	P		P			P	P		P				
R		N		P						N	P	P							N	P	
S		P	P											P					P	P	
T		P/N	P/N	N	P			P	P	P	P	N					P/N	P	P/N	P/N	
U		P/N	P	P	N							P					P	N		P	
X		P/N		P	N			P	N	P							P		N	P	

Figura 13 - Matriz com os sentidos das relações causais percebidas pelos atores.

No tocante aos efeitos das relações de causalidade, positivo ou negativo, destaca-se que um efeito positivo propicia o alcance do conceito localizado na ponta do arco, já o negativo

tem ação contrária. Das 219 relações identificadas, 177 delas, aproximadamente 81%, apresentam apenas efeito positivo (P), e 20, aproximadamente 9%, apenas efeito negativo (N). Já 22 relações apresentam tanto efeito positivo quanto negativo (P/N), em virtude das crenças individuais dos atores. Essas 22 relações são relevantes quanto a possíveis divergências entre os atores quanto aos efeitos das relações de causalidade, positivo ou negativo. Verifica-se que essa situação é frequente nas relações que chegam aos conceitos B, C e R. A Figura 13 detalha essas ocorrências.

Tabela 4 - Quantitativo de relações de causalidade por mapas cognitivos.

Qt Relações por Mapas	Qt Mapas	%	Qt Relações por Mapas	Qt Mapas	%
80	1	4,545	30	1	4,545
54	2	9,091	29	1	4,545
50	2	9,091	28	3	13,636
44	1	4,545	27	2	9,091
37	1	4,545	25	1	4,545
36	2	9,091	24	2	9,091
35	1	4,545	22	1	4,545
31	1	4,545			

Quanto ao quantitativo de relações causais, por mapa, este varia de 22 até 80; a Tabela 4 apresenta esses quantitativos. Dos 22 mapas, 16, aproximadamente 72%, apresentam menos de 37 relações de causalidade. E 6, aproximadamente 27%, apresentaram mais de 44 relações. É importante destacar que essa diferença nos quantitativos das relações de causalidade nos mapas é um fator a ser analisado quanto a possíveis divergências entre os atores.⁹

Ainda no tocante às relações causais, dos 22 mapas 9 apresentam circularidade, ou seja, dois nós ou uma cadeia de nós ligados circularmente entre si. A ocorrência de circularidades inviabiliza a mensuração do grau de cooperação ou conflito em relação a determinadas agendas políticas, por meio das equações propostas por Septer, Dijkstra e Stokman (2012), pois o algoritmo proposto entra em “*looping* infinito”.

Ainda no tocante às relações de causalidade, a Tabela 5 apresenta o quantitativo de relações de causalidade, por grau de intensidade, segundo os mapas cognitivos. Verifica-se que, quanto ao efeito, aproximadamente 90% das 799 relações percebidas é positivo, e quanto aos graus forte, moderado e fraco, são respectivamente, 43,55%, 36,42% e 20,03%.

⁹ Mais dados quanto à quantidade de nós e relações de causalidade estão disponíveis no Apêndice G.

Tabela 5 - Quantitativo de relações de causalidade, por grau de intensidade, segundo o mapa.

Mapa	-3	-2	-1	1	2	3	Total
MC_01	14	1			2	11	28
MC_02				7	12	5	24
MC_03	1	1	4	7	7	8	28
MC_04				12	26	42	80
MC_05	10			2	24	18	54
MC_06				14	3	12	29
MC_07				18	15	17	50
MC_08				4	8	12	24
MC_09		2	3	3	8	21	37
MC_10	3	4	2	2	7	18	36
MC_11	3	1	1	1	12	13	31
MC_12				9	18	17	44
MC_13				12	26	16	54
MC_14		3	1	1	23	8	36
MC_15	3	2	2	13	12	18	50
MC_16				10	11	6	27
MC_17		1			7	20	28
MC_18		2	1	9	12	11	35
MC_19			1	3	6	12	22
MC_20				9	14	7	30
MC_21	1	1	1	1	14	9	27
MC_22			1	6	6	12	25
Total	35	18	17	143	273	313	799
%	4,38	2,25	2,13	17,90	34,17	39,17	100,0

6.1.3 A relevância dos conceitos (ou nós)

Quanto à percepção de influência dos conceitos, o conceito C é o que origina o maior quantitativo de relações de causalidade, 62. Já o conceito M origina apenas uma relação de causalidade. No tocante à recepção de influência, a dispersão é maior, destaca-se o conceito B com 155 relações. A Tabela 6 detalha esses quantitativos.

Tabela 6 - Quantitativo de relações causais segundo os conceitos.

Relações que saem				Relações que chegam			
Conceito	Qt Relações	Conceito	Qt Relações	Conceito	Qt Relações	Conceito	Qt Relações
C	62	O	37	B	155	H	17
T	55	F	36	X	102	I	17
B	51	E	35	M	85	L	16
R	47	Q	34	R	78	N	15
N	44	J	33	C	72	S	11
X	44	L	33	D	70	F	8
P	43	S	32	U	56	A	5
U	43	D	26	Q	26	J	5
H	41	G	24	E	20	P	3
I	41	M	1	O	18	G	2
A	37			T	18		

Tabela 7 - Quantitativo de relações de causalidade, por conceito, segundo os mapas cognitivos.

Mapa Cognitivo	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
MC_01	2	9	3	3	5			2	1	1	3	1		4		3	3	3	6	3	4
MC_02		11	3			3	2		2	2	2	5	1	3	2	3	6	1	2		
MC_03	2	7	1	3	2	1	1		1	2	2	15	1	2	1	1	3	2	2	4	3
MC_04	6	19	14	6	10	4	3	13	9	4	5	4	9	5	9	5	8	4	7	7	9
MC_05	3	11	10	12	5	2	2	2	2	1	2	3	4	4	2	3	9	1	6	11	13
MC_06	1	14	4	2	2	2	1	1	2	1	3	3	1	1	1	1	3	1	2	3	9
MC_07	4	10	10	3	2	2		2	2	1	7	2	6	4	2	7	13	1	6	11	5
MC_08	1	6	4	3	5					1	3	4	3	1			3	1	2	4	7
MC_09	1	9	3	3		4			4	2	3	4	3	4	3	3	6	2	6	4	10
MC_10	1	11	18	5	1	4	2	1	1	1	1	3	1	1	3	4	6	1	3	1	3
MC_11	2	1	10	6	1	1	1	5	1		1	3	4	1		1	9	2	2	7	4
MC_12	3	15	2	4	1	4	2	2	4	1		6	3	12	3	3	5	3	1	4	10
MC_13	5	13	7	6	3	5	2	8	8	4	3	3	4	3		4	5	5	6	7	7
MC_14	1	10	6	5	2	1	2	3	4	2	2	2	3	1	1	4	6	3	3	3	8
MC_15	1	8	8	6	4	1	2	5	4	7	3	5	3	1	5	3	8	3	8	7	8
MC_16		8	6	6		5		1	2	1	1	3	1	1	1	1	6	1		3	7
MC_17	1	9	5	3	4	1	1	4	2	1	2	4	2	1	1	2	3	1	3	3	3
MC_18	3	10	4	5	1	1	1	2	2	1	1	7	2	1	2	3	4	2	4	4	10
MC_19	1	4	3	2	3	1	1	1	2	1	1	2	2	1	2	2	4	1	1	4	5
MC_20	1	9	6	4	2		1	2	2	2	2	3	2	2	3	2	6	2	1	3	5
MC_21	2	10	5	5	1	1	1	2	2	1	1	2	2	1	1	1	5	1	1	4	5
MC_22	1	2	2	4	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	4	4	4	2	1	2	11
Total	42	206	134	96	55	44	26	58	58	38	49	86	59	55	46	60	125	43	73	99	146

A Tabela 7 apresenta o domínio dos nós, análise apresentada por Eden (2004), ou seja, o quantitativo de relações de causalidade (*in + out*) por conceito, segundo os mapas cognitivos de cada um dos atores. Destacam-se os conceitos B, C, D, R, T, U e X, que na opinião de alguns dos entrevistados, esses nós são o cerne da política fiscal brasileira segundo os objetivos e as alternativas definidas no âmbito deste estudo.

Todavia, segundo Cunha, Silva Filho e Morais (2013) a relevância de um conceito ou nó é mensurada pelas forças das relações causais, baseada no grau de crença das conexões que saem e chegam em um determinado nó. A força de relação, $f_{i\alpha}$, de um nó, i , para um determinado mapa cognitivo causal, α , pode ser obtida por meio da Equação 7.

$$f_{i\alpha} = \frac{\sum |a_{ie}| + |a_{ki}|}{e + k} \quad (7)$$

Onde, a_{ie} é o grau da relação de causalidade que sai do nó i para um nó e , e a_{ki} é o grau da relação de causalidade que sai de um nó k para o nó i . Já e e k são, respectivamente, os quantitativos de relações causais que saem e chegam ao nó i .

Já a força de relação, F_i , de um nó, i , para todo o grupo é a média das forças de relação dos mapas individuais, obtida pela Equação 8. Segundo Cunha et al. (2013), esse medida possibilita a identificação dos nós de consenso e consenso relativo.

$$F_i = \sum_1^n \frac{f_{i\alpha}}{n} \quad (8)$$

Onde $1 \leq \alpha \leq n$, α é um mapa cognitivo e n o total de mapas cognitivos.

Tabela 8 - Forças de relação dos conceitos.

Conceito	F_i	F'_i	Conceito	F_i	F'_i
A	1,9780	2,1758	M	2,6963	2,6963
B	2,2931	2,2931	N	2,1364	2,2381
C	2,1344	2,1344	O	2,2409	2,2409
D	2,1879	2,2921	P	1,7616	2,1531
E	1,7258	1,9982	Q	1,9913	2,0862
F	1,5364	1,7789	R	2,4516	2,4516
G	1,2121	1,5686	S	2,3485	2,3485
H	1,7187	2,1006	T	2,0116	2,1074
I	2,0208	2,1171	U	2,2928	2,4020
J	2,2143	2,3197	X	2,3024	2,4121
L	1,9918	2,0866			

A Tabela 8 apresenta a força de relação de cada um dos nós, F_i , calculado segundo Cunha et al. (2013), e F'_i , calculado considerando apenas o quantitativo de mapas nos quais o conceito foi mencionado. Destacam-se os conceitos com mais ocorrências e maiores graus de intensidade; aqueles com menores frequências apresentam as menores forças de relação¹⁰.

No entanto, é importante destacar que o conceito F, *Promover a educação financeira e fiscal da população*, bastante enfatizado ao longo das entrevistas da primeira etapa de campo, não apresentou a relevância esperada quando da elaboração dos mapas cognitivos.

Algo semelhante ocorre com o conceito G, *Instituir o orçamento impositivo e limitar as vinculações das receitas*, provavelmente alguns dos participantes não tenham compreendido a ideia de realismo, exequibilidade e discricionariedade orçamentário que está por trás deste conceito. A cultura do contingenciamento bimestral ainda é muito forte.

Segundo Cunha et al. (2013), a força de relação, F_i , de um nó, i , possibilita a identificação dos nós de consenso e consenso relativo. Destacam-se como nós de consenso: *Aumentar a qualidade de vida da população (M)*, *Ampliar a oferta, à população, de bens e serviços públicos de qualidade (R)*, *Ampliar os programas de concessão pública (S)*, *Promover o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de*

¹⁰ Mais dados quanto às forças de relação de cada um dos nós estão disponíveis no Apêndice F.

preços (X), Garantir a sustentabilidade fiscal (B) e Aumentar os investimentos público e privado (U).

6.1.4 Comparação dos mapas cognitivos

Em relação à medida de distância entre os mapas, proposta por Langfield-Smith e Wirth (1992), os resultados das 231 comparações são apresentados na Figura 14. Recapitulando Langfield-Smith e Wirth (1992), os mapas podem divergir quanto: (i) à existência ou não de nós; (ii) à existência ou não de uma relação causal entre dois nós; (iii) ao efeito das relações, positivo ou negativo; ou (iv) à intensidade das relações.

Os resultados das medidas estão disponíveis segundo uma escala de cores graduada da cor verde a vermelha. Quanto menor a distância, predomina a cor verde, quanto maior, predomina a cor vermelha. A partir das medidas de distância entre os mapas cognitivos, é possível identificar um conjunto de dez atores, com as menores distâncias entre si, são eles: MC_03, MC_06, MC_14, MC_16, MC_17, MC_18, MC_20, MC_21, MC_19 e MC_22. De 115 relações percebidas entre esses atores, apenas três: $A \rightarrow M$, $G \rightarrow C$ e $T \rightarrow X$, apresentam opiniões opostas quanto ao efeito.

Os demais atores apresentam maiores distâncias nas comparações de seus respectivos mapas. No entanto, alguns desses atores apresentam mapas cognitivos causais com um quantitativo de relações de causalidade, ou seja, de crenças, bem acima dos demais atores, são eles: MC_04, 80; MC_05, 54; MC_13, 54; MC_07, 50; MC_15, 50; e MC_12, 44. O que corrobora para uma maior divergência quanto à existência ou não de uma relação de causalidade entre dois nós, por conseguinte, uma maior medida de distância.

O mapa cognitivo do ator MC_01 apresenta as maiores medidas de distância entre os demais mapas, e apresenta 17 nós e 28 relações de causalidade. Das 28 relações, 10 não estão presentes nos demais mapas e 15 apresentam efeito negativo. Observa-se que os efeitos de algumas das relações causais presentes em seu mapa cognitivo são antagônicos aos dos demais mapas, o que indica divergências à existência ou não de nós, às relações causais percebidas, e aos efeitos dessas relações. Logo, compartilha de crenças não congruentes com as dos demais atores.

	MC_01	MC_02	MC_03	MC_04	MC_05	MC_06	MC_07	MC_08	MC_09	MC_10	MC_11	MC_12	MC_13	MC_14	MC_15	MC_16	MC_17	MC_18	MC_19	MC_20	MC_21	MC_22
MC_01																						
MC_02	0,093																					
MC_03	0,072	0,045																				
MC_04	0,124	0,108	0,078																			
MC_05	0,108	0,085	0,059	0,091																		
MC_06	0,068	0,044	0,034	0,074	0,057																	
MC_07	0,082	0,082	0,053	0,081	0,066	0,049																
MC_08	0,092	0,088	0,052	0,093	0,084	0,044	0,070															
MC_09	0,102	0,068	0,048	0,096	0,066	0,046	0,069	0,072														
MC_10	0,081	0,071	0,051	0,086	0,063	0,042	0,060	0,067	0,072													
MC_11	0,088	0,074	0,046	0,091	0,058	0,047	0,059	0,077	0,063	0,052												
MC_12	0,097	0,052	0,048	0,076	0,066	0,037	0,065	0,065	0,062	0,063	0,071											
MC_13	0,099	0,080	0,051	0,073	0,075	0,053	0,067	0,071	0,063	0,068	0,065	0,059										
MC_14	0,067	0,056	0,036	0,071	0,055	0,037	0,046	0,050	0,054	0,048	0,046	0,046	0,045									
MC_15	0,089	0,073	0,048	0,081	0,063	0,050	0,069	0,067	0,060	0,062	0,053	0,062	0,054	0,049								
MC_16	0,090	0,059	0,034	0,092	0,058	0,035	0,060	0,057	0,049	0,046	0,052	0,060	0,059	0,042	0,057							
MC_17	0,066	0,055	0,035	0,075	0,060	0,036	0,052	0,048	0,048	0,044	0,049	0,048	0,050	0,033	0,053	0,039						
MC_18	0,076	0,051	0,027	0,068	0,050	0,026	0,044	0,044	0,046	0,050	0,042	0,041	0,050	0,031	0,040	0,037	0,034					
MC_19	0,067	0,046	0,032	0,069	0,058	0,032	0,050	0,050	0,048	0,045	0,041	0,048	0,047	0,031	0,047	0,037	0,037	0,030				
MC_20	0,068	0,049	0,033	0,072	0,060	0,028	0,045	0,043	0,051	0,044	0,046	0,045	0,054	0,034	0,041	0,040	0,035	0,027	0,031			
MC_21	0,074	0,046	0,027	0,073	0,048	0,033	0,050	0,047	0,041	0,046	0,042	0,041	0,045	0,026	0,045	0,035	0,029	0,027	0,027	0,032		
MC_22	0,070	0,056	0,037	0,073	0,057	0,035	0,056	0,042	0,057	0,044	0,046	0,045	0,051	0,035	0,046	0,038	0,040	0,031	0,033	0,037	0,032	

Figura 14 - Medidas de distância entre os mapas cognitivos causais.

Já o mapa do entrevistado, MC_02, apresenta o menor quantitativo de nós, 15, não considerou seis dos 21 conceitos, bem como exibe 24 relações de causalidade. No entanto, das 24 relações, apenas duas, 8,33%, apresentam no máximo dezesseis ocorrências; doze, 50%, apresentam no máximo sete ocorrências; e duas não estão presentes nos demais mapas. Todas as relações apresentam efeitos positivos, o que sugere divergências quanto à existência ou não de nós, bem como quanto às relações de causalidade, dada a baixa similaridade entre as suas crenças e as dos demais entrevistados.

O mapa do ator, MC_08, também apresenta o menor quantitativo de nós, 15, e 24 relações de causalidade. Dessas relações, sete, aproximadamente 30%, apresentam no máximo 16 ocorrências; doze, 50%, apresentam no máximo 11 ocorrências; e apenas uma não está presente nos demais mapas. Todas as relações percebidas pelo entrevistado apresentam efeito positivo, e metade apresenta grau de intensidade forte. Há uma indicação de divergências quanto à existência ou não de nós, às relações causais percebidas, e à intensidade dessas relações. Por conseguinte, apresenta distâncias maiores.

Já o mapa do entrevistado, MC_09, apresenta um quantitativo de 18 nós e 37 relações de causalidade. Dessas relações, seis, aproximadamente 16%, apresentam no máximo 16 ocorrências; 17, cerca de 46%, apresentam no máximo sete ocorrências; e quatro não estão presentes em nenhum outro mapa. Das 37 relações, cinco apresentam efeitos negativos e 21, grau de intensidade igual a +3. Apesar de um quantitativo significativo de relações de causalidade percebidas, os dados indicam uma baixa correspondência com as dos demais entrevistados, o que sugere divergências quanto à existência ou não de nós, bem como quanto às relações de causalidade, dada a baixa similaridade entre as suas crenças e as dos demais entrevistados. Portanto, apresenta distâncias maiores.

O mapa causal do ator, MC_10, apresenta todos os 21 nós possíveis e 36 relações de causalidade. Dessas relações, cinco, cerca de 14%, apresentam no máximo 16 ocorrências; 20, aproximadamente 55%, apresentam no máximo seis ocorrências; e cinco não estão presentes nos demais mapas. Das 36 relações, nove apresentam efeitos negativos e metade, grau de intensidade igual a +3. Apesar do quantitativo de relações de causalidade percebidas, há uma baixa correspondência com as dos demais entrevistados. Os dados indicam divergências quanto às relações de causalidade e aos efeitos das relações, em virtude da pouca congruência entre as suas crenças e as dos demais entrevistados. Como consequência, apresenta distâncias maiores.

O mapa do entrevistado, MC_11, apresenta 19 nós e 31 relações de causalidade. Dessas relações, quatro, aproximadamente 13%, apresentam no máximo 16 ocorrências; 15, cerca de

48%, apresentam no máximo seis ocorrências; e apenas uma não está presente nos demais mapas. Das 31 relações, cinco apresentam efeitos negativos e 13, grau de intensidade igual a +3. Outro dado relevante é a percepção pelo entrevistado que o nó B não influencia nenhum outro nó e só é influenciado pelo nó C. Há uma indicação de divergências quanto à existência ou não de nós, às relações causais percebidas e aos respectivos efeitos. Por conseguinte, apresenta distâncias maiores.

6.2 CARACTERIZAÇÃO DAS COALIZÕES

No tocante à caracterização das coalizões, a partir da análise das informações disponíveis nos mapas cognitivos causais, são identificadas três possíveis coalizões entre os atores que participaram desta pesquisa. Essas coalizões poderiam ser denominadas: “Liberal”, “Tecnocrata” e “Bem-estar Social”. Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), os subsistemas são simplificados por agregação de atores em uma ou mais coalizões.

Todavia, não está descartada a possibilidade de formação de novas coalizões ou o ingresso de novos integrantes em cada uma delas, a partir de um processo de interação e negociação entre os atores, o que não foi objeto desta pesquisa. Pois, segundo March (2009), os processos de decisão envolvem trocas de favores e permutas, associações e alianças. Indivíduos ou grupos disputam, competindo ou cooperando entre si, com o objetivo de satisfazer suas preferências e identidades.

É importante ressaltar que a análise de associação dos atores às coalizões, além das medidas de distância entre os mapas cognitivos dos atores, deve-se observar os pressupostos quanto às divergências entre os mapas cognitivos apresentados por Langfield-Smith e Wirth (1992), especialmente o efeito das relações de causalidade, positivo ou negativo, esta é uma divergência relevante para associação dos atores em coalizões antagônicas.

6.2.1 Coalizão “Liberal”

A Coalizão “Liberal” seria formada por um único ator entre os participantes, MC_01. Como exposto anteriormente, o mapa cognitivo desse ator apresenta as maiores medidas de distância entre os demais mapas, bem como, crenças não congruentes com as dos demais atores.

Não obstante ser constituída por apenas um dos atores participantes, é importante caracterizar essa coalizão, para demonstrar que a abordagem proposta expõe as divergências e ressalta o antagonismo entre as crenças.

No tocante ao domínio dos nós, análise apresentada por Eden (2004), destacam-se os conceitos B, C, E, O, T e X, especialmente os conceitos *Garantir a sustentabilidade fiscal (B)* e *Estabelecer regras para redução da despesa primária da União em relação ao PIB (T)*, respectivamente, com nove e seis relações causais. Já quanto às forças de relação dos conceitos, apresentadas na Tabela 9, onze conceitos apresentam F_i igual a 3,0000.

Tabela 9 - Forças de relação dos conceitos no âmbito da coalizão “Liberal”.

Conceito	F_i	Conceito	F_i
A	2,5000	M	3,0000
B	3,0000	O	2,7500
C	2,6667	Q	2,6667
D	3,0000	R	3,0000
E	3,0000	S	2,6667
H	3,0000	T	2,8333
I	3,0000	U	3,0000
J	3,0000	X	3,0000
L	3,0000		

Das 28 relações de causalidades percebidas por MC_01, 15 apresentam efeito negativo. Observa-se que os efeitos de algumas das relações causais presentes em seu mapa cognitivo são bem antagônicos aos dos demais atores: $A \rightarrow O$, $D \rightarrow B$, $U \rightarrow B$ e $X \rightarrow B$.

Segundo as suas crenças, conceitos como: *Reduzir as desigualdades socioeconômicas e regionais (D)*, *Ampliar a oferta, à população, de bens e serviços públicos de qualidade (R)*, *Aumentar os investimentos público e privado (U)* e *Promover o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de preços (X)* afetam, de forma forte e negativa, *Garantir a sustentabilidade fiscal (B)*.

Também é importante registrar a percepção que *Aumentar a carga tributária sobre renda, lucro, ganho de capital e propriedade, e reduzir sobre folha de salários e consumo de bens e serviços (A)* afeta forte e negativamente *Simplificar, padronizar e harmonizar o Sistema Tributário Nacional (O)*.

Mais de um terço das suas relações de causalidade não está presente nos demais mapas, e a maioria apresenta efeito negativo com grau forte. Percebem-se fortes divergências quanto à existência e aos efeitos dessas relações causais em relação aos demais atores, bem como, um alinhamento com o Liberalismos. Entre outras ideias, os liberais são contrários ao forte controle do Estado na economia e na vida das pessoas. O Ator MC_01 apresenta, assim, crenças não compartilhadas com os demais atores, por conseguinte, forma uma coalizão unitária, em particular.

6.2.2 Coalizão “Tecnocrata”

A segunda coalizão identificada, “Tecnocrata”, seria formada por um conjunto de seis atores, na sua maioria burocratas do governo federal, entre eles: MC_06, MC_16, MC_17, MC_19, MC_20 e MC_22.

No âmbito da Coalizão “Tecnocrata”, no tocante ao domínio dos nós, destacam-se os conceitos B, C, D, M, R, U e X, principalmente os conceitos: *Garantir a sustentabilidade fiscal (B)* e *Promover o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de preços (X)*.

Tabela 10 - Forças de relação dos conceitos no âmbito da coalizão “Tecnocrata”.

Conceito	F_i	F'_i	Conceito	F_i	F'_i
A	1,8333	2,2000	M	3,0000	3,0000
B	2,3029	2,3029	N	2,3333	2,3333
C	2,2889	2,2889	O	2,1667	2,1667
D	1,9167	1,9167	P	2,2222	2,2222
E	1,4861	1,7833	Q	2,2500	2,2500
F	1,3667	1,6400	R	2,3889	2,3889
G	1,1667	1,4000	S	2,2500	2,2500
H	2,1250	2,1250	T	1,3333	1,6000
I	1,6667	1,6667	U	2,6806	2,6806
J	2,1667	2,1667	X	2,2276	2,2276
L	2,1111	2,1111			

Já quanto às forças de relação dos conceitos, apresentadas na Tabela 10, destacam-se os conceitos: *Aumentar a qualidade de vida da população (M)*, *Aumentar os investimentos público e privado (U)*, *Ampliar a oferta, à população, de bens e serviços públicos de qualidade (R)*, *Garantir a sustentabilidade fiscal (B)* e *Aumentar a governabilidade e a governança da política fiscal (C)*.

Tabela 11 - Frequência consolidada das relações de causalidade percebidas no âmbito da coalizão “Tecnocrata”.

Qt Mapas	Qt Relações	%	Qt Mapas	Qt Relações	%
6	2	2,273	3	11	12,500
5	0	0,000	2	17	19,318
4	8	9,091	1	50	56,818

De acordo com a Tabela 11, das 88 relações causais identificadas pelos integrantes da Coalizão “Tecnocrata”, 50 delas, aproximadamente 57%, estão presentes em apenas um dos 6 mapas. As relações $B \rightarrow X$ e $R \rightarrow M$ estão presentes em todos os mapas dessa coalizão, são unanimidades.

Percebidas por no mínimo 66% dos integrantes dessa coalizão, destacam-se as relações: $B \rightarrow X$, $R \rightarrow M$, $C \rightarrow B$, $J \rightarrow B$, $L \rightarrow B$, $Q \rightarrow C$, $R \rightarrow D$, $S \rightarrow U$, $U \rightarrow X$ e $X \rightarrow M$. Por outro lado, aproximadamente 76% das relações causais se repetem em no máximo dois mapas cognitivos. Segundo Jenkins-Smith et al. (2014), atores no âmbito de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial sobre questões relacionadas com o núcleo político, e menos em relação a aspectos instrumentais.

No tocante aos efeitos, das 88 relações identificadas, 86 delas, aproximadamente 98%, apresentam apenas efeito positivo, e 2, aproximadamente 2%, apenas efeito negativo. Nenhuma das relações apresentam tanto efeito positivo quanto negativo.

6.2.3 Coalizão “Bem-Estar Social”

A terceira coalizão, denominada “Bem-Estar Social”, seria formada por quatro atores, entre eles: MC_03, MC_14, MC_18 e MC_21.

No tocante ao domínio dos nós, no âmbito da Coalizão “Bem-Estar Social”, também destacam-se os conceitos B, C, D, M, R, U e X, principalmente os conceitos: *Garantir a sustentabilidade fiscal (B)*, *Aumentar a qualidade de vida da população (M)* e *Promover o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de preços (X)*.

Tabela 12 - Forças de relação dos conceitos no âmbito da coalizão “Bem-estar Social”.

Conceito	F_i	F'_i	Conceito	F_i	F'_i
A	1,9167	1,9167	M	2,4548	2,4548
B	2,0000	2,0000	N	1,6667	1,6667
C	1,7167	1,7167	O	2,2500	2,2500
D	2,6000	2,6000	P	2,1250	2,1250
E	1,8750	1,8750	Q	1,8125	1,8125
F	2,0000	2,0000	R	2,5583	2,5583
G	1,3750	1,3750	S	2,3750	2,3750
H	1,2500	1,6667	T	1,8750	1,8750
I	2,1875	2,1875	U	2,3958	2,3958
J	2,2500	2,2500	X	2,4625	2,4625
L	1,8750	1,8750			

Quanto às forças de relação dos conceitos, apresentadas na Tabela 12, destacam-se os conceitos: *Reduzir as desigualdades socioeconômicas e regionais (D)*, *Ampliar a oferta, à população, de bens e serviços públicos de qualidade (R)*, *Promover o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de preços (X)*, *Aumentar a qualidade de vida da população (M)*, *Aumentar os investimentos público e privado (U)*. Verifica-se entre os integrantes dessa coalizão a percepção do Estado como agente da promoção social e organizador da economia.

Tabela 13 - Frequência consolidada das relações causais percebidas no âmbito da coalizão “Bem-Estar Social”.

Qt Mapas	Qt Relações	%	Qt Mapas	Qt Relações	%
4	8	11,268	2	17	23,944
3	7	9,859	1	39	54,930

Segundo a Tabela 13, das 71 relações de causalidade identificadas pelos integrantes da Coalizão “Bem-Estar Social”, 39 delas, aproximadamente 55%, estão presentes em apenas um dos 4 mapas. As relações $D \rightarrow M$, $E \rightarrow B$, $J \rightarrow B$, $R \rightarrow D$, $R \rightarrow M$, $S \rightarrow U$, $U \rightarrow X$ e $X \rightarrow D$ estão presentes em todos os mapas dessa coalizão, são unanimidades.

Percebidas por no mínimo 75% dos integrantes dessa coalizão, destacam-se as relações: $B \rightarrow R$, $B \rightarrow X$, $C \rightarrow B$, $I \rightarrow B$, $L \rightarrow B$, $N \rightarrow X$ e $Q \rightarrow C$. Por outro lado, aproximadamente 55% das relações causais estão presentes em apenas um mapa cognitivo.

No entanto, é importante ressaltar que não obstante os atores das coalizões “Tecnocrata” e “Bem-Estar Social” apresentarem as menores mediadas de distância entre os mapas, há uma divergência relevante quanto aos efeitos que partem do conceito *Estabelecer regras para redução da despesa primária da União em relação ao PIB (T)*, que representa a PEC do Teto, aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional. Para a coalizão “Tecnocrata” o efeito é positivo, já para os integrantes da coalizão “Bem-Estar Social”, é negativo.

Contudo, não está descartada a possibilidade de cooperação entre essas duas coalizões no tocante aos objetivos e alternativas da política fiscal brasileira, a partir de um processo de interação e negociação entre os atores, o que não foi objeto desta pesquisa.

6.3 CONTRIBUIÇÕES E CONSIDERAÇÕES

Quanto às contribuições deste estudo, percebe-se em relação ao modelo de análise de mudança institucional apresentado por Mahoney e Thelen (2010), que a abordagem proposta nesta pesquisa utilizando o *Value-Focused Thinking* associado aos mapas cognitivos possibilita, por meio da análise das relações causais e do encadeamento dos conceitos, lançar luz sobre as estratégias de mudança dos agentes em relação às instituições vigentes.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), há uma relação entre certos tipos de agentes e os modos de mudança institucional. Assim, seria possível por meio da abordagem proposta neste estudo categorizar os atores, a partir da associação dos objetivos e das alternativas aos tipos de mudança institucional: (1) deslocamento (*displacement*), (2) acréscimos em camadas (*layering*), (3) deslizeamento (*drift*) e (4) conversão (*conversion*).

No tocante ao ACF, segundo Jenkins-Smith et al. (2014), o grau de conflito em um subsistema político está relacionado às percepções dos atores quanto ao alcance das ameaças, dos objetivos ou ações de outros atores, às suas crenças acerca de uma política. Os mapas cognitivos, cuja base formal deriva da teoria do construto pessoal em que as interpretações dos eventos são mais importantes do que os eventos propriamente ditos, possibilitaram a identificação dessas percepções de ameaças.

Os mapas cognitivos causais, principalmente quanto à identificação dos efeitos (positivo ou negativo) e do grau das relações de causalidade (fraco, moderado ou forte), evidenciaram essa percepção de ameaça quanto às crenças dos atores em relação à política fiscal brasileira. A abordagem proposta atendeu às expectativas.

Ainda em relação ao ACF, a medida de distância entre os mapas cognitivos causais satisfaz como um primeiro indicador para identificação dos possíveis integrantes das coalizões políticas. Além das medidas de distância entre os mapas cognitivos, deve-se observar os pressupostos quanto às divergências entre os mapas, apresentados por Langfield-Smith e Wirth (1992), especialmente o efeito das relações de causalidade, positivo ou negativo, este é um indicador relevante para associação dos atores em coalizões políticas antagônicas.

Todavia, não se confirmou uma correspondência entre os graus das relações de causalidade (forte, moderado ou fraco), com o sistema de crenças políticas adotada pelo ACF, ou seja: *deep core beliefs*, *policy core beliefs* e *secondary beliefs*.

Quanto à formação das coalizões, segundo March (2009), (1) os processos de decisão em contextos políticos envolvem trocas de favores e permutas, associações e alianças; (2) e indivíduos ou grupos disputam, competindo ou cooperando entre si, com o objetivo de satisfazer suas preferências e identidades. Os mapas cognitivos causais, em certa medida, explicitam essas preferências e identidades. As informações disponíveis nos respectivos mapas são insumos relevantes para o início de um processo de interação e negociação entre os atores de um subsistema político.

Em relação às estruturas cognitivas, segundo Simon (1959), o ambiente percebido pelo decisor é diferente do ambiente real, uma vez que o ser humano apresenta uma capacidade cognitiva limitada, ou seja, possui limitação para compreender todos os sistemas a seu redor e ou processar todas as informações que recebe.

Nesse sentido, no tocante à política fiscal brasileira, o *Value-Focused Thinking* associado aos mapas cognitivos propiciou uma produção significativa de informação sobre a situação-problema do subsistema político em análise, permitindo uma melhor reflexão e

compreensão por parte dos atores quanto às expectativas das mudanças institucionais almejadas.

Por fim, essa melhor reflexão e compreensão por parte dos atores quanto às mudanças institucionais do subsistema da política fiscal brasileira favorece o processo de aprendizado político, exposto por Jenkins-Smith et al. (2014).

7 CONCLUSÃO

O objetivo geral desta pesquisa é a caracterização de coalizões políticas nos processos de formulação ou mudança da política, em um subsistema político, segundo os objetivos declarados, as alternativas políticas e as crenças dos atores. Quanto aos objetivos específicos, são propostos: (1) selecionar um subsistema político em que coalizões de defesa estejam engajadas em um processo de mudança institucional; (2) identificar as mudanças institucionais (objetivos e alternativas políticas) almejadas pelos atores por meio do *Value-Focused Thinking*; (3) identificar as crenças dos atores a partir dos respectivos mapas cognitivos causais; (4) associar os atores em coalizões, no subsistema político, por meio da comparação entre os mapas cognitivos causais; e (5) mensurar o grau de cooperação ou conflito no tocante a determinadas agendas políticas, por meio da comparação entre os mapas cognitivos causais.

Em relação à seleção de um subsistema político em que coalizões de defesa estejam engajadas em um processo de mudança institucional, o subsistema selecionado foi a Política Econômica, caracterizada por diferentes correntes de pensamento, no Brasil e no mundo. A pesquisa ficou circunscrita à política fiscal brasileira.

O Brasil atravessa uma das piores recessões econômicas da sua história, a pior do período republicano recente. Os debates têm se intensificado e polarizado nos últimos anos devido a deterioração dos indicadores econômicos. A situação econômica foi agravada ainda mais pela paralisia do País durante a tramitação do processo de *impeachment* da então presidente da República, Dilma Rousseff, que durou aproximadamente nove meses. A condução e os resultados da política fiscal brasileira e a perda de apoio político levaram ao impedimento da então presidente.

No tocante à identificação das mudanças institucionais almejadas pelos atores, os objetivos e as alternativas políticas, diversas são as opiniões e percepções antagônicas quanto às causas e soluções para o atual contexto da economia brasileira, mais especificamente para política fiscal. Debates têm se intensificados nos últimos anos e envolvido toda a classe política, a academia, a imprensa e a opinião pública.

A partir da análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas, realizadas com atores que atuam ou atuaram no subsistema em estudo, e dos documentos selecionados, foram estabelecidos, no âmbito desta pesquisa, 21 objetivos e alternativas para a política fiscal brasileira. Esse quantitativo foi limitado em função da disponibilidade dos atores em participar das dinâmicas.

O roteiro para as entrevistas, baseado nas técnicas sugeridas por Keeny (1996), foi bastante frutífero para fomentar a reflexão dos atores quanto às questões da política fiscal brasileira e, por conseguinte, propiciou a geração significativa de informações relevantes quanto ao tema, segundo a visão de mundo de cada um dos participantes, permitindo uma melhor compreensão das expectativas quanto às mudanças institucionais.

No tocante à identificação das crenças dos atores a partir dos respectivos mapas cognitivos causais, foram percebidas 219 relações de causalidade entre os objetivos e as alternativas estabelecidos, no âmbito desta pesquisa, para a política fiscal brasileira, que se repetiram 799 vezes, com diferentes efeitos e graus de intensidade, evidenciando o antagonismo entre as crenças dos participantes desta pesquisa.

Todavia, alguns dos resultados apresentados demonstram que conceitos bastantes enfatizados, ao longo das entrevistas da primeira etapa de campo desta pesquisa, não apresentaram o destaque esperado quando da análise dos mapas cognitivos causais. Percebeu-se, na elaboração dos mapas, um cuidado em enfatizar as percepções antagônicas quanto aos efeitos das relações de causalidade. As percepções de ameaças às crenças foram destacadas.

Ainda em relação à inferência das relações de causalidade, entre os objetivos e às alternativas políticas, alguns dos entrevistados relataram certa dificuldade em estabelecer os efeitos percebidos das relações, positivo ou negativo, bem como os respectivos graus de intensidade: forte, moderado ou fraco.

Ante esse fato, sugere-se a inserção de uma etapa, anterior à elaboração dos mapas cognitivos, para harmonizar a interpretação e compreensão das redações dos objetivos e das alternativas, bem como dividir as redações em mais objetivos ou alternativas.

Contudo, não se confirma uma equivalência entre os graus das relações de causalidade (forte, moderado ou fraco), com o sistema de crenças políticas adotado pelo ACF, ou seja: *deep core beliefs*, *policy core beliefs* e *secondary beliefs*. Inclusive, uma mesma relação de causalidade para atores distintos pode representar crenças antagônicas em função dos efeitos percebidos, positivo ou negativo.

A reflexão dos participantes quanto aos efeitos (positivo ou negativo) e aos graus de intensidade (forte, moderado ou fraco) das relações de causalidade entre objetivos e alternativas lança luz sobre questões até o momento ainda não consideradas pelos atores, o que permite em certa medida uma caracterização mais completa das crenças dos atores, de modo a atenuar os efeitos da racionalidade limitada, apresentada por Simon (1959), nos processos de decisão em contextos de políticas públicas. Não obstante a ausência de interação

entre os atores, a abordagem proposta, utilizando o *Value-Focused Thinking* associado aos mapas cognitivos, favoreceu o aprendizado político, exposto por Jenkins-Smith et al. (2014).

Ainda em relação às estruturas cognitivas, foram percebidas divergências entre os nós, objetivos e alternativas, em relação à causalidade e à consequência. Em algumas relações de causalidade, o mesmo conceito é percebido como nó causa para um ator e nó consequência para outro. Segundo Eden (2004), esse fenômeno é observado em formuladores de políticas públicas.

Diante do exposto, é imprescindível a identificação e delimitação de forma clara e precisa da situação-problema em um determinado subsistema político, pois a compreensão da realidade, que não é fácil nem consensual, influencia o desenho ou a formulação das políticas públicas e, por conseguinte, a sua efetividade.

Em relação à associação dos atores em coalizões, no subsistema político, por meio da comparação entre os mapas cognitivos causais, é importante ressaltar que esta análise não pode ser feita apenas pelas medidas de distância entre os mapas cognitivos dos atores. Faz-se necessário compreender as razões para essas medidas, ou seja, analisar os pressupostos para as divergências entre os mapas apresentados por Langfield-Smith e Wirth (1992): (i) à existência ou não de nós; (ii) à existência ou não de uma relação causal entre dois nós; (iii) ao efeito das relações, positivo ou negativo; ou (iv) à intensidade das relações.

A divergência quanto ao efeito das relações de causalidade, positivo ou negativo, é um fator relevante para associação dos atores em coalizões opostas. Nesse sentido, a abordagem proposta possibilita aos atores externarem suas percepções quanto às relações de causalidade entre objetivos e alternativas, permitindo a identificação das ameaças percebidas pelos atores e as suas crenças fundamentais acerca de uma dada política. Tornando, assim, conhecidas situações de conflito não perceptíveis até o momento.

Por fim, quanto à mensuração do grau de cooperação ou conflito no tocante a determinadas agendas políticas, este objetivo específico não foi alcançado, uma vez que nove dos 22 mapas cognitivos apresentam circularidade. Esta é uma limitação do modelo adotado neste estudo.

No tocante aos métodos de pesquisa, vale ressaltar as dificuldades superadas ao longo da elaboração desta pesquisa. Primeiro, o agendamento das entrevistas nas duas etapas de campo da pesquisa, uma vez que: vários dos entrevistados ocupam cargos de direção ou assessoramentos nas organizações públicas as quais estão vinculados; o País encontrava-se em transição de governo durante a tramitação do processo de *impeachment* da então presidente da

República, que durou aproximadamente nove meses; e realizavam-se as eleições para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores dos mais de 5.500 municípios brasileiros.

Outro desafio deve-se ao fato de que o autor desta pesquisa ser servidor público concursado, Auditor Federal de Finanças e Controle, em exercício na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), desde fevereiro de 2003. Ao longo desses anos, o autor internalizou valores e crenças dessas organizações públicas quanto à política fiscal brasileira, sendo imprescindível dissociar-se e afastar-se dessas percepções durante a elaboração desta pesquisa, especialmente no processo de definição dos objetivos e alternativas. O autor superou esse desafio, haja vista que os participantes sentiram-se, em certa medida, contemplados quanto aos objetivos e às alternativas. Inclusive aqueles com visões de mundo opostas.

No tocante à agenda de pesquisa, são sugeridas as seguintes proposições para trabalhos empíricos futuros: (1) a elicitação dos mapas segundo uma das abordagens descritas e avaliadas por Montibeller e Belton (2006), que incorporam escalas aos conceitos e em certa medida atenuam o desconforto de alguns dos entrevistados em avaliar objetivos e alternativas; (2) a elicitação dos mapas cognitivos de forma indireta, por meio da abordagem proposta por Van Esch e Joosen (2015), utilizando a análise de conteúdo dos discursos ou opiniões dos atores de um determinado subsistema político; (3) a inclusão de uma etapa para interação entre os atores para redesenho dos mapas (CUNHA et al., 2013; KATO et al., 2014); (4) a elicitação dos mapas segundo as coalizões políticas, ou seja, um mapa por coalizão (CUNHA; MORAIS, 2016); e (5) a inclusão de modelos de análise de *stakeholders* (MITCHELL et al., 1997; GOMES et al., 2010) para mensurar a influência da saliência dos atores quanto ao grau de cooperação ou conflito no tocante a determinadas agendas políticas.

Todavia, é importante ressaltar que, segundo March (2009), coalizões, alianças e acordos políticos firmados em processo de mudança de política em um determinado subsistema político podem estar vinculados a acordos em outros subsistemas.

Por fim, a política fiscal brasileira, ao longo do tempo, sempre foi polarizada, marcada por conflitos de crenças e interesses entre diversos atores e coalizões políticas. No entanto, são percebidas mudanças de posição política em função da perspectiva de se chegar ao poder ou da atitude em relação ao governo do momento: situação, oposição ou independência. Segundo alguns analistas, em relação à política fiscal brasileira, “a cadeira e a caneta” moldam as percepções e as crenças dos agentes políticos.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, A. T. et al. **Decisão em grupo e negociação: métodos e aplicações**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- ALMEIDA, S.; MORAIS, D. C.; ALMEIDA, A. T. Agregação de pontos de vista de stakeholders utilizando o Value-Focused Thinking associado a mapeamento cognitivo. **Production**, v. 24, n. 1, p. 144-159, 2014.
- AXEROLD, R. **Structure of Decision**. Princeton: University of Princeton Press, 1976.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Editora Vozes, 2015.
- CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S., M. V. G. de; CALMON, P. C. du P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.
- CARAIOLA, D. M. et al. Estudo de Caso. In: TAKAHASHI, A. R. W. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e uso no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.
- CLÍMACO, J. N.; CARDOSO, D. M.; SOUZA, J. E. Reflexões sobre o ensino da pesquisa operacional. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 36. São João Del-Rei: SOBRAPO, 2004.
- CUNHA, A. A. R.; SILVA FILHO, J. L.; MORAIS, D. C. Análise qualitativa de mapas cognitivos voltada à estruturação de problemas envolvendo decisão em grupo. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 45. Natal: SOBRAPO, 2013.
- DIETRICH, B. Venture outside the OR comfort zone. **OR/MS Today**, v. 34, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.orms-today.org/orms-4-07/frpresident.html>>.
- EDEN, C.; ACKERMANN, F. Cognitive mapping expert views for policy analysis in the public sector. **European Journal of Operational Research**, v. 152, n. 3, p. 615-630, 2004.
- EDEN, C. Analyzing cognitive maps to help structure issues or problems. **European Journal of Operational Research**, v. 159, n. 3, p. 673-686, 2004.
- _____. Cognitive mapping. **European Journal of Operational Research**, v. 36, n. 1, p. 1-13, 1988.
- FENGER, M.; KLOK, P.-J. Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: a contribution to the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, v. 34, n. 2, p. 157-170, 2001.

- GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Editora Vozes, 2015.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. D. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GREGORY, R.; KEENEY, R. L. Creating Policy Alternatives Using Stakeholder Values. **Management Science**, v. 40, n. 8, p. 1035-1048, 1994.
- HART, J. A. Cognitive maps of three Latin American policy makers. **World Politics**, v. 30, n. 1, p. 115-140, 1977.
- INGOLD, K.; VARONE, F. Treating Policy Brokers Seriously: evidence from the Climate Policy. **Journal of Public Administration Research**, v. 22, p. 319-346, 2011.
- JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. Methodological Appendix: measuring longitudinal change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Org.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.
- JENKINS-SMITH, H. C. et al. The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution and ongoing research. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Org.). **Theories of the Policy Process**. 3rd ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- JONES, M. D.; JENKINS-SMITH, H. C. Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion and Policy Change. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 37-58, 2009.
- KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect Theory: an Analysis of Decision under Risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, p. 263-292, 1979.
- KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- KATO, H.; SHIROYAMA, H.; NAKAGAWA, Y. Public policy structuring incorporating reciprocal expectation analysis. **European Journal of Operational Research**, v. 49, n. 4, p. 171-183, 2014.
- KEENEY, R. L. Value-focused thinking: identifying decision opportunities and creating alternatives. **European Journal of Operational Research**, v. 92, n. 3, p. 537-549, 1996.
- _____. **Value-Focused Thinking: a path to creative decision-making**. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1992.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Longman, 2011.
- LANGFIELD-SMITH, K.; WIRTH, A. Measure differences between cognitive maps. **The Journal of the Operational Research Society**, v. 43, n. 12, p. 1135-1150, 1992.

- LISBOA, M. de B.; LATIF, Z. A. **Democracy and Growth in Brazil**. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/working-papers/working-papers-2013/democracy-and-growth-in-brazil/>>. Acesso em: 2013.
- MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1213-1241, 2013.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MARCH, J. G. **Como as Decisões Realmente Acontecem**. São Paulo: Leopardo, 2009.
- MARTINS, D. R. **Análise da navegabilidade do Rio Capibaribe utilizando a abordagem de pensamento focado no valor**. Dissertação de Mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2014.
- MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. Nova York, NY: McGraw-Hill, 1959.
- NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Org.). **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York: New York University Press, 2006.
- PORTAL G1. **Política**. Disponível em: <www.g1.globo.com>.
- PORTAL G1. **Economia**. Disponível em: <www.g1.globo.com>.
- ROCHA, B. F. F. **Governança em múltiplos níveis: análise do modelo de política fiscal brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2, p. 129-68, 1988.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations e clarifications. In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the Policy Process** 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- SEPTER, T. J.; DIJKSTRA, J.; STOKMAN, F. N. Detecting and measuring crucial differences between cognitive maps. **Rationality and Society**, v. 24, n. 4, p. 383-407, 2012.
- SIMON, H. A. Human Nature in Politicthehe Dialogue of Psychology with Political Science. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 293-304, 1985.

- _____. Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. **The American Economic Review**, v. 49, n. 3, p. 253-283, 1959.
- STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Org.). **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000.
- STREEK, W.; THELEN, K. **Introduction**: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREEK, W.; THELEN, K. (Org.). **Beyond Continuity - Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- THELEN, K. Institutional Change in Advanced Political Economies. **British Journal of Industrial Relations**, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009.
- TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under Uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.
- VIEIRA, D. M. **Mudança gradual e transformativa**: uma construção de stakeholders e coalizões políticas. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.
- VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesse em políticas públicas. **Revista O & S**, v. 21, n. 71, p. 679-694, 2014.
- WEIBLE, C. M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, p. 95-117, 2006.
- WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.
- WEIBLE, C. M. et al. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: an Introduction to the Special Issue. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- _____. _____. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA¹¹

Quadro 6 - Questões do roteiro de entrevista segundo objetivo.

Objetivo	Questão
Identificar Entrevistado	Por favor, informe seu nome e descreva o seu vínculo atual ou passado com a [Política Fiscal]. Por gentileza, faça um breve relato sobre a [Política Fiscal].
Identificar Instituições	Quais são as instituições (normas formais e informais) que regulam a [Política Fiscal]? Em sua opinião, existe algum aspecto que provoque ambiguidade ou que prejudique a [Política Fiscal]? Poderia justificar?
Identificar Processo de Mudança Institucional	Como você identifica o posicionamento dos atores favoráveis e contrários em relação às instituições que regulam a [Política Fiscal]? Quem ou quais são essas forças que buscam manter e alterar as instituições que regulam a [Política Fiscal]? Como essa pressão tem sido exercida? De que forma se dá a articulação entre esses atores? E como os responsáveis ou apoiadores pela [Política Fiscal] reagem a ela?
Identificar Lista de desejos	Quais os aspectos que você considera relevantes para a [Política Fiscal]? Poderia explicar o motivo? Quais são as suas expectativas atuais quanto à [Política Fiscal]? Quais deveriam ser as suas expectativas? Na sua opinião, quais são os valores da [Política Fiscal] para o País?
Considerar Problemas e fraquezas	Você percebe que está tudo certo na [Política Fiscal] ou considera que precisa melhorar/modificar algo? Você poderia listar o que precisa de ajuste? Quais são os desafios? Você poderia descrever alguma preocupação relacionada à [Política Fiscal] que você consideraria relevante?
Identificar Consequências	Quais os atuais resultados da [Política Fiscal] que você considera relevantes? Quais os resultados indesejáveis? Quais resultados poderiam ser melhorados? O que poderia ocorrer que preocupa você?
Identificar Alternativas	Na sua opinião, quais as alternativas/soluções? Qual a alternativa perfeita? Qual a pior alternativa? E a razoável? O que é bom ou ruim em cada uma delas?
Identificar metas, restrições e orientações	Quais as metas da [Política Fiscal] que você consideraria relevantes? Quais as limitações para alcançá-las? Por que e/ou por quem? Quais dessas limitações devem ser respeitadas?
Considerar diferentes perspectivas	As instituições que regulam a [Política Fiscal] foram baseadas em algum modelo internacional? Em comparação com governos de outros países, em que a [Política Fiscal] poderia melhorar? Em que governos de outros países poderiam preocupar a [Política Fiscal] brasileira? Em que os governos subnacionais poderiam preocupar a [Política Fiscal]? Em que a [Política Fiscal] poderia preocupar os governos subnacionais? O que poderia preocupá-lo em algum momento no futuro? Por quê?

¹¹ Adaptado de Keeney (1996), Martins (2014) e Vieira (2013).

Quadro 6 - Questões do roteiro de entrevista segundo objetivo. (continuação)

Determinar Objetivos estratégicos	Quais os valores da [Política Fiscal] que você considera absolutamente fundamentais para o País? O que você considera como objetivos específicos a serem alcançados pela [Política Fiscal]?
Determinar Objetivos estruturantes	O que você quer dizer com este objetivo? Por que este objetivo é importante e como você pode alcançá-lo?
Quantificar Objetivos	Como você mensura a realização deste objetivo? Você considera o objetivo A mais importante do que o objetivo B? Por quê? Quando alcançado o objetivo A, você abriria mão do atingimento do objetivo B?

Questões assessórias para aprofundar o entendimento de um item

Poderia justificar? Como assim? Poderia ser mais específico? Por quê? Poderia dar um exemplo? Poderia explicar melhor? Como pode ser percebido?

APÊNDICE B - RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS ANALISADOS

Vídeo “O Ciclo de Debates sobre Democracia Econômica”, promovido pela Fundação Perseu Abramo (FPA), vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT) com o tema "O país dos impostos injustos: a urgência da Reforma Tributária", disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Q5CaO7WZa6E>>.

Documento “Uma Ponte para o Futuro” elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães vinculada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>.

Livro “Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade”, organização de MC_06 e Mansueto Almeida, publicado pela Editora Record, em 2016.

Ata da 25ª Reunião da Comissão de Assuntos Econômicos, Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura, realizada em 16/8/2016, no plenário dezoito da Ala Senador Alexandre Costa, do Senado Federal, que teve como objetivo a realização de audiência pública interativa a fim de debater a Proposta de Emenda à Constituição n. 241 de 2016, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal".

Transcrição da palestra do secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Mansueto de Almeida, sobre as propostas de ajuste fiscal, no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), em 29/6/2016, disponível em: <<http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/audios/2016/mansueto-participa-de-palestra-realizada-pelo-instituto-brasileiro-de-direito-publico-idp-29-06-2016>>.

Artigo “O desafio macroeconômico de 2015-2018”, de autoria do ex-ministro da Fazenda, Nelson Henrique Barbosa Filho, publicado na Revista de Economia Política, v. 35, n. 3, disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300403>.

Slides e texto da palestra “Estratégias de Reequilíbrio Fiscal Ontem e Hoje”, apresentada pelo ex-ministro da Fazenda, Nelson Henrique Barbosa Filho, no 13º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, em 12 e 13/9/2016, disponíveis, respectivamente, em: <<http://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Nelson%20Barbosa%20-%20apresenta%C3%A7%C3%A3o%20v2.pdf>> e <<http://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Nelson%20Barbosa%20-%20texto.pdf>>.

Documento “Relatório de Observação n. 1: Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional”, referente ao Observatório da Equidade, publicado pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/0906_Indicadores_de_Equidade_Sistema_TN_Relatorio_Observacao_01.pdf>.

APÊNDICE C - CATEGORIAS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

A RECEITA PÚBLICA

A.1 Reforma tributária

Reforma tributária; reformas tributárias fatiadas; tributação; eficiência tributária; qualidade do sistema tributário; extrair os recursos prejudicando o mínimo possível a atividade econômica; estados e municípios são intensivos em impostos indiretos, o que dificulta a reforma tributária; a estrutura tributária não acompanha a base tributária.

A.2 Gastos tributários

Desonerações; demanda por gastos tributários; os gastos tributários afetam as transferências; redução das transferências aos estados e municípios; transparência dos gastos tributários; os gastos tributários não aparecem como despesas; aumento dos gastos tributários nos últimos anos; desonerações indevidas para reaquecer a economia; benefícios fiscais ineficientes que reduzem a arrecadação; reavaliar as desonerações concedidas; subsídios; corrigir distorções dos gastos tributários; as desonerações foram um dos maiores equívocos; reavaliar os gastos tributários; benefícios tributários injustificáveis.

A.3 Simplificação e uniformização das regras tributárias

Muitas excepcionalidades na arrecadação; sistema tributário complexo; estruturas tributárias mais horizontais; sistema tributário mais eficiente, menos complexo e mais simples; maior uniformização das regras tributárias; predomínio de exceções/excepcionalidades no sistema tributário; o sistema tributário tem que ser mais pró-empresendedorismo; simplificar o complexo sistema tributário que atrapalha o sistema produtivo; simplificar o sistema tributário; no setor produtivo quem paga imposto é a indústria; reforma tributária favorável à produtividade; impostos em cascata; simplificar o sistema tributário; ineficiência tributária.

A.4 Carga tributária

Sociedade rejeita aumento da carga tributária; reduzir a carga tributária; ajuste fiscal pela redução dos gastos públicos; no momento precisa aumentar a carga tributária; reduzir o déficit sem aumentar a carga tributária; há um limite para tributação da sociedade; carga tributária muito elevada; sociedade não percebe o retorno dos impostos.

A.5 Justiça tributária

Sistema tributário regressivo; justiça fiscal; quem paga imposto no Brasil é o pobre; os impostos indiretos repõem a desigualdade; tornar o sistema tributário mais eficiente e mais equitativo; mais impostos diretos e menos impostos indiretos; mudar a composição da carga tributária não é uma questão ideológica, é muito *lobby*; conflito federativo impede as mudanças na estrutura tributária; aumentar a progressividade do sistema tributário; estrutura tributária mais justa, mais equânime e mais territorializada; sonegação fiscal; justiça tributária; base tributária fortemente incidente sobre o consumo; carga tributária alta em relação ao nível de bens e serviços públicos ofertados; reduzir as deduções de saúde e educação do imposto de renda; reforma tributária com vista à justiça social; tributar renda e patrimônio; igualar a carga tributária entre indústria e serviços; deslocar a tributação da origem para o destino; tributar dividendos; reduzir a tributação do consumo e aumentar a da renda; alterar o ICMS para o destino.

A.6 Arrecadação

Reduzir a informalidade e combater a sonegação; queda da arrecadação.

B FEDERALISMO FISCAL

B.1 Repartição das receitas

Concentração das receitas na União; governos subnacionais dependentes do governo federal; diminuição das transferências para os entes subnacionais; desonerações afetaram as transferências constitucionais; gastos tributários afetam as transferências para estados e municípios; dilemas federativos quanto à arrecadação e partilha dos recursos; retração das transferências intergovernamentais.

B.2 Coordenação e delegação

Legislação federal cria obrigações para estados e municípios; os entes subnacionais não são sujeitos da política fiscal, são objetos; tomadas de decisão em Brasília afetam os entes subnacionais; os entes nacionais deveriam ser vozes mais ativas; responsabilização e competência pela política pública; repensar o pacto federativo quanto às competências e aos recursos; dificuldade em definir o papel de cada uma das esferas de governo; coordenar a política fiscal do Governo Central com os demais governos subnacionais; garantias da União para governos subnacionais; regras rígidas para operações de créditos para estados e municípios; relação com os estados está mal resolvida.

B.3 Ineficiência fiscal

Qualidade do gasto dos entes subnacionais; municípios não fazem uma boa execução orçamentária; os municípios não exercem suas bases tributárias, preferem a dependência dos outros entes; entes nacionais com poder e autonomia, sem responsabilidade; ajustes estruturais nos entes federativos; negociação das dívidas estaduais é transferência dos estados pobres para os mais ricos.

B.4 Risco moral

Risco moral em relação aos estados não premia quem está ajustando, premia quem está quebrando; não socorrer os governos subnacionais; governo federal socorre os governos subnacionais em momentos de crise; percepção de que o governo federal não deixará o ente subnacional quebrar; risco moral em relação aos entes subnacionais.

B.5 Solvência

Intervenção federal nos estados e municípios quando da insolvência; equilíbrio fiscal; entes subnacionais desequilibrados; *rating* de governo subnacionais para endividamento; regras de viabilidade/falência dos governos subnacionais; os estados estão quebrados por problemas de pessoal e previdência; União sempre socorre os entes subnacionais; governos subnacionais quebram, são socorridos e não mudam o comportamento; sustentabilidade dos entes federativos; os estados não fizeram ajuste; entes autônomos sem responsabilidade; falência dos entes subnacionais.

C GOVERNANÇA FISCAL

C.1 Governabilidade/Política

Coalizões políticas; o sistema político está completamente desconectado do Poder Executivo; é impossível estabelecer uma relação orgânica com 29 partidos; a política fiscal depende da posição do partido em relação ao governo; governabilidade; a política fiscal está subordinada, ela não é autônoma; governança; política fiscal é muito difusa; valorizar as divergências das ideias; alinhamento da representação política; sistema de coalizão; Congresso conservador e liberal; limitações de ordem política; alinhamento das agendas políticas; processo eleitoral; discussão/debate fiscal muito malfeitos.

C.2 Grupos de interesse

Regulamentar o *lobby*; combater os grupos corporativos; corporações ou grupos de interesse reagem às mudanças; comprar briga com os grupos de interesse; enfrentar grupos de interesse; corporativismo, não há uma visão do todo; interesse da coletividade em detrimento do interesse individual; visão excessivamente setorial ou corporativa; visão individual predomina sobre visão do Estado; há uma estratégia permanente de desvalorizar as ações do Estado.

C.3 Credibilidade/Confiança

Política fiscal realista, factível com credibilidade; credibilidade das estimativas e estatísticas econômico-fiscais; componente reputacional foi erodido; falta credibilidade à política fiscal; incerteza elevada quanto ao futuro; confiança dos agentes econômicos; perda de confiança do mercado; confiança; ancoramento e expectativas quanto à política fiscal; confiança dos agentes de mercado; credibilidade e conformidade da política fiscal; agentes econômicos são instituições informais; a política fiscal deve mostrar credibilidade; credibilidade depende da capacidade de cumprir as metas; desenho da política fiscal aderente à realidade; indicadores dos agentes econômicos; recuperar confiança dos agentes econômicos; índices de expectativas/confiança da indústria, comércio e consumidor; política fiscal âncora das expectativas; confiabilidade; previsões das receitas não realista; comprometimento com a restauração do equilíbrio fiscal; estabilizar o resultado primário; realismo orçamentário.

C.4 Centralidade da Política Fiscal

Centralidade da política fiscal em um único órgão; Secretaria de Orçamento Federal sobre alçada do Ministério da Fazenda; a SOF deveria estar no MF; orçamento e financeiro sobre o mesmo comando; orçamentário e financeiro no mesmo Ministério; orçamento e finanças em um único Ministério.

C.5 Transparência

Transparência; transparência efetiva; transparência da situação fiscal; mais transparência; contabilidade criativa; mais comunicação com a sociedade; maior transparência; evidenciar custos e beneficiários das políticas; transparência na previsibilidade das despesas continuadas; os benefícios são específicos, mas os custos são difusos.

C.6 Entidade Fiscal

Conselho de gestão fiscal; entidade fiscal autônoma; instituição representativa de várias instâncias da sociedade, deliberativa e plural; instituição fiscal independente; estrutura independente para monitoramento e avaliação da política fiscal; construir instituições fiscais; conselho de gestão fiscal x instituição fiscal independente; uma entidade independente para avaliação dos programas.

C.7 Atualização normativa

Reavaliar os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); regramento exaustivo, mas com lacunas; conflito entre normativos que regulam a política fiscal; falta de harmonização na interpretação das regras fiscais pelos entes subnacionais; flexibilizar as normas; dificuldade de harmonizar as interpretações; excesso de regras; modernizar a elaboração e execução dos orçamentos; observar os objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); definir os agregados da despesa na LDO; atualizar os normativos; atualizar a Lei n. 4.320/64.

C.8 Indicadores, Limites e Metas

Limites prudenciais e sanções; limitar o crescimento do gasto; mensurar responsividade democrática; resultado nominal; meta para déficit nominal; limites para déficit nominal e para o endividamento; definir indicadores de longo prazo; não temos sistemas de alertas institucionais preventivos com ajustes automáticos; meta para os resultados primário e nominal; resultado primário; mecanismos de monitoramento muito fracos; indicadores de infraestrutura.

C.9 Responsabilização

Contratualização, quem faz o que; explicitar a cadeia de tomada de decisão; definição clara de responsabilidade em cada instância de decisão; definição do *enforcement* para cumprir as regras fiscais; leniência em relação ao cumprimento; responsabilização, leis de crimes fiscais; penalização maior para quem não cumpre a meta; senso de responsabilidade; responsabilização; punição para gestores; responsabilidade fiscal.

C.10 Regime fiscal

Reforma do regime fiscal, elaboração de uma segunda geração de metas fiscais; boas regras de governança dos *commons*; sair do resultado primário e caminhar para regras de crescimento da despesa; caminhar para regras fiscais mais flexíveis; meta para emprego para o Banco Central; metas de resultado primário, nominal e dívida pública; definir limites e prudências com respectivas sanções; regime fiscal de longo prazo; esgotamento do regime fiscal brasileiro; mudar a regra fiscal para ser menos pro-cíclica; regras fiscais bem definidas e convergentes; meta para resultado nominal; focar no resultado estrutural; Poder Judiciário também normatiza a política fiscal; as regras geram dificuldades na gestão da política fiscal; preocupação de como são votados os orçamentos; orçamento base zero; orçamento impositivo; aprimorar continuamente as regras; regras fiscais brasileiras defasadas em relação ao mundo; resistência do Congresso Nacional para regras fiscais mais rígidas; mecanismos de incentivos para alcance de resultados em vez de processo; superávit primário estrutural; limite para as despesas primárias; metas fiscais para dez anos; criar três cenários quanto à política fiscal; regras fiscais de longo prazo; meta para inserção do Brasil no mundo; definir trajetória de indicadores sociais no longo prazo; estabelecer limites para tributar e gastar; regras quando flutuações na economia; um novo regime fiscal; regime de competência para as despesas; controle sobre o trajeto da despesa pública; equilíbrio entre receitas e despesas.

C.11 Accountability

Accountability; *accountability* do abaixo da linha; ampliar o *accountability*; prestação de contas à sociedade; ações de fiscalização; melhorar o debate político sobre a política fiscal.

D CIDADANIA FISCAL

D.1 Educação fiscal e financeira

Não existe o cidadão contribuinte; falta compreensão da sociedade quanto à importância da política fiscal para o seu bem-estar; conscientizar a sociedade quanto à solvência do Estado; a sociedade tem muita aversão à carga tributária; esclarecer a sociedade; demonstrar à sociedade que as escolhas refletem seus desejos; aumentar a percepção da sociedade quanto à política fiscal; clareza sobre as escolhas e os objetivos; fortalecer a educação fiscal, baixa percepção da população quanto ao tema; conscientizar a sociedade quanto à realidade fiscal; falta maior esclarecimento por parte da sociedade quanto à importância da política fiscal; o cidadão sabe muito pouco sobre política fiscal; a sociedade tem uma visão limitada do que seja política fiscal; o brasileiro não sabe que paga impostos; há uma percepção que o Estado

cria riqueza, quando na verdade ele extrai riqueza da sociedade; baixa educação tributária; a população não tem boa educação financeira; a sociedade não entende que as contas públicas saem do próprio bolso; mudar a maneira como a sociedade enxerga o orçamento; não há percepção na sociedade de que os recursos públicos são finitos; educação tributária; deixar claro para o cidadão que impostos ele está pagando; cidadania tributária; percepção da sociedade que os recursos são comuns.

D.2 Valores

Sociedade não comunga o valor responsabilidade fiscal; nós somos uma sociedade do presente e do imediato; o interesse pessoal se sobrepõe à coletividade; falta maturidade da sociedade quanto à responsabilidade fiscal; falta compreensão da sociedade; é necessário consciência política, consciência financeira; priorizar o interesse da coletividade; uma sociedade bastante conservadora; os beneficiados são grupos pequenos organizados e os prejudicados grandes e dispersos; a sociedade está acostumada com um determinado nível de gasto público; a sociedade não é parceira do esforço fiscal; a sociedade sempre acha que a responsabilidade pelas políticas públicas é do governo federal; quanto mais a situação se agrava e menos a sociedade compreende, maior a propensão ao populismo e messianismo; a maneira como a sociedade olha para política fiscal gera alguns entraves para atuação da política fiscal; minimizar os conflitos entre gerações.

D.3 Controle social

Orçamento tem que ser inteligível e transparente para a sociedade; desmistificar o orçamento para o cidadão; cidadão comum não acompanha o orçamento; sociedade tem que se organizar; maior controle social do gasto; informação destrinchada para a sociedade; cidadão capacitado para melhor fiscalizar o Estado; participação social efetiva por meio de informações transparentes, tempestivas e confiáveis; maior participação da sociedade.

E DESPESA PÚBLICA

E.1 Orçamento

Garantir os recursos para implementação dos contratos; rotatividade da Comissão Mista Permanente de Orçamento; avaliação da viabilidade/adequação orçamentária das proposições legislativas; financiadores difusos e beneficiados identificados; discutir a contratualização prevista no orçamento; comissão orçamentária composta com bases em interesses paroquiais;

o Congresso sempre teve postura mais expansionista; administrar melhor o conflito distributivo; as demandas são ilimitadas e os recursos são escassos.

E.2 Rigidez orçamentária (Vinculações/Obrigatoriedades)

Minimizar vinculações orçamentárias; despesas obrigatórias; despesas obrigatórias estão descontroladas; definir regras para cortar as despesas obrigatórias; despesas são relativamente rígidas; rigidez muito grande da despesa; despesas obrigatórias que crescem rapidamente; estrutura do gasto público é muito rígida; muitos gastos vinculados constitucionalmente e legalmente; simplificar a arquitetura de enrijecimentos da despesa; explosão de determinados gastos que precisam ter suas regras redefinidas; despesa inflexível; nível das vinculações do gasto bastante elevado; despesas obrigatórias elevadas; nem discricionariedade plena, nem rigidez absoluta; as despesas são vinculadas; a Constituição corporativa reduziu muito o espaço de manobra da política fiscal; processo orçamentário muito rígido; tratamento diferenciado para os diferentes tipos de gastos; orçamento extremamente engessado; vinculações das receitas; rediscutir as vinculações das receitas; vinculação automática das receitas, na sua maioria com as políticas sociais; série de vinculações das receitas.

E.3 Trajetória da despesa

Crescimento da despesa em função do PIB; prociclicidade do gasto público; limitar o crescimento da trajetória da despesa; controlar o financiamento da despesa obrigatória; gastos obrigatórios incomprimíveis; teto para despesa; teto para o gasto público; ajuste pelo lado dos gastos.

F PLANEJAMENTO

F.1 Planejamento Estratégico/Longo prazo

Processo de planejamento estratégico fora da liturgia orçamentária; planejamento de longo prazo; planejamento fiscal de médio e longo prazo; planejamento estratégico de longo prazo; migrar o orçamento para uma visão de longo prazo; falta planejamento de longo prazo; a conexão entre PPA, LDO e LOA está fraturada; PPA, LDO e LOA não conversam; um Brasil mais planejador; planejamento e previsibilidade; objetivos claros; falta de definição clara sobre o futuro do País; repensar o plano plurianual; aprimorar os desenhos das políticas públicas; visão de longo prazo; construímos políticas públicas de forma errada.

F.2 Plurianualidade Orçamentária

Plurianualidade orçamentária; perspectiva plurianual do gasto; evoluir para orçamento trienal; orçamentos plurianuais.

F.3 Escolhas/Alocação

Regras para priorização do processo da alocação; agendas localizadas; explicitar as escolhas; políticas seletistas, não meritórias; avaliar o *trade-off* entre as políticas; alocação eficiente; avaliar custos de oportunidades; despesa pública muito concentrada na distribuição de recursos para pessoas; o limite do gasto público contribuiria para o debate alocativo; reduzir os benefícios sociais; parcela significativa do gasto social é despesa de pessoal; reduzir os subsídios; alocação do gasto público; focar o gasto; focalizar e priorizar o gasto; o processo orçamentário não prioriza; fazer as escolhas mais apropriadas segundo seus objetivos; definir prioridades, forçar as escolhas públicas; clareza do processo e conflitos alocativos; fazer inventário da despesa; fazer escolhas, priorizar; escolhas baseadas em evidências e não em visões ideológicas; má alocação da despesa pública; eleger prioridades; qualidade da alocação das despesas; debater a alocação da despesa segundo ganhos para economia; eficiência alocativa do gasto; melhorar a alocação do gasto público; fazer escolhas públicas corretas; explicitar a árvore de decisão; acima da linha e o abaixo da linha sempre em disputa.

G GESTÃO FISCAL

G.1 Desempenho

Medidas de desempenho ou eficiência; mensurar as políticas a partir dos seus resultados; qualidade do gasto público; discutir a eficácia, eficiência e efetividade do gasto público; aumentar a produtividade do gasto público; discutir a eficiência e qualidade do gasto; gasto mais eficiente, mais focado; eficiência para alocação e execução do gasto público; mensurar a eficiência; melhorar a qualidade do gasto público; eficiência do gasto público; reduzir a burocracia; ineficiência do gasto público; eficiência econômica, o gasto precisa ser performado; contingenciamentos afetam a qualidade do gasto; contingenciamentos ao longo do ano (bimestrais) dificultam a previsibilidade; ineficácia das políticas públicas; executar os objetivos de forma eficiente; gestão fiscal; capacidade de enxergar os impactos/resultados; melhorar a qualidade do serviço e do bem público entregues à sociedade; zelar pelo dinheiro do contribuinte; combater a corrupção.

G.2 Monitoramento e Avaliação

Avaliação contínua das políticas públicas; avaliar a eficiência das políticas e programas; avaliar a qualidade do gasto público; avaliar a produtividade do serviço público; política pública comparada; avaliação de políticas públicas; fazer uma catarse dos seus gastos para torná-lo mais qualitativo; avaliação periódica dos gastos públicos; monitorar e avaliar as políticas públicas; avaliação permanente dos programas e políticas públicas; avaliar sempre qual o impacto distributivo dos programas e políticas públicas; dar consequência às avaliações; monitorar e avaliar permanentemente as políticas sociais; melhor avaliar os programas e as políticas públicas; metas quantitativas que possam ser avaliadas; avaliação sistemática e permanente do gasto; avaliações sistemáticas com metodologias claras; efetividade das políticas públicas; avaliação de políticas e programas; passivos onerosos; monitorar e avaliar os custos e efetividades de políticas públicas; avaliação das políticas; melhorar qualidade do gasto; eficiência da despesa; orçamento por desempenho ou resultado.

G.3 Coordenação das políticas econômicas

Impactos da política monetária e cambial na política fiscal; o contratante está desorientando o contratado (setoriais); evitar a contaminação da política monetária na fiscal; política monetária impacta a política fiscal; descoordenação entre os atores da política fiscal; política fiscal sustentável, coordenada com as demais políticas setoriais; descasamento entre o orçamentário e o financeiro; custos fiscais das reservas são elevados; coordenação das políticas fiscal, cambial e monetária; as políticas monetária e cambial impactam a política fiscal; relação Banco Central e Tesouro Nacional; coordenação entre as políticas monetária e fiscal; política fiscal e monetária relacionadas; coordenação entre a visão de austeridade e de desenvolvimento; calibragem das políticas de desenvolvimento; transparência e coordenação do relacionamento entre Tesouro e Banco Central; coordenação de políticas para setores estratégicos; coordenação das diferentes agendas; política monetária rebata na dívida pública; convergência entre a política fiscal e a política monetária; alto custo da política cambial para manutenção das reservas.

H DÍVIDA PÚBLICA

H.1 Trajetória crescente

Aumento da dívida bruta; estabilizar a relação dívida PIB; trajetória explosiva da dívida; dívida pública sustentável; elevação do endividamento; limites para a dívida pública; limitar o endividamento público; diminuir a relação dívida PIB; dívida pública elevada; limitação da

dívida da União; meta para o endividamento; sustentabilidade da dívida pública; teto para a dívida; risco de insolvência; trajetória da dívida estável; trajetória explosiva da dívida; evolução da dívida pública; elevado endividamento; nível de endividamento; a dívida está estourando; definir trajetória de endividamento; trajetória da dívida pública; meta para o nível da dívida pública; crescimento da dívida pública; definir meta para dívida pública do governo federal; sustentabilidade intertemporal da dívida; sustentabilidade para relação dívida PIB; sanções para o não cumprimento dos limites da dívida pública; explosão da dívida pública associada a questões financeiras.

H.2 Custo/juros

Reduzir os custos da dívida pública; os gastos com juros da dívida não têm efeito multiplicador na economia; diminuir a taxa de juros; taxa de juros torna os investimentos menos interessantes; prêmio de risco; serviço da dívida; taxa de juros; taxas de juros altas inviabilizam os investimentos no País; taxa de juros extremamente elevada; gastos com juros elevadíssimos; taxa de juros elevada; nível da taxa de juros prejudica o indivíduo; juros nominais elevados; os juros da dívida.

H.3 Perfil

Diversificar e aumentar os detentores da dívida pública; perfil da dívida pública; muita atenção ao gasto primário e pouca ao gasto financeiro; mudar o perfil da dívida pública, desindexar da Selic; alongar o prazo da dívida.

I FUNÇÕES DA POLÍTICA FISCAL

I.1 Desigualdades

Redução das desigualdades; redução das desigualdades sociais e regionais; desigualdade social; elevado grau de desigualdades regionais e de renda; corrigir os desequilíbrios regionais e de renda; aumentar a inclusão social; reduzir as desigualdades sociais; instrumento para igualar oportunidades e reduzir desigualdades de rendas; corrigir as disparidades de renda; despesa pública deve ser mais justa; o ajuste fiscal deve ser equitativo; diminuir a desigualdade; reduzir as desigualdades de renda e regionais; política fiscal deve ser redistributiva pelo lado do gasto e pelo lado tributário; distribuir renda; reduzir desigualdade e gerar emprego e bem-estar; tem concentração de renda tanto na receita quanto na despesa; função distributiva; minimizar as desigualdades e combater a pobreza; maior justiça fiscal; desigualdade social; renda dos mais pobres crescendo mais do que a renda dos mais ricos;

promover o desenvolvimento e inclusão social; o Estado brasileiro é um agente de distribuição de renda negativa; o Estado é altamente concentrador de renda.

I.2 Estabilidade da economia

Evitar as oscilações dos ciclos econômicos; estabilização macroeconômica; capacidade de fazer política anticíclica no curto prazo; efeitos estabilizadores; estabilidade de longo prazo; estabilidade macroeconômica; estabilidade econômica; estabilidade fiscal; uma tendência de ser pró-cíclico; capacidade de atuar de forma anticíclica; longa recessão; espaço para política fiscal contracíclica; política fiscal anticíclica.

I.3 Inflação

Inflação alta; inflação; repensar as políticas de combate à inflação; meta de inflação é algo central; inflação razoável e bons níveis de emprego; inflação preocupante; a inflação está estourando; não é saudável ajuste fiscal pela inflação; inflação elevada; estabilidade dos níveis de preços; indexação da economia; controlar inflação.

I.4 Crescimento econômico

Crescimento econômico; contribuir para o crescimento econômico; crescimento econômico com inclusão; crescimento perene; crescimento econômico sustentável; crescimento econômico com geração de emprego; crescimento sustentável; gerar emprego e renda; crescimento econômico com estabilização; crescimento sustentável que gere inclusão social; promover o aumento da produtividade, do desenvolvimento científico e tecnológico; intervir positivamente no crescimento econômico.

I.5 Prover bens e serviços públicos

Financiar as políticas públicas; função alocativa; sociedade contribui muito e recebe pouco do Estado; prover serviços públicos básicos como educação, saúde e segurança; prestar serviços essenciais à população; boa alocação do Estado em termos de falhas de mercado; fornecer bens e serviços públicos para a sociedade; produzir bens públicos na quantidade necessária e na qualidade desejável; acesso a bens e serviços públicos de qualidade; o papel do Estado é prover bens e serviços públicos; atender às demandas da sociedade; há uma disputa de perspectiva do que o Estado deve prover ou não; justiça na alocação do gasto público; política fiscal envolve decisões alocativas; atrapalhar o mínimo a economia, fornecendo bens e serviços que o mercado sozinho não consegue; prover bens públicos; viabilizar outras

políticas públicas; satisfação social; atender às necessidades da população; viabilizar a implementação das políticas públicas; as funções alocativas, estabilizadoras e distributivas.

I.6 Sustentabilidade fiscal

Sustentabilidade de médio e longo prazo; desenvolvimento sustentável; sustentabilidade fiscal de longo prazo; política fiscal sustentável que atenda aos anseios da sociedade; solidez fiscal; déficit significativo; sustentabilidade fiscal; garantir a sustentabilidade fiscal; déficit público elevado; sustentabilidade; solvência intertemporal do Estado; superávit nominal; sustentabilidade de longo prazo.

I.7 Investimentos

Queda do investimento; aumentar a capacidade de investimento do governo; fazer o investimento voltar a crescer; retração dos investimentos; incentivo aos investimentos.

J BUROCRACIA

J.1 Produtividade

Gastos com servidores públicos elevados; uma burocracia enorme no Estado que não responde aos anseios da sociedade; discutir recursos humanos, política da folha; poder para reduzir a máquina pública; permitir a demissão de servidores públicos; baixa produtividade da burocracia devido às proteções existentes; preocupação com os sistemas de previdência e despesa de pessoal dos estados; gasto com pessoal; ajustes nas despesas de pessoal; despesas de pessoal; discutir a eficiência/produtividade da força de trabalho do setor público; discutir pessoal e previdência dos estados; gasto com pessoal nos estados.

J.2 Valores

Internalizar a responsabilidade fiscal; mudança da mentalidade do gestor; aumentar a transparência.

K PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ajustar as regras da previdência social à expectativa de vida e à mudança demográfica; regimes especiais para aposentadoria; previdência insustentável; gastos com previdência elevados; reforma da previdência; aposentadorias muito precoces; sistema de pensão benevolente; fazer uma reforma da previdência; unificar os regimes previdenciários; insustentabilidade do sistema da previdência; reforma previdenciária; previdência.

L IMPERFEIÇÕES DO ESTADO

L.1 Tamanho do Estado

Racionalizar os procedimentos burocráticos; discutir o tamanho do Estado; dar autonomia ao cidadão e não um Estado que faça pelo cidadão; o Estado não seja um peso para economia drenando a poupança privada; o Estado deixasse de ser uma restrição para nossa capacidade endógena de crescimento; custo Brasil inviabiliza a competitividade; reduzir o tamanho do Estado; o Estado atrapalha o empreendedorismo; avaliar a influência do Estado na economia; Estado grande distribuidor de benefícios; assegurar ampla segurança jurídica; o Estado atrapalha muito o sistema econômico; governo muito grande; Estado inchado e ineficiente; Estado forte e não obeso; carga tributária de país desenvolvido, com serviços de país subdesenvolvido; Estado enxuto, mais eficiente e eficaz; dimensionar a necessidade de atuação do Estado para focalizar o gasto.

L.2 Concessões e privatizações

Concessões; privatizações; reformar o marco legal das concessões; mapear onde deve ser mercado e onde deve ser Estado; mais concessões ao setor privado.

APÊNDICE D - REDAÇÃO RESUMIDA DOS OBJETIVOS E DAS ALTERNATIVAS

Quadro 7 - Redação resumida dos objetivos e das alternativas, e os respectivos caracteres alfabéticos.

Caractere Alfabético	Objetivos e Alternativas
A	Aumentar a carga tributária sobre renda, lucro, ganho de capital e propriedade, e reduzir sobre folha de salários e consumo de bens e serviços
B	Garantir a sustentabilidade fiscal
C	Aumentar a governabilidade e a governança da política fiscal
D	Reduzir as desigualdades socioeconômicas e regionais
E	Instituir o resultado primário estrutural como regra fiscal
F	Promover a educação financeira e fiscal da população
G	Instituir o orçamento impositivo e limitar as vinculações das receitas
H	Elaborar planejamento estratégico de longo prazo fora da liturgia orçamentária
I	Monitorar e avaliar, com consequência, a eficácia, eficiência e efetividade do gasto público
J	Unificar os regimes previdenciários e instituir idade e tempo de contribuição mínimos
L	Estabelecer o limite da dívida pública bruta da União
M	Aumentar a qualidade de vida da população
N	Aumentar a coordenação entre as políticas fiscal, monetária e cambial
O	Simplificar, padronizar e harmonizar o Sistema Tributário Nacional
P	Instituir Agência Fiscal, independente e autônoma
Q	Aumentar a transparência e a inteligibilidade das informações fiscais
R	Ampliar a oferta à população, de bens e serviços públicos de qualidade
S	Ampliar os programas de concessão pública
T	Estabelecer regras para redução da despesa primária da União em relação ao PIB
U	Aumentar os investimentos público e privado
X	Promover o crescimento econômico com nível apropriado de emprego e estabilidade de preços

**APÊNDICE E - REPRESENTAÇÃO NA FORMA DE MATRIZ DOS
MAPAS COGNITIVOS CAUSAIS**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	0	-2	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
D	0	-3	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0
E	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
L	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	0
S	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
T	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	-3	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	0
X	0	-3	0	0	-3	0	0	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	0

Figura 15 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_01.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0
C	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
G	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Q	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
T	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 16 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_02.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	-3	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	2	0
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 17 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_03.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	2	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	3
C	0	3	0	3	2	0	0	2	0	0	2	0	2	1	3	0	0	0	3	0	3
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
F	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
H	2	3	3	0	1	0	3	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	2	2
I	0	0	3	0	3	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
L	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	3	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3
O	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	2	0	0	3	3	0	0	3	0	0	0	3	1	0	3	0	0	0	0	0
Q	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0
T	0	3	3	0	1	0	0	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2
X	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	3	0

Figura 18 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_04.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	3
B	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	1
C	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	2
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
E	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
F	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	-3	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0
J	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
O	0	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Q	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
T	0	-3	-3	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	-3	-3
U	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
X	0	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 19 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_05.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
C	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
D	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
F	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
G	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
J	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
X	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 20 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_06.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0
B	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0
C	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	3	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
I	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	2	0
O	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0
P	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Q	0	2	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	0
S	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
T	0	3	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	0
X	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 21 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_07.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
C	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
O	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
T	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0

Figura 22 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_08.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	2	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
O	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
P	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0
Q	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	-1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
T	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	-1
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0

Figura 23 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_09.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
C	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
G	0	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
T	0	-3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0
U	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 24 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_10.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0
I	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	3
O	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3	0
T	0	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	0	0	0	0
U	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 25 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_11.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
C	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2
E	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	2
G	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
H	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	2
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
O	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2
P	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0	0	0
T	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0
X	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0

Figura 26 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_12.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
B	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
C	0	0	0	0	2	0	2	3	0	0	2	0	2	0	0	3	0	0	1	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
E	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	3	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
G	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	2	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0
I	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
L	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
O	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	0	0	0	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
T	0	3	0	0	0	0	0	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0

Figura 27 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_13.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
B	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
C	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
G	0	0	-1	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0
I	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0
J	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
L	0	2	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
S	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
T	0	2	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0

Figura 28 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_14.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	1
C	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0
H	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
I	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0
J	0	3	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	2
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
P	0	2	3	0	2	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3	3
T	0	3	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0	-3	0	0	-3	-1
U	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 29 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_15.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3
C	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
X	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0

Figura 30 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_16.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	3
C	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	3	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
L	0	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
O	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Q	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
T	0	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 31 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_17.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
C	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
G	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
I	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
O	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
T	0	1	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3
X	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 32 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_18.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
C	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
J	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
T	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0

Figura 33 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_19.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
C	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
I	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
P	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
T	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 34 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_20.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	2
C	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
E	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0
H	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
I	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
J	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
O	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
T	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
X	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 35 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_21.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X	
A	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
P	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Q	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
R	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
X	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0

Figura 36 - Representação na forma de matriz do mapa de MC_22.

APÊNDICE F - FREQUÊNCIA DAS RELAÇÕES CAUSAIS PERCEBIDAS

Tabela 14 - Frequência das 219 relações causais percebidas.

Relação	Qt								
AB	4	EH	1	HT	1	NI	1	RD	15
AC	2	EI	1	HU	7	NL	1	RL	1
AD	11	EL	3	HX	4	NM	1	RM	20
AM	4	EM	1	IB	9	NO	1	RN	1
AO	3	EN	1	IC	5	NP	1	RT	1
AQ	1	EQ	2	ID	2	NR	2	RU	1
AR	2	ER	1	IE	1	NU	5	RX	6
AS	2	ET	2	IF	1	NX	15	SB	5
AU	3	EU	2	IH	2	OA	3	SC	1
AX	5	EX	2	IJ	1	OB	8	SO	1
BA	1	FB	5	IL	1	OC	5	SR	6
BC	2	FC	6	IM	1	OD	2	SU	14
BD	6	FD	3	IO	1	OH	1	SX	5
BE	1	FI	3	IQ	3	OJ	1	TB	15
BH	1	FM	2	IR	10	OM	2	TC	6
BM	3	FO	3	IT	1	OQ	5	TD	4
BR	13	FQ	7	IU	1	OR	1	TE	2
BS	1	FR	2	IX	2	OT	1	TH	3
BU	6	FS	1	JB	16	OU	6	TI	2
BX	17	FX	4	JC	2	OX	2	TJ	1
CB	14	GB	7	JD	3	PB	8	TL	4
CC	1	GC	5	JH	1	PC	7	TM	3
CD	4	GE	2	JM	2	PD	1	TR	6
CE	4	GH	1	JR	2	PE	3	TS	1
CG	1	GI	1	JT	3	PF	1	TU	3
CH	2	GM	1	JU	2	PH	1	TX	5
CL	3	GN	1	JX	2	PI	6	UB	4
CM	2	GO	1	LB	13	PL	1	UC	2
CN	5	GR	3	LC	5	PN	3	UD	4
CO	2	GX	2	LE	1	PO	3	UE	1
CP	1	HA	1	LH	1	PQ	7	UM	7
CQ	1	HB	6	LJ	1	PR	1	UR	8
CR	7	HC	3	LM	1	PT	1	US	1
CS	1	HD	2	LN	3	QB	6	UX	16
CT	4	HE	3	LR	2	QC	13	XB	4
CU	3	HG	1	LS	1	QD	1	XD	10
CX	7	HI	1	LT	2	QF	6	XE	1
DB	2	HJ	1	LU	1	QH	2	XI	1
DE	1	HL	1	LX	2	QI	1	XL	1
DM	16	HM	1	MD	1	QM	2	XM	16
DT	1	HN	1	NB	11	QO	1	XR	8
DX	6	HO	2	NC	4	QP	1	XT	1
EB	16	HR	3	ND	1	QR	1	XU	2
EC	3	HS	3	NH	1	RB	2	Demais	0

APÊNDICE G - AS FORÇAS DAS RELAÇÕES DOS CONCEITOS

Tabela 15 - As forças das relações, por conceito, segundo os mapas cognitivos.

Mapa	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	X
MC_01	2,500	3,000	2,667	3,000	3,000	-	-	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	-	2,750	-	2,667	3,000	2,667	2,833	3,000	3,000
MC_02	-	2,000	1,667	-	-	1,000	1,500	-	1,500	2,500	1,500	2,200	3,000	1,667	1,500	1,667	2,333	3,000	2,000	-	-
MC_03	2,000	2,000	1,000	3,000	1,500	1,000	2,000	-	2,000	2,000	1,500	1,533	1,000	2,000	3,000	1,000	2,667	2,500	1,000	2,250	3,000
MC_04	2,333	2,421	2,429	2,667	1,700	3,000	1,667	2,462	2,333	1,750	2,200	2,750	2,333	1,800	2,556	2,000	2,625	2,500	2,714	2,429	2,667
MC_05	2,667	2,364	2,300	2,500	2,600	2,500	3,000	2,500	2,000	2,000	3,000	3,000	2,250	2,250	2,000	2,333	2,667	1,000	3,000	2,273	2,615
MC_06	1,000	1,929	1,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,500	2,000	1,667	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	2,667	1,000	1,000	3,000	2,111
MC_07	1,750	2,600	2,400	1,000	1,500	2,000	-	1,000	3,000	3,000	1,286	2,000	1,667	1,750	2,000	2,143	1,846	2,000	1,667	2,182	2,200
MC_08	3,000	2,667	2,500	3,000	2,000	-	-	-	-	3,000	2,667	1,750	3,000	3,000	-	-	1,667	3,000	2,000	1,500	2,286
MC_09	2,000	2,667	2,333	2,667	-	1,500	-	-	2,250	2,000	3,000	2,500	3,000	2,500	2,000	2,000	2,333	3,000	2,333	2,750	2,300
MC_10	2,000	2,818	2,444	2,400	3,000	2,500	1,000	3,000	3,000	2,000	2,000	3,000	3,000	3,000	2,667	2,250	2,167	2,000	2,667	1,000	2,667
MC_11	3,000	2,000	2,100	2,667	3,000	1,000	2,000	2,000	2,000	-	1,000	3,000	3,000	2,000	-	2,000	2,556	2,500	3,000	2,571	2,750
MC_12	3,000	2,067	1,500	2,500	1,000	1,500	1,000	2,500	1,750	3,000	-	2,500	2,000	1,917	2,000	2,333	3,000	2,333	2,000	2,500	2,400
MC_13	1,600	2,154	2,143	1,500	2,000	1,600	2,000	2,000	1,875	2,750	1,667	3,000	1,750	1,667	-	2,000	2,800	2,000	2,167	2,286	2,429
MC_14	2,000	2,200	2,167	2,400	2,000	2,000	1,500	2,000	2,250	2,000	2,000	3,000	1,667	2,000	3,000	2,250	2,167	2,000	2,000	2,333	2,250
MC_15	1,000	1,875	1,875	2,333	1,750	1,000	2,000	1,600	3,000	1,714	2,333	2,800	1,333	3,000	2,200	1,667	2,375	2,667	2,375	2,286	2,125
MC_16	-	2,000	1,833	1,333	-	1,200	-	2,000	1,000	2,000	3,000	3,000	3,000	2,000	2,000	2,000	1,667	2,000	-	2,000	2,000
MC_17	2,000	2,778	2,400	2,667	2,250	2,000	2,000	2,750	2,500	3,000	3,000	3,000	2,500	2,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
MC_18	1,667	1,600	1,500	2,600	2,000	2,000	1,000	1,000	1,500	3,000	2,000	2,286	1,500	2,000	1,500	2,000	3,000	3,000	1,500	2,750	2,200
MC_19	3,000	2,500	3,000	2,500	1,667	2,000	1,000	3,000	2,500	3,000	2,000	3,000	2,000	3,000	1,000	2,000	2,750	2,000	1,000	2,750	2,400
MC_20	2,000	2,111	2,000	1,750	2,000	-	2,000	1,000	1,500	2,000	2,000	3,000	1,000	1,000	1,333	1,000	2,000	2,500	2,000	2,333	2,400
MC_21	2,000	2,200	2,200	2,400	2,000	3,000	1,000	2,000	3,000	2,000	2,000	3,000	2,500	3,000	1,000	2,000	2,400	2,000	3,000	2,250	2,400
MC_22	3,000	2,500	3,000	2,250	2,000	2,000	1,000	3,000	1,000	1,000	1,000	3,000	2,500	2,000	3,000	2,500	2,250	3,000	1,000	3,000	1,455
Média	1,978	2,293	2,134	2,188	1,726	1,536	1,212	1,719	2,021	2,214	1,992	2,696	2,136	2,241	1,762	1,991	2,452	2,348	2,012	2,293	2,302

APÊNDICE H - NÓS E RELAÇÕES DE CAUSALIDADE SEGUNDO OS MAPAS

Tabela 16 - Quantidade de nós e relações de causalidade, e razão relação por nó, segundo os mapas cognitivos.

Mapa	Qt. Nós	Qt. Relações	Relação por Nó
MC_01	17	28	1,647
MC_02	15	24	1,600
MC_03	20	28	1,400
MC_04	21	80	3,810
MC_05	21	54	2,571
MC_06	21	29	1,381
MC_07	20	50	2,500
MC_08	15	24	1,600
MC_09	18	37	2,056
MC_10	21	36	1,714
MC_11	19	31	1,632
MC_12	20	44	2,200
MC_13	20	54	2,700
MC_14	21	36	1,714
MC_15	21	50	2,381
MC_16	17	27	1,588
MC_17	21	28	1,333
MC_18	21	35	1,667
MC_19	21	22	1,048
MC_20	20	30	1,500
MC_21	21	27	1,286
MC_22	21	25	1,190
Média	19,636	36,3182	1,842

APÊNDICE I - QUANTIDADE DE RELAÇÕES DE CAUSALIDADE POR QUANTIDADE DE OCORRÊNCIA

Tabela 17 - Quantidade de relações de causalidade, por quantidade de ocorrência, segundo os mapas cognitivos.

Mapa Cognitivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Qt. Relações
MC_01	10	3	5	3	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	28
MC_02	2	4	3	0	0	3	2	2	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	24
MC_03	5	5	3	1	0	1	1	0	1	1	0	0	2	1	1	5	0	0	0	1	28
MC_04	20	8	10	9	4	5	4	3	0	1	2	0	3	2	3	4	1	0	0	1	80
MC_05	2	5	7	5	6	7	5	2	0	2	2	0	1	1	3	4	1	0	0	1	54
MC_06	0	4	1	3	2	3	3	3	1	0	1	0	2	1	0	3	1	0	0	1	29
MC_07	4	6	8	1	5	7	5	1	0	1	0	0	3	1	3	5	0	0	0	0	50
MC_08	1	3	1	1	2	0	2	2	0	0	1	0	1	1	2	5	1	0	0	1	24
MC_09	4	4	2	3	1	6	2	1	1	1	1	0	1	1	3	4	1	0	0	1	37
MC_10	5	4	1	1	5	6	4	1	0	0	0	0	2	1	1	3	1	0	0	1	36
MC_11	1	4	4	4	3	4	2	0	0	0	0	0	1	2	2	3	0	0	0	1	31
MC_12	5	6	1	2	3	7	3	4	0	2	2	0	0	1	2	4	1	0	0	1	44
MC_13	10	5	7	3	4	5	2	1	1	1	2	0	2	1	3	5	1	0	0	1	54
MC_14	0	2	3	0	6	5	2	1	0	2	1	0	3	2	3	4	1	0	0	1	36
MC_15	5	7	7	4	5	4	1	1	0	1	2	0	2	1	3	5	1	0	0	1	50
MC_16	1	1	2	4	0	2	3	2	1	1	0	0	2	1	1	4	1	0	0	1	27
MC_17	3	1	3	0	1	3	2	0	1	1	1	0	3	2	2	3	1	0	0	1	28
MC_18	1	0	1	3	4	1	5	2	1	1	2	0	2	2	3	5	1	0	0	1	35
MC_19	1	2	2	4	0	1	1	1	0	1	0	0	1	2	1	3	1	0	0	1	22
MC_20	1	1	3	0	4	3	2	1	0	0	2	0	3	1	3	4	1	0	0	1	30
MC_21	0	0	2	1	0	5	2	1	1	2	1	0	2	2	2	4	1	0	0	1	27
MC_22	2	5	2	0	2	0	3	3	0	1	1	0	0	1	2	1	1	0	0	1	25
Total	83	80	78	52	60	78	56	32	9	20	22	0	39	28	45	80	17	0	0	20	799

Tabela 18 - Percentual de relações de causalidade, por quantidade de ocorrência, segundo os mapas cognitivos.

Mapa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Relações
MC_01	35,71	10,71	17,86	10,71	10,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,14	0,00	3,57	3,57	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
MC_02	8,33	16,67	12,50	0,00	0,00	12,50	8,33	8,33	4,17	4,17	4,17	0,00	4,17	4,17	4,17	4,17	0,00	0,00	0,00	4,17	100,00
MC_03	17,86	17,86	10,71	3,57	0,00	3,57	3,57	0,00	3,57	3,57	0,00	0,00	7,14	3,57	3,57	17,86	0,00	0,00	0,00	3,57	100,00
MC_04	25,00	10,00	12,50	11,25	5,00	6,25	5,00	3,75	0,00	1,25	2,50	0,00	3,75	2,50	3,75	5,00	1,25	0,00	0,00	1,25	100,00
MC_05	3,70	9,26	12,96	9,26	11,11	12,96	9,26	3,70	0,00	3,70	3,70	0,00	1,85	1,85	5,56	7,41	1,85	0,00	0,00	1,85	100,00
MC_06	0,00	13,79	3,45	10,34	6,90	10,34	10,34	10,34	3,45	0,00	3,45	0,00	6,90	3,45	0,00	10,34	3,45	0,00	0,00	3,45	100,00
MC_07	8,00	12,00	16,00	2,00	10,00	14,00	10,00	2,00	0,00	2,00	0,00	0,00	6,00	2,00	6,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
MC_08	4,17	12,50	4,17	4,17	8,33	0,00	8,33	8,33	0,00	0,00	4,17	0,00	4,17	4,17	8,33	20,83	4,17	0,00	0,00	4,17	100,00
MC_09	10,81	10,81	5,41	8,11	2,70	16,22	5,41	2,70	2,70	2,70	2,70	0,00	2,70	2,70	8,11	10,81	2,70	0,00	0,00	2,70	100,00
MC_10	13,89	11,11	2,78	2,78	13,89	16,67	11,11	2,78	0,00	0,00	0,00	0,00	5,56	2,78	2,78	8,33	2,78	0,00	0,00	2,78	100,00
MC_11	3,23	12,90	12,90	12,90	9,68	12,90	6,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,23	6,45	6,45	9,68	0,00	0,00	0,00	3,23	100,00
MC_12	11,36	13,64	2,27	4,55	6,82	15,91	6,82	9,09	0,00	4,55	4,55	0,00	0,00	2,27	4,55	9,09	2,27	0,00	0,00	2,27	100,00
MC_13	18,52	9,26	12,96	5,56	7,41	9,26	3,70	1,85	1,85	1,85	3,70	0,00	3,70	1,85	5,56	9,26	1,85	0,00	0,00	1,85	100,00
MC_14	0,00	5,56	8,33	0,00	16,67	13,89	5,56	2,78	0,00	5,56	2,78	0,00	8,33	5,56	8,33	11,11	2,78	0,00	0,00	2,78	100,00
MC_15	10,00	14,00	14,00	8,00	10,00	8,00	2,00	2,00	0,00	2,00	4,00	0,00	4,00	2,00	6,00	10,00	2,00	0,00	0,00	2,00	100,00
MC_16	3,70	3,70	7,41	14,81	0,00	7,41	11,11	7,41	3,70	3,70	0,00	0,00	7,41	3,70	3,70	14,81	3,70	0,00	0,00	3,70	100,00
MC_17	10,71	3,57	10,71	0,00	3,57	10,71	7,14	0,00	3,57	3,57	3,57	0,00	10,71	7,14	7,14	10,71	3,57	0,00	0,00	3,57	100,00
MC_18	2,86	0,00	2,86	8,57	11,43	2,86	14,29	5,71	2,86	2,86	5,71	0,00	5,71	5,71	8,57	14,29	2,86	0,00	0,00	2,86	100,00
MC_19	4,55	9,09	9,09	18,18	0,00	4,55	4,55	4,55	0,00	4,55	0,00	0,00	4,55	9,09	4,55	13,64	4,55	0,00	0,00	4,55	100,00
MC_20	3,33	3,33	10,00	0,00	13,33	10,00	6,67	3,33	0,00	0,00	6,67	0,00	10,00	3,33	10,00	13,33	3,33	0,00	0,00	3,33	100,00
MC_21	0,00	0,00	7,41	3,70	0,00	18,52	7,41	3,70	3,70	7,41	3,70	0,00	7,41	7,41	7,41	14,81	3,70	0,00	0,00	3,70	100,00
MC_22	8,00	20,00	8,00	0,00	8,00	0,00	12,00	12,00	0,00	4,00	4,00	0,00	0,00	4,00	8,00	4,00	4,00	0,00	0,00	4,00	100,00