

A atuação da equipe econômica do Plano Real no Conselho Monetário Nacional: uma análise institucional da relação da burocracia com o Poder Legislativo

(The acting of the economic team of the Real Plan in the National Monetary Council: an institutional analysis of the bureaucratic relationship with the Legislature)

José Raymundo Ribeiro Campos Filho¹

Elisabete Reis de Carvalho²

Universidade de Lisboa

Charles de Sousa Trigueiro³

Universidade de Coimbra

SUMÁRIO: Introdução. 1. O Neoinstitucionalismo. 1.1. Perspectivas de Instituições a partir do Neo Institucionalismo. 2. Política e Administração Pública. 3. A Política Monetária. 4. O Conselho Monetário Nacional (CMN). 4.1. Atribuições Legais e Constitucionais para a Política Monetária e para o CMN. 4.2. Composição do Conselho Monetário Nacional. Conclusão. Referências Bibliográficas.

Resumo: Foi analisada a ação da burocracia, especialmente a equipe econômica concentrada no Conselho Monetário Nacional (CMN), na condução da política monetária quando da implantação do "Plano Real". Esta ação é evidenciada por meio da alteração da legislação para a manutenção do CMN, apesar das disposições contrárias presentes, originalmente, na Constituição da República Federativa do Brasil, da alteração da composição do CMN e do processo de reedições da Medida Provisória que alterou essa composição. Identificou-se que o corpo técnico do Poder Executivo atuou para ser identificado como a referência e o grupo legítimo para a condução da política monetária responsável pela estabilidade econômica no Brasil no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso utilizando, para isso, instrumentos técnicos, legais e políticos.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Burocracia; Política Monetária; Neoinstitucionalismo.

Abstract: The action of the bureaucracy was analyzed, especially the economic team concentrated in the National Monetary Council (CMN), in the conduct of the monetary policy when the "Real Plan" was implemented. This action is evidenced by the alteration of the legislation for the maintenance of the CMN, in spite of the

¹ Graduado em Administração de Empresas pela Universidade de Pernambuco - Brasil, Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Pernambuco - Brasil e doutorando em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa.

² Doutora em Ciências Sociais, na especialidade em Administração Pública, concedido pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Docente no ISCSP no Doutoramento em Ciências Sociais, na especialidade de Administração Pública, no Master of Public Administration (MPA), no Mestrado em Gestão e Políticas Públicas e na Licenciatura em Administração Pública.

³ Doutorando em Direito Público na Universidade de Coimbra - Portugal; Bacharel e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB Brasil; Servidor Técnico Administrativo em Educação na UFPB.

contrary dispositions originally present in the Constitution of the Federative Republic of Brazil, the alteration of the composition of the CMN and the process of reissue of the "Medida Provisória" that altered that composition. It was identified that the technical staff of the Executive Branch acted to be identified as the reference and legitimate group for the conduct of monetary policy responsible for economic stability in Brazil in the first term of President Fernando Henrique Cardoso using, for this, technical, legal and political instruments.

Keywords: Legislature; Bureaucracy; Monetary policy; Neo-institutionalism.

Introdução

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve a "transferência" da competência, do Poder Executivo para o Poder Legislativo, da regulamentação do sistema financeiro nacional (competência para legislar sobre questões financeiras, monetárias, cambiais e creditícias). Contudo, essa transferência foi postergada até a presente data, mantendo para a burocracia (Poder Executivo) as atribuições originais do CMN, ainda oriundas da Lei n° 4.595/1964⁴. Além disso, quando da implantação do Plano Real, a composição do CMN foi alterada com um objetivo claro: manter como seus membros apenas integrantes do "corpo técnico" do Poder Executivo responsáveis pela concepção e execução desse plano de estabilização econômica.

Esses fatos citados são analisados à luz do neoinstitucionalismo e das relações entre os ambientes político (Poder Legislativo) e da administração pública, buscando identificar os movimentos da burocracia (Poder Executivo) para a manutenção das suas prerrogativas na concepção e condução da política monetária no Brasil.

1. O Neoinstitucionalismo

O termo "neoinstitucionalismo" foi apresentado pela primeira vez por James March e Johan Olsen (1984)⁵, em uma contraposição a duas abordagens de análise em teoria política: a Teoria Comportamental e a Teoria da Escolha Racional. Deve-se destacar que os autores não afirmam que essas abordagens devam ser descartadas na análise em Ciência Política. Contudo, elas apresentam as seguintes características constritoras da análise dos fenômenos em Ciência Política, segundo March e Olsen (1984):

a) Contextualismo: a Ciência Política contemporânea (tida pelos autores como a Ciência Política vinculada à Teoria Comportamental e à Teoria da Escolha Racional) teve a tendência de subordinar o fenômeno político a fenômenos contextuais tais como geografia e clima; etnicidade, língua e cultura; demais condições econômicas e desenvolvimento. Contudo, sem negar a importância dos fenômenos contextuais, o neoinstitucionalismo insiste em um papel mais autônomo para as instituições políticas, onde o Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta e onde a democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas; b) Reduccionismo: refere-se à tendência, tanto da Teoria Comportamental quanto da Teoria da Escolha Racional, de reduzir o comportamento coletivo como um conjunto de comportamentos

⁴ BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jan. 1965. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

⁵ MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American political science review*, v. 78, n. 03, p. 734-749, 1984.

individuais autônomos;⁶ c) Utilitarismo: vincula-se à tendência na Ciência Política contemporânea de avaliar as decisões a partir do que elas geram de retorno para o indivíduo, sem considerar que as decisões podem apresentar um valor em si mesmas (valor intrínseco) e, portanto, o indivíduo age para maximizar o seu próprio interesse; d) Funcionalismo: a Ciência Política contemporânea tem-se inclinado a aceitar uma ideia de progresso, um movimento histórico mais ou menos inexorável em direção a algum nível mais “avançado”, a um nível ótimo em equilíbrio. Contudo, esse equilíbrio pode não existir. Doravante, a criação e a atuação das instituições devem ser analisadas para identificar os movimentos do Estado na busca desse equilíbrio; e) Instrumentalismo: as teorias das instituições políticas identificam as tomadas de decisão políticas como sendo primordialmente um processo com o fim de desenvolver um senso de propósito, direção, identidade e pertencimento. De modo geral, a Ciência Política contemporânea deu primazia aos resultados e, ou ignorou as ações simbólicas, ou percebeu os símbolos como parte de esforços manipulativos com o fim de controlar os resultados, em vez do reverso disso. A política é simbólica, não no sentido recente de símbolos como artifícios dos poderosos para confundir os fracos, porém no sentido de símbolos como instrumentos de ordem interpretativa.

Além disso, o neoinstitucionalismo apresenta-se como uma abordagem à Ciência Política que reflete muitas das características do “velho institucionalismo”, contudo, avançando na direção de novas direções teóricas e empíricas. O neoinstitucionalismo utiliza muitas das premissas do velho institucionalismo, tais como PETERS⁷:

observação dos fenômenos sociais para tentar descrever e entender o mundo político em termos não abstratos; entendimento da natureza das instituições (e da sua governança) que podem estruturar o comportamento dos indivíduos na direção de melhores resultados; percepção de que o pensamento político está na base da análise e design institucional; o Estado deve estar no “centro” dos estudos em Ciência Política, ao invés da análise do comportamento político no nível do comportamento individual e; o Estado é vinculado organicamente com a sociedade e esta é fortemente influenciada pela natureza do Estado.

Porém, o neoinstitucionalismo agrega a essas premissas uma abordagem com ferramentas de pesquisa e a preocupação explícita com a construção da teoria política. Além disso, recoloca a ação coletiva no centro das cinco características da Ciência Política contemporânea, sendo essa ação coletiva a principal abordagem para entender a vida política. Propõe, também, que a relação entre as coletividades políticas e seu ambiente socioeconômico deve ser recíproca, com a política podendo moldar a sociedade tanto quanto a sociedade pode moldar a política. Por fim, afirma-se que apenas com essa visão institucional e multifacetada da política é que a Ciência Política poderá realmente entender e explicar o seu complexo fenômeno social.

⁶ Portanto “[...] a crença central é de que os resultados, no nível coletivo, dependem somente das complexidades das interações entre os atores individuais, que os conceitos que sugerem comportamento autônomo no nível agregado são certamente supérfluos e provavelmente deletérios”. MARCH; OLSEN. *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster, 2010. p. 4.

⁷ . PETERS, B. G. "Institutional theory in political science: the new institutionalism". *Bloomsbury Publishing USA*, 2012.

1.1. Perspectivas de Instituições a partir do Neo Institucionalismo

Segundo March e Olsen⁸ o Institucionalismo Normativo aborda que as instituições políticas são um conjunto de regras e procedimentos que têm a finalidade de definir ações apropriadas nas relações entre papéis e contextos, determinando, a partir de cada contexto, qual o papel a ser realizado e quais são as respectivas obrigações de ação. Já Kiser e Ostrom⁹, em sua perspectiva do neoinstitucional a partir da Teoria da Escolha Racional, identificam que as instituições são regras utilizadas pelos indivíduos para determinar os papéis a serem exercidos em cada momento de decisão, com base em como as informações são estruturadas e como essas são racionalmente utilizadas nas tomadas de ação.

Por sua vez, Scott¹⁰, a analisar o institucionalismo da perspectiva sociológica, entende que as instituições são conjuntos de estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que têm por objetivo prover significado e estabilidade para o comportamento social. Além disso, North¹¹ define que, a partir do institucionalismo econômico, as instituições são as regras do jogo em um grupo social, são as restrições humanamente criadas para moldar as interações humanas.

Por fim, Peters¹², ao analisar o Institucionalismo Discursivo, afirma que:

[...] nessa versão de institucionalismo empírico, a instituição é definida pelas ideias de seus membros, e pela comunicação entre esses. O conteúdo real, as ideias políticas da instituição, portanto, tendem a ser altamente maleáveis. Portanto, a instituição reflete um equilíbrio em curto prazo da discussão das ideias políticas. Além disso, a instituição em si torna-se, em grande medida, uma entidade virtual, com fronteiras indefinidas e limitada necessidade de estruturas formais. Essa forma de institucionalismo pode ser usada mais para analisar estruturas formais, mas, ao invés de outras abordagens institucionais, há pouca necessidade de formalidade nas estruturas e seus membros.

2. Política e Administração Pública

Peters, em sua obra "Politics of bureaucracy"¹³, analisa a relação da política com a condução da administração pública e com as decisões políticas tomadas pelos administradores. Às vezes, é atraente para pensar a administração pública como um processo "puro" de gestão, mas isso não é totalmente real. A interação da administração com os atores políticos formais e informais na sociedade tem um impacto profundo sobre o comportamento dos administradores e sobre suas decisões. A partir dessa análise, o autor examina o grau de influência desses atores, e a maneira pela qual ela é exercida.

O autor parte, então, da premissa na vida pública de que política e administração pública são elementos separados e que essa separação é válida tanto na análise de instituições e comportamentos governamentais quanto na atual condução da gestão pública. Porém, o autor afirma que essa premissa é artificial e que essa "ficção útil" é desejada tanto pelos administradores públicos (burocracia) quanto pelos atores políticos.

Para os administradores, essa presumida separação entre administração pública e política permite que eles se envolvam em política (organizacional em vez de partidária) sem serem responsabilizados politicamente pelos resultados de suas ações. Além disso, eles podem participar na formulação de políticas - presumivelmente usando critérios técnicos ou jurídicos para as suas decisões - sem

⁸ MARCH; OLSEN, *op. cit.*, 2010. p. 160

⁹ KISER, L. L.; OSTROM, E. The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. *Polycentric Games and Institutions*, v. 1, p. 56-88, 2000, p. 56

¹⁰ SCOTT, W. R.. *Institutions and organizations*. Sage, 2001, p. 33

¹¹ NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1998, p. 3

¹² PETERS, *op. cit.*, 2012, p. 118

¹³ PETERS, *idem*.

a interferência de atores políticos que poderiam reconhecer influências políticas ou ideológicas sobre as políticas e fazer exigências para modificação dessas políticas. Portanto, essa aparente separação é confortável para os burocratas uma vez que as suas ações podem ser consideradas pelos políticos, pelo público e até mesmo por si mesmos como resultado da simples aplicação de critérios racionais, legais ou técnicos para questões de política, fazendo com que decisões em princípios inaceitáveis sejam mais bem absorvidas pela sociedade¹⁴.

Já para os políticos, a separação entre política e administração pública também permite certa margem de manobra. Em essência, a separação desses dois tipos de escolhas institucionais facilita muitas das decisões difíceis por meio de uma gestão que não terá de enfrentar os cidadãos em uma eleição subsequente. Portanto, os políticos podem formatar, ou ao menos influenciar, uma decisão importante que será anunciada por uma instituição “não política” que não será responsabilizada publicamente. Além disso, essa concepção de que as decisões políticas e as decisões técnicas podem ser separadas na vida pública permitiu remover do “meio político” muitas importantes decisões públicas. Dessa forma, muitas importantes funções governamentais foram transferidas do ambiente político-partidário para agências governamentais e elites tecnocráticas¹⁵.

Além disso, o autor¹⁶ afirma que é assumido que os administradores públicos que tomam decisões nestas configurações são, de fato, isolados de pressões políticas e são capazes de tomar decisões *pro bono publico* em virtude desse isolamento. Contudo, essa separação artificial das funções política e administrativa, ao invés de remover as decisões “técnicas” de influência política, pode realmente submetê-las a diferentes e desagradáveis influências políticas. Ao descrever essas influências, o autor apresenta as interações conflituosas entre a burocracia e os grupos de pressão, supondo que esse conflito entre as demandas dos grupos de pressão e o papel da burocracia na tomada de decisão é, na maioria das sociedades, uma das características mais básicas de um governo. De um lado há uma instituição do governo, que representa a autoridade do Estado, e do outro lado estão os grupos de pressão que, pela sua própria natureza, representam interesses estreitos ou especializados, buscando algum tratamento preferencial do governo. O entendimento dessas interações levou o autor a classificá-las em quatro tipos básicos: interações legítimas, clientela, parentela e interações ilegítimas.

As “interações legítimas” referem-se à relação entre a burocracia e ações de grupos de pressão identificadas como “legítimas”. Em alguns sistemas políticos, os grupos de pressão não são apenas aceitos como parte da vida política, mas também são legalmente e oficialmente envolvidos no processo de elaboração e administração de políticas públicas. De fato, nesses sistemas políticos, o envolvimento de grupos de pressão com o setor público é não só legítimo, mas quase necessário¹⁷. A relação denominada “clientela”, por sua vez, existe quando um grupo de interesse, por qualquer motivo, consegue tornar-se, aos olhos de um determinado órgão público ou agência (estatal), a expressão natural e representativa de um determinado setor social, que, por sua vez, constitui o “público alvo” para a atividade desse órgão. Isso implica que um único grupo de interesse se torna o exclusivo representante de um setor, e há uma estreita ligação entre esse grupo e o órgão/agência¹⁸. A relação do tipo parentela descreve uma relação de “parentesco” ou laços fraternos estreitos entre um grupo de pressão e governo ou partido dominante. Essas relações são geralmente características das sociedades pré-industriais ou de regimes ideológicos, contudo, surgem também diversos sistemas políticos em que há um único partido ou facção dominante. Nesses casos, os grupos de pressão devem ter acesso e legitimidade através da sua ligação com esse partido em particular ao invés de demonstrar a sua capacidade de

¹⁴ PETERS, *ibidem*.

¹⁵ PETERS, *ibidem*.

¹⁶ PETERS, *ibidem*.

¹⁷ PETERS, *ibidem*.

¹⁸ PETERS, *ibidem*.

efetivamente representar um setor da sociedade¹⁹. Por fim, as “relações ilegítimas” referem-se a uma variedade de situações políticas em que a interação de grupos de pressão com burocracia pode ser definida como fora dos limites das ações políticas normais. Nos primeiros três tipos de interações apresentados, alguns ou todos os grupos de pressão foram aceitos como porta-vozes legítimos para algum setor social. No caso dos grupos de pressão ilegítimos, nem o sistema como um todo ou burocratas individualmente estão dispostos a legitimar esses grupos.

3. A Política Monetária

Para Passos e Nogami²⁰ a política monetária “pode ser entendida como o conjunto de medidas adotadas pelo governo com o objetivo de controlar a oferta de moeda e as taxas de juros, de forma a assegurar a liquidez geral da economia do país”. Já Vasconcellos²¹ afirma que política monetária objetiva a atuação do governo sobre a quantidade de moeda, crédito e taxas de juros. Segundo Bacha²², a política monetária diz respeito ao controle do governo sobre a oferta de moeda, afetando a taxa de juros.

Além disso, de acordo com Oreiro, de Paula e Sobreira²³, a política monetária impacta o mercado de formas de riqueza ao fazer variar a quantidade de ativos líquidos disponíveis para acumulação e/ou os termos em que esses ativos podem ser adquiridos. Destaca ainda que a alteração na disponibilidade da moeda leva à alteração nos preços dos outros ativos, a qual, por sua vez, induz a modificações na composição desejada de riqueza não apenas financeira, mas também de ativos reais, uma vez que todos os ativos compartilham a função comum de servir de veículos para a acumulação de riquezas. Portanto, a política monetária afeta não apenas a produção corrente de riquezas, mas também as decisões de investimento e, com isso, as possibilidades reais da economia em longo prazo.

Por fim, deve-se destacar que a política monetária, segundo Souza²⁴, no Brasil, é conduzida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Portanto, ao analisarmos as definições e considerações apresentadas referentes à política monetária, constata-se que essa pode ser identificada como instituição perante as concepções das seguintes perspectivas neoinstitucionais já apresentadas: Institucionalismo Normativo, Institucionalismo da Teoria da Escolha Racional, Institucionalismo Discursivo, Institucionalismo Sociológico e Institucionalismo Econômico.

4. O Conselho Monetário Nacional (CMN)

O CMN foi criado por meio da Lei n° 4.595/1964²⁵ e “Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências”.

Cabe destacar que, quando da sua criação, competia ao CMN (competências típicas de autoridade monetária), dentre outras atribuições – art. 4º: autorizar as emissões de papel-moeda; aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central; fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive compra e

¹⁹ PETERS, *ibidem*.

²⁰ PASSOS, C. R. M; NOGAMI, O. *Princípios de Economia*. 4ª ed. Cengage Learning, 2012, p. 661

²¹ VASCONCELLOS, M. A. S. de. *Economia: micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos*. Atlas, 2015, p. 448

²² BACHA, C. J. C. *Entendendo a economia brasileira*. Alínea Editora, 2015, p. 71

²³ OREIRO, J. L; PAULA, L. F. de. *Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: teoria e experiência brasileira*. Editora FGV, 2009, pp. 57 e 58

²⁴ SOUZA, J. M. de. *Economia Brasileira*. Pearson, 2011, p. 153

²⁵ BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jan. 1965. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

venda de ouro e quaisquer operações em moeda estrangeira; disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras. Regular a criação, fiscalização e funcionamento das instituições financeiras.

Ainda deve-se identificar que o CMN pode ser caracterizado como instituição, de forma similar à política monetária, perante as concepções do Institucionalismo Normativo, do Institucionalismo da Teoria da Escolha Racional, do Institucionalismo Discursivo, do Institucionalismo Sociológico e do Institucionalismo Econômico.

4.1. Atribuições Legais e Constitucionais para a Política Monetária e para o CMN

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁶, houve significativa alteração do marco institucional da política monetária. O artigo 48 da Constituição estabeleceu como atribuições do Congresso Nacional dispor sobre “matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações” (inciso XIII) e sobre “moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal” (inciso XIV). Por sua vez, ficou estabelecido no seu artigo 192 que o sistema financeiro nacional será regulado por leis complementares.

Além disso, o artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁷ revogou, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou delegavam a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional.

Portanto, fica evidente o movimento de expansão dos poderes do Legislativo no tocante à regulamentação do sistema financeiro – é competência da União legislar sobre questões financeiras, monetárias, cambiais e creditícias, além de eliminar a exclusividade de iniciativa do Poder Executivo sobre a questão²⁸.

Contudo, houve a prorrogação do prazo de vigência das atribuições do CMN, que seria extinto, de acordo com artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por meio das Leis n° 7.770/1989²⁹, n° 7.892/1989³⁰, n° 8.056/1990³¹, n° 8.127/1990³², n° 8.201/1991³³ e n° 8.392/1991³⁴.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

²⁸ BRAGA, R. de J. *A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal frente à política de câmbio administrado: janeiro de 1995 a janeiro de 1999*. 2006. 186 f. Diss. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da UnB, Brasília, 2006.

²⁹ BRASIL. Lei n. 7.770, de 31 de maio de 1989. *Prorroga a vigência dos dispositivos que hajam atribuído ou delegado competência normativa aos órgãos que menciona e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jun. 1989a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

³⁰ BRASIL. Lei n. 7892, de 24 de novembro de 1989. *Prorroga o prazo previsto no art. 1º da Lei n° 7.770, de 31 de maio de 1989*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 nov. 1989b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

³¹ BRASIL. Lei n. 8.056, de 28 de junho de 1990. *Prorroga a vigência dos dispositivos que hajam atribuído ou delegado competência normativa aos órgãos que menciona e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 1990a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

³² BRASIL. Lei n. 8.127, de 20 de dezembro de 1990. *Prorroga o prazo a que se refere o art. 1º da Lei n° 8.056, de 28 de junho de 1990, e dá nova redação ao art. 33 do Decreto-Lei n° 73, de 21 de novembro de 1966*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 1990b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

Deve-se destacar, ainda, que a Lei n° 8.392/1991³⁵ prorroga, até a data da promulgação da lei complementar de que trata o art. 192 da Constituição Federal, a vigência dos dispositivos legais que hajam atribuído ou delegado, ao Conselho Monetário Nacional, competências assinaladas, pela Constituição, ao Congresso Nacional.

Portanto, por meio de lei ordinária (cujo rito processual é mais simples do que o da lei complementar ou de emenda constitucional), foram mantidas as atribuições originais ao CMN, atribuições essas transferidas pelo legislador constituinte originário para o Congresso Nacional (Poder Legislativo).

4.2 Composição do Conselho Monetário Nacional

Um aspecto importante, que demonstra o grau de influência política nas decisões monetárias, é a composição do CMN. Inicialmente, o Conselho era composto da seguinte forma, segundo art. 6° da Lei n° 4.595/1964³⁶: Ministro da Fazenda, que será o Presidente do CMN; Presidente do Banco do Brasil; Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; seis membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, com mandato de sete (7) anos, podendo ser reconduzidos.

Cabe destacar que, nessa composição inicial, o Banco Central (principal executor da política monetária) não tinha representante no CMN, o que pode denotar a predominância do foco político sobre o foco técnico nas ações de política monetária.

Contudo, ao longo dos anos, a composição do Conselho foi alterada, chegando a trinta membros e, em 1994, sendo reduzida fortemente para três membros, conforme histórico da composição do Conselho Monetário Nacional presente na página eletrônica do Banco Central do Brasil³⁷.

Essa redução em 1994 foi estabelecida pela Medida Provisória n° 542³⁸, de 30 de junho de 1994 e é importante na presente análise, pois como afirma Gustavo Franco – economista que participou ativamente da elaboração do Plano Real (fez parte do pequeno grupo que se formou, em 1993, em torno do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso para a elaboração do Plano Real, foi secretário adjunto de política econômica do Ministério da Fazenda e presidente

³³ BRASIL. Lei n. 8.201, de 29 de junho de 1991. *Prorroga o prazo a que se refere o artigo 1º das Leis nºs 8.056, de 28 de junho de 1990, e nº 8.127, de 20 de dezembro de 1990.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 1991a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

³⁴ BRASIL. Lei n. 8.392, de 30 de dezembro de 1991. *Prorroga o prazo a que se refere o artigo 1º das Leis nºs 8.056, de 28 de junho de 1990, e nº 8.127, de 20 de dezembro de 1990.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dezembro. 1991b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

³⁵ BRASIL. Lei n. 8.392, de 30 de dezembro de 1991. *Prorroga o prazo a que se refere o artigo 1º das Leis nºs 8.056, de 28 de junho de 1990, e nº 8.127, de 20 de dezembro de 1990.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dezembro. 1991b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

³⁶ BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jan. 1965. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

³⁷ BANCO CENTRAL. *Histórico da composição do Conselho Monetário Nacional (CMN).* Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/composi%C3%A7%C3%A3o_CMN.pdf> Acesso em: 12 jul. 2016

³⁸ BRASIL. Medida Provisória n. 542, de 30 de junho de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1994b. Disponível em

do Banco Central de 1997 a 1999) – era necessário eliminar do CMN as influências que nada tinham a ver com a saúde da moeda, ou seja, com a política monetária³⁹.

A posição do Gustavo Franco é corroborada pela Exposição de Motivos nº 205, de 30 de junho de 1994, referente à Medida Provisória nº 542⁴⁰, de 30 de junho de 1994, onde se afirma:

[...]

44. A desejável autonomia da Autoridade Monetária, tanto no que se refere às pressões políticas como àquelas providas do sistema financeiro, impõe uma mudança na composição do Conselho Monetário, buscando recuperar a orientação original da Lei nº 4.595 e adaptar-se a padrões adotados internacionalmente, acolhidos os aspectos institucionais peculiares da realidade brasileira.

45. Sucessivas mudanças na composição do CMN o tornaram um foro onde a autonomia da Autoridade Monetária fica em xeque. A inclusão de representantes do setor privado distorce o caráter de instituição pública do Conselho, pois envolve partes interessadas em decisões onde deve prevalecer exclusivamente o interesse público e o compromisso com a estabilidade da moeda.

46. A ampliação da representação governamental, por outro lado, tem distorcido o trabalho do CMN, tornando-o sensível a pressões advindas de outros integrantes do processo de decisão pública, nem sempre sintonizados com a função precípua da Autoridade Monetária, de defender a estabilidade da moeda.

47. Por isso, define-se uma nova composição do CMN, integrado pelos Ministros da Fazenda, do Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, e presidente do Banco Central. Com isso, assegura-se a compatibilidade das ações do Conselho com o objetivo de priorizar a gestão monetária e proteger o REAL das pressões políticas e econômicas que possam por em risco a estabilidade do padrão monetário do país.

Destaca-se ainda que a Medida Provisória nº 542⁴¹, de 30 de junho de 1994 foi reeditada doze vezes ao longo um ano, até a promulgação da Lei nº 9.069, de junho de 1995, lei chamada de “Lei do Real”.⁴²

Salienta-se, ainda, que até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001⁴³, as medidas provisórias – instrumentos com força de lei, adotado pelo

³⁹ FRANCO, G. H. B. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. Editora 34, 1999, p. 286

⁴⁰ BRASIL. Medida Provisória n. 542, de 30 de junho de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1994b. Disponível em

⁴¹ BRASIL. Medida Provisória n. 542, de 30 de junho de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1994b. Disponível em

⁴² As reedições foram:

Medida Provisória nº 566, de 29 de Julho de 1994.

Medida Provisória nº 596, de 26 de Agosto de 1994.

Medida Provisória nº 635, de 27 de Setembro de 1994.

Medida Provisória nº 681, de 27 de Outubro de 1994.

Medida Provisória nº 731, de 25 de Novembro de 1994.

Medida Provisória nº 785, de 23 de Dezembro de 1994.

Medida Provisória nº 851, de 20 de Janeiro de 1995.

Medida Provisória nº 911, de 21 de Fevereiro de 1995.

Medida Provisória nº 953, de 23 de Março de 1995.

Medida Provisória nº 978, de 20 de Abril de 1995.

Medida Provisória nº 1.004, de 19 de Maio de 1995.

Medida Provisória nº 1027, de 20 de Junho de 1995.

presidente da República, em casos de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional – podiam ser reeditadas indefinidamente e, conforme Palermo⁴⁴, cumpriu a função de centralizar o processo decisório (de condução do plano de estabilização econômica) e de excluir atores “indesejados” com o risco, porém, de atrito com o Congresso Nacional.

Conclusão

Ao se analisar o processo de expansão dos poderes do Legislativo no tocante à regulação do sistema financeiro e, conseqüentemente, à política monetária, oriundo da promulgação da Constituição, pode-se verificar o movimento de manutenção das atribuições e prerrogativas do CMN por meio de instrumentos infraconstitucionais ao longo de três anos, até a utilização de um dispositivo (previsão de lei complementar por meio de lei ordinária) inconstitucional para a manutenção, até a data atual, de um Conselho “técnico”. Com isso, em virtude de a lei complementar não ter sido sequer elaborada, mantém-se o poder de elaboração das políticas monetárias em um corpo técnico (burocrático), apesar da determinação contrária constante na Constituição Federal.

Após anos de anos de inflação, aumento da dívida externa e implantação de diversos planos de estabilização econômica – Planos Cruzado I e II, em 1986; Bresser, em 1987; Verão, em 1989; Collor I, em 1990 e Collor II, em 1991, planos que obtiveram êxito sobre a inflação por um curto período de tempo⁴⁵ – houve a implantação, a partir de 1994, do programa de estabilização econômica denominado “Plano Real”, por meio da Medida Provisória n° 542⁴⁶, de 30 de junho de 1994. Para a implantação com sucesso do Plano Real, houve a alteração da estrutura do CMN por meio dessa Medida Provisória com o objetivo de ter como seus membros apenas indivíduos do “corpo técnico” do Poder Executivo e comprometidos com interesse público e com a estabilidade da moeda (Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e Presidente do Banco Central). Para garantir esse “insulamento” do corpo técnico, o Poder Executivo utilizou um instrumento legal disponível para excluir o Poder Legislativo (pelo menos parcialmente) da concepção e execução da política monetária, a edição de treze medidas provisórias, durante um ano, de mesmo teor, para a manutenção dessa composição do Conselho, até a promulgação da Lei n° 9.069⁴⁷, de junho de 1995, lei chamada de “Lei do Real”, onde se estabelece, definitivamente, a sua composição (mantida até os dias atuais).

Portanto, à luz do trabalho de Peters⁴⁸, o Conselho Monetário Nacional, instituição responsável pela condução da política monetária (outra instituição) no Brasil, durante o processo de implantação do Plano Real, foi comandado por um corpo preponderantemente burocrático por meio da relação agência-grupo de

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.* Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

⁴⁴ PALERMO, V. “How to govern Brazil?” *The debate on political institutions and the policy-making process. Dados*, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

⁴⁵ FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real. Fundamentos, impactos e contradições.* Boitempo Editorial, 2000. pp. 82-83

⁴⁶ BRASIL. Medida Provisória n. 542, de 30 de junho de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1994b. Disponível em

⁴⁷ BRASIL. Lei n. 9.069, de 30 de junho de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1995g. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

⁴⁸ PETERS, *op. cit.*, 2002.

interesse denominada "Clientela". Nessa relação de clientela, o corpo técnico do Poder Executivo atuou para ser identificado, perante a sociedade e demais poderes, como a referência e o grupo legítimo para a condução da política monetária responsável pela estabilidade econômica no Brasil no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso utilizando, para isso, instrumentos técnicos, legais e políticos.

Referências Bibliográficas

- BACHA, C. J. C. *Entendendo a economia brasileira*. Alínea Editora, 2015.
- BRAGA, R. de J. *A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal frente à política de câmbio administrado: janeiro de 1995 a janeiro de 1999*. 2006. 186 f. Diss. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –Instituto de Ciência Política da UnB, Brasília, 2006.
- BANCO CENTRAL. *Histórico da composição do Conselho Monetário Nacional (CMN)*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/composi%C3%A7%C3%A3o_CMN.pdf> Acesso em: 12 jul. 2016
- BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jan. 1965. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 7.770, de 31 de maio de 1989. *Prorroga a vigência dos dispositivos que hajam atribuído ou delegado competência normativa aos órgãos que menciona e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jun. 1989a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 7892, de 24 de novembro de 1989. *Prorroga o prazo previsto no art. 1º da Lei nº 7.770, de 31 de maio de 1989*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 nov. 1989b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 8.056, de 28 de junho de 1990. *Prorroga a vigência dos dispositivos que hajam atribuído ou delegado competência normativa aos órgãos que menciona e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 1990a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 8.127, de 20 de dezembro de 1990. *Prorroga o prazo a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.056, de 28 de junho de 1990, e dá nova redação ao art. 33 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 1990b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 8.201, de 29 de junho de 1991. *Prorroga o prazo a que se refere o artigo 1º das Leis nºs 8.056, de 28 de junho de 1990, e nº 8.127, de 20 de dezembro de 1990*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 1991a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 8.392, de 30 de dezembro de 1991. *Prorroga o prazo a que se refere o artigo 1º das Leis nºs 8.056, de 28 de junho de 1990, e nº 8.127, de 20 de dezembro de 1990*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dezembro. 1991b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Exposição de Motivos n. 205, de 30 de junho de 1994. *Dispõe sobre a Medida Provisória n. 542 de 30 de junho de 1994*. Diário Oficial da União,

- Brasília, DF, 30 jun. 1994a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 542, de 30 de junho de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1994b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 566, de 29 de julho de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 1994c. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 596, de 26 de agosto de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 1994d. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 635, de 27 de setembro de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 1994e. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 681, de 27 de outubro de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 out. 1994f. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 731, de 25 de novembro de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 nov. 1994g. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 785, de 23 de dezembro de 1994. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1994h. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 851, de 20 de janeiro de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan. 1995a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 911, de 21 de fevereiro de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 fev. 1995b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 953, de 23 de março de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 mar. 1995c. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.

- BRASIL. Medida Provisória n. 978, de 20 de abril de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 abr. 1995d. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 1.004, de 19 de maio de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 mai. 1995e. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória n. 1.027, de 20 de junho de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 1995f. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 9.069, de 30 de junho de 1995. *Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1995g. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 Out. 2017.
- FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real. Fundamentos, impactos e contradições*. Boitempo Editorial, 2000.
- FRANCO, G. H. B. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. Editora 34, 1999.
- KISER, L. L.; OSTROM, E. The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. *Polycentric Games and Institutions*, v. 1, p. 56-88, 2000.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American political science review*, v. 78, n. 03, p. 734-749, 1984.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster, 2010.
- OREIRO, J. L; PAULA, L. F. de. *Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: teoria e experiência brasileira*. Editora FGV, 2009.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1998.
- PALERMO, V. "How to govern Brazil?" *The debate on political institutions and the policy-making process. Dados*, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- PASSOS, C. R. M; NOGAMI, O. *Princípios de Economia*. 4ª ed. Cengage Learning, 2012.
- PETERS, B. G. *Politics of bureaucracy*. Routledge, 2002.
- PETERS, B. G. "Institutional theory in political science: the new institutionalism". *Bloomsbury Publishing USA*, 2012.
- SCOTT, W. R.. *Institutions and organizations*. Sage, 2001.
- SOUZA, J. M. de. *Economia Brasileira*. Pearson, 2011.
- VASCONCELLOS, M. A. S. de. *Economia: micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos. Atlas*, 2015.