

Resenha

Instituições, Estado e Desenvolvimento

Institutions, state and development

 Alexandre Queiroz Guimarães¹

¹Professor da Escola de Governo-Fundação João Pinheiro e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Belo Horizonte, MG, Brasil.

E-mail: alexandre.queiroz@fjp.mg.gov.br

DOI: 10.1590/39034/2024

TAYLOR, Matthew. (2020). *Decadent Developmentalism: the political economy of democratic Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, Kindle edition.

1. Introdução: a relevância da abordagem institucional¹

A economia brasileira está estagnada há algumas décadas. O crescimento da renda per capita entre 1985 e 2017, por exemplo, foi de apenas 1,2% ao ano, quase três vezes menor do que o crescimento dos países de renda média mais alta. A produtividade total dos fatores a preços constantes foi, em 2014, 10,5% menor do que em 1985. Já a produtividade do trabalho cresceu apenas 0,7% ao ano após 1980 (Taylor, 2020). A situação não melhorou significativamente em anos recentes, sendo que apenas em 2023 o PIB per capita brasileiro recuperou o valor de 2013. Já a produtividade do trabalho se encontrava, ao fim de 2023, muito próxima ao nível pré-pandemia.

A contribuição de Taylor é abordar essa situação combinando elementos econômicos, políticos e institucionais. O Brasil, segundo a abordagem, se encontra em uma armadilha em que comportamentos e instituições explicam a incapacidade de superar o mau desempenho.

A abordagem dialoga com a literatura de variedades de capitalismo (*varieties of capitalism - voc*). Schneider (2013) descreve as economias hierárquicas de mercado (HMEs)

¹ Agradeço a Raimundo Leal Filho por ter me apresentado esta e outras importantes obras ao longo da nossa trajetória profissional. Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo financiamento e ao *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA) por ter me recebido durante o período em que trabalhei neste artigo.

Recebido em: 16/07/2024 | Aprovado em: 12/10/2024



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

por características como a forte presença de empresas multinacionais, a prevalência de grandes grupos empresariais familiares diversificados, mercado de trabalho segmentado e marcado por alta rotatividade e informalidade e o baixo grau de escolaridade e qualificação da força de trabalho. Trata-se de um capitalismo incapaz de competir tanto por meio da agilidade e da inovação radical, características das economias liberais de mercado, como por meio da qualificação de uma força de trabalho comprometida, como nas economias coordenadas de mercado.

As vantagens comparativas desse modelo estão centradas em abundância de recursos naturais, redes de distribuição e *marketing* e adaptação a setores de alta regulamentação. Constituem-se, por sua vez, armadilhas que prejudicam o desempenho. A primeira armadilha, referente à baixa qualificação, se dá porque as pessoas resistem em investir em qualificação devido à baixa demanda por trabalho, enquanto as empresas resistem em investir em nichos mais elaborados devido à escassez de mão-de-obra. A segunda se refere à falta de ação coletiva para o fortalecimento do sistema educacional, do treinamento e da inovação, uma vez que as vantagens comparativas não dependem disso. Prevalece um capitalismo de baixo dinamismo que falha em oferecer oportunidades para grande parte da população.

A principal contribuição de Taylor é ir além da análise centrada na firma, o ator central da abordagem *voc*. Taylor incorpora as variáveis macroeconômicas, o sistema financeiro, o sistema político, o papel da burocracia e os mecanismos de regulação e controle. Reforça, assim, a presença de outras armadilhas institucionais para entender a baixa qualidade do desempenho econômico.

O objetivo deste artigo é explorar as contribuições de Taylor (2020) para se pensar os desafios para o desenvolvimento brasileiro. Ao final, é feito um diálogo com a cúpula do G20 a ser realizada no Brasil em novembro de 2024, abordando questões relacionadas à agenda do desenvolvimento.

2. O desenvolvimentismo e o capitalismo hierárquico

Um ponto central do capitalismo brasileiro é o comprometimento com o desenvolvimentismo. Segundo Taylor (2020), a ideia de que a industrialização planejada pelo Estado pode levar ao desenvolvimento é mais forte do que em outros países. O pensamento neoliberal nunca foi predominante e a opinião pública tende a rejeitar a privatização e as outras reformas neoliberais.

O Consenso de Washington,² por exemplo, teve menor efeito no Brasil. Tarifas foram reduzidas, mas a estrutura de proteção continuou elevada. O aparato de política industrial continuou intacto e é adotado por diferentes governos. O Estado controla muitas empresas e é forte o papel dos bancos públicos, que contam com diversas fontes de financiamento (*funding*).³

Não obstante, o Brasil compartilha vários elementos do capitalismo latino-americano. Primeiro, as empresas se concentram em setores de baixa complexidade, intensivos em recursos naturais ou em trabalho pouco qualificado e distantes da fronteira do conhecimento. Há atraso em patentes e é baixa a demanda industrial por trabalho qualificado. Segundo, o mercado de trabalho é segmentado e marcado por um alto grau de informalidade.

² Termo usado para se referir ao receituário de políticas neoliberais propostas para os países latino-americanos no início da década de 1990.

³ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tinha, em 2006, ativos comparáveis ao Banco Mundial e equivalentes a três vezes os ativos do *Interamerican Development Bank*.

Terceiro, gasta-se muito em educação, mas com resultados ruins, como atestado pelos testes internacionais de proficiência.

O elemento hierárquico está muito presente. A legislação brasileira permite que as empresas emitam grande parte das ações sem direito a votos, o que preserva o controle dos proprietários. Há grande oligopolização em diversos setores e as grandes empresas têm maior acesso aos empréstimos, subsídios e *policy makers* do que as menores. Uma diferença com outros HMEs é que os grupos empresariais não são tão diversificados.

Diversas dificuldades acompanham a intervenção estatal, comprometendo a capacidade de o Estado liderar um projeto de desenvolvimento, o que se relaciona com a baixa capacidade de planejamento e controle. O desempenho é comprometido pela interferência do setor privado e das coalizões políticas, de forma que os incentivos não são acompanhados por exigências de maior produtividade ou competitividade.

3. Comércio exterior, distribuição de renda e macroeconomia

O modelo brasileiro apresenta várias dificuldades. A economia é muito fechada, sendo o comércio exterior muito menor do que o esperado para uma economia com proporções similares. Apesar de se situar entre a sétima e a décima maior economia, o Brasil era apenas o vigésimo quinto maior exportador. O fechamento se explica pela pressão por proteção frente à competição estrangeira. Segundo Taylor (2020), o Brasil tem a mais alta mediana das tarifas nominais do mundo, ao que se somam altas barreiras não tarifárias.

Outro resultado é uma distribuição de renda regressiva. Primeiro, porque a estrutura de mercado é oligopolista. Segundo, porque a estrutura tributária é regressiva, dada a capacidade de os grupos melhor posicionados obterem incentivos e impedirem uma reforma mais ampla. É muito difícil taxar os ricos e o capital, assim como reduzir as isenções da classe média alta. Como consequência, impostos sobre a renda e ativos somam apenas 25,4% da receita tributária, contra 39,6% da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

Ainda, os gastos são mal distribuídos visto que 35% dos benefícios da seguridade social vão para os 20% mais ricos e os servidores públicos tendem a receber aposentadorias bem maiores do que os profissionais do setor privado. Alguns servidores públicos recebem salários muito elevados. Os salários e benefícios recebidos pelos servidores públicos podem explicar até 24% da desigualdade.

O modelo também é marcado por fortes constrangimentos macroeconômicos. Após um difícil processo de estabilização, o controle da inflação se tornou prioridade. No entanto, a economia é muito indexada, exigindo vigilância contínua. Por sua vez, o contrato social definido na Constituição Federal de 1988 acarretou grande aumento dos gastos sociais do governo federal, que cresceram 0,35% ao ano por mais de duas décadas. Além disso, apenas 20% do orçamento é discricionário. O resultado são os constrangimentos fiscais e a queda na taxa de investimento público, que caiu de 7,8% do PIB na década de 1970 para 3,2% entre 2011 e 2017, situando-se em 2,61% em 2023. Isso se reflete nas deficiências de infraestrutura, colocando o Brasil entre as piores posições do *ranking* internacional. A isso se soma a baixa taxa de poupança, atribuída principalmente à poupança negativa do setor público e aos efeitos do sistema previdenciário. Consequentemente, a taxa de investimento é baixa e os governos não a têm conseguido elevar.

Enfim, a concentração bancária é grande. Os empréstimos, no entanto, não chegam a muitas empresas, em especial às menores. Em um *survey* do Banco Mundial, 55,5% das empresas apresentavam as finanças como o maior limite para os investimentos, contra 2,9% na China e 12% na Coreia do Sul. O *spread* e as taxas de juros de mercado são

elevados, o que amplia a pressão para manter o empréstimo público direcionado, que tem alto custo fiscal.

4. Sistema político, relação Estado-empresários e a burocracia

O sistema político, um dos pilares do modelo, é criticamente condicionado pelo sistema eleitoral que, marcado pela combinação entre presidencialismo e eleições proporcionais, resulta em um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo. Em 2016, por exemplo, o maior partido no Congresso Nacional tinha apenas 13% dos assentos.

Isso conduz a um presidencialismo de coalizão, em que outros partidos compõem o governo em troca de recursos e nomeações. Os espólios do executivo, alimentados pelo Estado Desenvolvimentista (DS), são decisivos para explicar o comportamento dos parlamentares. Assim, os aliados barganham e aprovam itens da agenda, mas não se comprometem com o sucesso do programa. Há dificuldades em aprovar mudanças substantivas, enquanto o número de arenas de deliberação faz com que as propostas passem deformadas pelo Congresso Nacional. Em síntese, há governabilidade, mas a um custo muito alto.⁴

Os estudos citados pelo autor indicam a grande capacidade que os grupos de interesses possuem de influenciar os legisladores. As doações empresariais de campanha, permitidas até 2015, facilitavam o acesso aos empréstimos e recursos públicos e o acompanhamento das emendas, protegendo os doadores da volatilidade política. As doações eram substanciais e as eleições muito caras. Por sua vez, são comuns as frentes parlamentares que defendem setores como o agronegócio e a indústria, com grande facilidade de levantar recursos.

Os mecanismos para conseguir apoio passam também pela corrupção, que conecta o DS ao presidencialismo de coalizão. As delações ligadas à “Operação Lava Jato” destrincharam a distribuição das nomeações políticas e as regras de pagamento das propinas nos contratos de empresas públicas, resultando no pagamento de bilhões de reais para as autoridades e partidos.

Tudo isso é acompanhado pela fragilidade dos mecanismos de *checks and balances*. Apenas 10% dos candidatos são eleitos com votos suficientes para preencher o quociente eleitoral, o que dificulta o monitoramento por parte dos eleitores. Além disso, o monitoramento interno ao sistema político tende a ser fraco, uma vez que os partidos em geral se beneficiam das práticas e o executivo não deseja transparência nas barganhas. O judiciário, segundo Taylor (2020), seria em parte conivente pela dificuldade de desafiar os dois outros poderes. E, enfim, os políticos são protegidos por um fórum privilegiado e raramente são punidos.

Tudo isso impacta a relação entre o Estado e os grupos empresariais. As empresas têm vários canais de acesso, tanto por meio de associações, como informalmente. Apesar das dificuldades do sistema corporativista, há associações muito ativas, como a Confederação Nacional da Indústria, que acompanha cuidadosamente a legislação e coordena parte da ação coletiva empresarial. A influência também se dá por meio da nomeação de representantes empresariais para cargos do executivo. O ponto é que a ação para obter contratos públicos e subsídios ocupa um grande espaço e tende a enfraquecer a ação voltada a objetivos mais amplos, como a melhoria no ambiente de negócios ou o fortalecimento da inovação. Os empresários, dado o acesso ao DS, têm pouco interesse em seu enfraquecimento.

⁴ 90% dos parlamentares concordam que o presidencialismo de coalizão se dá pela troca de favores.

Enfim, Taylor enfatiza o papel da burocracia, considerada uma das mais capacitadas do hemisfério sul. O autor oferece alguns exemplos de sucesso na implementação de mudanças setoriais. Segundo ele, os pontos de veto não impedem certa autonomia, mas tendem a bloquear propostas amplas e disruptivas. Assim, são significativas as dificuldades no caso de ações que envolvem a definição de prioridades, o direcionamento de recursos para aplicações efetivas e a imposição de perdas sobre grupos poderosos. Taylor chega a afirmar que a burocracia, ao melhorar o desempenho setorial, tende a contribuir para a resiliência do DS.

5. Impasses e possíveis direções

O sistema político é central para explicar tanto a ineficiência como a resiliência do modelo. Recursos são alocados para parlamentares protegerem firmas ineficientes, enquanto empresas usam redes de influência para obter acesso aos contratos públicos e ao tratamento regulatório privilegiado. Fica comprometida a adoção de um programa de longo prazo voltado a fortalecer o treinamento ou a inovação.

Há muitos exemplos de como essas características comprometem a adoção de uma política industrial coerente. No programa Brasil Maior do governo Rousseff, por exemplo, setores não inovadores receberam grande parte dos recursos. Inicialmente, apenas quatro setores tinham isenção na folha de salários, mas esse número aumentou para 56, em legislação que se tornou permanente. Já a política para o setor automobilístico é considerada mais uma resposta aos grupos de pressão do que um programa visando alcançar objetivos.

A despeito dos resultados ruins, as armadilhas institucionais deixam o país preso em um cenário pouco produtivo. Segundo o autor, o modelo poderia avançar em duas direções. A primeira seria em direção a um modelo desenvolvimentista que efetivamente funcione, o que poucos países conseguiram. Para isso, seria necessário reduzir o clientelismo, fortalecer a coordenação e introduzir mecanismos efetivos para monitorar as políticas. A segunda consistiria em mover na direção de um modelo liberal, abrindo a economia e reduzindo a regulamentação e a interferência estatal. Ambas as direções tenderiam a enfrentar fortes resistências.

6. Contribuições, críticas e sugestões

O livro oferece uma contribuição substancial para entender as dificuldades para o desenvolvimento brasileiro, mostrando como este debate precisa ir bem além de disputas sobre o grau de intervenção estatal. Além disso, mostra porque as estratégias na linha do DS asiático encontram os seus limites. Muitas críticas às fontes de distorção da economia estão corretas, visto que o fechamento da economia e a baixa inserção nos mercados globais, de fato, impactam negativamente na produtividade, de forma que o país ganharia com medidas para ampliar a competição, reduzir a regulação, simplificar o sistema tributário e melhorar a eficiência do gasto público.

Como uma crítica, acredito que o autor cede demasiadamente ao argumento de que na falta das instituições desenvolvimentistas o país estaria melhor. Vale um exemplo sobre o BNDES. Os estudos de correlação que mostram que os grupos que mais doavam em campanhas tinham mais acesso aos empréstimos não são conclusivos. Primeiro, porque as correlações podem ser espúrias; segundo, porque mesmo que as conexões políticas facilitem o acesso, o resultado precisa ser ponderado pelos outros impactos de uma instituição reconhecidamente meritocrática e qualificada. É preciso levar em consideração que, em muitos países, o crédito a longo prazo é uma falha de mercado. Teorias que partem

do pressuposto de que a ação do Estado é necessariamente voltada para o *rentseeking* falham em entender o funcionamento da instituição.

Outro ponto é que as reformas neoliberais na América Latina não foram bem-sucedidas, até porque, por serem mal desenhadas, priorizaram muito mais os interesses do capital internacional do que os requisitos para o desenvolvimento (Panizza, 2013). Muito do que foi reformado não trouxe os resultados prometidos. O processo de liberalização se ancorou em uma narrativa que depreciou enfiadamente os resultados do modelo de substituição de importações. O correto seria preservar os setores com potencial e enfrentar as demais deficiências da economia. Como aponta Palma (2011), a decisão de mudar radicalmente, algo feito apenas por governos em grandes dificuldades,⁵ resultou em altos ganhos para os grupos mais bem posicionados, sem que se tenha produzido as condições para a recuperação econômica. Importante destacar que os meandros do processo de liberalização passaram despercebidos de muitas análises econômicas, incapazes de incorporar as dimensões política e internacional.⁶

O desenvolvimentismo é muito forte no Brasil, mas isso não é evidência de que contribui para o atraso. O México tem uma participação do Estado no PIB muito inferior, mas é tão (ou mais) patrimonialista e clientelista. O México é também um exemplo de que a abertura comercial não é, isoladamente, uma panaceia. Em ambos os países, o problema central são as chamadas instituições extrativistas (Acemoglu e Robinson, 2012). Superá-las, o que não é trivial, significa alcançar boa parte do caminho para o desenvolvimento. Assim, não se pode desconsiderar que, em face das deficiências institucionais, o liberalismo pode representar apenas formas de os grupos mais bem posicionados ganharem às custas da sociedade.

Não há garantias de que a liberalização conduzirá ao desenvolvimento e tampouco há experiências internacionais que atestem esse movimento. Entre os países que mais avançaram nas últimas décadas, incluindo Coreia do Sul, Taiwan, China e Cingapura, entre outros em menor escala, nota-se enorme participação do Estado no apoio aos setores produtivos. Quando se olha para o atraso latino-americano, não se pode desconsiderar o papel das elites, sempre prontas a bloquear políticas que ameacem os seus privilégios (Palma, 2011).

Como argumenta Taylor (2020), não é possível prever como as mudanças irão ocorrer. Schneider (2013) considera que o caminho para a superação da armadilha da baixa qualificação se daria por meio de investimentos públicos em inovação e qualificação. Sugeriu a possibilidade de o Brasil caminhar nessa direção se escapasse dos efeitos da crise internacional e das consequências políticas, o que, como sabemos, não ocorreu. Após muitas deficiências entre 2003 e 2014, a política industrial foi retomada em 2023 com um novo enfoque. O governo vem procurando blindá-la e priorizá-la; se bem-sucedida, ela pode oferecer um caminho para fortalecer setores mais complexos, estimular a inovação e superar a armadilha da renda média. São muitos os desafios, mas há um caminho que demanda construção institucional e capacidade política, inclusive para atrair segmentos da classe empresarial interessados no desenvolvimento tecnológico.

Em novembro de 2024, realiza-se no Brasil a Cúpula do G20, com a definição de três temas prioritários: inclusão social e combate à fome; transição energética e desenvolvimento sustentável; e reforma das instituições de governança global. O primeiro tema é caro ao presidente Lula, que vem enfatizando em várias ocasiões a necessidade de lhe conferir maior prioridade. O segundo é inescapável em face da escalada dos desastres ambientais que vêm marcando diversas partes do planeta. Trata-se de um tema que abre enormes oportunidades para o Brasil, dada a matriz energética limpa, a abundância de rios e florestas

⁵ A analogia aqui é com a Rússia pós-URSS. Países que planejam a transição, como a China, optam por "cruzar o rio tateando as pedras".

⁶ Além disso, a forma como instituições financeiras vêm capturando o Estado nos países desenvolvidos, impedindo as reformas necessárias, é uma indicação de que a captura não é exclusividade dos países desenvolvimentistas.

e a riqueza da biodiversidade. Pode propiciar a atração de investimentos e direções para a reindustrialização e o avanço da inovação.

A agenda internacional é essencial, uma vez que uma arquitetura capaz de lidar com os temas relevantes tende a favorecer o desenvolvimento das nações. Há forte correlação entre o comércio internacional e o crescimento econômico; países emergentes e em desenvolvimento tendem a crescer mais, o que, na presença de condições adequadas, tende a puxar o crescimento de outros países. O ideal é que a crescente integração econômica tivesse sido acompanhada por avanços na capacidade de lidar com os temas de interesse comum, incluindo: regras cambiais, comerciais e financeiras; ações para a preservação do meio ambiente; regulação da migração internacional; enfrentamento do crime organizado; contenção das armas nucleares; e resolução de conflitos. No entanto, há muitas dificuldades para avançar nessa agenda, resultado das diferenças entre os países e dos diferentes estágios de desenvolvimento. Não por acaso foi historicamente favorecida quando países muito poderosos foram capazes de coordená-la. A situação atual é muito distinta, marcada pelo enfraquecimento dos Estados Unidos e por conflitos crescentes ao redor do globo.

O Brasil é um país continental e natural ator relevante na esfera internacional, além de ter um corpo diplomático de excelência. Tem muitas condições de contribuir em temas de alta prioridade e usar a política externa para apoiar a sua agenda de desenvolvimento. No entanto, precisa priorizar a agenda doméstica, assim como trabalhado neste artigo. Enquanto outros países se ajustam a uma economia de serviços e às oportunidades abertas por tecnologias disruptivas, o Brasil sofre com problemas velhos, incluindo produtividade estagnada, desindustrialização precoce, precariedade educacional, baixa capacidade de inovação e incapacidade de oferecer condições mínimas para a população. Sem enfrentar essas questões, o país tende a perder relevância, consolidando-se como provedor de *commodities* e recursos naturais para o desenvolvimento de outros países.

Bibliografia

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. (2012), *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Currency.
- PALMA, Gabriel. (2011), "Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms?" *Cambridge Working Papers in Economics*, n. 1030: <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>.
- PANIZZA, Francisco. (2013), *Contemporary Latin America: development and democracy beyond the Washington Consensus*. London: Zed Books.
- SCHNEIDER, Ben Ross. (2013), *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAYLOR, Matthew. (2020). *Decadent Developmentalism: the political economy of democratic Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, Kindle edition.