

Camila Castro Neves 5 de abr.

# Procura-se desenvolvimento: diagnóstico da política econômica brasileira

Camila Castro Neves

A busca pelo desenvolvimento econômico é uma corrida sem trajeto ou estratégia única. Os países subdesenvolvidos podem adotar modelos de nações com trajetórias exitosas de crescimento ou desenhos institucionais mais adequados às características do contexto local. Ainda, as ferramentas utilizadas podem visar a objetivos variados, se apoiar em diferentes ideologias e se modificar ao longo do tempo. O resultado dos modelos e estratégias dependerá de uma série de fatores, como o comportamento das instituições. A combinação desses elementos, de modo geral, costuma fornecer alguma explicação sobre os avanços e retrocessos das nações.

Em seu recente livro, Matthew Taylor propõe uma análise da trajetória brasileira focada na noção de estabilidade. O autor argumenta que o Brasil, desde a redemocratização em 1985, permanece no mesmo equilíbrio econômico subótimo. Reformas foram realizadas em várias áreas, como a criação do sistema único de saúde, a privatização de empresas estatais e a modernização regulatória em meados da década de 1990, além da criação de programas sociais. Contudo, ainda que em alguns casos as reformas tenham gerado mudanças, seus avanços não se acumularam e não foram capazes de gerar uma alteração significativa de paradigma.

O cenário é, na verdade, desanimador: o crescimento médio do PIB *per capita* brasileiro é inferior tanto ao de economias avançadas quanto ao das consideradas em desenvolvimento, e a perda de espaço no meio econômico é evidente. Embora exista considerável consenso a respeito do insucesso brasileiro, não houve mudança de rota: continuamos com um plano de ação muito semelhante ao de três décadas atrás. Nesse sentido, a agenda de reformas de 2021 discute temas que já faziam parte da pauta governamental no passado, como as reformas administrativa e tributária, além de um novo programa social.[1]

Taylor alerta que é necessário dar um passo atrás e compreender os fatores responsáveis pela paralisia do desenvolvimento brasileiro. Caso contrário, o Brasil seguiria fadado a sustentar padrões de crescimento abaixo da média. O desafio da obra é, então, fornecer um diagnóstico convincente para a questão.

Os pontos-chave desse diagnóstico são explanados logo no início do livro. O primeiro é o de que as permanências do caso brasileiro são explicadas pela resiliência de um modelo desenvolvimentista ao mesmo tempo influente e decadente.[2] Embora o tom provocativo da expressão possa inflamar

discordâncias políticas, a obra parece deixar claro que esse *déficit* não é um problema inerente ou mesmo exclusivo do desenvolvimentismo. Nesse sentido, o autor realiza uma reconstrução generosa sobre o estado desenvolvimentista e sugere que a ineficácia não pode ser explicada, isoladamente, pelas premissas ou ferramentas desse modelo.[3]

A continuidade lógica desse argumento é que o desenvolvimentismo decadente se mantém no Brasil em razão de complementariedades institucionais – noção ancorada na literatura de economia política comparada. Essas complementariedades têm efeito umas nas outras e se auto reforçam, criando uma estrutura de incentivos para que empresas e políticos busquem estratégias que são individualmente melhores, mas coletivamente subótimas. O resultado inclui formas distintas de relações público-privadas, envoltas em todo tipo de influência e interesse, que proporcionam um imbricamento entre poderes econômico e político.

Finalizado esse panorama geral da obra, essa resenha se divide em duas breves seções. A primeira apresenta o argumento central de Taylor sobre complementariedades institucionais no contexto brasileiro e ilumina as principais conexões traçadas pelo autor com a literatura pertinente. A segunda sessão analisa o argumento segundo o qual a decadência é uma questão de controle político.

## 1. As complementariedades institucionais no contexto brasileiro

A noção de complementariedades institucionais, ponto nodal do livro, remete à literatura das Variedades de Capitalismo (VoC) (Hall e Soskice, 2001). A tese central dessa abordagem pode ser apresentada a partir de um conjunto de proposições conectadas entre si. A primeira dessas afirma que o formato institucional de cada domínio econômico de um país está estritamente articulado ao formato vigente nos demais domínios, de modo que existe uma forte complementaridade. A segunda proposição indica que a performance das economias está associada a essa complementaridade e não apenas ao impacto de uma ou outra instituição considerada de forma isolada. Por fim, a última proposição afirma que, em razão da complementaridade institucional, é pouco provável que aconteça um movimento radical de convergência institucional.[4]

O livro expressa que a noção de complementaridade institucional se soma a ao menos duas outras abordagens comumente utilizadas para explicar a estabilidade institucional, tanto no Brasil como de forma mais ampla. A primeira delas se consubstancia nas análises de dependência de trajetória (ou *path dependence*) e a segunda consiste na literatura sobre grupos de interesse. Ao invés de descartar essas explicações, o autor reconhece que há pontos de convergência em relação à abordagem das complementariedades institucionais e destaca o “passo além” deste último argumento teórico.

O *path dependence* consiste na noção de que um caminho institucional, depois de adotado, passa a

gerar retornos crescentes e, assim, se torna difícil de ser abandonado, já que diversos mecanismos passam a reforçar a escolha inicial (Haydu, 1998; Mahoney, 2000; Pierson, 2000, 2004). Segundo o autor, a lógica da complementariedade institucional dá um passo além com relação à perspectiva teórica da dependência de trajetória porque aponta para a possibilidade de mudança e, dessa forma, contribui com a análise da durabilidade e efetividade das modificações propostas ou implementadas.

Já a perspectiva dos grupos de interesse exprime a noção de que as instituições atendem aos interesses de atores privados. Esses atores trabalhariam ativamente, então, para prevenir mudanças de regras institucionais que ameacem seus interesses. No Brasil, essa literatura é focada na captura de políticas públicas e no papel que jogadores e vetos exercem para impedir uma mudança significativa no sistema (Amnes, 2001; Stepan, 2000). Taylor considera que tal abordagem não oferece uma explicação satisfatória para os casos em que grupos de interesse mantêm poder mesmo após a ocorrência de uma reforma ou para as situações em que as reformas são realizadas e posteriormente reabsorvidas. Partindo dessa crítica, o livro se propõe a contemplar essas questões não consideradas pela abordagem dos grupos de interesse.

Passando para o caso específico do Brasil, o livro detalha os cinco domínios principais por meio dos quais as complementariedades institucionais tendem a sustentar o equilíbrio subótimo. São eles: (i) a macroeconomia do estado desenvolvimentista em um país de renda média; (ii) a organização das empresas brasileiras em uma economia de mercado hierárquica; (iii) o sistema político de presidencialismo de coalizão; (iv) o sistema de controles; e (v) a burocracia estatal autônoma. Essas dimensões poderiam ser interpretadas como elementos de variáveis padrão na economia política comparada,<sup>[5]</sup> mas o autor as desenvolve para distinguir as circunstâncias específicas do Brasil e oferecer uma crítica aplicada ao “desenvolvimentismo à brasileira”.<sup>[6]</sup>

O livro dedica um capítulo para cada uma dessas dimensões. Com abordagem metodológica plural, os capítulos apresentam uma gama de evidências e ricas descrições históricas a respeito da política econômica nacional. Assim, cada seção reúne estudos de casos e produções acadêmicas independentes umas das outras, jogando luz nas relações entre estudos em macroeconomia, microeconomia, sistema político brasileiro e as dinâmicas entre burocracia e controle. Os capítulos também buscam discutir como operam os incentivos criados conjuntamente por esses domínios na sociedade brasileira.

Para tanto, a obra se vale de abordagem interdisciplinar, incluindo contribuições da sociologia, do direito, da ciência política, da economia e da administração pública. Além disso, ao chamar a atenção para o papel das instituições no desenvolvimento nacional, Taylor estabelece pontes de diálogo com a literatura preexistente em nível global e na América Latina. A combinação dessas estratégias resulta na força maior da obra: o oferecimento de um quadro teórico robusto e um retrato bem construído de um conjunto perverso de incentivos para atores públicos e privados se

relacionarem de modo subótimo nas esferas política e econômica.

A abordagem é original e convincente quanto ao diagnóstico da trajetória de desenvolvimento brasileira. Mas as alternativas para o país sair desse ciclo de auto-reforço decadente são deixadas em aberto. Resta acompanhar como os próximos trabalhos do campo dialogarão com as complexas dimensões institucionais e redes de influência descritas no livro, bem como se a possibilidade de apresentar desenhos e discussões de soluções será explorada.

## **2. A decadência e o controle**

A análise do livro gira em torno de uma questão central: o ato de equilíbrio de um estado desenvolvimentista é, essencialmente, um exercício de controle político. Em outras palavras, estados desenvolvimentistas, para serem eficazes, precisam ter autonomia suficiente para desenhar, implementar e reavaliar estratégias e políticas, de forma a garantir aprendizado institucional e permitir correções (Evans, 1995). O controle político, enquanto exercício de supervisão e reavaliação constante, é de difícil calibração: se, por um lado, pouco controle pode gerar uma tentação de utilizar as ferramentas públicas para cumprir objetivos de política de curto-prazo, por outro lado, muito controle pode gerar paralisia decisória (Schapiro, 2016).

No capítulo 6 (Rendas, controle e reciprocidade), o livro expõe que o controle no Brasil é realizado de diversas formas. Na esfera econômica, utilizam-se incentivos fiscais e regras impostas pelas agências reguladoras. Já na esfera política, as principais ferramentas são os controles verticais – como eleições e supervisão pela sociedade civil – e os controles horizontais – categoria que inclui tanto órgãos da administração pública federal, como a Controladoria-Geral da União (CGU), e agências externas a essa estrutura, a exemplo do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Apesar da variedade de formas de controle do político, o diagnóstico do autor parece se manter constante: temos um controle fraco e pouco coordenado estrategicamente.

A avaliação do autor é cuidadosa, mas deixa parte do problema às margens do diagnóstico. Há considerável consenso a respeito da expansão do controle público desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tanto em termos quantitativos quanto em qualitativos (Arantes; Moreira, 2019). Órgãos de controle, por vezes se auto-atribuindo competências não previstas na legislação, ganharam protagonismo ao lado do Poder Executivo, de forma que se tornaram atores relevantes e com opiniões decisivas no desenvolvimento de políticas públicas. Além disso, as atividades de fiscalização e de sancionamento que esses órgãos exercem sobre servidores públicos tendem a ser vistas como desequilibradas e sujeitas a voluntarismos. A burocracia estatal sente medo e, nesse sentido, a paralisia decisória no poder público é hipótese que merece atenção (Marques Neto; Palma, 2015).

Afinal, estamos mesmo diante de um controle *fraco*, tal como argumenta o autor, ou o desafio maior é compreender e analisar esse controle que é, ao mesmo tempo, *excessivo* e *deficitário*? A burocracia estatal resistirá ao controle, ou os servidores estão sendo tão constrangidos a ponto de deixar seus receios afetarem a execução de políticas públicas e reformas incrementais? Como o controle pode afetar a burocracia e a execução de políticas públicas a longo prazo? A análise dessas questões será importante para entender os desdobramentos das dimensões institucionais nos próximos anos.

### Notas de Rodapé:

[1] O GLOBO. *Com reforma tributária empacada, deputados pedem extensão da desoneração de folha de pagamento*, 25.ago. 2021; FOLHA DE SÃO PAULO. *Guedes tem que mobilizar governo se quiser aprovar reforma administrativa, diz Lira*. 16/11/2021; BRASIL. *Governo Federal começa a pagar novo programa social nesta quarta-feira*. 17.nov. 2021.

[2] O conceito de desenvolvimentismo adotado no livro é: ideologia de superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização planejada e apoiada pelo Estado (BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, 1988).

[3] O desenho das conexões entre economia e política apresentado no livro desafia as periodizações tradicionais da história do País, que tendem a delimitar períodos neoliberais e desenvolvimentistas. O autor sugere que mesmo em períodos em que ferramentas neoliberais foram utilizadas, a exemplo da abertura do mercado e a privatização das empresas estatais nos anos 1990, essas teriam sido condicionadas pelas ideias e pela macroeconomia do Estado Desenvolvimentista.

[4] Para uma revisão da abordagem de VoC, ver: AMITRANO, Claudio Roberto. *Capitalismo, instituições e desenvolvimento: uma nota sobre a abordagem "Variedades de Capitalismo"*, 2011.

[5] Para essa perspectiva, ver: LANGEVIN, Mark S. Book review: *Decadent Developmentalism: the political economy of democratic Brazil*, 2021.

[6] Conforme exposto na introdução, o livro é "um estudo descarado de um único País. O estudo de um único País não é geralmente valorizado no campo da política comparativa, mas é necessário se quisermos dizer algo significativo sobre Países específicos, ou para fornecer uma análise detalhada (...)" (p. 23).

### Referências:

ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Revista do cesop*, São Paulo, v. 25, n.1, 2019. Disponível em: [https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniaao\\_publica/artigo/615](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniaao_publica/artigo/615). Acesso em: 06 dez. 2021.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRASIL. Governo Federal começa a pagar novo programa social nesta quarta-feira. *Governo Federal – Notícias*, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/11/governo-federal-comeca-a-pagar-novo-programa-social-nesta-quarta-feira-17>. Acesso em: 07 dez. 2021.

EVANS, Peter B. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

FOLHA DE SÃO PAULO. Guedes tem que mobilizar governo se quiser aprovar reforma administrativa, diz Lira. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/guedes-tem-que-mobilizar-governo-se-quiser-aprovar-reforma-administrativa-diz-lira.shtml>. Acesso em: 07 dez. 2021.

HALL, Peter; SOSKICE David. An introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P. A. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press, USA, 2001.

HAYDU, Jeffrey. Making use of the past: time periods as cases to compare and as sequences of problem solving. *American Journal of Sociology*, v. 104, p. 339–71, 1998.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, p. 507–48, 1995.

LANGEVIN, Mark S. Book Review: Decadent Developmentalism: the political Economy of democratic Brazil. *London School of Economics (LSE) Blog*, Londres, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/lsereviewofbooks/2021/01/25/book-review-decadent-developmentalism-the-political-economy-of-democratic-brazil-by-matthew-m-taylor/>. Acesso em: 07 dez. 2021.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo de; PALMA, Juliana Bonarcorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marco Augusto; PAGANI, Rodrigo (coord.). *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Fórum, 2015.

O GLOBO. Com reforma tributária empacada, deputados pedem extensão da desoneração de folha de pagamento. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 ago. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/com-reforma-tributaria-empacada-deputados-pedem-extensao-da-desoneracao-da-folha-de-pagamento-25169925>. Acesso em: 07 dez. 2021.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, p. 251–67, 2000.

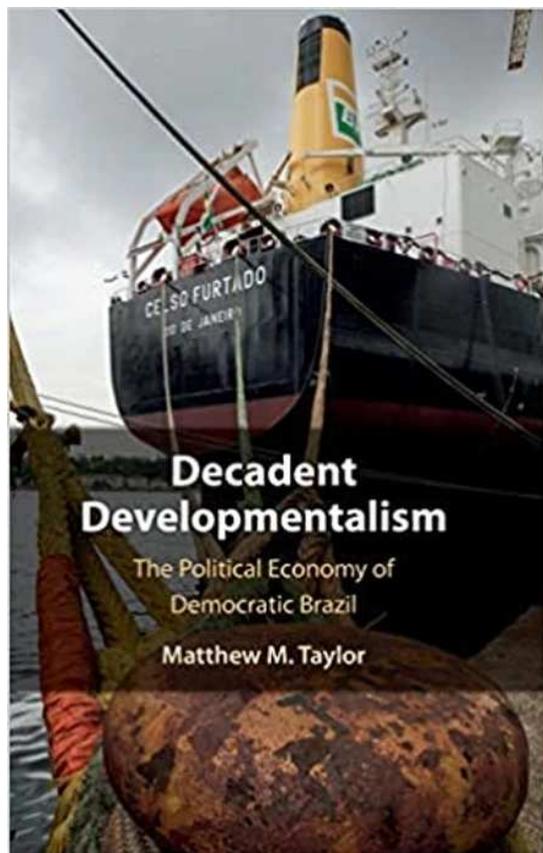
PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

ROBERTO AMITRANO, Claudio. Capitalismo, instituições e desenvolvimento: uma nota sobre a abordagem de “Variedades de Capitalismo”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 35., Caxambu, 2011. *Anais* [..]. Caxambu: ANPOCS, 2011. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt05-27/878-clauecapitalismo-instituicoes-e-desenvolvimento-uma-nota-sobre-a-abordagem-de-variedades-de-capitalismo/file>. Acesso em: 08 dez. 2021.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. *Revista Direito GV*, v. 12 n. 2, mai./ago. 2016.

STEPAN, Alfred. Brazil’s Decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? *Daedalus*, v. 129, p. 145–69, 2000.

TAYLOR, Matthew. *Decadent developmentalism: the political economy of democratic Brazil*. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press, 2020.



**Obra Resenhada:** TAYLOR, Matthew. *Decadent developmentalism: the political economy of democratic Brazil*. New York, NY: Cambridge University Press, 2020.

---

**Camila Castro Neves** é mestranda no programa de Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento da FGV Direito SP e possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2019).