

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 À GUIA DE CONCLUSÃO: BALANÇO CRÍTICO E NOTAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA DE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO APLICADO A POLÍTICAS PÚBLICAS
Autores(as)	Luís Carlos Garcia Magalhães
DOI	

Título do livro	INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E UMA AGENDA DE PESQUISAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Luís Carlos Garcia Magalhães Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	2
Série	Instituições e desenvolvimento no brasil
Cidade	Rio de janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-002-8
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

À GUIA DE CONCLUSÃO: BALANÇO CRÍTICO E NOTAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA DE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO APLICADO A POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Luís Carlos Garcia Magalhães²

1 INTRODUÇÃO

Se é correto que as instituições importam para o desenvolvimento nas suas múltiplas dimensões, como defende a imensa literatura econômica, de diferentes matrizes teóricas, então se pode eludir duas questões: *i*) quais são as formas e os canais por meio dos quais as instituições impactam o processo de desenvolvimento; e *ii*) qual a possibilidade de desenho e implementação de mudanças institucionais acelerarem esse processo. Os capítulos anteriores neste livro procuraram enfrentar essas duas questões.

A primeira questão implica em considerar diferentes recortes analíticos nos quais os fatores institucionais afetam o desenvolvimento. Esse aspecto envolve um enfoque macroeconômico – tradicional nos estudos de instituições e desenvolvimento – que trata do ambiente institucional³ mais geral, como também de níveis de análise meso e micro, que se preocupam em identificar os arranjos institucionais⁴ mais específicos, que afetam o desenvolvimento.

A identificação de fatores que atuam no nível macro, meso e microinstitucional leva à segunda questão, que trata da possibilidade de os ambientes e arranjos institucionais acelerarem o processo de desenvolvimento. Trata-se não apenas de afirmar razões teóricas e apontar evidências empíricas sobre a importância das instituições no desenvolvimento dos países que tiveram sucesso no seu processo de *catching up*, mas também de desenhar, por meio de políticas públicas, o ambiente

1. O autor agradece o incentivo e as sugestões de Maurício Saboya.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <luis.magalhaes@ipea.gov.br>.

3. O ambiente institucional é entendido aqui como o conjunto de regras formais e informais que regulam as relações econômicas, sociais, políticas mais gerais entre diferentes agentes e que fundamentam o funcionamento do sistema econômico, seguindo a definição clássica de North (1990). Para uma discussão mais aprofundada, ver Hodgson (2006) e Fiani (2013).

4. Do ponto de vista da abordagem desenvolvida neste capítulo, um arranjo institucional pode ser compreendido como um conjunto de regras particulares que regulam transações econômicas específicas entre agentes econômicos privados ou entre agentes privados e públicos. Mais informações em Pires e Gomide (2014, p. 13).

institucional e os arranjos institucionais específicos, com suas hierarquias e complementaridades, que podem acelerar a trajetória de *catching up* de um país.

Dessa forma, esse processo também aceita a relevância da relação entre instituições e desenvolvimento, o que implica uma expansão do escopo tradicional da elaboração e da avaliação das políticas públicas. Mesmo que as instituições sejam marcadas por singularidades históricas e trajetórias *path dependence*, que criam obstáculos às transformações institucionais, e mesmo que haja uma dificuldade conceitual e operacional de separar instituições, políticas públicas e organizações (Hodgson, 2006).

O objetivo deste capítulo final é fazer um balanço crítico das contribuições do livro *Instituições e desenvolvimento*, da perspectiva das duas questões aqui mencionadas. Desse balanço, procura-se sugerir linhas de pesquisas que subsidiem políticas públicas de mudança institucional e possibilitem acelerar o processo de *catching up*, e que, especialmente, essa aceleração tenha sustentabilidade e permanência temporal.

Assim, este capítulo está organizado da seguinte forma, fora esta introdução. A primeira seção é dedicada a uma avaliação da relação entre instituições, e ao crescimento e desenvolvimento no seu recorte macro, tendo em vista as contribuições de Claudio Roberto Amitrano e José Luis Oreiro (respectivamente, capítulos 1 e 2 deste livro). Esses autores tratam da teoria de crescimento e desenvolvimento econômico e sua relação com os aspectos institucionais para explicar os diferenciais de renda *per capita* entre países. Apresentam, além disso, modelos formais de extração pós-keynesiana que contribuem para identificar os fatores determinantes mediatos e imediatos do processo de desenvolvimento de um país, inclusive de natureza institucional. Dessa maneira, identificam fatores passíveis da intervenção de políticas públicas.

A terceira seção trata do papel dos instrumentos de planejamento e da governança orçamentária no processo de desenvolvimento. Adicionalmente, introduz a discussão da dimensão de combate às desigualdades nesse processo. O capítulo 3, de Paulo Kliass, analisa criticamente a evolução da institucionalização do planejamento e sua operacionalização orçamentária a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que criou o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O capítulo 4, de Leandro Couto, discute o PPA e sua governança orçamentária a partir da dinâmica dos atores da burocracia estatal no arranjo institucional do Estado brasileiro responsável pelo planejamento e orçamento. O capítulo 5, de Maurício Mota Saboya Pinheiro, discute a ampliação do conceito de desenvolvimento com a inclusão do combate às desigualdades a partir do conceito de desenvolvimento endógeno de Celso Furtado e a abordagem das capacidades humanas (ACH) de Amartya Sen.

A quarta seção trata dos arranjos institucionais e da governança regulatória. O capítulo 6, de autoria de Bruno Queiroz Cunha, aponta lacunas na governança regulatória chamada de modelo “oficial”. Esse modelo tem o objetivo primordial

de combater as falhas de mercado quando seus ganhos justificam os custos das falhas de governo. A proposta de governança regulatória defendida por Cunha considera que ela também pode se constituir em um instrumento de promoção do desenvolvimento. O capítulo 7, de Roberto Passos Nogueira, que fecha essa seção, discute a evolução do conceito de doença e sua aplicação ao diagnóstico da depressão, cujos indicadores de incidência têm crescido de forma expressiva. Nogueira aponta que os critérios de diagnósticos da depressão proporcionam uma medicalização excessiva de transtornos mentais classificados nessa categoria de patologias, o que exige repensar a regulação de medicamentos a partir dos protocolos clínicos de diagnósticos.

Por fim, a quinta seção discute os três últimos capítulos do livro e trata de temas que estão na pauta atual de políticas públicas. O capítulo 8, de Paulo de Tarso Linhares e Roberto Pires Messenberg, trata do federalismo fiscal vertical e horizontal, com ênfase no uso de instrumentos dos consórcios municipais. Os autores, por meio de evidências empíricas, demonstram que o uso de emendas parlamentares no Orçamento Geral da União (OGU) para transferência de recursos contemplou os municípios com menor indicadores de renda *per capita*. Tal resultado não deixa de ser surpreendente, pois esse instrumento de transferência de recursos combate as desigualdades regionais. Outro resultado obtido pelos autores é que a eficiência na execução de projetos de infraestrutura urbana depende de capacidades que são atributos intrínsecos dos municípios.

O capítulo 9, de Mauro Silva, trata da governança dos fundos de investimento, em particular do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS). Após uma discussão sobre o perfil da indústria, Silva aponta que, mesmo com todo o potencial de uso desse instrumento de financiamento da infraestrutura, as evidências sugerem o deslocamento desse *funding*, antes alocado do mercado de crédito, para o mercado de capitais – o que evidencia o reduzido impacto das operações do FI-FGTS.

O capítulo 10, de Maria Bernadete Gutierrez, que encerra este livro, trata da discussão de uma governança eficiente que permita acelerar a transição para a matriz energética com base em energia renovável de baixa emissão de carbono. Essa governança deve conciliar a expansão da oferta de energia com requisitos ambientais, o que impõe desafios significativos para a sua construção.

2 CRESCIMENTO, DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES: O QUE EXPLICA OS DIFERENCIAIS DE RENDA *PER CAPITA* E DE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO ENTRE OS PAÍSES

A moderna teoria de crescimento econômico pode ser datada pela publicação do trabalho pioneiro de Harrod (1939) e, posteriormente, de Domar (1946). Diretamente influenciados pelo pensamento econômico de John Maynard Keynes,

esses autores avançaram na elaboração de uma teoria de crescimento que incorporava o princípio da demanda efetiva não mais restrito ao curto prazo marshalliano, mas sim à análise de longo prazo, em que o estoque de capital, a população e as técnicas de produção se alterassem ao longo da trajetória de crescimento da economia, conforme Oreiro frisa no capítulo 2 deste livro.

O principal resultado do modelo de Harrod foi demonstrar que a taxa de crescimento de longo prazo de uma economia capitalista – sob a hipótese de oferta limitada de mão de obra – é determinada pela razão entre a taxa de poupança e a relação capital-produto. Essa taxa garantiria o ajuste entre o estoque de capital e a expansão da demanda, o que compatibilizaria as expectativas de lucros dos empresários com as decisões de investimento preteridas.

Entretanto, o modelo de Harrod apresenta dois problemas críticos:⁵ a taxa garantida (*warranted rate*) de crescimento é intrinsecamente instável, e essa instabilidade é cumulativa. A divergência em relação à taxa de crescimento observada não apresenta nenhum mecanismo autocorretivo em economias capitalistas, pois a propensão marginal a poupar e a relação capital-produto são variáveis exógenas e independentes.

Em particular, a relação capital-produto é resultado de decisões de investimento individuais dos empresários, que podem ou não realizar suas expectativas de lucros devido à divergência entre o produto esperado e o observado. Desse modo, somente uma feliz coincidência levaria a taxa de crescimento observada a ser idêntica à taxa garantida e, portanto, a economia apresentaria uma trajetória de crescimento balanceada de pleno emprego.

A resposta às limitações teóricas e empíricas do modelo de Harrod-Domar marca, em grande parte, a evolução da moderna teoria de crescimento e de desenvolvimento econômico. Essa evolução, com recortes analíticos específicos, e sua relação com instituições são tratadas nas contribuições de Amitrano e de Oreiro neste livro.

Uma linha evolutiva dos modelos Harrod-Domar é a dos modelos desenvolvidos por autores pós-keynesianos da Escola de Cambridge. Inicialmente, Oreiro foca nas contribuições de Kaldor (1955) e Pasinetti (1962), ligados à Escola de Cambridge, e de Verspagen (1993), economista com influência neoshumpeteriana, para desenvolver um modelo de crescimento aplicado a países industrializados que apresentam oferta limitada de mão de obra e algum grau de assimetria tecnológica entre si. Ou seja, existem diferenciais de produtividade de trabalho, haja vista que nem todos os países estão na fronteira tecnológica.

5. Conhecidos na literatura de crescimento como o primeiro e segundo problema de Harrod. Para uma discussão mais detalhada, ver a exposição de Jones (1979) e sua atualização em Hein (2017) e Oreiro (2016; 2018).

No modelo para economias industrializadas com assimetrias tecnológicas, a taxa de crescimento natural é dada pelas taxas de crescimento demográfico e de produtividade do trabalho. Introduce-se uma função de progresso técnico kaldoriana para explicar a evolução dessa produtividade. Em tal abordagem, o progresso técnico é determinado pela incorporação de novas máquinas e equipamentos; ou seja, a mudança tecnológica é “incorporada” no investimento em capital fixo. Desse modo, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho é uma função da taxa de crescimento do estoque de capital por trabalhador.

Uma implicação importante dessa abordagem é o papel central da indústria para o progresso técnico da economia e, portanto, para a elevação da produtividade do trabalho. Nesse setor operam economias de escala estáticas (escala das plantas) e dinâmicas (expansão da produção). Portanto, a existência de um setor industrial relevante é central para o crescimento da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, a ampliação da taxa de crescimento natural da economia.

A questão dos diferenciais de renda *per capita* entre países é explicada pela existência de hiatos tecnológicos em relação ao país líder. Paradoxalmente, a assimetria tecnológica entre nações – que aceita a hipótese kaldoriana de que o progresso técnico decorre basicamente do investimento em bens de capital – permite ao país seguidor, por meio da acumulação de capital,⁶ acelerar o aumento da produtividade do trabalho e, portanto, de sua taxa de crescimento natural. A superação do hiato tecnológico exige o investimento em máquinas e equipamentos, o que requer do país seguidor um nível mínimo de capacidade de absorção tecnológica.

Conforme frisa Oreiro, a função de progresso técnico kaldoriana apresenta um parâmetro que expressa o impacto da acumulação de capital na produtividade do trabalho. A capacidade de indução desse parâmetro dependeria, por sua vez, da dimensão do hiato tecnológico e da capacidade de absorção tecnológica pelo país seguidor. Ou seja, esse coeficiente reflete a capacidade de aprendizado de cada país em relação à fronteira tecnológica. Dada a capacidade de absorção tecnológica do país, se essa distância for muito grande, isso dificultará a capacidade de o país seguidor aproveitar os efeitos de “transbordamento” tecnológico do país líder, supondo que a tecnologia é um bem livre incorporado aos bens de capital.

Em razão da dimensão do hiato tecnológico e de capacidade de absorção de cada país, o parâmetro da função de progresso técnico associado à acumulação de capital produz diferentes taxas de produtividades do trabalho ao longo da trajetória de crescimento balanceado. Isso determina a divergência entre as taxas

6. Oreiro registra no capítulo 2 deste livro que essa ideia estava presente no trabalho de Gerschenscron (1962), um dos pioneiros da teoria do desenvolvimento econômico. Vale recuperar também a contribuição de Abramovitz (1986), que destaca que a incapacidade de um país desenvolver determinadas capacidades sociais para a absorção tecnológica poderia levar ao seu atraso (*falling behind*).

de crescimento entre países e, portanto, entre diferenciais de renda *per capita*. A convergência da renda *per capita* depende do “fechamento” do hiato tecnológico. Dessa forma, nesse modelo, a condição para o *catching up* é que a capacidade de aprendizado tecnológico seja maior que o hiato tecnológico que o país enfrenta.

Uma segunda classe de modelos discutida por Oreiro no capítulo 2 trata de países em processo de industrialização, com oferta infinitamente elástica de mão de obra, cuja referência é o trabalho de Lewis (1954). O crescimento nesses modelos é dirigido pela expansão da demanda autônoma. Não há restrição da oferta de fatores de produção, pois se expandem com o crescimento da economia no longo prazo. Na medida em que a oferta de trabalho é ilimitada, o problema de crescimento desses países se concentra na acumulação de capital.

O crescimento do estoque de capital, por seu turno, depende das expectativas de crescimento da demanda e do custo de oportunidade do capital. Por ser padrão nos modelos pós-keynesianos, esse custo é determinado pela criação de crédito pelo sistema bancário, não de uma poupança prévia. Logo, o investimento responde à taxa de expansão dos componentes autônomos da demanda, conforme prescreve o mecanismo do acelerador do investimento. O ajuste no mercado de bens não se dá por variações do grau de utilização da capacidade produtiva (modelos neokalekianos) ou da distribuição de renda entre salários e lucros no produto agregado (modelos de Cambridge), mas por meio de variações da razão entre a demanda autônoma e o estoque de capital.

Em uma pequena economia aberta que não emite moeda conversível, somente a exportação pode ser considerada componente autônomo da demanda no longo prazo. A razão disso é que se a taxa de crescimento do gasto do governo for maior que a das exportações, o crescimento da renda doméstica aumenta a absorção doméstica, o que leva a um *deficit* comercial crescente, cujo financiamento será insustentável. O resultado será uma crise de balança de pagamentos⁷ com efeito negativo na trajetória de crescimento da economia.

O crescimento puxado pelas exportações é discutido aqui por Oreiro quando apresenta o modelo Dixit-Thirlwall – a taxa de crescimento depende unicamente da taxa de expansão das exportações, considerada o único componente de demanda autônomo. Por sua vez, o desempenho das exportações é determinado pela competitividade do país e pelo crescimento da renda do resto mundo, uma variável exógena para cada país. Dessa forma, no modelo Dixit-Thirlwall, são os fatores domésticos que determinam as vantagens competitivas de um país no mercado internacional. Por sua vez, eles possibilitam ao país expandir suas exportações a

7. A restrição de balança de pagamentos ao crescimento decorre da diferença entre a elasticidade-renda das importações e das exportações e da deterioração dos termos de troca (hipótese Prebisch-Singer). Para uma discussão sobre essa restrição ao crescimento nos modelos de *balance-payments-constrained* (BOPC), ver Dutt (2003) e Blecker e Razmi (2010).

uma taxa maior que o resto do mundo e, assim, acelerar seu crescimento relativo no que se refere a outros países.

O primeiro conjunto dos fatores que afetam a competitividade das exportações no modelo Dixit-Thirlwall está ligado à determinação da taxa de câmbio real. Essa taxa é fixada pelo diferencial da taxa de inflação doméstica e internacional que, por sua vez, resulta da diferença entre a taxa de variação dos salários e a taxa de crescimento da produtividade. Portanto, dada a taxa de crescimento de produtividade do trabalho, se os salários nominais domésticos aumentarem (reduzirem) em relação ao resto do mundo, o resultado será uma perda (ganho) de competitividade em razão da apreciação (depreciação) da taxa de câmbio real. O resultado é uma queda (elevação) das exportações que afetará o ritmo de expansão da demanda autônoma, que, por seu turno, impactará a taxa de crescimento da economia.

No longo prazo, no entanto, a competitividade de um país decorre basicamente dos parâmetros estruturais da sua economia, denominados aqui por Oreiro de parâmetros da lei de Kaldor-Verdoorn (LKV).⁸ Eles são diretamente responsáveis pela velocidade do crescimento da produtividade do trabalho, pois refletem os efeitos das economias de escalas dinâmicas decorrentes do crescimento da produção. Por sua vez, essas economias dinâmicas estão associadas ao grau da participação da indústria na estrutura produtiva do país, o que também afetará o valor agregado de sua pauta de exportação.

Em suma, conforme um país se industrializa, o impacto dos parâmetros LKV, que captam as economias de escala dinâmicas, é positivo e crescente. Portanto, o grau de industrialização de um país em relação ao resto do mundo permite não só produzir com custos menores (competição via preços), como também exportar produtos com atributos singulares (competição via diferenciação) para mercados com maior elasticidade-renda das exportações. Essas condições estruturais da economia possibilitam ao país acelerar suas exportações e, assim, crescer em uma trajetória de *catching up*.⁹

Um resultado importante do modelo Dixit-Thirlwall é identificar as condições em que a taxa de crescimento é compatível com a restrição de balança de pagamentos – problema clássico para economias em processo de industrialização. Essas condições são enunciadas na chamada lei de Thirlwall, para a qual a taxa de crescimento compatível com o equilíbrio da balança de pagamento é igual à razão

8. A LKV estabelece uma causalidade entre a taxa de crescimento do produto e a taxa de crescimento da produtividade do trabalho.

9. Formalmente, a condição necessária e suficiente para a ocorrência do *catching-up* é que a soma da elasticidade-preço das exportações com a elasticidade-renda das exportações, multiplicada pela diferença entre os coeficientes de indução das economias de escala dinâmica da economia doméstica *vis-à-vis* ao “resto do mundo”, seja maior do que a recíproca do multiplicador das exportações. Mais informações em Oreiro (capítulo 2 deste livro).

entre a elasticidade-renda de exportações e a elasticidade-renda das importações multiplicada pela taxa de crescimento da renda internacional (Oreiro, 2016).

Portanto, a aceleração da taxa de crescimento de um país necessita que a sua elasticidade-renda de exportação se expanda a uma velocidade maior que a elasticidade-renda de importação. Caso contrário, esse país entrará em uma trajetória que desembocará em uma crise de balança de pagamentos que levará ao colapso da sua taxa de crescimento. A superação desse óbice requer que sua estrutura produtiva se torne industrializada de forma crescente, de forma a superar a especialização em produtos que tenham a natureza de *commodities*, pois são produtos sujeitos aos ciclos de preços do mercado internacional.

Dessa forma, o modelo Dixit-Thirlwall explica a desigualdade de renda *per capita* entre países em razão dos diferenciais de vantagens competitivas no mercado internacional. Essas vantagens determinam se o aumento da participação das suas exportações ocorrerá nos mercados internacionais com maior elasticidade-renda das exportações. Isso implica que esse país vai acelerar o crescimento da sua renda *per capita* em relação ao resto do mundo, pois suas exportações estarão se expandindo a uma taxa maior que a média dos países.

No longo prazo, essas vantagens estão diretamente associadas ao grau da participação da indústria na estrutura produtiva do país, pois a dimensão dessa participação impacta positivamente a exploração de economias de escala dinâmicas. Ou seja, o grau de industrialização permite não só a exportação de produtos de maior valor agregado como também eleva os impactos dos parâmetros LKV na produtividade do trabalho – e, conseqüentemente, na competitividade de suas exportações. Nesse modelo, o sucesso do processo *catching up* de um país retardatário está diretamente associado ao sucesso de sua industrialização.

Um ponto importante da contribuição de Oreiro neste livro é que os modelos apresentados para explicar diferenciais de renda *per capita* entre os países não incorporam diretamente a influência do ambiente institucional e dos arranjos institucionais, ou seja, as configurações que incentivam ou bloqueiam o processo de convergência. O autor pondera que os aspectos institucionais importam, mas são considerados causas últimas do crescimento econômico, conforme a classificação de fatores de crescimento proposta por Maddison (1988).

No entanto, o modelo de progresso técnico kaldoriano, apresentado por Oreiro, com assimetrias tecnológicas, indica um parâmetro de capacidade de aprendizado tecnológico. A absorção tecnológica dos países que não estão na fronteira, por seu turno, depende de atributos institucionais, como aponta a literatura de sistemas nacionais de inovações (Freeman e Soete, 1997). Dessa forma, a possibilidade de um país seguidor reduzir sua distância em relação à fronteira está diretamente ligada ao funcionamento eficiente dos arranjos institucionais que capacitem seu aprendizado tecnológico.

Nos modelos de crescimento puxados pela demanda autônoma com oferta ilimitada de mão de obra, também discutidos aqui por Oreiro, a aceleração da taxa de crescimento no longo prazo depende da criação de vantagens comparativas dinâmicas no mercado internacional. Nessa classe de modelos, os componentes autônomos da demanda, especialmente as exportações, são os determinantes da taxa natural de crescimento da economia. A diferença entre as taxas de crescimento entre países e, portanto, da sua renda *per capita* decorre basicamente da capacidade de expansão das exportações no longo prazo. Por sua vez, essa capacidade reflete os atributos da estrutura produtiva no que diz respeito à capacidade de explorar economias de escala dinâmicas e produzir bens com maior elasticidade-renda das exportações para o mercado internacional.

Essa é a maior restrição para o crescimento de países sem ou com reduzida base industrial. Conforme aceleram sua taxa de crescimento, também enfrentam maior restrição da elasticidade-renda de suas importações em relação às exportações. O resultado é que esses países se defrontam com um *deficit* comercial crescente que será insustentável. Assim, a baixa complexidade da estrutura produtiva de um país, diretamente ligada ao grau da participação da indústria, coloca uma barreira econômica para reduzir a distância da renda *per capita* em relação aos países desenvolvidos.

A superação dessa barreira exige desses países um esforço institucional contínuo de melhoria de suas capacidades estatais¹⁰ de formulação, execução, monitoramento e avaliação de política industrial, comercial, tecnológica e macroeconômica que produzam uma trajetória de *catching up*. Isso exige que os países seguidores (industrializados e com hiato tecnológico) ou retardatários (reduzida base industrial e oferta ilimitada de mão de obra) construam arranjos institucionais complementares entre si. Tais arranjos devem estar alinhados ao ambiente institucional geral a fim de possibilitar a eficácia dessas políticas e, dessa forma, acelerar o crescimento da sua renda *per capita*.

Do ponto de vista dos modelos discutidos por Oreiro no capítulo 2, trata-se de mudança do parâmetro de absorção tecnológica no modelo kaldoriano com hiato tecnológico, ou dos coeficientes da LKV no modelo puxado pelas exportações de Dixit-Thirlwall. São mudanças paramétricas em ambos os modelos, que expressam transformações estruturais da economia e remetem a mudanças no ambiente institucional, que resultariam na aceleração de sua trajetória de crescimento.

Em síntese, a transformação estrutural da economia requer ambiente e arranjos institucionais singulares – denominados aqui de instituições de *catching up* – que produzam e sustentem a melhoria de capacidades estatais para formulação, execução,

10. Para uma discussão da literatura do conceito de capacidades estatais, sua evolução e relação com instituições, ver Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014) e Pires e Gomide (2014).

monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, como aponta a extensa literatura sobre o Estado desenvolvimentista (Johnson, 1982; Amsden, 1989; 2001; Wade, 1990; Evans, 1995; Chang, 1999; Mazzucato, 2013; Bresser-Pereira, 2016). Ainda assim, a replicabilidade das instituições envolvidas nos processos de *catching up* bem-sucedidos é uma questão em aberto.

A relação entre instituições, transformação estrutural e suas implicações para o desenvolvimento¹¹ – que incorpora a discussão de atributos de Justiça, equidade e sustentabilidade ambiental no crescimento econômico – é um ponto central da contribuição de Amitrano no capítulo 1 deste livro. O autor aponta que a solução para as limitações do modelo de Harrod, mencionadas anteriormente, levou a teoria de crescimento a evoluir em dois grandes campos. O primeiro foi o modelo neoclássico de Solow-Swan. Nesse modelo, assumindo uma função de produção contínua, as relações capital-trabalho e capital-produto se ajustam aos fatores exógenos e fundamentais do crescimento, que são a taxa de expansão da força de trabalho e o progresso técnico. O outro desdobramento teórico foram os modelos pós-keynesianos da Escola de Cambridge, em que o ajuste da poupança às decisões de investimento é feito pela distribuição da renda entre lucros e salários, conforme já comentado.

Entretanto, salienta Amitrano, os modelos de crescimento neoclássicos e pós-keynesianos, que buscavam superar as insuficiências das contribuições de Harrod (1939) e Domar (1946), não conseguiam dar conta do problema de crescimento em países com renda *per capita* muito baixa, débil base industrial, reduzida produtividade do trabalho e rentabilidade do capital – e, ainda, oferta ilimitada de mão de obra. Esses modelos de crescimento não só tinham pouca capacidade de explicar o problema de crescimento desses países, como também não forneciam orientações para uma estratégia de política econômica que possibilitasse elevar a poupança, o estoque de capital, a produtividade e, conseqüentemente, a renda *per capita*.

Mais precisamente, Amitrano aponta quatro atributos que caracterizariam um país denominado subdesenvolvido: *i*) a existência de excedente de mão de obra; *ii*) elevadas externalidades dos investimentos privados; *iii*) exploração de retornos crescentes de escala com a industrialização; e *iv*) a presença de assimetrias¹² entre as nações desenvolvidas e as subdesenvolvidas no comércio internacional. No entanto, outros dois aspectos, de especial interesse para a atual discussão, seriam constitutivos dos países subdesenvolvidos” a fragilidade e a rarefação de suas instituições. Nesses

11. Amitrano faz uma minuciosa reconstrução da evolução das diferentes acepções do conceito de desenvolvimento na primeira parte do seu capítulo. Essa reconstrução mostra como essa noção se ampliou para além de sua dimensão econômica original. Ver também a contribuição de Pinheiro neste livro. Essa discussão é retomada com mais detalhes na próxima seção deste capítulo.

12. Essas assimetrias eram decorrentes da tendência de os termos de troca serem prejudiciais aos países “subdesenvolvidos” e das elasticidades-renda de suas importações serem maiores que as de suas exportações, como apontado anteriormente.

países, o próprio funcionamento do mercado na determinação de preços ficaria comprometido pelo ambiente institucional deficiente e incompleto.

As insuficiências dos modelos de crescimento neoclássicos e pós-keynesianos no entendimento de fenômenos econômicos típicos dos países subdesenvolvidos foram importantes para o surgimento da teoria do desenvolvimento econômico. As contribuições para esse campo da análise econômica congregaram economistas de formação diversa como, entre outros, Myrdal, Prebisch, Gerschenscron, Rosenstein-Rodan, Nurske, Singer, Hirschman, Lewis e Furtado.

Amitrano aponta um aspecto central da contribuição dos chamados pioneiros do desenvolvimento, que ajudava a unificar as abordagens adotadas por esses autores: a preocupação em identificar os óbices ao desenvolvimento e os componentes ausentes nos sistemas econômicos dos países subdesenvolvidos que os impediam de entrar em uma trajetória de *catching up*. A conclusão mais geral desses autores é que a superação dos obstáculos ao desenvolvimento somente ocorreria por meio de uma mudança estrutural de suas economias, o que possibilitaria acelerar o crescimento da sua renda *per capita* e, portanto, convergir para os padrões observados nos países desenvolvidos.

A importância da relação entre mudança estrutural e crescimento da renda *per capita* pode ser entendida por meio da decomposição do nível de produto e da produtividade do trabalho em uma economia com um setor moderno e outro atrasado. Os resultados apresentados por Amitrano mostram que o crescimento do produto pode resultar tanto do crescimento da produtividade do trabalho como da expansão da ocupação em ambos os setores. Por seu turno, o deslocamento de mão de obra para o setor moderno aumenta tanto o nível do produto desse setor e o produto agregado, quanto a produtividade agregada da economia.

Dessa forma, a mudança estrutural de uma economia subdesenvolvida associada ao processo de industrialização reduziria o setor de subsistência, a heterogeneidade da estrutura produtiva e os diferenciais de produtividade inter e intrassetoriais. A mudança estrutural promovida pela industrialização levaria esses países à superação dos baixos níveis de renda e melhoria das condições de vida da população. Entretanto, o processo de industrialização deve superar um conjunto de obstáculos que somente seriam ultrapassados pela intervenção de políticas econômicas formuladas e executadas pelo Estado.

Um dos óbices ao desenvolvimento é o problema do baixo investimento. A tendência de as economias subdesenvolvidas apresentarem reduzida acumulação de capital seria um obstáculo a mudanças estruturais. Por um lado, essa tendência resultaria da combinação de externalidade e retornos de escala dos investimentos, o que exigiria a coordenação do Estado para sua realização. Por outro lado, a concentração setorial de investimentos (*big push*) requer a sua complementaridade

nas cadeias produtivas, o que permitiria superar os estrangulamentos de oferta e demanda ao longo dessas cadeias.¹³ Essa complementariedade entre as decisões de investimento também determina a coordenação do Estado. Portanto, a transformação estrutural das economias subdesenvolvidas exige uma configuração institucional que possa gerir a capacidade estatal, entendida na sua dimensão técnico-administrativa e política,¹⁴ para coordenar investimentos públicos e privados.

A importância da mudança estrutural para o processo de *catching up* pode ser avaliada ainda por meio da relação entre a produtividade do trabalho, o estoque de capital e a sua produtividade, bem como as externalidades, os retornos crescentes de escala e a composição setorial da economia. Amitrano mostra que a composição setorial da economia impacta a dimensão e a taxa de crescimento da produtividade. Outro resultado é que a mudança estrutural – por meio do aumento do estoque de capital no setor moderno – também afeta o nível de produtividade e a taxa de crescimento. Do mesmo modo, o tamanho do mercado e seu índice de expansão por causa do efeito de escala e de aprendizagem impactam a magnitude e a taxa de crescimento da produtividade.

Por fim, os setores mais intensivos em capital impactam a produtividade por meio de: *i*) progresso técnico incorporado aos bens de capital; *ii*) pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos; *iii*) efeitos de encadeamentos para a frente e para trás nas cadeias produtivas; e *iv*) externalidades do incremento do estoque de capital nos setores mais modernos e seus transbordamentos tecnológicos para os setores mais atrasados.

Embora outros resultados possam ser derivados das decomposições da produtividade apresentadas pelo autor, o aspecto importante a ser salientado é que a mudança estrutural de uma economia subdesenvolvida se confunde com o aumento da indústria na sua composição setorial. Esse processo de industrialização exige capacidades estatais, técnicas e políticas que refletem atributos institucionais,¹⁵ os quais possibilitam remover os óbices ao desenvolvimento, particularmente a tendência ao baixo investimento, de forma a promover a mudança estrutural das economias atrasadas. Esses atributos são centrais para entender as razões pelas quais os países fracassam ou têm sucesso na superação da condição de subdesenvolvimento.

13. No entanto, a criação de desequilíbrios intersetoriais, na visão de Hirschman (1965), em razão da concentração do investimento, possibilita lucros extraordinários nos setores que apresentam altos *backward* e *forward linkages*. Esses lucros extraordinários, portanto, incentivam investimentos adicionais, conforme salienta Amitrano (capítulo 1). Nessa abordagem, o desenvolvimento econômico seria essencialmente um processo de desequilíbrios contínuos.

14. Para mais detalhes sobre as dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais, inclusive no caso brasileiro, ver Pires e Gomide (2018) e Gomide, Pereira e Machado (2018).

15. Entre os atributos institucionais mais diretamente ligados às capacidades estatais podem ser citados: o recrutamento meritocrático e a profissionalização da burocracia estatal; a capacidade de geração de receitas por meio da tributação para a oferta de bens públicos; a qualidade do sistema jurídico em promover o cumprimento de contratos; e a segurança para pessoas físicas e empresas. Para mais detalhes, ver Cingolani (2013, p. 14-27).

As instituições devem ser consideradas como fatores últimos, intermediários e imediatos do crescimento. São responsáveis pela: *i*) coordenação das decisões entre os agentes econômicos quando falha o sistema de preços; *ii*) produção, absorção e disseminação de conhecimento e tecnologia; *iii*) adequação dos custos e dos retornos sociais e privados do investimento; e, ainda, *iv*) redução da incerteza da atividade econômica, especialmente pelas decisões de investimento dos agentes privados.

A importância das instituições tem sido enfatizada no debate recente sobre crescimento e desenvolvimento econômico, segundo Amitrano. Na teoria econômica de crescimento neoclássica, essa incorporação ocorreu por meio das teses do legado colonial e do controle da violência.

A primeira tese tem evoluído para uma defesa mais rígida dos direitos de propriedade e das instituições de livre mercado como determinantes do processo de *catching up* de países atrasados. A segunda tese defende que a transição de arranjos institucionais de acesso restrito para arranjos de acesso aberto de controle da violência nas sociedades explicaria a convergência da renda *per capita* entre países. Os arranjos de acesso restrito limitam a maioria da população ao poder político; dessa forma, permitem às elites política e econômica a apropriação de renda, o que se torna um obstáculo ao crescimento econômico. Os arranjos de controle da violência abertos, no entanto, permitem o acesso de amplos setores da população às organizações políticas e econômicas, bem como ao sistema jurídico. Assim, garantem o cumprimento de contratos, de forma a criar condições de estabilidade econômica e social que possibilitem a aceleração do crescimento.

Em suma, a literatura neoclássica defende as seguintes relações entre instituições e desenvolvimento: *i*) a relação de causalidade é das instituições para o desenvolvimento; *ii*) as instituições de direitos de propriedade seriam centrais para o crescimento; e *iii*) as instituições liberais, com base no funcionamento dos mercados, são as mais apropriadas para acelerar o desenvolvimento.

Amitrano sugere uma qualificação no enfoque das instituições na teoria de crescimento neoclássica. Em um mundo em que as decisões são tomadas em condição de incerteza fundamental e os agentes têm racionalidade limitada, as instituições cumpririam funções informacionais e cognitivas na interação entre os agentes econômicos. Não se reduzem a simples regras do jogo, mas também devem ser pensadas, segundo Amitrano, no capítulo 1 deste livro, como “modelos mentais de interpretação ou, alternativamente, como modelos de comportamento e/ou pensamento socialmente compartilhados”. As instituições, antes de mais nada, seriam estruturas de interação social, em que mecanismos de sanção a determinados comportamentos coexistem com mecanismos de construção de padrões de interação e de tomada de decisões pelos agentes econômicos.

Outro ponto salientado por Amitrano é que as instituições conformam hierarquias e complementaridades entre si. Essas hierarquias e complementaridades de diferentes configurações institucionais, contingentes a cada país, afetam a determinação de variáveis econômicas centrais – como salários e lucros – para o regime de crescimento de um país, conforme enfatizado pela abordagem da economia política comparada. Desse modo, as diferentes esferas institucionais devem apresentar formas de interação que garantam a sua eficiência econômica, caso contrário reduziriam o desempenho econômico.

O aspecto importante do debate, levantado por Amitrano, é que não existe uma prescrição única do tipo de instituições que garantam o sucesso do *catching up* dos países atrasados. Esse resultado é corroborado pela fragilidade das evidências econométricas¹⁶ sobre a relação entre os tipos de instituições e o crescimento econômico. Ademais, instituições que garantem a eficiência alocativa não necessariamente garantem o crescimento econômico; isso implica crescimento do estoque de capital físico em determinados setores da economia, especialmente, na indústria ou no capital humano. A decisão de investimentos em bens de capital ou em ativos intangíveis depende essencialmente da relação risco/retorno esperado, não de algum índice de eficiência alocativa.

Trata-se, portanto, não de discutir a replicabilidade de instituições de países desenvolvidos como modelos de validade universal, mas sim identificar funções institucionais que garantam o processo de *catching up* das economias retardatárias. Amitrano, baseado em Rodrik e Subramanian (2003; 2009), sugere que essas funções institucionais devem permitir a criação de mercados; estabelecer a regulação das transações e sua estabilidade; e garantir a legitimidade social da economia de mercado. Portanto, o problema se desloca para a construção de instituições dentro das contingências históricas de cada país que cumpram as funções descritas anteriormente.

Entretanto, não ter uma prescrição única para o delineamento de instituições de *catching up* não implica relativizar sua centralidade para o processo de desenvolvimento. Amitrano apresenta um modelo neokaleckiano que mostra a importância dos atributos institucionais para a acumulação de capital e, portanto, para a convergência da renda *per capita* entre países. O modelo desenvolvido pelo autor permite explicitar o impacto no investimento do grau de utilização da capacidade produtiva, da margem de lucro e da taxa de juros, segundo os arranjos institucionais particulares de cada economia.

16. A fragilidade desses resultados estaria assentada em duas ordens de problemas: a subjetividade na construção de indicadores de qualidade institucional e do problema de endogeneidade das variáveis dos modelos econométricos estimados. De forma geral, os trabalhos empíricos sobre as relações de causalidade entre instituições e crescimento estariam sujeitos a não linearidade, não separabilidade e a não homogeneidade da amostra, conforme discute Amitrano neste livro (capítulo 1).

Os resultados do modelo desenvolvido pelo autor apontam que as políticas fiscal, monetária e cambial, e o arranjo institucional de formulação e execução da política macroeconômica teriam a função de estabilizar transações. Essas instituições possibilitam ancorar as expectativas e o estado de confiança dos agentes em relação ao retorno econômico do investimento, assim como o retorno efetivo durante o ciclo econômico. Da mesma forma, a magnitude e a estabilidade das margens de lucros das empresas não financeiras dependem das instituições de regulação da concorrência e de funcionamento dos mercados. Outro arranjo institucional importante diz respeito à regulação das relações salariais que afeta a determinação da taxa de lucro da economia por meio da distribuição funcional da renda. Por fim, as instituições de legitimação garantem a coesão social mediante as políticas de proteção social por meio dos sistemas previdenciários e de assistência à saúde, por exemplo.

Em suma, o ambiente e os arranjos institucionais, responsáveis pelas funções descritas acima, afetam diretamente as taxas de retorno do investimento e, conseqüentemente, a intensidade do processo de acumulação de capital. O investimento em capital fixo, principalmente na indústria, é central para a mudança estrutural. A configuração institucional, com suas complementariedades e hierarquias, é determinante para as decisões de investimento. Tal configuração vai incentivar ou bloquear a ocorrência de um acúmulo de capital com a mudança da estrutura econômica, tornando possível ao país retardatário entrar em uma trajetória de *catching up*.

Uma implicação importante do modelo desenvolvido por Amitrano é que os regimes de crescimento de um país podem apresentar regimes de demanda *profit led* ou *wage led* em razão das configurações de suas instituições estabilizadoras, reguladoras e legitimadoras. Essas instituições determinariam a sensibilidade do investimento às variações das margens de lucros em relação ao grau de utilização da capacidade das empresas. Desse modo, a configuração institucional teria um papel central para a intensidade do conflito distributivo em determinado país.¹⁷

Outro aspecto considerável enfatizado pelo autor é que o Estado tem um papel importante para o desenho das instituições estabilizadoras, reguladoras e legitimadoras, especialmente naqueles arranjos que incidem positivamente sobre a dinâmica de investimento do país retardatário. Desse modo, a formulação e execução de políticas de *catching up* dependem, por seu turno, da capacidade de o

17. Na hipótese de o regime de demanda ser *wage led*, o aumento do nível da utilização de capacidade, em razão do aumento da participação dos salários no produto, acelera a taxa de acumulação por meio do investimento em bens de capital. Dessa forma, o regime de acumulação da economia é também *wage led*. No caso de o regime de demanda ser *profit led*, o aumento da participação dos lucros na renda estimula o investimento em bens de capital. Assim, o regime de acumulação é também *profit led*. O regime de demanda que vai prevalecer na economia dependerá da sensibilidade do investimento ao nível de utilização de capacidade *vis-à-vis* a taxa de lucros das empresas. Para mais detalhes, ver Oreiro (2018, p. 219-226).

Estado construir uma configuração institucional que, de forma eficiente, cumpra aquelas funções.

Não se trata de replicar instituições de países que obtiveram sucesso no processo de convergência da renda *per capita*. É preciso desenhar instituições, dentro das contingências históricas do país e de formação dos seus estados nacionais, que cumpram as funções de estabilizar, regular e legitimar.

Entretanto, aceitando que o ambiente e os arranjos institucionais sejam contingentes a cada país, é importante ressaltar que diferentes configurações institucionais cumpram as funções descritas por Rodrik e Subramanian (2003; 2009). Isso não reduz a necessidade de o Estado construir instituições eficientes para a convergência da renda *per capita*, mas exige, no fim das contas, um esforço mais amplo de planejamento dos ambientes e arranjos institucionais em cada país.

O desafio que se coloca para os Estados nacionais dos países retardatários que apresentam normalmente maior *deficit* institucional é exatamente aquele do tipo que requer maior esforço de construção institucional. O problema da replicabilidade das instituições se transfere para a presença ou não de capacidades estatais para a construção de instituições de *catching up*. Em outras palavras, é preciso haver capacidades estatais para produzir capacidades estatais.

Em suma, as contribuições de Oreiro e Amitrano apontam diversos aspectos para o debate das relações entre instituições e desenvolvimento. Eles procuram identificar em quais fatores do desenvolvimento, de acordo com os modelos teóricos analisados, incidem as configurações institucionais.

O modelo de hiato tecnológico, discutido na contribuição de Oreiro, sugere que a capacidade de absorção e disseminação de tecnologia apresenta implicitamente aspectos institucionais. A redução de hiato tecnológico depende de arranjos institucionais que tornem mais eficiente a absorção e a disseminação do progresso técnico na estrutura produtiva.

Nos modelos com oferta ilimitada de força de trabalho e puxada pela demanda, também apresentados pelo autor, a mudança estrutural é implícita aos parâmetros LKV, que afetam a produtividade do trabalho e, portanto, a competitividade internacional do país. A taxa de crescimento da economia vai depender da aceleração do crescimento das exportações, o que implica a oferta de produtos de maior elasticidade-renda nos mercados internacionais. Arranjos institucionais de incentivo ao investimento na indústria, portanto, afetariam positivamente os parâmetros LKV com impacto positivo nas exportações.

O capítulo de Amitrano aponta que a acumulação de capital de uma economia vai depender dos arranjos institucionais das políticas fiscais e monetárias e de outras políticas macroeconômicas. Ademais, as instituições têm relevância no

processo de formação das expectativas e do seu estado de confiança. Os arranjos institucionais também afetariam as margens de lucro das empresas, a dinâmica do progresso técnico e a estabilidade das variáveis paramétricas dos determinantes do investimento em uma economia.

A mudança estrutural, necessária para a trajetória de *catching up* de um país retardatário, depende da acumulação de capital, particularmente no setor industrial. O sucesso desse processo de acumulação será afetado por sua configuração institucional. O ambiente e os arranjos institucionais são fatores últimos, intermediários e próximos do desenvolvimento econômico e social – portanto, objetos de políticas públicas.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS, CAPACIDADES ESTATAIS E MÚLTIPLAS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO: OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO CASO BRASILEIRO

Como foi visto nos dois capítulos iniciais deste livro, o processo de *catching up* de um país retardatário está associado à mudança da sua estrutura produtiva por meio da elevada participação do setor industrial. Essa mudança estrutural viabiliza o aumento da produtividade do trabalho em razão do progresso técnico incorporado ao investimento em bens de capital. Simultaneamente, a transformação estrutural leva a uma crescente sofisticação produtiva com a transferência de mão de obra dos setores de baixa produtividade para setores de maior valor adicionado por trabalhador. A convergência da renda *per capita* com países desenvolvidos decorre, em grande parte, da dinâmica de industrialização do país retardatário e da crescente sofisticação de sua estrutura produtiva.¹⁸

Nesse sentido, o planejamento e a gestão orçamentária devem ser compreendidos como instrumentos importantes dos quais o Estado-nação deve lançar mão para racionalizar e dar eficácia às políticas de desenvolvimento. Tais políticas são entendidas em sentido mais amplo que sua dimensão estritamente econômica, conforme será discutido mais adiante nesta seção. De outro ângulo, o planejamento e a gestão orçamentária podem ser vistos como uma capacidade estatal importante para coordenar, executar e avaliar políticas de *catching up*. Esses instrumentos, por seu turno, dependem de um arranjo institucional específico que possibilite a produção dessas capacidades do ponto de vista técnico-administrativo e político.

18. Deve ser observado que pressupõe-se que a transição para uma economia com maior participação de serviços sofisticados e intensivos em tecnologia, simultaneamente com a redução do peso da indústria, como observado em países desenvolvidos, seja possível porque esses países passaram por uma etapa em que a indústria foi importante na estrutura produtiva. Mesmo se for possível o aumento da participação de serviços de alta produtividade com uma situação de desindustrialização prematura, não há indicações de que esse tipo de desenvolvimento consiga absorver grandes contingentes de mão de obra. Para mais detalhes, ver Atolia *et al.* (2018).

O capítulo 3, de Paulo Kliass, que abre o segundo eixo temático do livro – planejamento e gestão orçamentária –, apresenta um breve histórico do planejamento no Brasil que perpassa governos de orientação político-ideológico bastante distintos, a partir dos anos 1940, assim como a sua relação com o cenário político e econômico internacional. Essa recuperação histórica permite ao autor contextualizar a configuração institucional advinda da CF/1988, que incidiu sobre os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária no âmbito do governo federal.

A CF/1988, no art. 43, faz referência explícita a que os planos regionais de desenvolvimento e redução de desigualdades regionais integrarão os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2016). O art. 174, no seu parágrafo primeiro, reforça o comando constitucional anterior na medida em que remete à lei ordinária as diretrizes e bases do planejamento regional e dos planos nacionais de desenvolvimento. O marco institucional do planejamento se complementa com o art. 165, pelo qual a ação governamental federal obedecerá ao PPA, à LDO e à LOA. Essa última lei compreende o orçamento fiscal e os investimentos tanto das empresas estatais quanto de seguridade social, que trata das áreas de saúde, previdência social e assistência social.

Uma lei complementar também é prevista pela CF/1988, que regularia as disposições relativas ao exercício financeiro, à vigência, aos prazos, à elaboração e à organização da LOA, da LDO e do PPA. Entretanto, aponta o autor, após mais de três décadas após a promulgação da CF/1988, essa lei complementar não foi votada. A incompletude no marco legal dos instrumentos de planejamento – particularmente, o PPA – e sua falta de integração com o processo orçamentário têm resultado em um limitado impacto para o desenvolvimento do país.

Kliass aponta ainda que, na ausência de um conjunto de normas que defina o escopo, a organização e a metodologia do PPA, esse instrumento de planejamento tem sido produzido com base em normas internas ou decretos governamentais, que se alteram com frequência. Essa volatilidade institucional, avalia o autor, teria sido responsável por diferentes formatos de PPA desde 1991. As diretrizes muito gerais da Carta Constitucional seriam insuficientes para garantir uma padronização do PPA, mas também teriam sido precárias para garantir que esse instrumento, por meio da LDO, efetivamente orientasse a LOA.

A fragilidade do arranjo institucional do planejamento do Estado brasileiro resulta na concentração dos instrumentos legais, previstos na Constituição, em seu papel orçamentário, esvaziando seu conteúdo normativo do ponto de vista de uma estratégia de desenvolvimento para o país. O PPA, por sua vez, não cumpriria a função de peça-chave do arranjo institucional do planejamento e de gestão orçamentária nacional. Esse arranjo seria incompleto, como se pode depreender da variabilidade dos atributos substantivos e metodológicos dos diferentes PPAs desde sua implementação.

Dessa forma, o PPA é basicamente um instrumento que caberia atender determinações legais emanadas do texto constitucional, com pouco efeito prático na orientação da governança orçamentária da administração pública federal.

Esse diagnóstico é compartilhado por Leandro Freitas Couto (capítulo 4), que aprofunda a discussão das limitações do arranjo institucional do planejamento e de governança orçamentária decorrentes da promulgação da Carta de 1988. As diretrizes constitucionais não teriam sido suficientes para garantir a estabilidade e eficácia do planejamento e sua governança orçamentária. Desse modo, a questão que o autor procura responder é se o PPA foi um instrumento relevante para a governança orçamentária¹⁹ conforme estabelecia o desenho da CF/1988.

A metodologia proposta pelo autor incorpora um aspecto muitas vezes esquecido na abordagem dos arranjos institucionais: a dimensão dos atores no processo de implementação de políticas públicas. Nesse caso específico, é entender como os diversos atores relevantes incidem nos processos de planejamento e de governança orçamentária previstos no texto constitucional: PPA, LDO e LOA. O enfoque utilizado por Couto, a partir dos trabalhos de Wildavsky (1964) e Good (2014), propõe uma tipologia de atores segundo sua ação na governança orçamentária.

O primeiro grupo de atores seria o dos guardiões, delegados pelo núcleo de governo, com a responsabilidade sobre a gestão fiscal e de coordenação do processo alocativo. O segundo grupo seria o dos gastadores, responsáveis pela efetiva alocação e implementação das políticas públicas. No grupo de gastadores, poderia ser discriminado um subgrupo de definidores de prioridades, que teria a competência de execução das prioridades de governo. O último grupo de atores seria o que pode ser chamado de controladores, representando os órgãos de controle, internos e externos, as instituições fiscais independentes (IFI), a sociedade civil organizada, o Poder Legislativo e a imprensa especializada.

A análise da evolução dos PPAs, por Couto, mostra que o arranjo institucional da governança orçamentária é uma arena de disputa e cooperação entre os atores classificados como guardiões, gastadores (priorizadores) e controladores. A interação entre os diferentes atores é fator que condiciona a gestão orçamentária e, portanto, incide sobre a eficácia do PPA como instrumento de uma estratégia de desenvolvimento para o país.

19. Leandro Couto, no capítulo 3 deste livro, define a governança orçamentária como “processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados. A governança orçamentária compreende essas relações, por meio de regras formais e informais, que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos”.

A ação dos diferentes grupos de atores na governança orçamentária seria pautada pelo arranjo institucional de elaboração, execução, monitoramento e avaliação do PPA, LDO e LOA. Esse arranjo institucional de planejamento e de orçamento federal (SPOF) foi instituído pela Lei nº 10.180, 6 de fevereiro de 2001. Nesse espaço, ocorreriam as estratégias de cooperação e conflito entre os diferentes autores, tendo como eixo o equilíbrio fiscal e as decisões alocativas com efeito na execução de políticas públicas, o que afeta diretamente a capacidade estatal de execução das políticas de *catching up*.

No caso brasileiro, o PPA teria o papel de projetar um conjunto de ações prioritárias de governo por meio da execução de políticas públicas. Cada uma destas teria uma gestão específica, com determinado orçamento e cronograma de desembolso financeiro. Entretanto, segundo Couto, a experiência dos PPAs foi restrita. Isso pode ser visto nos avanços e dificuldades do PPA 2003/2007 de cumprir as dimensões estratégicas de desenvolvimento. Essa estratégia estava baseada em dois eixos: inclusão social com desconcentração de renda, conjuntamente com o crescimento do produto e do emprego, ambientalmente sustentável e redutor das disparidades regionais e da vulnerabilidade externa.

No entanto, frisa o autor, a dimensão estratégica do PPA 2003/2007 teria que resolver inicialmente duas questões. A primeira seria como transferir os ganhos de produtividade para os rendimentos dos trabalhadores. A outra dizia respeito à necessidade de acelerar o investimento produtivo em um cenário com restrição externa e com diferentes óbices para a expansão da atividade produtiva – por exemplo, a insuficiência de infraestrutura e taxa de juros básica da economia estruturalmente elevada.

A solução da primeira questão implicaria estruturar um conjunto de políticas sociais que elevassem o poder aquisitivo da população por meio da transmissão dos ganhos de produtividade aos salários, o que requer um mercado de trabalho com baixa taxa de desemprego. Isso seria complementado por políticas de incentivos à agricultura familiar, e programas de transferência de renda, assistência social e valorização do salário mínimo, entre outros.

A segunda questão colocava a necessidade de políticas que incentivassem o investimento na ampliação e modernização da capacidade produtiva, na inovação, nas exportações e na coordenação do investimento produtivo. A ampliação de capacidade com o aumento de ganhos de produtividade permitiria o crescimento do mercado de consumo de massas, que seria atendido pela oferta doméstica. Ademais, o esforço de exportação, derivado da ampliação da oferta doméstica, afastaria a restrição externa como um óbice ao desenvolvimento de longo prazo.

Couto mostra também que ocorreu o aumento dos recursos orçamentários destinados a políticas sociais, por meio do orçamento designado ao Fundo Nacional

de Assistência Social (FNAS) no PPA 2003/2007. Ocorreu igualmente o crescimento dos recursos orçamentários destinados à indústria, conforme valores alocados no Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). Assim, a governança orçamentária estaria relativamente alinhada aos objetivos estratégicos do PPA 2003/2007. Entretanto, observa o autor, não se pode subestimar a vulnerabilidade do PPA em relação a sua governança orçamentária. Por exemplo, há dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que criam rigidez orçamentária e limitam a dimensão estratégica do plano. Essas restrições se fizeram presentes no PPA 2003/2207.

Em síntese, o PPA teria limitações importantes para se constituir um instrumento de estratégia de desenvolvimento, pois não somente as reduzidas orientações constitucionais para definir o conteúdo e a metodologia de elaboração do PPA seriam responsáveis por seu reduzido impacto como instrumento de planejamento do desenvolvimento. Couto agrega outros fatores à dimensão da governança orçamentária como redutores da eficácia do PPA. Essa governança se traduz em um arranjo institucional dotado de dispositivos orçamentários que restringem as decisões alocativas da dimensão estratégica do plano.

Nesse sentido, os instrumentos de planejamento e de gestão orçamentária apresentariam uma reduzida capacidade estatal de incentivar as decisões de investimento privado e sua coordenação com o investimento público. É algo que limitaria o efeito desses instrumentos na mudança estrutural, necessária para a convergência da renda *per capita* brasileira aos patamares dos países desenvolvidos. Isso não se faria sentir somente no aspecto econômico do processo de desenvolvimento, mas também em suas outras dimensões, como o combate às desigualdades, tema do capítulo 5, de autoria de Maurício Saboya Pinheiro.

A contribuição de Pinheiro, que finaliza o grupo temático de planejamento do livro, aborda o papel das instituições no combate das desigualdades. Para tanto, o autor enfoca dois aspectos importantes da questão: sua relação com o desenvolvimento, segundo a contribuição de Celso Furtado, e sua conceituação a partir do enfoque das capacidades humanas de Amartya Sen. A partir dos aportes desses autores, Pinheiro analisa o tratamento das desigualdades nos diversos PPAs.

O problema da desigualdade tem uma longa tradição da teoria do desenvolvimento,²⁰ especialmente no que se refere ao problema de a desigualdade de renda constituir ou não um obstáculo ao processo de desenvolvimento econômico. Kuznets (1959) argumenta que nos níveis iniciais de desenvolvimento a desigualdade deve aumentar, pois a renda *per capita* da população urbana é maior que a da rural por causa dos diferenciais de produtividade entre os dois setores. Nessa etapa inicial,

20. Para uma discussão da questão da desigualdade de renda na teoria de desenvolvimento e suas extensões, ver Ros (2001, p. 264-302).

a elevação da desigualdade seria funcional para o processo de desenvolvimento porque incentivaria a formação de poupança do país atrasado.

Furtado, entretanto, aponta que a desigualdade de renda impõe uma restrição ao processo de desenvolvimento. Uma das formas pelas quais a desigualdade se manifesta como um óbice para esse processo decorre da natureza da industrialização do país retardatário, em condições de dependência tecnológica. As plantas industriais apresentam escalas de produção típicas de mercados de países desenvolvidos com tecnologia poupadora de mão de obra. Isso reduz o ritmo de expansão do setor de maior produtividade do país retardatário, o que afeta a redução da desigualdade de renda. Ou seja, os padrões de consumo derivados da industrialização periférica – com tecnologia poupadora de trabalho – alcançam somente uma fração da população, o que agrava a desigualdade de renda e incentiva a sua sistemática reprodução estrutural. Esse modelo de industrialização só teria capacidade de integrar parcela restrita da população do país retardatário.

Dessa forma, as sociedades periféricas seriam marcadas por uma heterogeneidade estrutural de natureza socioeconômica e tecnológica, e uma dependência cultural ligada à adoção do estilo de vida dos países desenvolvidos, principalmente no que tange à pauta de consumo. A proposta de Furtado é que o processo de desenvolvimento dos países periféricos deve ser endógeno, garantindo sua autonomia. Para isso, é necessário que tal processo esteja apoiado pela construção de identidade cultural da sociedade periférica, especialmente naqueles setores excluídos. Essa identidade cultural teria uma dimensão sociopolítica na qual se incluem os arranjos institucionais responsáveis pela transformação em ação coletiva das intenções e preferências dos cidadãos.

Somente o desenvolvimento endógeno teria capacidade de reduzir as desigualdades das sociedades periféricas por meio da sua homogeneização estrutural, que deve atender de forma apropriada o fornecimento de bens materiais e culturais para a população. Essa homogeneização teria como base a aceleração do processo de acumulação no país retardatário em relação à oferta de trabalho. Isso reforça o poder de barganha dos trabalhadores e, portanto, possibilita aumentar sua participação na renda nacional.²¹ O resultado seria o crescimento da economia com redução das desigualdades de renda. No entanto, o desenvolvimento endógeno apresenta um dilema: como garantir que o acesso a tecnologias modernas, essenciais para a industrialização e a mudança estrutural, não implique no desgaste da identidade cultural das sociedades periféricas, necessária para impulsionar o processo autônomo de desenvolvimento?

21. Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento endógeno proposto por Furtado se aproximaria de um modelo de crescimento *wage led*, conforme discutido por Amitrano no capítulo 1.

Pinheiro aponta que a resposta furtadiana desse dilema é a expressão política dos trabalhadores, no sentido de romper o controle de grupos sociais que integram a estrutura tradicional de poder. A construção de instituições estatais que permitam sua interface com os atores sociais – especialmente com a população mais excluída em termos distributivos – é central para o desenvolvimento endógeno. Em outras palavras, a construção do desenvolvimento autônomo de uma sociedade periférica requer uma construção institucional, particularmente, de suas instituições estatais – não apenas no campo estritamente econômico, mas, sobretudo, no campo político.

O conceito de desenvolvimento endógeno furtadiano não se resume à convergência da renda *per capita* dos países desenvolvidos, como já tinha sido discutido por Amitrano neste livro. Na perspectiva de Furtado, o desenvolvimento incorpora uma dimensão de combate à desigualdade. A questão colocada é saber como se define a desigualdade, de forma a propor uma métrica que oriente as políticas públicas. A definição dessa norma orientadora implica reconceitualizar o próprio desenvolvimento, ampliando sua dimensão para além do produto e da renda (conforme já discutido por Amitrano no capítulo 1).

A proposta de Pinheiro é incorporar a abordagem das capacidades humanas (ACH) de Sen – também conhecida como abordagem das capacitações – para analisar a desigualdade e, assim, requalificar o conceito de desenvolvimento. Essa abordagem defende a precedência da liberdade substantiva dos indivíduos, entendida como a capacidade de atingir os estilos de vida a que racionalmente aspiram. É constitutivo dessa abordagem ponderar o critério de eficiência (máximo de liberdade individual) com o de equidade (menor desigualdade entre indivíduos). Desse modo, a autonomia individual é responsável para alcançar a situação desejada de bem-estar.

Outro aspecto da ACH é que os indivíduos podem identificar as injustiças do mundo, o que implica considerar a base informacional para avaliar situações de injustiça e, portanto, aceitar o conteúdo ético implícito desses juízos. Todavia, o reconhecimento da injustiça depende da sua discussão na esfera pública por indivíduos autônomos. Portanto, os direitos civis básicos e a liberdade política, bem como a plena garantia do exercício individual desses direitos e liberdade, são centrais para o desenvolvimento socialmente justo. É o exercício da razão por parte dos indivíduos engajados no debate público que resulta em discriminar determinadas capacidades reconhecidas socialmente e, dessa forma, devem ser incentivadas no processo de desenvolvimento.

Desse modo, segundo Maurício Mota Saboya Pinheiro, a ACH defenderia um igualitarismo cuja métrica estaria baseada numa “concepção pluralista do bem”, pela qual os arranjos sociais são avaliados pelas capacidades que possibilitam a extensão da liberdade dos indivíduos com a maior equidade possível. O combate

da desigualdade é entendido como a equalização das capacidades individuais, no sentido de propiciar a todos as mesmas capacidades de transformar seus meios – suas rendas, por exemplo – em efetivos e reais resultados de bem-estar. Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento se expande para além da convergência da renda *per capita* com países desenvolvidos. Esse alto nível de abstração da discussão da desigualdade não impede a ACH de defender uma prescrição prática e operacional das capacidades que sirva de guia para políticas públicas.

A prescrição prática e operacional da abordagem das capacidades adota cinco recomendações, que podem ser entendidas como instrumentais, para o combate das desigualdades.

A primeira dimensão é a liberdade política, que permite a escolha dos governantes e a crítica às autoridades constituídas. Essa liberdade está associada à construção institucional do Estado no que tange, entre outros requisitos, aos arranjos de representação política e sua legitimidade. Além disso, pressupõe também a circulação livre de informações para debate público das opções de políticas públicas, cuja garantia de transparência também se constitui uma liberdade instrumental na ACH.

Outra dimensão das liberdades instrumentais é a disponibilidade econômica, que compreende as oportunidades para fins de consumo, produção e troca dos indivíduos. Essa dimensão permite o acesso à renda e ao crédito, sendo necessária para garantir o padrão de subsistência das pessoas. Seria complementada pela liberdade de os indivíduos gozarem de proteção social, por meio de arranjos institucionais que mitiguem determinados riscos (desemprego, doenças, perda de capacidade laboral pela idade). Por fim, a liberdade de oportunidades sociais possibilitaria aos indivíduos acessar arranjos institucionais que ofereçam serviços de educação, saúde e outras modalidades de assistência social.

O quadro conceitual derivado das contribuições de Furtado e Sen amplia e requalifica o conceito de desenvolvimento, entendido como um processo que tem um atributo constitutivo de combate à desigualdade. É esse atributo que possibilita ampliar as liberdades substantivas dos indivíduos – fim último do crescimento econômico. A partir desse marco teórico-metodológico, Pinheiro analisa o diagnóstico e a operacionalidade das políticas públicas nos diferentes PPAs.

O texto da CF/1988 afirma a igualdade como um dos valores da sociedade brasileira e objetivo da ação do Estado, que deve atuar para reduzir as desigualdades sociais e regionais. No entanto, comenta Pinheiro, o texto constitucional não qualifica os conceitos de igualdade, equidade, homogeneidade e universalidade. A qualificação desses conceitos e sua operacionalidade em termos de política pública devem ser avaliadas no instrumento do PPA, prescrito constitucionalmente, de planejamento das políticas públicas da administração pública federal. A análise

dos PPAs permite ao autor analisar a evolução das políticas públicas de combate às desigualdades e seus fundamentos teórico-metodológicos.

A avaliação do autor é que ocorreu um progressivo aperfeiçoamento conceitual das políticas públicas de redução à desigualdade contidas nos PPAs. Esses conceitos se tornaram mais complexos. Os últimos PPAs tratam a desigualdade como um fenômeno multidimensional, o que se aproxima do conceito de liberdades humanas de Sen ao incorporar o acesso à saúde, educação e Justiça, e a capacidade de participação política, não se restringindo mais somente à questão da distribuição de renda.

O amadurecimento conceitual da ação de governo no combate às desigualdades foi igualmente acompanhado da prescrição de arranjos institucionais de governança das políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade da sociedade brasileira. Estruturas estatais foram criadas para a gestão, o monitoramento e a avaliação dessas políticas. Mesmos com todas as limitações do PPA, apontadas por Kliass e Couto, as indicações sugerem que recursos orçamentários foram destinados a essas políticas (como o Programa Bolsa Família). Enfim, o aprimoramento conceitual e institucional das políticas de combate às desigualdades elevou a capacidade estatal necessária para intervir com sucesso no problema. Para alcançar tal sucesso, concorreu a capacidade política de inclusão de múltiplos atores, de arbitrar conflitos e de formar coalizações políticas a fim de suportar essas políticas.

4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS, CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA REGULATÓRIA: NOVAS ABORDAGENS ANALÍTICAS E SUA RELEVÂNCIA PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

A contribuição de Bruno Cunha (capítulo 6) apresenta uma proposta analítica de governança regulatória que pode ser denominada como ativa para as políticas de desenvolvimento. Na sua abordagem, a governança regulatória é um fator que complementa essas políticas. Isso ocorre porque seus arranjos institucionais de regulação e seus atores enfeixam competências e acumulam conhecimentos relevantes para a formulação de políticas específicas para os mercados regulados, particularmente em relação aos mecanismos de incentivo ao investimento privado nesses setores.

Nesse sentido, o autor entende a governança regulatória como o conjunto de regras, as estruturas organizacionais e sua interação com atores que atuam nos mercados regulados. A governança regulatória abarca os atributos imprescindíveis para o funcionamento das agências reguladoras em seu marco legal e administrativo – atributos que incidem sobre seu funcionamento e sua relação com os atores.

Cunha argumenta que o modelo “oficial” de regulação apresenta limitações para sua aplicação, particularmente em países em desenvolvimento. Por meio de

uma regulação ativa, há uma redução da capacidade de o Estado colaborar com a transformação estrutural necessária para o processo de *catching up*. Esse modelo teria uma natureza homogeneizadora que desconsidera as contingências históricas de formação do Estado, o ambiente institucional e o estágio de desenvolvimento do país. Mesmo que esse modelo tenha evoluído – com a incorporação de aspectos institucionais –, a concepção da regulação como intervenção sobre falhas de mercado, mitigada pelas falhas de governo, seria ainda insuficiente para dotar a governança regulatória de atributos que contribuíssem para o desenvolvimento de país retardatário.

Se for aceito que a qualidade regulatória é um fator importante para incentivar os investimentos privados nos mercados regulados, então o modelo “oficial” limita a capacidade de esse instrumento constituir tais mercados, conjuntamente com outras políticas econômicas, com foco na mudança estrutural. Nesse sentido, a governança regulatória pode ser considerada um elemento importante de uma função institucional estabilizadora, que incentiva o investimento privado, direta e indiretamente, em razão de afetar as margens de lucros das empresas (como já discutido por Amitrano neste livro).

Cunha apresenta um exercício empírico simples, que avalia o comportamento do índice de eficiência regulatória, calculado pelo Banco Mundial, em relação ao investimento estrangeiro direto (IED) e a participação do investimento privado em infraestrutura (Programa de Parceria de Investimentos – PPI). As evidências encontradas pelo autor – mesmo que necessitem de métodos econométricos mais robustos de confirmação – não sugerem uma correção sistemática entre os maiores montantes de IED e de PPI com os escores mais elevados de qualidade regulatória para a economia brasileira, entre 1996 e 2016. Esses achados empíricos permitem, inclusive, formular a hipótese da causalidade reversa, na qual a expansão do PPI, com o eventual *crowding in* com o investimento público, determine a melhoria da qualidade regulatória.

Assim, o Estado regulador, baseado no modelo oficial, não poderia se insular dos efeitos das especificidades de cada jurisdição. Tais especificidades estruturam o funcionamento dos arranjos institucionais de regulação com os objetivos de cada ciclo de governo, sua relação com o quadro jurídico-administrativo e com as preferências sociais. Essas contingências históricas demarcariam, segundo o autor, um padrão híbrido ou polimorfo de governança regulatória. O polimorfismo dessa governança, inclusive, poderia ser pensado como integrado e complementar a outros arranjos institucionais do Estado, como o papel do instrumento de planejamento no processo de *catching up* de um país retardatário.

Na avaliação de Cunha, é possível incorporar um atributo transformador à governança regulatória que lhe dê um papel mais ativo no desenvolvimento.

Esse aspecto não parece devidamente incorporado aos desdobramentos teóricos recentes do desenvolvimentismo clássico no Brasil. Em particular, as contribuições da escola novo-desenvolvimentista²² têm se centrado no debate da política macroeconômica para formular uma agenda para o desenvolvimento brasileiro. Isso ocorre, contudo, sem incorporar de forma mais explícita os aspectos institucionais que incidem na transformação estrutural e na redução das desigualdades.

Nesse sentido, a relação entre a governança regulatória e o padrão de intervenção do Estado pode ser analisada a partir da sua importância enquanto instrumento de política pública. Cunha propõe quatro paradigmas básicos de intervenção estatal e de governança regulatória. O primeiro seria a ideia tradicional de Estado regulador, baseado no modelo “oficial”, que procura garantir as propriedades alocativas da concorrência perfeita nos mercados regulados. Nesse paradigma, a regulação é passiva e exerce uma função corretiva do funcionamento dos mercados, limitada pelas eventuais falhas de governo.

O segundo paradigma está associado ao desenvolvimentismo clássico, no qual o papel da regulação era implícito e secundário, sujeito a outras políticas estatais hierarquicamente superiores. Exemplos disso são a proteção tarifária para a indústria nascente, o subsídio ao crédito e a constituição de empresas estatais em setores de baixa lucratividade e dotadas de externalidades. No desenvolvimentismo clássico, a regulação não era um instrumento prioritário para acelerar a mudança estrutural.

O terceiro paradigma proposto por Cunha refere-se ao tratamento dado à regulação e ao papel das instituições na abordagem novo-desenvolvimentista. A preocupação central dessa abordagem é com as políticas macroeconômicas, especialmente em manter a taxa de câmbio real em equilíbrio para a indústria. Considera-se fundamental um nível adequado de taxa de câmbio para neutralizar a “doença holandesa”, isto é, impedir a desindustrialização precoce e incentivar a continuidade da industrialização com a transição para setores da manufatura de maior intensidade tecnológica. Na interpretação do autor, o novo-desenvolvimentismo trata a regulação como implícita e corretiva, aproximando-se, nesse enfoque, da interpretação do modelo “oficial”.

Por fim, o autor avalia que há um espaço teórico sub-representado na discussão da intervenção estatal e sua relação com a governança regulatória. Esse paradigma, que necessita ainda ser construído, prescreveria a regulação como um instrumento ativo da ação do Estado com o objetivo de mudança estrutural e, portanto, de desenvolvimento. O papel da governança regulatória, sem abdicar da eficiência alocativa em geral, permitiria sua articulação com outros instrumentos da ação do Estado, como o planejamento, a fim de incentivar o processo de

22. Para uma discussão dos aportes teóricos do novo-desenvolvimentismo, ver Bresser-Pereira (2009) e Oreiro (2018).

desenvolvimento do país retardatário. Desse modo, a capacidade estatal decorrente dos arranjos institucionais regulatórios pode ser pensada como complementar a outras capacidades do Estado, necessárias ao desenvolvimento.

A aplicação da capacidade estatal de regulação de forma proativa para o desenvolvimento requer que o arranjo institucional regulatório – com suas organizações, normas legais e atores – tenha determinados atributos em termos de grau de controle dos atores políticos/privados e do nível de autonomia/subordinação das agências regulatórias. A complementariedade da regulação em relação a outras políticas públicas de *catching up* requer um equilíbrio entre autonomia administrativa e responsividade política. Esse equilíbrio impediria a perda de eficácia da capacidade regulatória, em razão da sua captura por atores políticos, ou sua excessiva autonomização burocrática em relação aos controles sociais.

A aplicação da capacidade estatal regulatória, da forma proposta por Cunha, altera o padrão de intervenção estatal para mecanismos híbridos de política econômica. Nesse caso, como já comentado, a atuação do Estado teria um caráter polimorfo, que não mais se enquadra no paradigma do Estado regulador do modelo “oficial”, ou do Estado desenvolvimentista, no qual a governança regulatória é secundária como instrumento do desenvolvimento.

Entretanto, deve ser observado que o uso da capacidade regulatória – como uma dimensão complementar das políticas de *catching up* – impõe um conjunto não pequeno de requisitos e de atributos para o arranjo institucional da regulação e sua governança. As capacidades regulatórias não só devem garantir a alocação ótima nos mercados regulados, como também incentivar o investimento e a inovação, o que implica garantir determinados patamares de lucros para as empresas que operam nesses mercados.

Desse modo, não é impossível pensar que os arranjos institucionais e sua governança sofram de uma “sobrecarga” de demandas regulatórias. A expansão da governança regulatória para incorporar mais atribuições pode encontrar limitações na capacidade dos arranjos institucionais de atender todas essas demandas.

Ademais, os objetivos alocativos da regulação podem ser contraditórios em relação aos objetivos de incentivar o investimento e a inovação nos mercados regulados, fato já salientado na contribuição de Amitrano. É possível, inclusive, pensar situações fáticas em que a regulação limite a expansão das capacidades humanas, discutidas anteriormente, de forma a impedir a redução das desigualdades. Um exemplo concreto é a regulação de medicamentos, cuja fixação de um preço que incentive a inovação tecnológica muitas vezes limita o acesso a novos medicamentos.

Mesmo que as restrições mencionadas aqui devam ser consideradas na utilização ativa da regulação como instrumento para o desenvolvimento, sem dúvida é possível

encontrar exemplos da conciliação da regulação com outras políticas de *catching up*. Esse seria o caso da indústria farmacêutica doméstica. Evidências empíricas preliminares²³ sugerem que a política de regulação do mercado de medicamentos obteve relativo sucesso ao incentivar a produção, a estabilidade de preços dos medicamentos e a inovação, o que ampliou o acesso da população aos medicamentos.

A questão novamente é o grau de replicabilidade dos fatores institucionais, que permitiram a relativa conciliação da regulação como combate às falhas de mercado e como política industrial no caso do mercado brasileiro. Esse aspecto merece pesquisas futuras que fundamentem em quais condições a regulação pode ser usada como instrumento de promoção da mudança estrutural e, assim, incentivar o desenvolvimento.

O capítulo 7, de Roberto Passos Nogueira, enfoca o problema da regulação dos medicamentos pelo ângulo da medicalização excessiva de determinadas doenças. O autor destaca, na sua contribuição, o problema do diagnóstico e tratamento medicamentoso dos quadros depressivos, um importante objetivo das políticas globais de saúde e um mercado internacional de bilhões de dólares. Procura traçar a evolução histórica e dos fundamentos epistemológicos e clínicos do conceito de doença. Essa recuperação do conceito de doença possibilita avaliar os limites de uma visão positivista da medicina – que mimetiza os procedimentos epistemológicos das ciências naturais – e suas consequências para a prescrição de medicamentos antidepressivos.

Um aspecto importante da contribuição de Nogueira são as implicações para a regulação de medicamentos da discussão conceitual do que fundamenta um diagnóstico de doença depressiva. A concepção funcionalista de doença mental que hoje predomina na psiquiatria clínica favoreceria um excesso do diagnóstico de transtornos depressivos. Desse modo, o crescimento da incidência da depressão na população mundial estaria associado a um dispositivo de diagnóstico que favorece a medicação abusiva. Essa situação é usualmente pouco tratada pela regulação setorial, preocupada com a garantia de acesso da população aos medicamentos e o incentivo à inovação da indústria farmacêutica.

Nesse sentido, a regulação de medicamentos deve considerar o poder econômico e político da indústria farmacêutica mundial de criar mecanismos de incentivo à prescrição de medicamentos em razão de ser um bem credencial. Ou seja, a indicação do medicamento é feita por um médico que não comprará o produto, o que cria complexidades adicionais para a regulação, pois pode haver um incentivo ao gasto excessivo com medicamentos pelas famílias e pelo setor público. Isso pode

23. Para dados recentes da expansão de consumo privado e público de medicamentos e do aumento da oferta, ver Safatle (2018).

ser visto com o crescente gasto com medicamentos pelos programas de assistência farmacêutica do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da judicialização.²⁴

Portanto, a avaliação crítica dos protocolos médicos de diagnósticos deve ser incorporada aos estudos de avaliação dos impactos regulatórios no mercado de medicamentos. Merece constituir uma agenda de pesquisa, inclusive em razão da maior racionalização do gasto público com os programas de assistência farmacêutica. O crescimento do consumo de medicamentos pode não significar uma melhoria efetiva do combate da desigualdade de acesso a um bem essencial, mas uma ampliação do acesso com impacto nulo ou mesmo negativo no bem-estar da sociedade.

5 DESENVOLVIMENTO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA: ASPECTOS DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA, DO FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA E DA TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA DE BAIXO CARBONO

Linhares e Messenberg abrem o último eixo temático do livro com um capítulo que analisa e avalia empiricamente a cooperação federativa por meio do uso dos contratos de consórcios. Mais especificamente, os autores consideram se os entes federativos, que participam dos consórcios verticais e horizontais, apresentam maior eficiência no investimento financiado com transferências do governo federal. Os autores apontam a relevância desse tema, pois é um dos instrumentos de cooperação e coordenação federativa que impactam a oferta de bens públicos de forma localizada.

Esse instrumento possibilita a ampliação da oferta de bens públicos, especialmente nos municípios de pequena população, pois promove economias de escala, externalidades e complementariedades dos investimentos públicos. O consorciamento pode ser considerado uma inovação institucional da cooperação federativa posterior à promulgação da CF/1988 e a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispôs sobre as normas de contratação de consórcios públicos.

Os consórcios – como instrumentos de cooperação e coordenação horizontal e vertical entre os entes federados – ganharam relevância a partir da CF/1988. A nova Carta Magna alterou a estrutura federativa do país no que tange à formulação e execução das políticas públicas. O novo quadro constitucional, segundo Linhares e Messenberg, centralizou a formulação das políticas públicas na esfera federal, mas sua execução foi repartida entre os estados e municípios em diversas áreas de provimento de bens públicos.

Uma consequência da transformação do pacto federativo foi incentivar a criação de novos municípios, decorrente dos estímulos à descentralização e ao acesso aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FMP). Esse

24. Para uma análise da evolução dos gastos públicos com a assistência farmacêutica do SUS e dos dispêndios das famílias com medicamentos, ver Garcia *et al.* (2013).

incentivo teve um impacto diferenciado em termos da organização administrativa do território brasileiro. Contudo, de forma geral, aumentou o número de municípios com pequena população e aprofundou a heterogeneidade regional. Essas duas características do crescimento do número de municípios pós-CF/1988 teve efeito na execução das políticas públicas focadas na maior eficiência da oferta de bens públicos e de redução das desigualdades regionais.

Portanto, no quadro constitucional de descentralização e de competências comuns entre os entes da Federação, a cooperação vertical e horizontal tornou-se central para a resolução da insuficiência do provimento localizado de bens públicos, o que possibilita o atendimento das necessidades específicas de cada município. Desse modo, foi se consolidando um novo arranjo institucional e de governança para a cooperação vertical e horizontal entre os entes federativos, no qual o processo de consorciamento foi inovador para a construção institucional dessa cooperação.

A relevância desse instrumento de cooperação federativa pode ser aquilatada pela disseminação do seu uso entre os entes federativos. Os autores estimam que algo em torno de 3.200 municípios brasileiros participaram de consórcios intermunicipais em 2015. Em termos da modalidade de provimento de bens públicos por meio dos consórcios, os serviços de saúde apresentavam maior número de municípios – com a característica de menor densidade populacional – operando nessa modalidade de cooperação. Esse movimento acompanhou a consolidação do SUS com a definição do seu financiamento e sua operacionalização pela elaboração das normas operacionais básicas (NOB) pelo Ministério da Saúde.

O padrão do consorciamento municipal observado no provimento de serviços da saúde, segundo Linhares e Messenberg, não é observado em outros bens públicos. Em especial, o provimento de serviços de educação, de habitação e de infraestrutura urbana por consorciamento está correlacionado positivamente com o tamanho da população do município. Entretanto, no agregado de municípios, os efeitos de tamanho da população se anulam, o que, na avaliação dos autores, dificulta a identificação de fatores característicos aos municípios que incentivam o uso do consórcio.

Para investigar melhor o peso explicativo dos atributos dos municípios que afetam a propensão ao consorciamento, os autores estimam uma regressão simples. Os resultados encontrados por Linhares e Messenberg apontam que o tamanho da população municipal é um fator importante para explicar o consorciamento. Essa variável é particularmente relevante em razão do seu efeito positivo (maior população) no provimento público de habitação e de serviços de meio ambiente, pouco relevante nas áreas de saneamento básico e turismo, e tem efeito negativo na oferta na área da saúde.

Outro aspecto do consorciamento refere-se ao seu padrão regional. O uso desse instrumento é mais prevalente em Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso, Mato

Grosso do Sul, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A conclusão dos autores é que o padrão do consorciamento municipal é diferente entre os e nos estados, o que sugere que atributos individuais de cada município sejam relevantes para explicar esse padrão, assim como fatores que se diferenciam regionalmente.

Outro aspecto investigado é a cooperação vertical entre o governo federal e os municípios – existem mais de duzentos programas federais direcionados aos municípios, segundo Linhares e Messenberg. Esses entes federativos são responsáveis pela execução parcial ou total do programa. As vantagens da delegação de execução pelo município é a existência de uma estrutura administrativa já em operação, redução dos custos de informação e identificação prioritárias das demandas dos moradores.

Desse modo, os autores analisam os programas de investimento de provimento de infraestrutura urbana, pois tais programas são expressivos números de ações de cooperação, em termos, e têm impacto direto no combate às desigualdades regionais. Essa análise da cooperação vertical é feita por meio da existência de emendas parlamentares à LOA²⁵ com o objetivo de direcionar recursos federais para serviços de infraestrutura urbana, especificamente em pavimentação e recapeamento de vias municipais. É investigado se essas emendas apresentam evidências de um direcionamento regressivo, que favoreceria os municípios mais ricos, e se são executadas de forma mais eficiente.

As evidências empíricas são obtidas pela aplicação de um modelo de regressão logística em duas situações de investigação. A primeira identifica o conjunto de fatores que condicionam as escolhas de emendas pelos parlamentares para determinados projetos. A segunda procura discriminar se as emendas parlamentares são um fator responsável para a maior probabilidade de execução eficiente dos projetos de melhoria das vias municipais.

Na primeira estratégia de investigação foram encontradas evidências – a partir dos resultados da regressão logística – de que as emendas parlamentares favorecem os municípios mais populosos, mas que possuem menor renda *per capita* e com maior índice de necessidades municipais. Essa evidência é contraintuitiva e inovadora em termos da literatura sobre o tema. Nesse sentido, o arranjo institucional e a governança do processo de elaboração da LOA geram um resultado em que o investimento de recursos federais é progressivo e contribui para combater as desigualdades regionais. Ou seja, há uma melhoria das capacidades humanas nesses municípios e a equidade da distribuição de recursos do OGU.

O resultado empírico obtido por Linhares e Messenberg é consistente com o autointeresse dos parlamentares – esses atores maximizam a probabilidade de votos

25. Foram considerados pelos autores as emendas apresentadas à LOA, de 2014 e 2015, e o estágio da execução em dezembro de 2015.

exatamente em municípios com grande número de eleitores e cujo investimento em melhoria da infraestrutura urbana tem maior impacto na qualidade de vida da população. Nesse caso, a expressão do autointeresse do parlamentar na sua reeleição opera a favor da eficiência alocativa de recursos federais.

Vista de outro ângulo, a governança das emendas parlamentares no arranjo institucional particular em que se processam a elaboração e o empenho orçamentário dessas emendas apresenta um impacto positivo no combate às desigualdades regionais. A melhor distribuição dos recursos públicos federais por meio de emendas parlamentares contribui para o aprimoramento da capacidade estatal de otimizar a eficiência alocativa em nível municipal.

Na segunda estratégia de investigação, adotada por Linhares e Messenberg, os resultados da regressão logística que avalia a eficiência dos investimentos em infraestrutura urbana não mostram significância estatística para a variável de emendas parlamentares. Portanto, as emendas não contribuem para o aumento da probabilidade de execução mais eficiente dos projetos de infraestrutura urbana.

Fatores internos aos municípios – necessidades, capacitação e contrapartidas – são as variáveis significativas que resultaram da estimação do modelo logístico. Em particular, o índice de necessidade afeta negativamente a eficiência da execução dos projetos, e o índice de capacidade afeta positivamente tal eficiência.

Por fim, a taxa de crescimento da população tem efeito negativo na eficiência de execução dos projetos, o que pode ser explicado pela maior pressão para as prefeituras ampliarem o provimento de infraestrutura. A tentativa de reeleição de um prefeito também afeta positivamente a eficiência desses projetos. Essa última variável parece indicar que os prefeitos em primeiro mandato se empenham mais na execução do investimento em infraestrutura urbana, o que melhoraria a chance de postular a reeleição.

Na última parte do capítulo, Linhares e Messenberg examinam se a participação em consórcios verticais e horizontais torna os municípios mais eficientes na execução de serviços de infraestrutura contratados junto ao governo federal. A avaliação empírica dessa hipótese reforçaria os resultados anteriores de que a eficiência econômica na execução dos projetos de infraestrutura é consequência direta de fatores internos do município. O método econométrico utilizado pelos autores é novamente uma regressão logística.

Os resultados da estimação da regressão sugerem que os municípios consorciados – independentemente de serem verticais e/ou horizontais e da modalidade de bens públicos – não se diferenciam, em termos do grau de eficiência, da execução dos projetos em relação àqueles que optaram por não contratar qualquer tipo de consorciamento. O resultado de não significância para o fato de

o município contratar consórcios verticais e/ou horizontais se repete inclusive para serviços de saúde. Portanto, as evidências empíricas sugerem que são os atributos específicos de cada município que determinam a eficiência da execução de projetos de infraestrutura urbana.

Esses resultados são robustos, pois Linhares e Messenberg ainda estimam uma regressão logística com uma variável independente da existência de consorciamento vertical e/ou horizontal de todas modalidades de bens públicos (exceto saúde) para avaliar seu efeito na eficiência da execução dos serviços de infraestrutura urbana – como contratos de pavimentação e recapeamento de vias municipais. É também estimada uma regressão logística com o consorciamento nas áreas de transporte, habitação e desenvolvimento urbano como nova variável independente para explicar a eficiência econômica da execução de obras viárias.

Os resultados da estimação das regressões com as variáveis independentes aqui descritas indicam que a eficiência econômica da execução de contratos de infraestrutura urbana municipal ocorre em razão de atributos internos aos municípios. Não foi identificado um efeito externalidade para o município, em razão da participação de consórcios nas diferentes áreas de bens públicos, se tal efeito é controlado pela retirada de serviços de saúde ou com a inclusão conjunta das áreas de habitação, transporte e desenvolvimento urbano.

Um importante resultado obtido por Linhares e Messenberg é que o aprimoramento da capacidade municipal de governança dos repasses federais, quando feito por contratos de consórcio, pode melhorar a eficiência da execução de projetos de expansão do provimento de bens públicos. A questão para pesquisas futuras é identificar os atributos internos dos municipais que incidem sobre o aprimoramento dessa governança, o que permite elaborar políticas públicas de criação de capacidades estatais locais.

Outro resultado relevante é a superioridade em termos de combate às desigualdades regionais dos contratos dos consórcios municipais sobre a modalidade de repasses de recursos feitos pela Caixa Econômica Federal. Caberia investigar quais fatores – inclusive com o estudo comparado dos arranjos institucionais –, atores e governança determinam esse resultado. Essa investigação forneceria subsídios importantes para a formulação de políticas públicas de desenho de arranjos institucionais que otimizassem mecanismos de investimento públicos com maior impacto no combate às desigualdades regionais.

O próximo capítulo desse eixo temático, de autoria de Mauro Silva (capítulo 9), analisa o arranjo institucional do FI-FGTS de forma descrever a configuração institucional e o desempenho operacional dessa modalidade FI. O FI-FGTS foi desenhado para permitir a aplicação de recursos do FGTS em instrumentos de

participação societária (*equity*) e de dívida corporativa (*debt*) originados no mercado de capitais doméstico e destinados a empreendimentos de infraestrutura.

A contribuição de Silva para este livro trata de tema que é objeto relevante para a agenda de políticas públicas: o aprimoramento de instrumentos de incentivo à formação de poupança e sua transferência para o financiamento dos investimentos, especialmente na área de infraestrutura. Esse aspecto aborda um problema perene no processo de desenvolvimento – a mobilização de poupança para financiar tal processo da forma mais eficiente possível. Esse problema é particularmente relevante na economia brasileira em razão da dificuldade de o sistema financeiro doméstico financiar investimentos de longo prazo.

Essa limitação incentivou, na avaliação de Silva, a criação de instrumentos não convencionais, como o FI-FGTS, que se caracteriza por mobilizar volumes expressivos de poupança compulsória, direcionamento de crédito e mecanismos de subsídios. As decisões alocativas sobre governança são predominantemente estatais. Trata-se, portanto, de saber qual o efeito desse instrumento na mobilização de novas fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento brasileiro.

O problema do financiamento do investimento produtivo em países em desenvolvimento torna-se ainda mais complexo quando se trata de projetos de investimentos em infraestrutura. Esses projetos apresentam uma matriz de risco e de incertezas que dificulta a estruturação do seu financiamento, pois ocasiona onerosos custos de garantias para os credores e custos de transação elevados em razão das especificidades desses ativos. Em razão dos riscos e incertezas envolvidos, o arranjo institucional do financiamento dessa modalidade de projeto de investimento é normalmente híbrido, com intensa participação estatal na sua estruturação e governança.

Apesar de todas as dificuldades aqui mencionadas, o investimento em infraestrutura apresenta um impacto relevante em termos de ganhos da produtividade total de fatores. Silva resenha uma literatura sobre o tema e, a partir de diferentes metodologias, abrangências geográficas e intervalos temporais, apresenta evidências robustas de que o investimento nas diferentes modalidades de infraestrutura econômica impacta positivamente a produtividade e, portanto, o desenvolvimento.

Tendo em vista o impacto positivo do investimento em infraestrutura, o autor analisa a configuração institucional da indústria de FIs no Brasil. Em particular, Silva se detém sobre a sua governança regulatória a partir de normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a estrutura e dimensão da indústria com as informações disponibilizadas pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima).

Do ponto de vista legal,²⁶ os FIs são um condomínio de investidores individuais e institucionais que mobilizam recursos para a aplicação exclusiva em diferentes ativos financeiros. Essa base legal fundamenta o arranjo institucional do funcionamento da indústria de fundos e as diferentes modalidades de FIs, segundo a sua classificação dos riscos, a incidência tributária, a composição do portfólio por tipo de ativos financeiros e o mecanismo de resgate. A gestão desses fundos envolve um número expressivo de atores que têm diferentes formas de remuneração em razão da modalidade dos fundos que administram.

A capacidade de os FIs mobilizarem recursos depende, segundo Silva, da rentabilidade obtida ponderada pelo risco; do baixo custo de transação das aplicações que exigem escala mínima de eficiência; da existência de incentivos tributários; da possibilidade de constituição de carteiras para diferentes perfis de risco; e da formação de carteiras com alta diversificação de risco.

Em termos da dimensão da indústria de FIs doméstica, os dados coletados por Silva mostram que essa indústria tem obtido sucesso, pois está na sexta posição em termos mundiais pelo montante da aplicação em ativos financeiros, só perdendo para Estados Unidos, Europa, Austrália, China e Japão. Entretanto, diferentemente da indústria de fundos dos países desenvolvidos, a indústria doméstica apresenta um perfil predominante de aplicação em ativos de curto prazo, em torno de 90% de seus ativos, com presença importante de títulos públicos e operações compromissadas. Esse perfil da indústria de fundos doméstica dificulta a mobilização de recursos para o investimento em infraestrutura que exige prazos de maturação longo.

Essas limitações da indústria de fundos domésticos, na avaliação de Silva, abrem oportunidade para o surgimento de arranjos institucionais híbridos de mobilização de recursos para o financiamento do investimento, como o FI-FGTS. Esse fundo foi instituído pela Lei nº 11.491, de 20 de junho de 2007, que permitiu a mobilização da poupança compulsória de natureza parafiscal. A alocação desses recursos visava a um direcionamento aos créditos para o investimento em infraestrutura, por meio da participação societária (*equity*) e da dívida corporativa (*debt*) originadas no mercado doméstico.

Do ponto de vista legal, o FI-FGTS é um condomínio aberto com prazo de duração indeterminado; seu patrimônio é segregado em relação ao FGTS. O Ministério das Cidades era a estrutura estatal gestora do FI-FGTS e a Caixa, a entidade administradora das aplicações e seu representante legal. Os serviços de custódia de valores mobiliários, tesouraria e controladoria de ativos e passivos são prestados pelo Bradesco.

26. O marco legal da indústria de fundos é dado pela Lei nº 4729/1965, Lei nº 10.303/2001 e Instrução Normativa nº 555/2014.

Na avaliação de Silva, a criação do FI-FGTS ampliou os setores de infraestrutura credenciados para demandar recursos, originados no FGTS, na estruturação de seus projetos de investimento. Assim, também foram transferidos recursos do mercado de crédito para a aplicação mediante instrumentos financeiros de participação societária e títulos de dívida corporativa do mercado de capitais. A conclusão do autor é que o FI-FGTS favorece a expansão do uso de instrumentos do mercado de capitais na estrutura de financiamento dos projetos de investimento em infraestrutura.

A transferência de recursos – antes alocados no mercado de crédito – para o mercado de capitais por meio do FI-FGTS não produziu efeitos em termos de alongamento dos passivos (*funding*). Ocorreu um deslocamento, o que evidencia o reduzido impacto das operações do FI-FGTS. Segundo o autor, decorreria de um triplo *gap*: um baixo índice de subscrição, de integralização e de execução orçamentária. Isso indicaria uma reduzida eficiência na relação dos saldos das aplicações em cotas do FI e o valor efetivamente aplicado em títulos de *debt* e *equity* emitidos por projetos de infraestrutura.

As razões do limitado desempenho do FI-FGTS no financiamento do investimento de infraestrutura merecem ser mais investigadas, pois a análise conduzida por Silva sugere a possibilidade de uma complementariedade negativa do arranjo institucional de gestão da dívida pública com a institucionalidade desse FI. Dessa forma, tal arranjo seria hierarquicamente dominante em relação ao do FI-FGTS.

A oferta de títulos da dívida pública com maturidades reduzidas, elevados rendimentos e risco praticamente inexistente induz a aplicação dos recursos FI-FGTS nesses ativos, restringindo sua eficiência como instrumento de investimento em infraestrutura e sua importância no financiamento do desenvolvimento. Esse seria um caso em que uma regulação, desenhada para atingir determinado objetivo, sofre com a externalidade negativa de outro arranjo institucional. Trata-se, portanto, de avaliar em que medida são possíveis políticas públicas que mitiguem ou anulem essa externalidade institucional.

O último capítulo desse eixo temático é de autoria de Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez. O tema tratado está na ordem do dia: a transição da economia intensiva em emissão de carbono para uma de baixa emissão, baseada em fontes renováveis de energia e aumento da eficiência energética.

Um conjunto amplo de fatores, aponta a autora, incide sobre a trajetória de uma economia descarbonizada, como desenvolvimento de novas tecnologias, infraestrutura, modelos de negócios, serviços e novas instituições. A complexidade da ação desse conjunto torna necessária uma governança eficiente que permita acelerar a transição para matriz energética baseada em energia renovável com

baixa emissão de carbono. Portanto, a governança dessa transição é central nesse processo de transição.

A governança pode ser entendida, segundo Gutierrez, como a expressão de um ambiente de discussão e de tomada de decisões com regras, incentivos e instituições que permitam reduzir os obstáculos e, portanto, facilitar a transição energética. Essa governança ultrapassaria os aspectos de desenvolvimento e a adoção de novas tecnologias. Incluiria, também, mudanças de comportamento de diversos atores, como consumidores preferindo produtos mais eficientes do ponto de vista energético e empresas adotando um consumo de energia mais eficiente.

A autora se propõe a analisar a política energética brasileira na perspectiva da transição para economia de baixo carbono, adotando como paradigma a trajetória da Alemanha, considerada um caso de sucesso. Essa análise é conduzida adotando os aportes teóricos e metodológicos da literatura sobre as variedades do capitalismo (*varieties of capitalism* – VOC). A adoção dessa literatura permite avaliar as razões pelas quais determinados países – por exemplo, a Alemanha – conseguem ter mais sucesso na transição energética que outros. Esse sucesso depende das características intrínsecas do funcionamento das configurações institucionais que, *grosso modo*, contrapõem dois casos polares de capitalismo: um coordenado *versus* um liberal.

O caso brasileiro é particularmente interessante, pois apresentaria aspectos híbridos de capitalismo tanto coordenado quanto liberal no que tange ao setor energético, segundo Gutierrez. Nos anos 1990, esse setor passou por profundas transformações em razão das privatizações e mudanças de seus marcos regulatórios. Essas mudanças acarretaram um *deficit* de governança que implicou redução da capacidade de coordenação das políticas setoriais, elemento importante que ajuda a explicar o racionamento da oferta de energia sofrido pelo país entre 2000 e 2002.

Uma segunda geração de reformas ocorreu em 2004, com a introdução do instrumento de leilões de energia. No entanto, a alteração do arranjo institucional do setor no Brasil e sua governança não é capaz de integrar políticas de ampliação da oferta de energia com o combate das mudanças climáticas, segundo a avaliação de Gutierrez. A predominância de energia de geração hidráulica, considerada limpa do ponto de vista de emissão de carbonos, tem sido desafiada pela tendência de uso crescente de fontes fósseis de energia. Essa tendência tem alterado o perfil de emissão de gases de efeito estufa, com o crescimento da emissão do setor energético.

A autora conduz uma análise institucional comparativa entre os setores de energia da Alemanha e do Reino Unido, exemplo de modelo liberal, de forma a identificar fatores institucionais que poderiam ser aplicados ao Brasil, e incentivar a maior coordenação entre as políticas de energia e aquelas buscam combater as mudanças

climáticas. O objetivo, portanto, é aprimorar os arranjos institucionais dessas políticas e sua governança, ou seja, melhorar as complementaridades institucionais.

Uma contribuição importante do capítulo de Gutierrez é o quadro teórico-metodológico adotado para análise institucional comparativa do setor de energia entre Alemanha e Reino Unido. Trata-se de uma fonte de subsídios para políticas públicas de desenho dos arranjos institucionais e sua governança para o caso brasileiro. Tal abordagem fornece um roteiro analítico que permite sua aplicação para outros setores e países. Isso possibilita aos *policy markers* acumular conhecimento e evidências para orientar a ação do Estado na mudança das configurações institucionais necessárias para o processo de *catching up*.

Portanto, é preciso criar uma configuração institucional que forneça o marco de governança das políticas públicas, condição para a eficácia dessas políticas. Esse modelo de governança deve prover uma interação qualificada entre os agentes públicos e privados que possibilite a elaboração de estratégias políticas adequadas e coordenadas para o desenvolvimento. Desse modo, deve construir as instituições necessárias para o processo de *catching up*.

Especialmente importante, no enfoque analítico da VOC, é a garantia de que o arranjo institucional apresente instâncias deliberativas que coordenem os diferentes atores públicos e privados, de forma a permitir a sustentabilidade dos objetivos perseguidos pela política pública. A existência dessas instâncias ainda possibilita reduzir os efeitos das assimetrias de informações entre atores, o que é importante quando o setor econômico sofre uma aceleração da mudança tecnológica.

Os resultados da análise institucional comparativa entre Alemanha e Reino Unido sugerem que uma medida de política pública a ser considerada para o Brasil é a ampliação das esferas deliberativas – com garantias da operação de mecanismos de transparência e *accountability* – do arranjo institucional e de governança do setor de energia. Isso possibilitaria um planejamento de longo prazo, compartilhado com atores privados e públicos do setor, de modo a executar uma política que explorasse as complementaridades institucionais entre política energética e de combate às mudanças climáticas. Adicionalmente, mas não menos importante, essa política seria executada de maneira coordenada e integrada com uma política estratégica de desenvolvimento.

Um aspecto a ser discutido em futuras pesquisas é em que medida a ampliação das esferas de deliberação nos arranjos institucionais das políticas públicas setoriais garante sua autonomia inserida, na feliz expressão de Evans (1995), em relação a sua captura por determinado ator. Esse problema parece ser recorrente da formulação e execução das políticas públicas brasileiras cujos domínios deliberativos se tornam espaço de representação de interesses corporativos.²⁷

27. Sobre esse aspecto, vale consultar o estudo de Martin (1996) sobre a câmara setorial da indústria automobilística.

6 OBSERVAÇÕES FINAIS

O percurso das contribuições que constituem este livro mostra uma amplitude de temas e de objetos de pesquisa. Entretanto, essa amplitude não deixa de apresentar uma unidade que decorre da questão sempre recolocada para a sociedade brasileira: como alcançar o desenvolvimento e superar os obstáculos que impedem o país de se integrar ao rol das nações desenvolvidas? Essa questão imediatamente coloca outra: quais os atributos desse desenvolvimento em termos do seu conteúdo econômico, social e político, enfim, das liberdades individuais e dos compromissos coletivos da sociedade brasileira?

Os capítulos deste livro tentam contribuir para o diagnóstico de óbices ao desenvolvimento e para o debate de políticas públicas que acelerem e garantam a sustentabilidade do processo de *catching up* do país. O enfoque básico é que as instituições são importantes para o desenvolvimento como fatores últimos, intermediários e imediatos. Para tanto, é necessário que o Estado, interagindo com diversos atores sociais, tenha a capacidade de transformar as instituições, adaptando-as para os objetivos do desenvolvimento em cada etapa histórica da economia brasileira e internacional.

Nesse sentido, os diversos capítulos deste livro trataram de aspectos institucionais do desenvolvimento, com níveis de análise macro, meso e microinstitucional. Reconhece-se, contudo, que uma delimitação precisa desses recortes em cada capítulo seja tarefa não trivial, pois esses níveis de análise muitas vezes se superpõem, em razão da morfologia complexa dos objetos de pesquisa.

Vale recordar que aspectos macroinstitucionais incidem sobre a taxa de crescimento da economia e sua mudança estrutural, pois afetam os parâmetros que representam o efeito da acumulação de capital na produtividade do trabalho e, portanto, no crescimento econômico. A configuração macroinstitucional também afeta o processo de formação das expectativas que, por seu turno, impacta as decisões de investimento em bens de capital. Essa configuração também influencia as margens de lucros das empresas, a dinâmica do progresso técnico e a estabilidade dos determinantes do investimento de uma economia em desenvolvimento. Esses resultados sugerem que políticas econômicas de desenvolvimento necessitam de instituições de *catching up* para ser efetivas.

Do mesmo modo, configurações mesoinstitucionais incidem sobre os instrumentos de planejamento e governança orçamentária. A ausência de uma regulação do art. 165 da CF/1988, que deveria dispor da vigência, elaboração e organização do planejamento pelo PPA e sua execução pela LDO e LOA, fragiliza a efetividade desses instrumentos. Desse modo, as diretrizes estratégicas do PPA muitas vezes não têm efeito prático na sua governança orçamentária. Isso sugere que o arranjo institucional do planejamento pode ser aprimorado – trata-se de uma dimensão da governança estatal e de sua capacidade de formular e executar

políticas de *catching up*. Adicionalmente, o arranjo institucional regulatório e sua governança doméstica podem ter um papel mais ativo na indução da inovação e na política industrial em setores sujeitos à regulação.

Por fim, vários capítulos versaram sobre arranjos microinstitucionais, tratando, por exemplo, da eficiência do investimento público nos municípios; das tensões da expansão do investimento na oferta de energia elétrica; da transição para uma economia de baixo carbono; e, ainda, do financiamento do investimento em infraestrutura. Todos esses aspectos institucionais setoriais têm impacto direto no processo de formação de capital na economia e, portanto, na aceleração da taxa de crescimento econômico e na mudança estrutural necessária ao desenvolvimento.

Em suma, os resultados deste livro indicam a necessidade de pesquisas adicionais para aprofundar várias questões que emergiram desse esforço coletivo de investigação. No entanto, os resultados aqui apresentados sugerem que uma organização como o Ipea – que tem entre suas atribuições colaborar na formulação e avaliação de políticas públicas – deve incorporar permanentemente uma agenda de desenho e avaliação dos arranjos institucionais, seus processos de governança e seus efeitos nas capacidades estatais no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas para o desenvolvimento do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. **The Journal of Economic History**, v. 46, n. 2, p. 385-406, 1986.

AMSDEN, A. H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

_____. **The rise of "the rest"**: challenges to the west from late-industrializing economies. New York: Oxford University Press, 2001.

ATOLIA, M. *et al.* **Rethinking development policy**: deindustrialization, servicification and structural transformation. Washington, DC: IMF, 2018. (IMF Working Paper, n. 18/223).

BLECKER, R.; RAZMI, A. Export-led growth, real exchange rates and the fallacy of composition. *In*: SETTERFIELD, M. (Ed.). **Handbook of alternative theories of economic growth**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <<http://bit.do/fmPbP>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. **Review of Keynesian Economics**, v. 4, n. 3, p. 331-352, 2016.

CHANG, H.-J. The economic theory of the developmental state. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. London: Cornell University Press, 1999. p. 182-199.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Netherlands: AFD, UNU-MERIT, 2013. (UNU-MERIT Working Papers, n. 053).

DOMAR, E. D. Capital expansion, rate of growth and employment. **Econometrica**, v. 14, n. 2, p. 137-147, 1946.

DUTT, A. K. Income elasticities of imports, North-South trade and uneven development. *In*: DUTT, A. K.; ROS, J. (Ed.). **Development economics and structuralist macroeconomics**: essays in honor of Lance Taylor. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1815).

FREEMAN, C.; SOETE, L. **The economics of industrial innovation**. London: Pinter, 1997.

GARCIA, L. P. *et al.* **Dimensões do acesso a medicamentos no Brasil**: perfil e desigualdades dos gastos das famílias, segundo as pesquisas de orçamentos familiares 2002-2003 e 2008-2009. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1839).

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**: a book of essays. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.

GOOD, D. A. **The politics of public money**: spenders, guardians, priority setters, and financial watchdogs. 2. ed. Toronto: IPAC; University of Toronto Press, 2014.

HARROD, R. F. An essay in dynamic theory. **The Economic Journal**, v. 49, n. 193, p. 14-33, 1939.

HEIN, E. **Distribution and growth after Keynes: a post-Keynesian guide**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. Connecticut: Yale University Press, 1965.

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 1-25, Mar. 2006.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JONES, H. G. **Modernas teorias de crescimento econômico: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 1979.

KALDOR, N. Alternative theories of distribution. **The Review of Economic Studies**, v. 23, n. 2, p. 83-100, 1955.

KUZNETS, S. Quantitative aspects of the economic growth of nations: IV – Distribution of national income by factor shares. **Economic Development and Cultural Change**, v. 7, n. 3, p. 1-100, 1959.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School of Economic and Social**, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

MADDISON, A. Ultimate and proximate growth causality: a critique of Mancur Olson on the rise and decline of nations. **Scandinavian Economic History Review**, v. 36, n. 2, 25-29, 1988.

MARTIN, S. As câmaras setoriais e o mesocorporativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, 1996.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths**. London: Anthem, 2013.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

OREIRO, J. L. **Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana**. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

_____. **Macrodinâmica pós-keynesiana: crescimento e distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

PASINETTI, L. L. Rate of profit and income distribution in relation to the rate of economic growth. **The Review of Economic Studies**, v. 29, n. 4, p. 267-279, 1962.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1940).

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). **Finance and Development**, v. 40, n. 2, p. 31-34, Jun. 2003.

_____. Why did financial globalization disappoint? **IMF Staff Papers**, v. 56, n. 1, p. 112-138, 2009.

ROS, J. **Development theory and the economics of growth**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

SAFATLE, L. P. Desafios da regulação de medicamentos e insumos para a saúde no Brasil: o papel da CMED. *In*: SIMPÓSIO DE ECONOMIA DA SAÚDE, 1., 2018, Brasília. **Anais...** Brasília: ANVISA; CMED, 2018. Disponível em: <<http://bit.do/fqPWV>>.

VERSPAGEN, B. Technological and social factors in long term fluctuations. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 4, n. 1, p. 210-213, June 1993.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of the government in East Asia industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F.; GONELLI, V. M. de M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K. (Ed.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46.