

1815

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DA COORDENAÇÃO EM ESTRUTURAS HÍBRIDAS

Ronaldo Fiani

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO:
O PAPEL DA COORDENAÇÃO EM ESTRUTURAS
HÍBRIDAS**

Ronaldo Fiani*

* Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e pesquisador visitante do Ipea no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). *E-mail:* fiani@ie.ufrj.br.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: B52, D23, O17, O25

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO 7

1 INTRODUÇÃO 7

2 AMBIENTE INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO 8

3 UMA BREVE CONSIDERAÇÃO SOBRE INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS 18

4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO 22

5 ARRANJOS HÍBRIDOS EM POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO 37

6 CONCLUSÃO 50

REFERÊNCIAS 51

SINOPSE

O propósito deste trabalho é examinar a importância de arranjos institucionais para políticas de desenvolvimento. Infelizmente, o moderno institucionalismo tem concentrado seus esforços nas consequências das liberdades políticas e econômicas (determinadas pelo ambiente institucional) para o desenvolvimento, com resultados inconclusivos. Será argumentado que arranjos institucionais oferecem uma possibilidade muito mais promissora e interessante, ao fornecer instrumentos analíticos para políticas públicas quando há a necessidade de cooperação de agentes privados, em particular o conceito de arranjo híbrido elaborado por Oliver Williamson e refinado por Claude Ménard. A análise se inicia com uma breve discussão das dificuldades enfrentadas pelas teorias que afirmam uma relação inequívoca entre ambiente institucional e desenvolvimento. Em seguida, considera-se brevemente a diferença conceitual entre instituições e políticas. Essa diferença é essencial, pois a confusão conceitual entre políticas e instituições dificulta perceber que instituições inadequadas podem comprometer a implementação de políticas de desenvolvimento, especialmente quando estas políticas exigem arranjos institucionais que envolvam agentes privados. Por conseguinte, em sequência é discutida a importância dos arranjos institucionais para a adoção de políticas públicas que envolvam agentes privados. Por último, apresenta-se evidência selecionada de que arranjos institucionais são importantes para o desenvolvimento.

Palavras-chave: instituições; arranjos institucionais; estruturas de governança; desenvolvimento; políticas públicas.

ABSTRACTⁱ

The purpose of this paper is to examine the significance of institutional arrangements to development policies. Unfortunately, modern institutionalism has concentrated on the consequences of political and economic liberties (determined by the institutional environment) to development, with inconclusive results. It will be argued that institutional arrangements offer a much more promising and interesting possibility, providing useful analytical instruments for public policies when there is the need of cooperation from private agents, specially the concept of hybrid arrangements first

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

elaborated by Oliver Williamson and then refined by Claude Ménard. The analysis proceeds first by discussing the difficulties faced by the theories that assert a clear-cut relation between institutional environment and development. Then the analysis then considers the conceptual difference between institutions and policies. It is then discussed the relevance of institutional arrangements to development policies involving private agents. Finally, selected evidence is presented in support of the argument of the relevance of institutional arrangements.

Keywords: institutions; institutional arrangements; governance structures; development; public policy.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, Democracia e Desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada com a colaboração de técnicos do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹ A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas que representam os esforços atuais do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: *i*) o programa Minha Casa, Minha Vida; *ii*) o projeto de transposição e revitalização do Rio São Francisco; *iii*) o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; *iv*) as iniciativas de revitalização da indústria naval; *v*) o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; *vi*) o Programa Brasil Maior; *vii*) o Programa Bolsa Família; e *viii*) o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil hoje, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo serão doze Textos para Discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

Os economistas que estudam o papel das instituições no desenvolvimento podem ser divididos, *grasso modo*, em dois grandes grupos: *i*) os economistas que concentram sua atenção no papel do ambiente institucional para o funcionamento da economia; e *ii*) os economistas que concentram sua análise nos arranjos institucionais. O primeiro grupo se preocupa com a importância das liberdades econômicas e políticas para o desenvolvimento, enquanto o segundo grupo admite, em geral, a necessidade de uma atuação mais ativa do Estado no sistema econômico como condição para o desenvolvimento.

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Argumenta-se neste trabalho que os arranjos institucionais apresentam grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas que demandam cooperação por parte de agentes privados. Com efeito, há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas. Tal importância dos arranjos institucionais é reforçada pelo fato de que a literatura sobre o papel do ambiente institucional no desenvolvimento tem obtido resultados frequentemente inconclusivos.

Com o objetivo de destacar a importância dos arranjos institucionais para o desenvolvimento, a segunda seção aborda brevemente a literatura que enfatiza o papel do ambiente institucional no desenvolvimento, chamando a atenção para os seus resultados insatisfatórios. A terceira seção discute de forma breve as vantagens analíticas em se distinguir instituições de políticas, não obstante o relacionamento complexo entre as duas. A quarta seção aborda o papel dos arranjos institucionais no desenvolvimento a partir da teoria dos custos de transação, destacando os arranjos híbridos como um tipo de arranjo institucional importante pela combinação particular de incentivos e controles que incorpora. A quinta seção trata do papel dos arranjos híbridos nas políticas de desenvolvimento, discutindo a base teórica para a atuação do Estado neste tipo de arranjo e algumas evidências empíricas neste sentido. Uma conclusão muito sucinta encerra este trabalho.

2 AMBIENTE INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO

Instituições são as regras – formais e informais – que regulam as interações sociais. Na definição já clássica de Davis e North (1971, p. 6), um *ambiente institucional* (*institutional environment*) é constituído pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico. Essas regras gerais e básicas definiriam o sistema *político e econômico*, transcendendo as regras que os agentes privados estabeleceriam para si, nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, as quais, por sua vez, constituiriam *arranjos institucionais*. De forma geral, os autores institucionalistas se dividem entre aqueles que enfatizam o papel do ambiente institucional no desenvolvimento, e aqueles que enfocam a questão dos arranjos institucionais.

O grupo mais visível, com certeza, é o dos que enfatizam o papel do ambiente institucional no desenvolvimento. Todavia, há aqui, obviamente, um problema que diz

respeito a como caracterizar um conjunto tão amplo e heterogêneo de regras, formais e informais, que estabelecem os princípios básicos de funcionamento de uma sociedade. De uma forma geral, a opção da literatura tem sido rotular as sociedades de acordo com os seus princípios básicos como “democracias” e “não democracias”.

A conceituação do que seja uma sociedade democrática obviamente não é simples. Uma possibilidade muito popular na ciência política é o conceito de *poliarquia*, na versão apresentada em Dahl (1972). Uma poliarquia seria um regime democrático de governo em estágio mais avançado de participação e oposição, no qual há liberdade de associação, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos e direito de líderes políticos competirem por apoio dos eleitores.² Curiosamente, porém, não obstante o entusiasmo da literatura mais recente acerca do papel das instituições na economia pela pesquisa das consequências da democracia para o desenvolvimento, esta literatura não se motivou a discutir mais a fundo o conceito de democracia de Dahl, preferindo elaborar seus próprios conceitos, cujo exemplo provavelmente mais sofisticado é o conceito de Ordem de Acesso Aberto, de North, Wallis e Weingast (2009), que será visto em seguida.³

Embora não seja o único autor a afirmar que a democracia é um dos determinantes do crescimento ou do desenvolvimento econômico (apenas para citar alguns exemplos, a mesma afirmação é apresentada em Rodrik, 2000; Acemoglu, 2009; Acemoglu e Robinson, 2012), possivelmente o autor que mais extensivamente discutiu a relação entre democracia e desenvolvimento – ou crescimento – foi Douglass North, Prêmio Nobel de 1993. A atenção neste trabalho irá se concentrar em North, por ser o autor que provavelmente possui a mais complexa e mais extensa elaboração sobre a relação entre o ambiente institucional e o desenvolvimento.⁴ Será discutida a seguir a obra

2. Embora o conceito de poliarquia de Dahl desfrute de popularidade nas análises sobre a democracia e suas características, vale destacar que o termo não foi criado pioneiramente por Dahl, como ele mesmo frisa (ver, a este respeito, Dahl, 1984).

3. O abrangente *Handbook of new institutional economics* (Ménard e Shirley, 2005) cita Robert Dahl uma única vez, passageiramente, ao comparar presidencialismo e parlamentarismo (Carey, 2005, p. 91). North (1990) não cita Dahl uma vez sequer, apesar de ser um dos seus objetivos discutir o papel da democracia no desenvolvimento. Já North, Wallis e Weingast (2009) citam Dahl duas vezes, de forma passageira e como suporte à sua discussão (p. 128 e 265). De certa forma, isso revela certo descaso com o conceito de democracia que permeia o institucionalismo econômico, não obstante sua importância. North, Wallis e Weingast (2009) constituem exceção a este tratamento superficial de um conceito tão importante, ainda que considerem as ideias de Dahl de forma perfunctória.

4. Ver, por exemplo, North e Thomas (1973), North (1981, 1990), apenas para citar algumas obras de uma literatura que é vasta.

recente de North, na qual, com John Joseph Wallis e Barry Weingast, ele apresenta um novo conceito: a “Ordem de Acesso Aberto”.⁵

2.1 A ordem de acesso aberto de North, Wallis e Weingast

O conceito de Ordem de Acesso Aberto foi apresentado no livro *Violence and social orders* (North, Wallis e Weingast, 2009), que se desenvolve em torno de algumas perguntas básicas, das quais se destacam duas de interesse direto para este trabalho:

- 1) Quais são as características do Estado pluralista democrático moderno, e como elas se distinguem das outras formas de Estado que existiram até então?
- 2) Em que medida o Estado pluralista democrático moderno oferece um ambiente institucional diferente do que existia até então, e como isso afetou o desenvolvimento?

A chave para as respostas a essas perguntas será, justamente, os dois tipos de ordenamento social que os autores identificam ao longo de toda a história escrita da humanidade: o Estado natural e a Ordem de Acesso Aberto. O ponto de partida de North, Wallis e Weingast (2009, p. 51) é a hipótese de que, historicamente, com o aumento do tamanho das populações humanas, teriam crescido as possibilidades de conflitos intragrupo, o que teria demandado novas maneiras de administrar e controlar a violência, e a forma mais sofisticada seria o Estado. A forma de controle que, com maior frequência, se observaria ao longo da história seria aquela que North, Wallis e Weingast (2009 p. 53) denominam “Estado natural”.⁶ O Estado natural seria uma

5. Para uma discussão mais detalhada do conceito de Ordem de Acesso Aberto, ver Fiani (2011).

6. Segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 31), ainda que as sociedades possam diferir no tempo e no espaço de forma significativa, elas podem compartilhar o mesmo tipo de Estado, no caso, o Estado natural. Com efeito, na passagem a seguir North, Wallis e Weingast reúnem sob o mesmo conceito de Estado natural sociedades muito diferentes entre si, inclusive de *eras históricas* distintas:

O Estado Natural é *natural* porque, na maior parte dos últimos dez mil anos, ele tem sido virtualmente a única forma de sociedade, com população maior do que umas poucas centenas de pessoas que tem sido capaz de assegurar a ordem e administrar a violência. Entretanto, Estados naturais abrangem uma ampla variedade de sociedades, e não temos o desejo de sugerir que elas são todas iguais. Mesopotâmia no terceiro milênio a. C., a Grã-Bretanha sob os Tudor e a Rússia moderna sob Putin são todos Estados Naturais, mas sociedades muito diferentes. A ordem de acesso limitado não é um conjunto específico de instituições políticas, econômicas ou religiosas; é um modo fundamental de se organizar a sociedade (grifos do original). (“*The natural state is natural because, for most of the last ten thousand years, it has been virtually the only one form of society larger than a few hundred people that has been capable of securing physical order and managing violence. Natural states encompass a wide variety of societies, however, and we have no wish to imply that they are all the same. Mesopotamia in the third millennium B.C.E., Britain under the Tudors, and modern Russia under Putin were all natural states, but very different societies. The limited access order is not a specific set of political, economic, or religious institutions; it is a fundamental way of organizing society*”).

coalizão política, entre as elites dominantes, que tenta controlar o uso da força por parte dessas elites com a distribuição de privilégios entre elas, e somente para elas, por meio do Estado. Ainda que estáveis, os Estados naturais estariam vulneráveis a “choques externos” – como mudanças climáticas, más colheitas ou mudanças tecnológicas –, ou mesmo a decisões equivocadas dos seus líderes que resultariam em crise e até eventualmente em colapso, em qualquer caso com o realinhamento das alianças entre as elites.

Do ponto de vista do desenvolvimento, o aspecto do Estado natural que, segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 38), seria importante é o fato de que “*All natural states limit access to organizational forms*” e “*All natural states control trade*”. A razão disso é que, sendo uma coalizão fechada entre as elites para a partilha de benefícios, a restrição ao desenvolvimento de organizações e ao comércio é necessária para garantir a geração e distribuição de benefícios entre as elites, de forma a sustentar a aliança que domina o Estado. Da mesma forma, todas as relações entre os membros do Estado são fortemente pessoais.

Já a Ordem de Acesso Aberto seria bem mais recente do que o Estado natural na história humana, segundo North, Wallis e Weingast (2009). O fundamento da Ordem de Acesso Aberto poderia ser localizado na forma pela qual se daria o controle do exercício da violência, que, diferentemente do Estado natural, envolveria: a consolidação das forças militares e policiais, sob o controle do sistema político; restrições e incentivos limitando o uso ilegítimo da violência pelo sistema político; a necessidade de amplo apoio na sociedade por parte de um partido ou facção para se manter no poder (*op. cit.*, p. 22).

Segundo North, Wallis e Weingast (2009), a pluralidade, a impessoalidade e a liberdade características da Ordem de Acesso Aberto favoreceriam mais a inovação tecnológica, a qual seria o motor do desenvolvimento por gerar um processo de destruição criadora à Schumpeter, que é citado expressamente pelos autores. Porém, para que esse processo ocorra, é necessária a liberdade de organização econômica (*op. cit.*, p. 23).

O passo seguinte é a extensão para a política da mesma “destruição criadora” que ocorreria no plano econômico, ou seja, o processo de competição por inovação. Essa extensão é feita por North, Wallis e Weingast (2009, p. 116) da seguinte forma:

Como a destruição econômica criadora afeta a política? Em primeiro lugar, na economia, ela constantemente muda o padrão dos interesses econômicos e, por conseguinte, as pressões que

enfrentam os agentes políticos; em segundo lugar, os empreendedores políticos continuamente adaptam, propondo novas ideias e criando novas coalizões na estrutura política. Organizações são formadas para buscar quaisquer finalidades que desejem, e a destruição criadora continuamente cria novos padrões de interesses no interior da sociedade, formam-se organizações políticas para canalizar estes interesses em ação política. Empreendedores políticos que lideram partidos buscam oferecer novas ideias e programas de forma a aumentar a sua chance de sucesso em relação aos seus rivais.⁷

Os “empreendedores políticos” (*political entrepreneurs*) seriam o paralelo político dos empresários schumpeterianos na economia. Desse modo, se houver liberdade de organização e império da lei com tratamento igual para todos, a Ordem de acesso aberto produzirá soluções mais eficientes em comparação com o Estado natural, o que resultaria em “eficiência adaptativa”, isto é, maior capacidade de responder criativamente aos incessantes e sempre novos problemas que afetam as sociedades (*op. cit.*, p. 133). Sem dúvida, trata-se de um argumento sofisticado quanto ao papel das liberdades políticas no desenvolvimento. Contudo, há alguns problemas graves com o argumento de North, Wallis e Weingast (2009), ainda que de um ponto de vista puramente teórico, sem considerar ainda as evidências empíricas.

Em North, Wallis e Weingast (2009), há a suposição de que o empresário político busca as *melhores soluções* para a sociedade, como forma de ganhar o poder na competição política. Todo o problema reside no fato de que essas soluções mais adequadas têm de ser percebidas da mesma forma pelos seus eleitores – da mesma maneira como os consumidores percebem que a inovação dos empresários schumpeterianos atende melhor às suas necessidades, pois, se isso não acontecer, o empresário político não vai conseguir os votos necessários para vencer na competição política.

Contudo, há toda uma literatura de *public choice*, reconhecida pelo próprio North (1990), que enfatiza a *racionalidade limitada* na escolha dos eleitores. Essa literatura aponta para a chamada “ignorância racional” dos eleitores, ou seja, o fato de que, sendo as informações custosas, é muito possível que estes custos superem os benefícios para o eleitor individual. Ele frequentemente pode não se informar adequadamente

7. "How does creative economic destruction affect politics? First, in the economy, it constantly changes the pattern of economic interests and therefore the pressures facing political officials; second, in the polity, political entrepreneurs continually adapt, advancing new ideas and creating new coalitions. As organizations form to pursue whatever ends they desire and creative destruction continually produces new patterns of interests within society, political organizations form to channel those interests into political action. Political entrepreneurs who lead political parties seek to advance new ideas and programs in ways that increase the likelihood of success over their rivals".

e, com isso, a probabilidade de grandes erros nas suas escolhas é significativa.⁸ Se o eleitor comete erros nas suas escolhas, de forma que ele não escolhe necessariamente os políticos que apresentam a plataforma mais adequada às suas preferências, a tese de que o empresário político irá triunfar por apresentar as propostas mais eficientes fica comprometida.

North (1990) também chamou a atenção para o fato de que, embora a democracia reduza as barreiras de acesso da população aos governantes e com isso diminua os custos de transação políticos *em cada negociação política individual*, o fato de a democracia ampliar o acesso aos centros de poder multiplica o número de transações políticas e, assim, nada garante que os custos de transação políticos *totais* serão necessariamente menores na democracia. Além disso, os políticos eleitos são agentes de múltiplos principais – ou seja, vários eleitores que frequentemente têm demandas distintas –, o que torna o problema principal-agente na representação política extremamente complexo.

É verdade que o movimento em direção ao sistema político democrático reduzirá os custos de transação legislativos por transação (...), mas não apenas o número de transações irá aumentar, e desta forma também o tamanho total do setor de transações políticas irá crescer, os custos de agência entre constituinte e legislador e burocrata serão substanciais⁹ (North, 1990, p. 51).¹⁰

Talvez de forma ainda mais grave, North (1990) apontou a *ideologia* como uma fonte não apenas de erros sistemáticos nas escolhas políticas, como também de resistência à revisão de opiniões equivocadas. Em primeiro lugar, considere-se a definição de ideologia em North (*op. cit.*, p. 23, n. 7, grifos do original):

Por ideologia, eu quero dizer as percepções subjetivas (modelos, teorias) que todas as pessoas possuem para explicar o mundo à volta delas. Quer no nível micro das relações individuais, ou no nível macro das ideologias organizadas que oferecem explicações integradas do passado e

8. As referências fundamentais sobre a ignorância racional são Downs (1957) e Olson (1965, 1982). Há outros problemas também importantes e reconhecidos na literatura de *public choice* com relação à efetividade com que eleições retratam as preferências dos eleitores, como, por exemplo, o fato de que os candidatos propõem plataformas contendo um conjunto de propostas, o que pode também resultar em distorções nas escolhas dos eleitores, pelo fato de os eleitores se concentrarem apenas em algumas propostas, por razões ideológicas.

9. "It is true that the move toward a democratic polity will reduce legislative transaction costs per exchange (...), but not only will the number of exchanges increase so that the size of the total political transaction sector will grow, the agency costs between constituent and legislator and bureaucrat will be substantial".

10. Ver também, a respeito, Fiani (2002).

do presente, tais como o comunismo e as religiões, as *teorias* que os indivíduos constroem são *coloridas* por visões normativas acerca de como o mundo deveria ser organizado.¹¹

Se ideologias são “teorias” que os indivíduos constroem acerca do funcionamento do mundo, “coloridas” pela sua visão normativa, há a possibilidade de que estes modelos sejam fortemente distorcidos. E isso pode afetar não apenas os eleitores, mas os empresários políticos e econômicos. Isso é confirmado no trecho a seguir:

A mudança econômica de longo prazo é a consequência econômica de inúmeras decisões de curto prazo de empreendedores políticos e econômicos, que moldam o desempenho tanto diretamente quanto indiretamente (via efeitos externos). As escolhas feitas refletem a modelagem subjetiva do ambiente pelos empreendedores. Por conseguinte, o grau em que os resultados são consistentes com as intenções irá refletir o grau em que os modelos dos empreendedores são modelos *verdadeiros*. Porque os modelos refletem ideias, ideologias e crenças que são, na melhor das hipóteses, apenas parcialmente refinadas e melhoradas a partir da retroalimentação acerca das consequências efetivas das políticas aplicadas, as consequências de políticas específicas são não apenas incertas, mas em larga medida imprevisíveis¹² (North, 1990, p. 104, grifos do original).

Se tanto eleitores como empresários políticos têm as suas percepções da realidade distorcidas por ideologias, como é possível garantir que a melhor solução irá necessariamente emergir na Ordem de Acesso Aberto? North, Wallis e Weingast (2009) não parecem responder às perguntas de North (1990).

Na verdade, temos exemplos de trabalhos em *public choice* que assumem uma crítica mais severa ainda da eficiência na escolha política, como Caplan (2001, p. 4), para quem “um intrigante aspecto das crenças políticas e religiosas de muitas pessoas é

11. “By ideology I mean the subjective perceptions (models, theories) all people possess to explain the world around them. Whether at the microlevel of individual relationships or at the macrolevel of organized ideologies providing integrated explanations of the past and the present, such as communism or religions, the theories individuals construct are colored by normative views of how the world should be organized”.

12. “Long-run economic change is the cumulative consequence of innumerable short-run decisions by political and economic entrepreneurs that both directly and indirectly (via external effects) shape performance. The choices made reflect the entrepreneurs’ subjective modeling of the environment. Therefore, the degree to which outcomes are consistent with intentions will reflect the degree to which the entrepreneur’s models are true models. Because the models reflect ideas, ideologies, and beliefs that are, at best, only partially refined and improved by information feedback on the actual consequences of the enacted policies, the consequences of specific policies are not only uncertain but to a substantial degree unpredictable”.

que elas se esforçam pouco para reunir informação, mas mesmo assim sustentam estas crenças com certeza ou quase certeza”.¹³ De acordo com o autor:

O que complica o enigma é que muitas destas crenças – políticas ou religiosas – são sistematicamente equivocadas. Durante a Idade Média, as pessoas que superestimaram a probabilidade de que bruxas existissem não foram contrabalançadas por um número igual que subestimava esta probabilidade. Da mesma forma, revolucionários socialistas têm esperado repetidamente que a coletivização forçada melhorasse a produtividade agrícola, mesmo embora tais experimentos tenham sido uniformemente desastrosos¹⁴ (*op. cit.*, p. 4).

Em consequência, para que a Ordem de Acesso Aberto resulte em desenvolvimento é necessário que a competição entre os empresários políticos inovadores tenha como resultado efetivamente a seleção das melhores respostas para os problemas da sociedade, o que exclui a possibilidade de problemas de “ignorância racional”, ideologias ou de qualquer outra fonte de custos de transação políticos. Os eleitores estão bem informados e sabem quais as propostas que melhor atendem às necessidades de progresso social. Dessa forma, a tese de que a democracia – ou uma ordem com liberdades políticas – promove o desenvolvimento por meio da livre competição de propostas políticas alternativas terá de supor necessariamente que o processo eleitoral – que é abordado nessas teorias como emulando a competição econômica no mercado – é *eficiente* ao selecionar as propostas mais adequadas para o progresso de uma sociedade. Isso resulta como consequência algo inevitável da opção de se tratar o sistema político por meio da mesma abordagem com que se trata o mercado na teoria econômica ortodoxa. E uma vez que há razões fortes para suspeitar da eficiência dos mercados na economia, é razoável indagar a razão de se creditar essa eficiência – ainda que por hipótese – ao sistema político.

Com efeito, é possível argumentar no sentido contrário: que a democracia pode ser um fator que dificulta o desenvolvimento. É possível apontar as contradições entre as necessidades de transformação exigidas pelo processo de desenvolvimento econômico e a necessidade da democracia de alcançar consensos e compromissos. Obrigada a

13. “One puzzling feature of many people’s political and religious beliefs is that they invest little effort in gathering information, but still hold them with certitude or near certitude”.

14. “What compounds the puzzle is that many of these beliefs – political or religious – are systematically mistaken. During the Middle Ages, people who overestimated the probability that witches exist were not balanced out by equal numbers who underestimated this probability. Similarly, socialist revolutionaries have repeatedly expected forced collectivization to dramatically improve agricultural productivity, even though such experiments have been uniformly disastrous”.

construir consensos, a democracia resultaria sempre em soluções intermediárias, que não conseguiriam promover as mudanças radicais necessárias ao desenvolvimento. É o argumento, por exemplo, de Leftwich (1993, 1994), que aponta o fracasso de programas de distribuição de terras em países do Terceiro Mundo como caso típico.

Por conseguinte, não haveria razão para se aceitar *prima facie* o argumento teórico de que a liberdade proporcionada pela democracia necessariamente conduzirá às melhores soluções para os problemas sociais, e assim ao desenvolvimento. Contudo, isso não esgota o problema acerca da relação entre democracia e desenvolvimento. Outra parte importante da questão é investigar se empiricamente há evidências de que a democracia promoveria o desenvolvimento. Por isso, este será o próximo tópico a ser abordado.

2.2 As evidências empíricas da relação entre desenvolvimento e democracia

Ainda que se assuma uma definição mais simples de democracia, afirmar que liberdade política promove o desenvolvimento implica demonstrar que o sentido de determinação é da liberdade política para o desenvolvimento – em que a liberdade política é associada à presença de um regime político democrático –, e não o contrário. Poucas questões no campo do desenvolvimento têm despertado tanto interesse e produzido tantos esforços de comprovação empírica quanto a tese de que a liberdade política – ou seja, a democracia – promoveria o desenvolvimento – mesmo que na forma mais imediata de crescimento do produto e da renda. Contudo, os resultados da verificação empírica desta tese não têm sido inequívocos.

Com efeito, uma vasta literatura – que segue crescendo – tem sido produzida desde pelo menos os anos 1980, buscando investigar empiricamente, por meio de técnicas estatísticas em estudos *cross-section*, o papel da democracia no desenvolvimento. Tais estudos despertaram severas críticas metodológicas por parte de Rueschemeyer, Stephens e Stephens (1992), Przeworski e Limongi (1993) e Przeworski (2007). Mas mesmo apesar destas críticas, não obstante sua importância, os resultados quando tomados em conjunto são indeterminados.¹⁵

Entre os analistas que não recorrem a regressões estatísticas *cross-section*, Leftwich (1993, 1994) não identifica relação significativa entre liberdade política e

15. Para resenhas dos resultados, ver Przeworski e Limongi (1993) e Persson e Tabellini (2006).

desenvolvimento, a ponto de afirmar que “*In short, it has been politics and the state rather than governance or democracy that explains the differences between successful and unsuccessful developmental records*” (Leftwich, 1993, p. 620, grifos do original).

Na verdade, como aponta Leftwich (1993, 1994), a análise acerca da relação entre liberdade política e desenvolvimento até os anos 1980 teria sido amplamente dominado pela tese oposta àquela defendida por autores como Douglass North, de que a democracia provocaria o desenvolvimento. Nesta outra tradição, que teria se desenvolvido desde a publicação do livro *Political man: the social bases of politics* por Seymour M. Lipset em 1960, a democracia seria ela mesma produto de um maior nível de desenvolvimento econômico (Przeworski e Limongi, 1993, p. 62). Com efeito, comparando o discurso político ocidental com o dos autores de filiação marxista, Rueschemeyer, Stephens e Stephens (1992, p. 1) observam que:

Quaisquer que sejam suas diferenças na concepção e valorização da democracia, ambas as visões compartilham uma afirmação importante: a operação irrestrita do mercado de capital e de trabalho constitui a base material da democracia. A democracia é a forma política característica do capitalismo.¹⁶

A controvérsia para essa vertente não se relacionava com a possibilidade de a democracia produzir o desenvolvimento capitalista. Como observaram Przeworski *et al.* (2000, p. 79):

O que permanece controverso, contudo, é a importância relativa do nível de desenvolvimento quando comparado com outros fatores, tais como o legado político de um país, sua história, sua estrutura social, suas tradições culturais, o arcabouço institucional específico e, por último, mas não menos importante, o clima político internacional.¹⁷

Assim, Przeworski *et al.* (2000), após afirmarem que “*Democracy has other virtues, but, at least with regard to the growth of total economies, political regimes are not what matters*” (p. 271) também identificaram um sentido de determinação que

16. “*Whatever their differences in the conception and valuation of democracy, both these views share an important claim: the unrestrained operation of the market for capital and labor constitutes the material base of democracy. Democracy is the characteristic political form of capitalism*”.

17. “*What remains controversial, however, is the relative importance of the level of development as compared with other factors, such as the political legacy of a country, its past history, its social structure, its cultural traditions, the specific institutional framework, and, last but not least, the international political climate*”.

ia do desenvolvimento econômico (na forma de maior renda) para a democracia, em que um maior nível de renda aumentava as chances de sobrevivência de regimes democráticos (p. 273).

Sintetizando, as evidências não indicam de forma conclusiva que a democracia é *pré-condição* para o desenvolvimento econômico. Também o argumento teórico de North, Wallis e Weingast (2009), não obstante sua complexidade e audácia – pois pretende explicar a organização de todas as sociedades humanas desde o início da história escrita –, possui graves problemas, do ponto de vista das ideias anteriormente admitidas pelo próprio North. Ou seja, não há razões, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, para se acreditar que o ambiente institucional tenha um efeito claro e não ambíguo no desenvolvimento. Portanto, é preciso considerar o possível papel dos arranjos institucionais no desenvolvimento. Mas uma compreensão adequada desse papel exige antes que se considere a diferença entre instituições e políticas, o próximo tema a ser abordado.

3 UMA BREVE CONSIDERAÇÃO SOBRE INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS

De acordo com a perspectiva econômica usual, as políticas econômicas estudadas, quando se trata de políticas de desenvolvimento, envolvem determinação do câmbio (fixo ou flexível, relação com moedas internacionais), política monetária, políticas fiscais, subsídios para incentivar setores selecionados da economia, investimento público em infraestrutura, investimento em capital humano etc. Nesse sentido, a discussão frequentemente ignora o papel das instituições, como no caso da proposta de políticas de desenvolvimento do chamado Novo Desenvolvimentismo, caracterizado pela sua ênfase quase que exclusiva nas políticas fiscal e monetária (Revista de Economia Política, 2011).

Adicionalmente, há autores, como Pierson (2006), que argumentam que políticas públicas são instituições e que a distinção entre políticas e instituições não seria analiticamente interessante. Cita como exemplo o fato de que os Estados Unidos, não obstante serem considerados um Estado “fraco”, empregam um complexo código tributário como um “formidável aparato de ativismo de política” (“*a formidable apparatus of policy activism*”, p. 114). Sua conclusão, após considerar esse fato e a circunstância

de que o Estado, hoje, por meio de suas políticas, regula de forma quase onipresente o cotidiano de seus cidadãos, é a de que as regras institucionais que regulam a vida dos indivíduos e das organizações nas sociedades modernas são, na verdade, políticas públicas. Além disso, alega que as políticas públicas afetam a forma como os indivíduos agem politicamente, atuando como instituições.

A crítica de Pierson (2006) acerca de uma separação estrita entre políticas e instituições, com um foco exclusivo nestas últimas, aponta para um fato muito importante: o de que, em um grande número de casos, as regras institucionais são instrumentos de políticas de Estado, e assim a inteligibilidade das instituições separadamente das políticas fica comprometida. Uma abordagem unilateral nas instituições como um objeto de estudo estanque poderia cair, portanto, em um formalismo vazio. Por sua vez, é indiscutível que as políticas públicas afetam a interação entre os indivíduos, e não apenas as instituições. Trata-se de dois importantes argumentos a serem levados em conta na análise institucionalista, mas não devem ser tomados de forma absoluta.

Com efeito, uma adesão radical aos argumentos de Pierson (2006) pode facilmente resultar no extremo oposto, que é o desconsiderar as restrições impostas pelas instituições na formulação e na implementação das políticas, considerando que o trabalho do analista se resume apenas à análise das políticas de Estado. Essa abordagem “voluntarista” – pois tende a subestimar o impacto das instituições nas próprias políticas do Estado – deve ser evitada por dois motivos: um primeiro, que possui natureza conceitual; e um segundo, que diz respeito ao papel das instituições na própria política de Estado.

O motivo de natureza conceitual é que, caso se afirme que instituições são políticas, o conceito de instituição deixa necessariamente um tipo de regra social que, indubitavelmente, também é uma instituição: as instituições *informais*, ou seja, as regras de interação na sociedade – e, portanto, também na economia – que não resultam de ações do Estado, mas surgem e se consolidam espontaneamente na sociedade. A abordagem de Pierson não tem como incorporar este tipo de instituição à sua análise, fato por sinal admitido explicitamente por ele (*op. cit.*, p. 116), quando faz a ressalva de que não vai considerar na sua análise as instituições informais, “tipicamente exploradas por sociólogos” (“*typically explored by sociologists*”). Resulta, assim, da abordagem de instituições como políticas, um conceito de instituições “dual”, em que instituições

formais seriam na verdade políticas, e instituições informais seriam alguma outra coisa que preocuparia apenas a sociólogos. Trata-se de um conceito de instituições difícil de ser justificado, uma vez que ambas são regras que constroem as ações em sociedade, e que muitas vezes interagem.

Este dualismo é ainda difícil de se aceitar quando se considera que tanto instituições formais quanto informais podem exercer efeito restritivo importante sobre políticas públicas. Em outras palavras, nem sempre políticas públicas conseguem alterar instituições informais e *formais* a seu bel-prazer, o que sugere a importância de se distinguir conceitualmente *instituições de ambos os tipos* das políticas de Estado. Apenas para citar um exemplo, os conhecidos conflitos entre a estrutura jurídica brasileira e o modelo de agências reguladoras independentes ilustram bem não apenas o fato de que mesmo as instituições formais não se moldam rapidamente às vontades dos governantes, como também que o problema de *path dependence* institucional pode se mostrar muito duradouro. Na verdade, exatamente esta resistência de instituições formais e informais levou North (*op. cit.*) a estender o conceito de *path dependence* do estudo das trajetórias tecnológicas para as trajetórias institucionais.

Por conseguinte, pode-se afirmar haver um ganho analítico substantivo ao se reconhecer as instituições (no sentido convencional de regras que constroem o comportamento dos agentes) como um elemento relevante e distinto das políticas. Isto se dá na medida em que se torna possível compreender o *path dependence* institucional, e assim investigar mais profundamente, entre outros temas de interesse no estudo do desenvolvimento, as resistências institucionais a políticas de desenvolvimento. Cumpre reconhecer, porém, que as relações entre políticas e o conjunto de instituições de uma sociedade não são de forma alguma simples ou unidirecionais. Como bem percebeu Dixit (1996, p. 25):

Ações políticas individuais no interior de um dado conjunto de regras podem parecer fáceis de reverter no interior do mesmo arcabouço, mas eles frequentemente criam fatos, instituições, e expectativas que têm o seu próprio *momentum* e adquirem ao menos algo da mesma durabilidade de uma mudança na própria constituição. Reversões se tornam custosas politicamente e economicamente, e há uma “histerese” de atos políticos.¹⁸

18. “Individual policy acts that are made within a given set of rules may seem easy to reverse within the same framework, but they often create facts, institutions, and expectations that have their own momentum and acquire at least some of the same durability as a change in the constitution itself. Reversal becomes politically and economically costly, and there is a ‘hysteresis’ of political acts”.

Ou seja, uma vez que uma política pode gerar instituições e expectativas, frequentemente torna-se difícil reverter esta política. Na verdade, não apenas as instituições que sustentam uma política, mas também as organizações que são criadas para implementar uma política podem ser obstáculos poderosos a mudanças posteriores:

Quando uma nova agência é formada, ela recebe uma tarefa clara. A equipe inicial possui alguma crença na tarefa e pode, sem dúvida, ter sido autosselecionado para esta tarefa. Isto cria uma cultura organizacional e um sentido de missão. Se as circunstâncias e as necessidades políticas mudam mais tarde, essa cultura se torna uma barreira à mudança. As agências aceitam inovações que melhoram sua capacidade para desempenhar as tarefas existentes e aceitas, mas mudar as tarefas de forma significativa, ou reduzir a autonomia da agência para executá-las desperta fortes resistências¹⁹ (Dixit, 1996, p. 25).

Dito de outra forma, a institucionalização de uma política e a incorporação de agências relacionadas a ela restringem muitas vezes a flexibilidade para se rever a mesma política. Exatamente os fatos de que inúmeras vezes uma política tem de ser *institucionalizada* e de que esta institucionalização cria inflexibilidades para posteriormente alterar a mesma política sugerem que pode haver um ganho analítico em distinguir conceitualmente políticas e instituições.

Isso leva a uma segunda questão: o que é mais importante para o desenvolvimento, as políticas adotadas ou as instituições da sociedade? Embora intuitivamente pareça que as duas dimensões – políticas e instituições – sejam ambas importantes para a consecução do desenvolvimento, uma vasta literatura acerca do problema do desenvolvimento econômico tem se esforçado para definir qual destas duas dimensões seria a mais importante para condicionar o sucesso do desenvolvimento. Assim temos que, por um lado, contribuições como North (1981, 1990, 1999), Rodrik, Subramanian e Trebbi (2002), Rodrik (2005), North, Wallis e Weingast (2009), Acemoglu (2009) e Acemoglu e Robinson (2012) – apenas para citar algumas das mais importantes – atribuem um papel decisivo às instituições na promoção do desenvolvimento. Por outro lado, já autores como, por exemplo, Qian (2003), Glaeser *et al.* (2004), Lee e Kim (2009) e Henry

19. "When a new agency is formed, it is given a clear task. The initial staff has some belief in the task and may indeed be self-selected for this belief. This creates an organizational culture and a sense of mission. If circumstances and the needs of policy change later, this culture becomes a barrier to change. Agencies accept innovations that improve their ability to perform the existing and accepted tasks, but changing the tasks in any significant way, or reducing the autonomy of the agency in carrying them out, is fiercely resisted".

e Miller (2009) têm buscado enfatizar o papel das políticas em grau variado, sendo possível encontrar neste segundo ramo da literatura desde a afirmação conciliadora de que instituições e políticas são igualmente importantes, até a posição que defende a teoria de que o fator realmente determinante do desenvolvimento são as políticas adotadas e não as instituições.

Todavia, o reconhecimento do problema de *path dependence* institucional expõe o caráter francamente incompleto das abordagens que afirmam que o processo de desenvolvimento se resume à adoção de políticas adequadas, em particular a conhecida tese de que o problema do desenvolvimento se resume a investir em capital humano e capital físico. Sem entrar no mérito das abordagens que afirmam que o desenvolvimento se resolve pela adoção de uma ou outra política, qualquer que seja a política adotada há o risco permanente de que regras formais e informais se coloquem como obstáculos quer à formulação quer à implementação destas políticas, e que pela existência de *path dependence* institucional estes obstáculos não sejam de fácil remoção. Por outro lado, autores como Evans (2004) e Chang (1996) têm enfatizado que a capacidade do Estado para atuar no desenvolvimento com as políticas mais adequadas depende significativamente da estrutura institucional e da capacidade organizacional do Estado. Portanto, cumpre reconhecer que não obstante a importância das políticas na promoção do desenvolvimento, as instituições desempenham também papel significativo, podendo obstaculizar a implementação de políticas desenvolvimentistas. Isso se torna particularmente problemático no caso em que as regras institucionais devem propiciar uma participação adequada de agentes privados em arranjos institucionais, o próximo assunto a ser discutido.

4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO

Conforme foi visto, a definição de arranjo institucional foi estabelecida de forma pioneira por Davis e North (1971). Um arranjo institucional seria, de acordo com Davis e North (*op. cit.*, p. 7), o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir. Por exemplo, um mercado, com as suas regras peculiares – como uma bolsa de valores ou uma bolsa de cereais –, ou as regras que presidem uma aliança entre empresas – como uma *joint-venture* – seriam casos de arranjos institucionais. Desse modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade (Fiani, 2011, p. 4).

Em vez de arranjo institucional, Oliver E. Williamson emprega o termo *estrutura de governança*, significando “(...) a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas”²⁰ (Williamson, 1986, p. 105). Oliver Williamson trata o ambiente institucional como fornecendo o conjunto de parâmetros sob os quais um arranjo institucional (ou estrutura de governança) opera, ao propor “(...) tratar o ambiente institucional como um conjunto de parâmetros, cujas mudanças produzem mudanças nos custos comparativos de governança”²¹ (Williamson, 1991a, p. 287).

Neste trabalho será empregado o termo arranjo institucional em vez de estrutura de governança, ainda que, nas práticas equivalentes, a palavra “governança” tenha assumido conotações tão amplas, estendendo-se das relações das empresas com seus acionistas até a articulação entre organismos políticos internacionais, de modo que seu emprego aqui poderia suscitar confusões indesejáveis. Contudo, foi Oliver Williamson quem estabeleceu o arcabouço teórico para o estudo dos arranjos institucionais, a partir do conceito de custos de transação. Portanto, mesmo empregando o termo arranjos institucionais, a base teórica aqui empregada será aquela apresentada por Oliver Williamson e desenvolvida por outros autores como Claude Ménard.

No que diz respeito às articulações entre ambiente institucional e arranjo institucional, e as diferentes abordagens teóricas que tratam destas duas instâncias institucionais, Williamson (1991b) apresenta um diagrama esclarecedor, relacionando o diferente nível de estudo institucional ao tipo de abordagem teórica, reproduzido na figura 1.

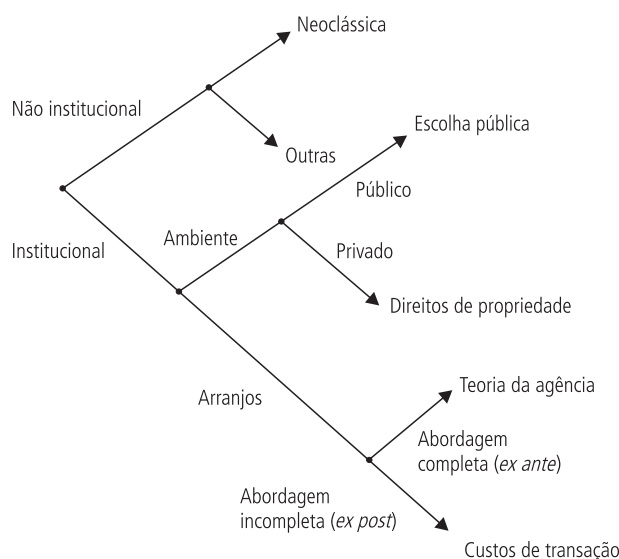
Na figura 1, o primeiro nó se refere às duas grandes abordagens na teoria econômica. No ramo ascendente, descrevem-se aquelas que desconsideram o papel das instituições, considerando o funcionamento da economia essencialmente a partir de um ponto de vista tecnológico, uma vez que os direitos de propriedade estavam dados e bem definidos. Isso tanto no caso da teoria neoclássica, quanto no caso de outras abordagens teóricas. No ramo descendente, veem-se nas ramificações as diferentes análises que reconhecem a importância das instituições no funcionamento do sistema econômico. Assim, uma primeira divisão ocorre entre as abordagens que privilegiam o papel do ambiente institucional na economia, seja das regras *gerais* que governam

20. “(...) *the institutional matrix within which transactions are negotiated and executed*”.

21. “(...) *to treat the institutional environment as a set of parameters, changes in which elicit shifts in the comparative costs of governance*”.

o setor público (na teoria da escolha pública) ou o setor privado (teoria dos direitos de propriedade), seja das abordagens que estudam os arranjos institucionais. Entre estas últimas, tem-se novamente uma divisão: de um lado, há teorias que adotam um levantamento completo, ou seja, que supõem que as dificuldades contratuais podem ser solucionadas antes do desenvolvimento contratual, desde que as provisões contratuais adequadas (na forma de incentivos para alinhar as preferências do agente com o principal) sejam adotadas.

FIGURA 1

Abordagens econômicas das instituições

Fonte: Williamson (1991b, p.105).

Por outro lado, a teoria dos custos de transação apresenta o mesmo enfoque nos arranjos institucionais; porém, em vez de supor que é possível solucionar antecipadamente os conflitos que podem surgir, admite que em circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos são gravemente incompletos. Em presença de ambientes complexos e de elevada incerteza, dada a mesma racionalidade limitada dos agentes, os contratos são gravemente incompletos. Isso não apresenta maiores problemas se for possível substituir a contraparte na transação, pois neste caso a pressão competitiva entre as partes inibirá qualquer atuação oportunista, que é a manipulação de assimetrias de informação com o objetivo de realizar ganhos indevidos.

Ocorre, porém, que caso a transação envolva ativos específicos, a substituição da contraparte na transação não é mais possível, ou somente é possível a um custo elevado. Isso reduz significativamente a competição entre as partes, ou seja, configura-se uma situação de transações em “pequenos números”. Neste contexto, a incompletude dos contratos se torna um problema grave, pois a continuidade da transação é fundamental para a realização dos ganhos projetados. Ativos específicos serão discutidos com um pouco mais de detalhe adiante, mas é possível adiantar que ativos específicos são aqueles que não podem ser aplicados em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados, sem com isso sofrerem uma redução expressiva no seu valor, além daquela que eventualmente decorra da depreciação pelo uso. No caso das tecnologias mais sofisticadas e formação de mão de obra especializada – ambas essenciais em um processo de desenvolvimento – trata-se de especificidade de ativos físicos e humanos.

Deste modo, se os ativos envolvidos forem específicos e vincularem as partes, para que a transação possa ser preservada, é preciso constituir um arranjo institucional que promova adaptações e ajustes entre as partes *ex post*, ou seja, durante o desenvolvimento da transação, frente a qualquer mudança significativa nos parâmetros do ambiente em que se processa a transação. Esta é a abordagem dos custos de transação, baseada nas contribuições de Oliver Williamson e Claude Ménard (entre outros), e será a abordagem adotada neste trabalho.²² As principais características da teoria dos custos de transação e sua análise dos arranjos institucionais na economia serão consideradas brevemente a seguir.

4.1 Custos de transação e arranjos institucionais

Ambientes de complexidade e incerteza frequentemente cercam as transações. Este fato, aliado à racionalidade limitada dos agentes, não permite supor que o principal em transações nesses ambientes consiga desenhar um contrato com os incentivos adequados para alinhar as preferências do agente com as suas. Assim, permanece a possibilidade de atuação oportunista por parte do agente, ainda que se considere a assimetria de informação entre principal e agente na elaboração contrato (ou seja, mesmo em contrato “segundo melhor” – *second best*).

Portanto, de uma forma geral, um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da

22. Para uma discussão mais aprofundada da teoria dos custos de transação, ver Fiani (2011).

transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional. A teoria econômica convencional supõe que existe apenas uma classe geral de arranjo institucional na economia: o mercado. O mercado é um tipo de arranjo institucional em que as partes podem substituir livremente e a qualquer momento sua contraparte na transação, uma vez que o ativo transacionado não guarda qualquer especificidade, e assim não existe qualquer vínculo entre comprador e vendedor. Em função disso, o mercado opera essencialmente por meio de *incentivos*: são os ganhos e as perdas monetárias dos agentes no mercado que determinam suas decisões. Desse modo, o mercado promove o que é chamado *adaptação autônoma*, que ocorre quando cada agente busca individualmente e de forma unilateral a melhor resposta para a mudança no ambiente de transação. O mercado é o lugar por excelência da adaptação autônoma, pois cada agente – vendedor e comprador – decide por conta própria como deve reagir a mudanças no ambiente.

No entanto, há diferentes tipos de arranjos institucionais para se organizar as transações no sistema econômico, dos quais o mercado é apenas uma delas. Esses arranjos constituem arranjos institucionais alternativos ao mercado, *que é apenas um dos arranjos possíveis*. Ao analisarmos os arranjos institucionais – incluindo o mercado – estaremos, portanto, estudando os arranjos que regulam o funcionamento do sistema econômico. Mas antes é preciso compreender que *nem toda transação acontece necessariamente em um mercado*. Por exemplo, Markusen (2002, p. 6) já apontava que em torno de 30% das transações internacionais acontecem intrafirma, ou seja, entre as subsidiárias de empresas multinacionais. Obviamente, não se trata neste caso de transações em mercados, pois não estão sujeitas à possibilidade de substituição de contraparte na transação.

Na verdade, para uma série de transações, as relações de mercado são francamente inadequadas. Outro exemplo é o dos setores de infraestrutura com a presença de empresas privadas reguladas. Williamson (1985, p. 326-364) argumentou enfaticamente contra as propostas de tentar reproduzir a concorrência de mercado em setores de infraestrutura regulados. Nestas argumentava-se que seria possível “reproduzir” a livre entrada e saída, que caracteriza os setores perfeitamente competitivos, bastando para isso leiloar periodicamente o *direito* a operar o serviço de infraestrutura. A estas propostas Williamson (1985) contrapôs vários argumentos, entre eles o fato de que o primeiro vencedor do leilão adquiriria informações sobre a operação do serviço que seus concorrentes não dispunham

e, assim teria vantagens no leilão, podendo oferecer condições mais favoráveis. Além disso, Williamson argumentou que haveria problemas – na hipótese de que a empresa vencedora perdesse a concorrência pelos direitos de operação em um leilão subsequente – no momento de ressarcir a empresa que perdeu os direitos, pois os investimentos que ela tivesse realizado no serviço de infraestrutura seriam *investimentos específicos*.

O conceito de investimento específico é fundamental para se entender por que os mercados não são o único arranjo institucional presente em um sistema econômico moderno.²³ Conforme visto anteriormente, ativos específicos sofrem uma perda significativa de valor quando são aplicados em uma função diferente daquela para a qual foram demandados inicialmente.²⁴ Obviamente, nem todos os ativos de uma economia são específicos, mas os ativos específicos são muito importantes para o desenvolvimento, como veremos na seção a seguir. Contudo, para uma compreensão adequada da importância dos ativos específicos para o processo de desenvolvimento, é necessário antes conhecer as fontes de especificidade dos ativos.

A partir do exemplo anterior de investimentos em infraestrutura, vê-se que uma fonte de especificidade de ativos é a especificidade de localização. Este gênero de especificidade decorre do fato de que o valor dos ativos está diretamente relacionado com a sua localização. Trata-se de uma fonte de especificidade que afeta caracteristicamente os ativos de infraestrutura. Um gasoduto, por exemplo, tem o seu valor diretamente afetado pela demanda por gás das localidades que atende. Outra fonte de especificidade são os ativos que possuem caráter dedicado, ou seja, ativos cujo investimento se deu em função de uma promessa de demanda no futuro pelos seus produtos. Os ativos dedicados são específicos no sentido de que, se a demanda que originou o investimento não se realizar, estes ativos sofrerão perdas significativas de valor. Uma terceira fonte de especificidade diz respeito às características físicas do ativo. Por exemplo, uma broca de grande resistência vai ter de possuir características físicas adequadas, e isto tornará a broca específica em relação às demais, independentemente de poder ter o mesmo desenho. Há também a especificidade do capital humano, que deriva de aprender fazendo (*learning by doing*). Técnicos e cientistas de alto nível são

23. A discussão que se segue acerca de ativos específicos e das estruturas de governança que lhes são adequadas é uma versão muito resumida de Fiani (2011), a que se remete o leitor para uma abordagem mais detalhada dessa teoria.

24. Em uma definição mais técnica, um ativo específico é aquele que gera elevados custos irrecuperáveis em virtude de seu reduzido custo de oportunidade.

um exemplo característico, pois sua formação é demorada, não apenas pelos anos de educação necessários, mas também pelo aprendizado prático. Estas seriam algumas das principais fontes de especificidade de ativos (Fiani, 2011, p. 95-97).

Ocorre que mercados não são adequados em transações com ativos de elevada especificidade, pelo fato de que ativos específicos possibilitam a manipulação de informações e promessas por parte de agentes que estejam em posição privilegiada na transação. Esta possibilidade de manipulação – denominada *atuação oportunista* – deriva do fato de que em um ambiente econômico que envolve incerteza e complexidade – algo especialmente grave em situações de transformação como é característico do processo de desenvolvimento econômico – os limites naturais da racionalidade humana são pressionados. Com isso, as partes na transação que se encontram em desvantagem ficariam – na ausência de salvaguardas – à mercê de eventuais manipulações pelas partes em condições de extrair ganhos de sua posição. Os conflitos que disso podem resultar se materializam em *custos de transação*. Daí a teoria que trata deste tipo de problema ser conhecida como teoria dos custos de transação.²⁵

No caso em que há investimentos significativos em ativos específicos, aquilo que normalmente caracteriza um mercado – o fato de a experiência das partes bastar para avaliar o desenvolvimento da transação e de a simples entrega do objeto da transação ao comprador encerrar a transação, pois as partes não desejam prolongar a relação para além deste momento – não é mais suficiente para garantir que a transação se desenvolva sem conflitos e de forma cooperativa. Por sua vez, um contrato também não é mais suficiente para garantir as salvaguardas para a transação, pois com racionalidade limitada em uma situação de complexidade/incerteza, em que há a possibilidade de oportunismo pelas partes e o objeto da transação é um ativo específico, torna-se difícil antecipar todas as circunstâncias relevantes que no futuro podem vir a afetar a transação. O contrato torna-se *gravemente* incompleto.

Sendo o contrato gravemente incompleto, é preciso que se criem arranjos institucionais que deem conta das necessidades de ajuste *ex post* aos termos da transação, à medida que circunstâncias imprevistas forem surgindo. Isso porque a alternativa a um arranjo que promova este ajustamento durante o desenvolvimento

25. Para a teoria econômica convencional os custos de transação não são problema porque os agentes têm perfeita informação.

da transação é o recurso ao Judiciário, que, além de custoso, é incerto, exatamente porque os contratos são gravemente incompletos. Esses arranjos *ex post* são os arranjos institucionais alternativos ao mercado, que Oliver Williamson denominou, de forma genérica, *hierarquia e híbridos*.

A hierarquia corresponde à estrutura verticalmente integrada da firma, em que o processo produtivo flui internamente, passando de uma etapa a outra sob controle da burocracia. Ao contrário da situação em que se recorre ao mercado, no interior de uma hierarquia os agentes responsáveis por cada etapa do processo produtivo não possuem autonomia, estando sujeitos a um controle centralizado. No caso da hierarquia, de um ponto de vista ideal abstrato os incentivos – que caracterizam o mercado, como os preços – *estão ausentes*, e há apenas *controles administrativos*. Empresas privadas e públicas seriam exemplos de arranjos hierárquicos. No caso das hierarquias, diz-se haver *adaptação coordenada*, pois, frente a mudanças no ambiente da transação, a adaptação dos agentes envolvidos é coordenada pelos controles administrativos, ou seja, pelos *comandos* exercidos por agentes com autoridade para isto definida hierarquicamente.

Já os híbridos combinam incentivos e controles administrativos, de forma que há elementos que se assemelham ao mercado e elementos que se assemelham a uma hierarquia. Isso porque, embora os agentes estejam submetidos a controles definidos previamente na estrutura institucional, eles preservam a sua independência. Assim, a relação entre os agentes, em um híbrido, não pode limitar-se apenas a controles administrativos, pois neste caso os agentes estariam no interior de uma mesma hierarquia e teriam sua liberdade de decisão suprimida. A consequência é que os híbridos combinam controles e incentivos. Em um setor regulado – um dos exemplos empregados anteriormente –, há elementos de mercado na forma de incentivos – a empresa regulada obtém uma tarifa pelo serviço que presta; porém, ao mesmo tempo, há elementos de hierarquia na forma de controles administrativos exercidos pelas agências reguladoras, ministérios etc., o que obviamente não significa que a empresa deixe de ser um agente independente, inclusive no sentido jurídico.

A mesma combinação de controles e incentivos pode ser encontrada em outros híbridos, tais como: *joint ventures*, alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias, parcerias público-privadas (PPPs), parques tecnológicos etc. No caso dos híbridos, ocorre, portanto, um misto de *adaptação coordenada* – como nas hierarquias

– e *adaptação autônoma* – como no mercado. O quadro 1 resume a combinação de incentivos, controles e tipos de adaptação em cada arranjo institucional.

QUADRO 1
Atributos dos arranjos institucionais na economia

Atributos	Arranjos institucionais		
	Mercado	Híbridos	Hierarquias
Incentivos	Fortes	Moderados	Ausentes
Controles administrativos	Ausentes	Moderados	Fortes
Adaptação autônoma	Forte	Moderada	Ausente
Adaptação coordenada	Ausente	Moderada	Forte

Fonte: Fiani (2011, p. 101).

Desse modo, a teoria dos custos de transação e seu conceito de ativos específicos e arranjos institucionais ajuda a compreender o fato de que o mercado não é o único arranjo adequado para organizar o sistema econômico. Pelo contrário, uma vez que o processo de desenvolvimento envolva elevados investimentos em ativos específicos, algum tipo de ação do Estado provavelmente se fará necessário.

Esse fato possui consequências muito importantes para a análise do papel das instituições no desenvolvimento. Uma vez que o mercado não é o único tipo de arranjo institucional que pode promover o desenvolvimento, duas opções alternativas se colocam para políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico: o emprego de hierarquias – o modelo tradicional de órgãos da administração direta, ministérios ou empresas estatais controladas politicamente – ou a utilização de híbridos, o que, no caso, significa reunir organizações públicas e privadas em um mesmo arranjo institucional com vistas à consecução de determinados objetivos econômicos. Este trabalho se concentra no segundo tipo, uma vez que ele tem sido amplamente utilizado como instrumento de desenvolvimento a partir das reformas internacionais nos vinte últimos anos do século XX.

4.2 Arranjos institucionais híbridos

Não obstante híbridos combinando agentes privados e públicos venham atraindo menos atenção por parte dos autores que se dedicam a estudar as características dos arranjos institucionais na economia, em relação aos híbridos que envolvem apenas agentes privados (tais como *joint ventures*, franquias, cadeias de fornecedores etc.),

este tipo de híbrido com agentes públicos e privados já foi percebido como sendo importante por autores que estudam a administração pública, após o trabalho clássico de Borys e Jemison (1989). Contudo, frequentemente a discussão tem se concentrado na questão da dificuldade de conceituação em termos gerais e abstratos de um arranjo híbrido, como ilustram as críticas de Skelcher (2008, 2012). O argumento, neste caso, é o de que, uma vez que se admita um *continuum* que vai do mercado à hierarquia, com os arranjos intermediários sendo definidos como híbridos, considerando que mercado e hierarquias seriam apenas casos extremos, a categoria de híbridos se tornaria tão ampla a ponto de perder qualquer sentido analítico (Skelcher, 2012, p. 9). Este problema seria multiplicado pela diversidade de arranjos institucionais híbridos (redes de empresas, franquias, marcas coletivas, cadeia de fornecedores, alianças estratégicas etc.).

Curiosamente, um dos principais autores a estudar arranjos híbridos tem assumido uma posição ambígua a respeito da natureza deste tipo de arranjo institucional. Em um dos seus primeiros trabalhos a tratar da natureza dos arranjos híbridos, Ménard (1995) contestou diretamente a tese de que haveria um *continuum* entre os diferentes tipos de arranjos institucionais, ao rejeitar a tese sustentada por Alchian e Demsetz (1972), Fama (1980) e outros de que a relação de hierarquia nas firmas seria uma “ficção legal”, pois as firmas seriam apenas “nexos de contratos”, tais como os mercados, sendo os contratos firmados pelos empregados com os seus empregadores análogos aos contratos que vendedores fazem com seus clientes.

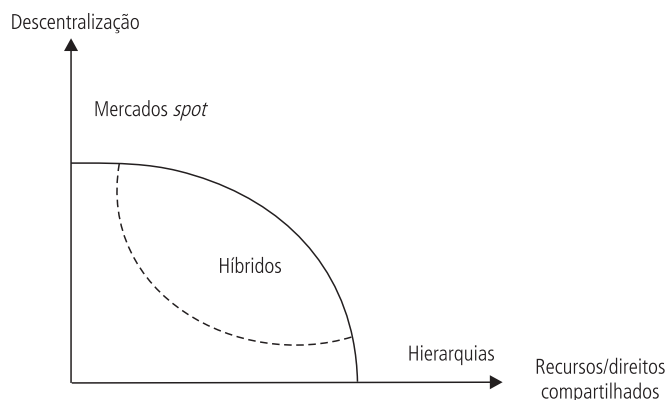
Citando Oliver Williamson, Ménard (*op. cit.*) rejeitava então a tese de que haveria uma variação contínua entre mercados e firmas (hierarquias), observando o fato óbvio de que “Organizações, e especialmente firmas, são arranjos institucionais específicos, diferentes dos mercados, uma vez que eles existem para coordenar ativos específicos por meio de *regras discricionárias*”²⁶ (p. 172, grifos do original). Mais especificamente, observava que seria errôneo abandonar a noção de mercados e firmas como arranjos institucionais discretos (em favor de uma variação contínua de contratos entre eles), “porque o abandono da ‘análise discreta’ removeria da análise econômica problemas fundamentais tais como incentivos organizacionais (não monetários), transações sem a transferência de direitos de propriedade, e o papel do *comando*” (Ménard, *op. cit.*,

26. “Organizations, and especially firms, are specific institutional arrangements, different from those of markets, in that they exist to coordinate specific assets through discretionary rules”.

p. 177, grifos do original). Em outras palavras, assumir que há um contínuo entre mercados e hierarquias resulta em omitir que as hierarquias operam por meio de um mecanismo totalmente distinto dos incentivos que operam no mercado: *relações de autoridade ou de poder*, as quais têm a capacidade de estabelecer incentivos que não envolvem recompensas monetárias, transferir ativos sem envolver transferências de direitos de propriedade – como a transferência de um insumo no interior de uma firma – e de, simplesmente, comandar. Nada disso é admissível em um mercado. Assim, Ménard (*op. cit.*) apontava o fato óbvio de hierarquias constituírem arranjos institucionais *qualitativamente* distintos dos mercados, na medida em que incorporam uma relação de autoridade, isto é, regras hierárquicas discricionárias.

Recentemente, contudo, Ménard voltou atrás e passou a trabalhar com uma variação contínua entre arranjos institucionais. Com efeito, em Ménard (2011) encontra-se uma caracterização dos arranjos institucionais conforme gráfico simplificado na figura 2.

FIGURA 2

Arranjos institucionais contínuos segundo Ménard (2011)

Fonte: Ménard (2011, p. 50).

No gráfico da figura 2, há uma fronteira de eficiência que vai da máxima descentralização com o mínimo de recursos (ou direitos) compartilhados, no caso dos mercados *spot*, ao mínimo de descentralização com o máximo de recursos compartilhados, no caso das hierarquias. Os arranjos híbridos se situam entre os dois extremos, admitindo-se que eles possam se situar no interior da “fronteira ótima”

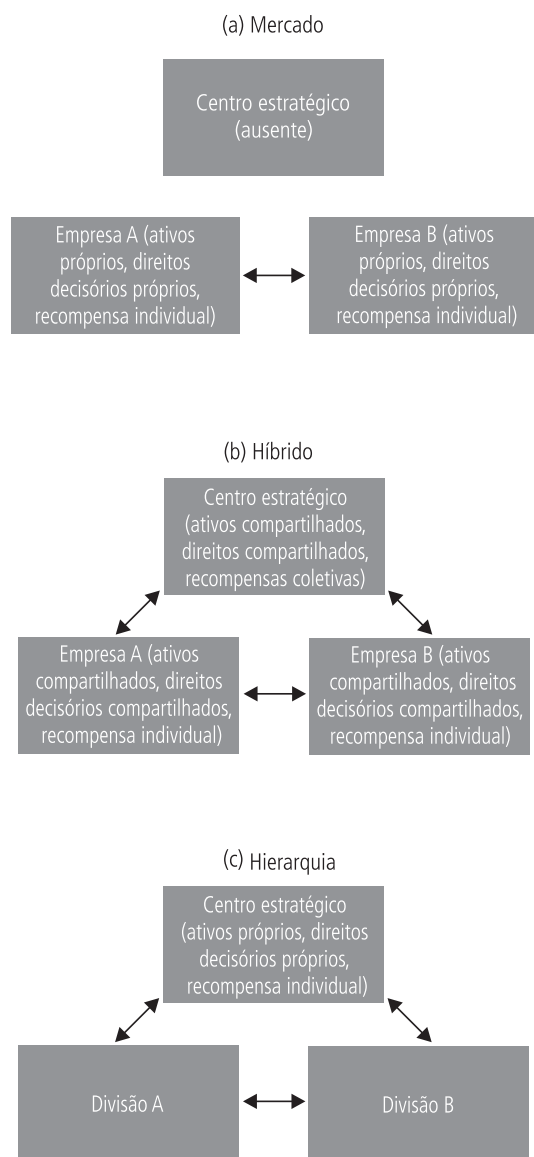
devido a “direitos não contratáveis” (*non-contractible rights*) que imporiam restrições ao desenho dos arranjos de forma ótima e eficiente (*op. cit.*, p. 51). A diferença qualitativa que o poder discricionário introduz desaparece, pois tudo se torna uma questão de grau de descentralização (e de compartilhamento de recursos).

Todavia, viu-se que em trabalho anterior (Ménard, 1995) que o próprio Ménard reconhecia haver uma diferença radical entre mercados e hierarquias, tais como as firmas, na medida em que hierarquias pressupõem uma relação de autoridade que é absolutamente estranha às relações autônomas entre vendedores e compradores no mercado. Dito de outra forma, a variação entre um mercado *spot* e uma empresa não é apenas uma variação de “grau”: *os problemas de cooperação e adaptação são diferentes em um tipo de arranjo e em outro*. Enquanto no mercado cada agente busca a adaptação individualmente e não há qualquer mecanismo de cooperação coordenando suas ações, em uma hierarquia o problema é o oposto, pois favorece a cooperação de forma impositiva, mas elimina a possibilidade de flexibilidade adaptativa dos agentes. Assim, são dois arranjos institucionais diferentes, que enfrentam problemas e possuem dinâmicas distintas.

Da mesma forma, a diferença entre uma hierarquia ou um mercado e um arranjo híbrido tampouco é uma variação institucional “marginal”. O híbrido não envolve apenas um “grau menor” de “centralização” e “compartilhamento de recursos” do que a hierarquia, ou um “grau maior” das mesmas características do que o mercado. O fato de o híbrido envolver agentes privados independentes e, em alguns casos, também públicos, na consecução de objetivos comuns, *impõe problemas de cooperação e adaptação entre os agentes que são por natureza distintos daqueles enfrentados por uma hierarquia ou um mercado*. Isso porque a hierarquia utiliza essencialmente controles, enquanto o mercado utiliza basicamente incentivos, e a forma de combinar incentivos e controles de modo a reduzir conflitos e induzir à cooperação é exatamente o desafio do híbrido. Dito de outra forma: *a combinação de elementos heterogêneos na forma de incentivos e controles impõe dinâmicas de interação, riscos de conflitos e dificuldades de coordenação que são distintos tanto da hierarquia quanto do mercado*.

Curiosamente, é novamente Ménard (2010) que oferece razões para se acreditar que, em vez de funcionarem como variações contínuas uns dos outros, os arranjos institucionais constituem estruturas discretas que funcionam de modo distinto, na medida em que se estruturam de modo diferente (figura 3).

FIGURA 3



Fonte: Ménard (2010, p. 178).

Na figura 3(a), vê-se que, no arranjo de mercado cada firma (empresa A e empresa B), ao se relacionar com a outra, emprega apenas seus próprios ativos, possui seus próprios direitos decisórios e faz jus a recompensas individuais. O centro estratégico (nos termos

de Ménard, a “entidade estratégica”), que é o agente responsável pela coordenação das empresas, se encontra ausente. Na figura 3(b), tem-se uma situação bastante distinta: o centro estratégico se faz presente, atuando na coordenação das empresas envolvidas. Isso porque, agora, as duas empresas possuem ativos e direitos decisórios compartilhados na relação, assim como o centro estratégico. O fato importante, porém, é que, embora as empresas ainda disponham de recompensas individuais, há recompensas conjuntas cuja regra de alocação entre as firmas é definida pelo centro estratégico.

Por último, na figura 3(c), tem-se a hierarquia: as firmas perderam seus ativos e direitos decisórios próprios, que se encontram concentrados no centro estratégico. Da mesma forma, não há mais qualquer recompensa individual alocada fora do centro decisório, que reúne em si a responsabilidade de apurar e decidir sobre os ganhos do empreendimento. Não há, aqui, como presumir uma variação “contínua” entre os três arranjos: sua realidade institucional e organizacional é marcadamente distinta.

Na verdade, a própria noção de arranjo institucional – ou estrutura de governança, nos termos de Williamson – excluiria, desde o princípio, a ideia de um *continuum* ligando mercados a hierarquias, passando pelos híbridos. Oliver Williamson deixou isso claro inúmeras vezes, por exemplo, quando afirmou que o estudo dos custos de transação nos arranjos institucionais se desenvolvia empregando análises estruturais discretas e não marginais, e o que era realmente importante em relação aos arranjos era obter os “alinhamentos básicos corretos” (*getting the basic alignments right*), isto é, empregar de forma adequada incentivos e controles, quando for o caso, muito mais do que “ajustar nas margens” (*adjusting the margins*) (Williamson, 1996, p. 7). As passagens neste sentido se multiplicam ao longo da obra de Williamson e afirmam que os arranjos institucionais não são meras variações na margem, uns em relação aos outros, mas sim *diferentes combinações de atributos*.

Todavia, se o conceito de centro estratégico nos arranjos híbridos de Ménard, na figura 3, for combinado com os atributos deste tipo de arranjo, conforme quadro 1, percebe-se claramente que *cabe ao centro estratégico manipular os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que caracterizam os híbridos, de forma a preservar a relação entre os agentes, evitando-se assim a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados*. Isso coloca diretamente a questão acerca de como estes incentivos e controles devem ser combinados em cada estrutura híbrida particular.

Infelizmente, contudo, este tipo de abordagem do problema dos híbridos, enfatizando o papel dos atributos identificados por Williamson, não tem sido desenvolvido até o momento. Mas uma pista interessante da aplicação destes atributos em arranjos institucionais com agentes privados para implementar políticas públicas é oferecida por Amsden (2007, p. 251-252), quando distingue entre controles técnicos (relacionados à forma de gestão dos recursos) e controles políticos (relacionados ao atingimento de metas de política). Isso levanta duas questões. A primeira, é que os controles não devem se limitar ao tipo de controle realizado pelos órgãos públicos, como o Tribunal de Contas da União (TCU), mas também devem abranger metas de política, como exportações, fomento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) etc. (controle político).

A segunda questão a ser enfrentada ao se analisar mecanismos de controle, tanto técnicos como políticos, diz respeito à adequação e consistência destes mecanismos:

- 1) Os incentivos empregados atuam na intensidade necessária para promover a cooperação coordenada entre os agentes no arranjo?
- 2) Os controles à disposição do centro estratégico são suficientes?
- 3) A estrutura de monitoramento e fiscalização do centro estratégico é adequada para a eficiência dos controles e dos incentivos?
- 4) Os incentivos e controles adotados são consistentes entre si?

As perguntas acima apenas são uma amostra do que deve ser investigado ao se estudar a viabilidade de um híbrido na consecução de um objeto comum.

O fato de os híbridos demandarem um centro estratégico não significa que o Estado é um candidato natural a desempenhar este papel. Ménard (2010) cita vários casos em que o centro estratégico é exercido por agentes privados: franqueador, no caso de franquias; a empresa compradora líder, em uma rede de fornecedores; o comitê de administração, em *joint ventures* etc. Contudo, o Estado pode exercer o papel de centro estratégico, como deverá ficar claro na seção 5, em que serão discutidas as condições teóricas para o Estado exercer este papel.

5 ARRANJOS HÍBRIDOS EM POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Nesta seção serão discutidas as razões teóricas para se argumentar a favor da atuação do Estado em arranjos institucionais, como um aspecto fundamental de sua política de desenvolvimento. Será destacado, em particular, o papel do Estado como agente privilegiado para exercer a tarefa de centro estratégico em arranjos institucionais envolvendo agentes privados, com vistas ao desenvolvimento. Em seguida, serão considerados alguns casos em que o Estado atuou em arranjos institucionais em países desenvolvidos, quer no processo de desenvolvimento destes países, quer, atualmente, com o objetivo de garantir uma posição de liderança tecnológica. A opção pelo estudo de casos de países desenvolvidos é demonstrar que a atuação do Estado como centro estratégico em arranjos institucionais com agentes privados, longe de constituir uma anomalia de processos de desenvolvimento tardio, é uma necessidade no desenvolvimento tecnológico do setor privado.

5.1 A atuação do estado nas políticas de desenvolvimento

Se não houvesse ativos específicos sendo transacionados na economia, possivelmente não haveria escopo para a atuação do Estado no desenvolvimento além da promoção dos mercados, como supõem os teóricos que enfatizam o papel do ambiente institucional no desenvolvimento. Contudo, ativos específicos têm usualmente um papel importante na economia, demandam estruturas de governança específicas e têm um papel mais importante ainda no processo de desenvolvimento econômico. Isso porque os investimentos associados ao processo de transformação econômica envolvem ativos com elevado grau de especificidade, conforme argumentado em Chang (1996).²⁷

Com efeito, conforme visto, os investimentos em infraestrutura – que estão presentes em grande escala em processos de desenvolvimento – envolvem ativos com especificidade de localização. Mas não são os únicos investimentos específicos associados ao desenvolvimento. Frequentemente, o desenvolvimento envolve investimentos em grande escala com a promessa – mas ou menos incerta – de que haverá uma demanda futura por estes investimentos, o que resulta em ativos dedicados. Por sua vez, muito do sucesso do processo de desenvolvimento depende da formação de mão de obra com elevado grau de especialização e experimentada, o que resulta em especificidade de capital humano

27. Para uma discussão mais aprofundada, ver Fiani (2011).

derivada de aprender fazendo, e assim por diante. O processo de desenvolvimento está, portanto, fortemente associado a investimentos em ativos específicos.

O fato de o processo de desenvolvimento estar fortemente associado a investimentos em ativos específicos demanda uma responsabilidade expressivamente maior por parte do Estado, neste processo, do que é normalmente admitido, especialmente em visões mais ortodoxas da economia. Isso porque, sendo o processo de desenvolvimento algo que mobiliza ativos específicos de forma significativa, os possíveis conflitos, obstáculos, adiamentos e cancelamentos nos investimentos em ativos específicos característicos do desenvolvimento e a perda resultante de valor podem acarretar custos econômicos extremamente elevados. Faz-se necessário um agente que assuma comando do processo acima dos interesses privados, os quais, por estarem presos à lógica do interesse individual e enfrentarem o risco dos investimentos em ativos específicos, não podem conduzir sozinhos um processo complexo e incerto, como é o processo de desenvolvimento.

Muitas vezes, o Estado é o único agente em condições de desempenhar as funções necessárias para que o processo seja bem-sucedido.²⁸ A primeira função que o Estado deve desempenhar é a de coordenar os investimentos privados em ativos específicos rumo a um equilíbrio superior, corrigindo, assim, *falhas de coordenação*, que ocorrem quando a incapacidade dos agentes para coordenar suas ações resulta em um equilíbrio que é ineficiente. O problema derivado da falha de coordenação é bem ilustrado pelo jogo conhecido como “caça ao cervo”, que foi formulado a partir de um problema colocado por Jean-Jacques Rousseau em seu *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade do homem*.

Segundo Rousseau, a possibilidade de ganhos pela cooperação mútua incentiva a associação entre os homens, mas os vínculos dessa associação são frágeis, pois o imediatismo tende a prevalecer sobre a visão de longo prazo. Rousseau ilustrou esta proposição afirmando que se o objetivo fosse caçar um cervo, embora cada caçador soubesse que devia ficar no seu lugar para a caça ser bem-sucedida, se uma lebre passasse ao alcance de um deles, este certamente caçaria a lebre, sem se preocupar se com isso faria fracassar a caça ao cervo e deixaria os outros caçadores sem nada.

28. Para uma discussão a seguir, ver Chang (1996) e a síntese apresentada em Fiani (2011).

Esta figura de Rousseau resultou em um jogo muito popular entre os estudiosos da cooperação social. Sejam então dois caçadores que decidiram caçar um cervo. Sendo um animal de grande porte e muito rápido e ágil, nenhum dos dois caçadores consegue caçar o cervo sozinho, necessitando assim da ajuda do outro caçador. Para que a caçada tenha sucesso, é preciso que cada caçador ocupe a sua posição no bosque e mantenha a atenção no cervo. Mas cada caçador também pode aproveitar o seu tempo no bosque para caçar uma lebre. A lebre é uma caça mais fácil do que o cervo, pois pode ser capturada por um caçador sozinho, mas é uma caça de menor valor.

O problema é que se qualquer um dos dois caçadores opta por perseguir a lebre e abandona o seu posto, a caçada ao cervo fracassa, mas nem o caçador que capturou a lebre é obrigado a dividi-la com o outro caçador (vamos supor que é possível ocultar a lebre do outro caçador), nem o outro caçador consegue identificar que seu companheiro abandonou o seu posto para caçar a lebre. Esta situação se encontra representada no quadro 2.

QUADRO 2

O jogo da caça ao cervo

Caçador A	Caçador B	
	Cervo	Lebre
Cervo	3,3	0,1
Lebre	1,0	1,1

Fonte: Fiani (2009, p. 114).

Pode-se observar que se qualquer um dos dois deixa o seu posto para caçar uma lebre, enquanto o outro caçador permanece em seu posto vigiando o cervo, o caçador que permaneceu em seu posto nada caça (recompensa de 0). Enquanto isso, o caçador que saiu do seu posto para caçar a lebre consegue caçá-la, obtendo uma recompensa de 1. Se ambos os caçadores permanecem nos seus postos, ambos conseguem as recompensas mais elevadas. Por fim, se ambos deixam seus postos para caçarem lebres, os dois caçadores obtêm uma lebre cada um.

Há, portanto, dois equilíbrios de Nash no jogo da caça ao cervo: ou os dois caçadores se mantêm fiéis aos seus postos, e cada um obtém uma grande recompensa,

ou os dois caçadores abandonam os seus postos, e cada um obtém uma recompensa significativamente menor (uma lebre cada um). O jogo da caça ao cervo representa então aquelas situações de interação estratégica em que o melhor resultado depende da cooperação de todos, mas se alguém buscar um resultado individual mais imediato, aqueles que se mantiverem fiéis ao compromisso inicial são prejudicados. Este tipo de situação de interação estratégica dá origem a uma falha de coordenação: se os agentes não estiverem seguros do comportamento dos demais, vão preferir o equilíbrio inferior – em que os dois caçadores garantem uma lebre para cada um – do que o equilíbrio superior, em que há o risco de nada obter se não houver um comportamento coordenado dos demais agentes.

É fácil estender esse raciocínio para o caso de um conjunto de agentes que têm de realizar investimentos em ativos específicos de forma coordenada para que os ganhos mais elevados se realizem. Trata-se do problema do “grande empurrão” (*big push*), inicialmente apontado por Rosenstein-Rodan (1943) e posteriormente retomado por Murphy, Shleifer e Vishny (1989). Faz-se necessário um agente que garanta um movimento coordenado de todos os agentes. Por exemplo, faz-se necessário um agente que garanta que todos os investimentos em ativos específicos serão feitos ao longo de uma dada cadeia produtiva, coordenadamente, de modo a viabilizar o produto final. O mesmo se aplica para mão de obra especializada: não há por que investir na especialização, se não houver demanda por parte das empresas para os profissionais especializados. Por sua vez, não há por que investir em atividades que demandem mão de obra especializada se não houver profissionais disponíveis. Corre-se o risco, assim, de ficar preso a um equilíbrio inferior: os investimentos não acontecem simplesmente porque não há como coordenar as decisões de vários agentes distintos.

Obviamente, em um grande número de situações, nenhum agente *individualmente* pode garantir isso, uma vez que ele é simultaneamente parte interessada e dependente dos seus próprios investimentos específicos. É necessário um agente com a capacidade de se superpor aos interesses individuais imediatos – que, no exemplo de Rousseau, são representados metaforicamente por caçar a lebre. Este agente é o Estado, pela sua própria autoridade política. Nos termos de Ménard, *o Estado em geral se situa em uma posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico em arranjos institucionais híbridos*. Em vários casos históricos, por sinal, a necessidade de coordenação levou o próprio Estado a assumir algumas funções de agentes privados, para garantir que os

investimentos específicos fossem realizados nas atividades excessivamente arriscadas nas sociedades em questão, pelo elevado grau de complexidade e incerteza dessas atividades.

Este é um ponto importante e merece ser aprofundado. É preciso indagar por que o mercado não consegue coordenar satisfatoriamente as atividades que envolvem investimentos em ativos específicos em múltiplas atividades, de forma a atingir o equilíbrio superior. A razão disso, como explica Chang (1996), é que a coordenação pelo mercado por meio do mecanismo de preços pode ser importante fonte de *desperdício* de recursos econômicos quando há investimentos específicos com participação elevada no valor total dos investimentos. O motivo desse possível desperdício é que o mercado realiza uma *coordenação ex post* das atividades econômicas, ou seja, o mecanismo de preços somente coordena as atividades econômicas *depois* de o investimento ter sido concretizado. No mercado, somente após o produto de um determinado investimento alcançar o mercado e realizar um preço de acordo com sua demanda, é que se poderá saber se o investimento será remunerado adequadamente.

Se esses investimentos forem essencialmente em ativos, sem qualquer especificidade, um preço de mercado que não remunere adequadamente os investimentos não causa maiores problemas. A consequência seria apenas a transferência dos ativos do setor onde o investimento se mostrou malsucedido para outro setor onde sua remuneração seja mais interessante. Porém, no caso de investimentos expressivos em ativos específicos, essa transferência provoca reduções significativas no valor dos investimentos originais, ou mesmo a perda total de seu valor. Daí se segue que uma decisão equivocada de investimentos específicos resulta em desperdício econômico (Chang, 1996, p. 65).

O risco de decisões equivocadas é potencializado pela complexidade e incerteza inerentes ao processo de desenvolvimento econômico. Daí a necessidade da atuação do Estado nesses processos, por meio de arranjos institucionais que permitam uma *coordenação ex ante* (Chang, 1996, p. 65), ou seja, uma coordenação *antes* que a decisão de investimento se concretize. Será visto na próxima subseção que há significativas evidências dessa atuação mesmo em países que são tidos como possuindo uma trajetória histórica de pouca intervenção do Estado na economia.

Mas o Estado não atua nos arranjos institucionais apenas visando deslocar a economia de um equilíbrio de Nash “inferior” para um equilíbrio de Nash “superior”.

Como indica Chang (2003), e é discutido por Fiani (2011, p. 216-221), a posição do Estado lhe faculta a capacidade de atuar de forma empreendedora, isto é, fornecendo uma visão de futuro que vá além dos equilíbrios superiores que eventualmente existam e formule *novas possibilidades de transformação do sistema econômico*.

Isso porque o desenvolvimento vai além de transformar a estrutura econômica vigente, pois, como explica Fiani (2011, p. 220), o desenvolvimento mesmo “cria novos elementos nessa estrutura, com novas possibilidades que nem sempre podem ser antecipadas”. O desafio se torna então antecipar quais são estas novas possibilidades, como explica Chang (2003, p. 53):

(...) mudança estrutural, como é definida aqui, requer muito mais do que escolher de um conjunto de escolhas preexistente. Ela requer formular o próprio conjunto de escolhas, especificamente, fornecer uma visão do futuro. E o Estado, como agente central, pode desempenhar um papel importante fornecendo tal visão. Ao fornecer tal visão no início do processo de mudança, o Estado pode dirigir os agentes do setor privado em uma ação combinada sem obrigá-los a gastar recursos recolhendo e processando informação, barganhando etc. Ao projetar uma mudança estrutural, o Estado está fornecendo uma visão, mais do que apenas coordenando um movimento rumo a um equilíbrio mais elevado; isso significa que há um importante elemento empreendedor neste exercício.²⁹

Além da tarefa de empreendedor, o Estado possui um terceiro papel a desempenhar em processos de desenvolvimento: administrar conflitos. Isso porque os agentes que investiram em ativos específicos enfrentam a ameaça de perda de demanda ou de obsolescência com o desenvolvimento, e podem, portanto, criar resistências severas ao processo de desenvolvimento, cabendo ao Estado arbitrar este conflito (Fiani, 2011, p. 216-219). Como explicam Chang e Rowthorn (1995, p. 41):

Entretanto, quando a mobilidade de certos ativos é limitada por razões tais como a maleabilidade do capital físico ou humano, os proprietários podem sofrer cortes substanciais nas suas rendas, caso aceitem os “imperativos do mercado” e se mudem para a “próxima melhor” opção. Quando

29. “(...) structural change, as defined here, requires much more than choosing from a pre-existing choice set. It requires formulating the choice set itself, namely, providing a vision for the future. And the state, as the central agent, can play an important role in providing such a vision. By providing such a vision at the early stage of the change, the state can drive private sector agents into a concerted action without making them spend resources on information gathering and processing, bargaining and so on. In engineering a structural change the state is providing a vision rather than merely coordinating a move to a higher equilibrium; this means that there is an important entrepreneurial element in the exercise”.

esta redução traz as rendas (e outros benefícios econômicos) para um nível inferior ao considerado "justo", os proprietários destes ativos podem não aceitar os imperativos do mercado e podem adotar ações "políticas" para corrigir a situação (p. ex. petições, greves, suborno, negociatas), provocando assim contrarreações de outros na sociedade. Isto faz o processo de desenvolvimento inerentemente conflituoso.³⁰

No trecho acima há um ponto importante a ser destacado. Uma vez que ativos específicos são uma parte importante do investimento total de uma economia moderna, e uma vez que o processo de desenvolvimento provoca mudanças significativas na estrutura da economia (o que tem como efeito afetar o valor deste tipo de ativo, que conta com possibilidades reduzidas e pouco interessantes de reaplicação econômica), deve-se esperar que o processo de desenvolvimento resulte consequentemente em conflitos que terão de ser administrados. Isso é tanto mais verdadeiro quanto maior a dimensão das mudanças tecnológicas que forem abarcadas pelo processo de desenvolvimento (Chang, 2003, p. 57). Dessa forma, como enfatiza Fiani (2011, p. 217), "*promover o desenvolvimento exige reduzir os conflitos que ele provoca*" (grifos do original). Desta feita, o problema do desenvolvimento nunca é exclusivamente econômico, mas também político. Isso sugere, como tema para pesquisa futura, que os centros estratégicos em arranjos híbridos, ao disporem das recompensas conjuntas do empreendimento e de sua distribuição, podem também exercer um papel político, reduzindo conflitos e transições difíceis.

Vista assim, a base teórica que permite supor um papel positivo para o Estado no desenvolvimento, via atuação nos arranjos institucionais necessários às transformações no sistema econômico, é importante considerar algumas das evidências a este respeito, especialmente com relação a tipos de arranjos que podem ser considerados como híbridos. Este será o próximo assunto.

5.2 Alguns casos de utilização de incentivos e controles em arranjos híbridos

As evidências empíricas da atuação do Estado, visando ao desenvolvimento nos arranjos institucionais na economia, são tão abundantes que, mesmo um trabalho dedicado

30. "However, when the mobility of certain assets is limited for reasons such as limited malleability of physical or human capital, the owners may suffer substantial cuts in their incomes if they accept the 'imperatives of the market' and move to the 'next best' option. When this reduction brings incomes (and other economic benefits) below a certain level considered 'fair', the owners of these assets may not accept the imperatives of the market and may take 'political' action to redress the situation (e.g. petition, strikes, bribing, horse-trading), thereby provoking counteraction from others in society. This makes the process of economic development inherently conflictual".

unicamente a reunir e discutir estas evidências, muito provavelmente não conseguiria esgotá-las. Um exemplo é a bibliografia sobre os casos de sucesso no Extremo Oriente, uma clássica fonte de referências sobre a atuação do Estado em arranjos institucionais específicos, visando promover as transformações necessárias ao desenvolvimento. Algumas referências fundamentais nesta vertente são Chalmers (1982, 1999), Wade (1990), Kohli (1999), Amsden (2007) e Evans (2004).

Contudo, em vez de se considerar a vasta literatura sobre a intervenção do Estado no Extremo Oriente, ou sobre a mesma intervenção do Estado nos países latino-americanos³¹ (algo que também já tem sido feito em larga escala na literatura), é interessante avaliar, de outro ponto de vista, a tese de que a presença significativa de ativos específicos cria problemas que exigem a atuação do Estado como centro estratégico nos arranjos institucionais econômicos, em processos de transformação econômica, quando há grande complexidade e incerteza. De acordo com esta tese, deveria ser possível encontrar casos da mesma atuação do Estado não apenas em países em desenvolvimento, mas nos próprios países desenvolvidos, quando se trata de transformar radicalmente algum setor importante da economia que envolve ativos específicos.

Com efeito, há evidências neste sentido, e algumas delas com relação a países desenvolvidos da Europa, especialmente Grã-Bretanha, Alemanha e França que se encontram reunidas em Chang (2002), apesar de a ênfase do autor se concentrar nas questões aduaneiras. Em particular, a Grã-Bretanha, antes de assumir a liderança industrial e adotar o livre-cambismo no século XIX, praticou, a partir de Eduardo III, no século XIV, uma política deliberada voltada para a indústria têxtil de lã, especialmente garantindo a imigração de mão de obra especializada.

Isso porque o conhecimento tecnológico naquele momento se encontrava embutido na capacitação da mão de obra, uma vez que os equipamentos de capital ainda eram relativamente simples. Dito de outra forma, os ativos específicos naquele estágio de desenvolvimento manufatureiro rudimentar eram fundamentalmente ativos humanos, derivados de processo de aprender fazendo. Sendo a manufatura flamenga de lã a mais desenvolvida e sofisticada, ao trazer tecelões flamengos para a Grã-Bretanha o Estado incentivou a absorção de um ativo específico – as competências dos tecelões

31. Onde os resultados não foram tão positivos como no caso da Coreia do Sul (ver, por exemplo, Schneider, 1999; Evans, 2004).

flamengos que tinham passado por um processo complexo de aprender fazendo – reduzindo os riscos elevados envolvidos tanto nos investimentos que a mão de obra local teria de realizar, caso buscasse atingir o mesmo nível de capacitação, quanto se as empresas tentassem atrair estes imigrantes por si mesmas.

Assim, ao trazer esses tecelões de elevado nível e competência, o Estado reduziu o risco de a indústria de lã britânica ter de investir sem a oferta dos ativos específicos – a mão de obra especializada – necessários. Tratava-se, assim, de conduzir a indústria de lã para um equilíbrio superior de coordenação entre a formação de mão de obra e o investimento das empresas, atuando como centro estratégico, de forma a promover decisões de investimento privado na indústria da lã, cooperativa e coordenadamente, sem o que a indústria têxtil britânica dificilmente teria se desenvolvido.

Ao mesmo tempo, Chang (2002) relata que esta política de incentivos não foi adotada sem o emprego de controles. Henrique VII vai prosseguir na mesma política, na virada do século XV para o século XVI (*op. cit.*, p. 20), não apenas cooptando mão de obra flamenga, como fez Eduardo III, mas criando regras institucionais específicas para o setor, visando dificultar – e em alguns momentos até mesmo impedir – a exportação de lã bruta, de modo a tentar reduzir o preço do insumo para a indústria. A indústria de lã estabeleceria, portanto, um precedente de intervenção do Estado na forma de regras institucionais específicas para setores a serem privilegiados, ou seja, um *arranjo institucional*, precedente este que seria ampliado a partir da reforma de Robert Walpole, em 1721. Esta reforma não envolveu apenas política tarifária como instrumento de incentivos (tarifas penalizando as importações de manufaturados, por um lado; subsídios, reduções de tarifas e *drawbacks* favorecendo as exportações, por outro). Como explica Chang (20202, p. 22), controles administrativos específicos foram criados para a produção no setor têxtil: “(...) introduziu-se regulação para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, especialmente dos produtos têxteis, de maneira que manufatureiros inescrupulosos não pudessem prejudicar a reputação dos produtos britânicos nos mercados externos”.³²

No caso da Alemanha (e da Prússia antes da unificação), a proteção aduaneira desempenhou um papel bem menos significativo do que a atuação do Estado nos

32. “(...) regulation was introduced to control the quality of manufactured products, especially textile products, so that unscrupulous manufacturers could not damage the reputation of British products in foreign markets”.

arranjos institucionais de setores selecionados (*op. cit.*, p. 30). No século XVIII, direitos de monopólio eram concedidos pela monarquia prussiana nos setores a serem privilegiados, afetando significativamente a estrutura institucional destes setores. Estes controles tinham como efeito os riscos associados aos investimentos em ativos específicos, ao reduzir a competição. Ao mesmo tempo, empresas de propriedade do Estado prussiano – *hierarquias* – também administravam os riscos associados a investimentos em ativos específicos, atuando de forma pioneira em novas tecnologias – tais como refino de açúcar, cutelaria, metais e munição – e fornecendo informações e assistência a empresários privados (*op. cit.*, p. 33). A este respeito, observa Chang (*op. cit.*), que estas fábricas-modelo dificilmente sobreviveriam se tivessem sido expostas à competição no mercado, porém estas hierarquias favoreciam o setor privado, pois introduziam de forma pioneira novas tecnologias e serviam de efeito demonstração. Isso para não mencionar também o recrutamento de trabalhadores especializados no exterior, como no caso britânico.

Assim como no caso britânico, também no caso alemão funcionários de Estado como Friedrich Wilhelm von Reden, na passagem do século XVIII para o século XIX, atuaram atraindo mão de obra especializada para a Prússia, no caso de Reden, visando ao desenvolvimento industrial da Silésia. Peter Beuth, que chefiou o departamento de indústria e comércio do Ministério das Finanças prussiano, criou instituições responsáveis pelo treinamento de mão de obra especializada e apoiava novas empresas, especialmente nas indústrias a vapor e de locomotivas (Chang, 2002, p. 34). Novamente, temos a ação do Estado coordenando empreendimentos privados ao incentivar o investimento em ativos humanos específicos.

Contudo, talvez a intervenção do Estado, em um arranjo institucional visando ao desenvolvimento mais *sui generis*, empregada pela Alemanha após a unificação, tenha sido o apoio estatal aos cartéis privados. Este apoio teria evoluído de um favorecimento informal no final do século XIX para um apoio explícito e formal a partir do reconhecimento de sua legalidade, no início do século XX (*op. cit.*, p. 91). Isso se deu justamente porque os cartéis facilitavam a implementação do planejamento da atividade empresarial pelo Estado, atuando, assim, como um tipo peculiar de híbrido, especialmente a partir da Primeira Guerra:

(...) o Estado alemão inicialmente apoiou fortemente os cartéis, e garantiu os seus acordos durante o seu período inicial de existência (o final do século dezenove e o início do século vinte). O ponto culminante disso foi a decisão em 1897 pela mais alta corte no país da legalidade dos

cartéis. Da Primeira Guerra em diante, a cartelização se espalhou, e se tornou o meio pelo qual o governo planejava as atividades econômicas.³³

Nos termos da figura 3(b), a atividade do centro estratégico fica sem dúvida facilitada se as empresas A e B estiverem vinculadas nas suas decisões por um acordo de cartel. Isso explica por que mesmo a legislação antitruste alemã aprovada em 1923 – uma das primeiras da Europa – permaneceu sem ser aplicada, e somente no início da década de 1930 os cartéis perderiam o apoio do Estado (*op. cit.*, p. 92).

Também no caso da França, observa-se o recrutamento de mão de obra especializada e a adoção de regulações do processo produtivo (especialmente durante o colbertismo), incentivo à criação de associações empresariais para troca de informações com o Estado, um tipo de arranjo híbrido que se tornaria muito popular no final do século XX, muitas vezes mesmo sem a presença do Estado (as chamadas *redes de informação – information networks*) (Ménard, 2010); práticas que, depois de um interregno que se estende da derrota de Napoleão III até o fim da Segunda Guerra, seriam retomadas pelo Estado francês de forma ainda mais acentuada, especialmente nos anos 1960 (*op. cit.*, p. 36-38).

O caso mais interessante, entretanto, é o norte-americano. Isto porque o caso dos Estados Unidos é usualmente apresentado como exemplo de sucesso derivado de um ambiente institucional com liberdades políticas e econômicas, paralelamente à inatividade do Estado nos arranjos institucionais privados, onde imperaria soberano e incontestado o arranjo institucional de mercado. Ocorre que há evidências contrárias à imagem de não intervenção do Estado em arranjos privados, tanto no passado como no presente dos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, um caso histórico importante e característico da atuação do Estado em arranjos institucionais em um setor com elevados investimentos em ativos específicos, visando ao desenvolvimento, foi o da constituição das ferrovias. As estradas de ferro foram provavelmente o item de infraestrutura mais crucial no processo de

33. "(...) the German state initially strongly supported cartels, and enforced their agreements during the early period of their existence (the late nineteenth and early twentieth centuries). The high point of this was a ruling in 1897 by the highest court in the country that cartels were legal. From the First World War onward, cartelization became widespread, and the means by which the government planned economic activities".

desenvolvimento no século XIX. Comparando o surgimento da ferrovia na Prússia e nos Estados Unidos, Dunlavy (1994) observa que, não obstante o caráter autoritário e centralizado do Estado prussiano contrastar com o caráter democrático e federalista do Estado norte-americano, os Estados Unidos se mostraram bem mais intervencionistas no início das ferrovias do que a Prússia. A Prússia não tinha ferrovias estatais até 1848 – apenas empresas privadas construíam e operavam ferrovias até então. O Estado prussiano começa a construir ferrovias nos anos 1850. Mesmo em 1860, porém, o capital privado possuía e operava metade das ferrovias prussianas. Somente em 1879, o Estado prussiano decide assumir as ferrovias prussianas (*op. cit.*, p. 49-50), ou seja, substituir a hierarquia privada pela pública.

O desenvolvimento inicial das ferrovias seguiu um rumo, nos Estados Unidos, bastante diferente daquele que se verificou na Prússia, no início do século XIX. Os governos estaduais ingressaram amplamente no movimento de construção e operação de ferrovias nos anos 1830, ou seja, havia uma presença maciça de *hierarquias públicas* nas ferrovias norte-americanas no início do século XIX. Na década seguinte, uma depressão econômica aliada a problemas fiscais dos governos estaduais resultariam numa repulsa popular contra as empresas públicas, com o que algumas acabariam por ser privatizadas. Explica então Dunlavy (1994, p. 50-51):

Mas, mesmo então, nem todos os governos se desfizeram imediatamente. A Pensilvânia reteve a propriedade da Estrada de Ferro Filadélfia e Colúmbia até 1857, enquanto que a Estrada de Ferro Geórgia Ocidental e Atlântico continuou uma estrada de ferro estatal através do século XIX. Enquanto isso, a Virgínia e o Tennessee foram contra a corrente, assumindo inicialmente o papel de empresário ferroviário nos anos 1850. A depressão do final dos anos 1830 e início dos anos 1840 produziu danos na tradição americana de empresa estatal, mas, contudo, não a erradicou.³⁴

Por conseguinte, as bases da infraestrutura ferroviária foram lançadas no século XIX pelos governos estaduais norte-americanos. Conforme vimos, hierarquias também constituem um tipo de arranjo institucional, de forma que o emprego de empresas públicas representa uma das formas mais radicais de intervenção do Estado em um

34. "But, even then, not all governments divested immediately. Pennsylvania retained ownership of the Philadelphia and Columbia Railroad until 1857, while Georgia's Western and Atlantic Railroad remained a state-owned railroad throughout the nineteenth century. Virginia and Tennessee, meanwhile, moved against the trend, first assuming the role of railroad entrepreneur in the 1850s. The depression of the late 1830s and early 1840s dealt a blow to the American tradition of state enterprise but did not obliterate it altogether".

arranjo institucional. Neste caso, ao estabelecer as empresas e depois privatizá-las, os estados da federação estavam poupando as empresas privadas do maior risco, que é o investimento pioneiro em ativos específicos.

A atuação, por parte do Estado norte-americano, nas intervenções em arranjos institucionais, para a promoção do desenvolvimento, prosseguiu de forma crescente na segunda metade do século XX, ainda que sob uma nova forma de atuação, como demonstra Block (2008). As características específicas do tipo de atuação nos arranjos institucionais por parte do Estado federal norte-americano se justificam pelo fato de que não se trata, no caso daquele país, ao menos desde a segunda metade do século XX, de alcançar o nível de atividades desenvolvidas em outros países – como é o caso dos países em desenvolvimento –, mas sim de *antecipar* desenvolvimentos tecnológicos promissores em áreas estratégicas da economia moderna.

Neste sentido, o esforço não se dirige à implementação ou atualização tecnológica de uma atividade já existente, visando à competição internacional em condições de igualdade. No caso de um país líder como os Estados Unidos, o desafio é: *i*) incentivar a pesquisa de inovações da forma mais ampla possível; e *ii*) garantir que essas inovações se transformem em produtos comercialmente bem-sucedidos. Para isso, o Estado norte-americano constituiu em 1958 o Advanced Research Projects Agency (Arpa), posteriormente Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa), para fornecer recursos para tecnologias de ponta. O Arpa viria a ter um papel relevante no desenvolvimento da computação eletrônica e estabeleceria um modelo que viria a ser seguido com variações pelo Estado norte-americano, na promoção de arranjos institucionais que incentivassem a inovação e o pioneirismo tecnológico das empresas daquele país (Dunlavy, 1994, p. 175).

O ponto importante é que o Darpa atua não apenas provendo recursos financeiros para a pesquisa, mas como um autêntico centro estratégico em um arranjo híbrido que se assemelha em alguns aspectos às chamadas redes de informações. Neste papel de centro estratégico, o Darpa atua como agente *facilitador*, estabelecendo conexões entre grupos de pesquisadores e entre pesquisadores e empresas, assim como assistindo empresas na etapa de desenvolvimento da viabilidade comercial de seus produtos. Essa facilitação reduz a complexidade e a incerteza envolvidas nas inovações, estimulando o investimento em ativos específicos. Da mesma forma, o National Institutes of Health (NIH), embora atue de modo diferente do Darpa, dando mais espaço para a

opinião da comunidade científica na seleção de projetos a serem financiados, adotou o mesmo princípio de atuar no sentido de reduzir os riscos com investimentos em ativos específicos ao agir como centro estratégico, constituindo arranjos institucionais com empresas privadas para o desenvolvimento de inovações.

Um exemplo foi a utilização de laboratório financiado pelo NIH para a Genetech desenvolver seu primeiro projeto – uma bactéria que sintetizaria insulina humana (*op. cit.*, p. 177). Ao permitir o uso do laboratório para o desenvolvimento de um projeto comercial, o NIH estava reduzindo investimentos em ativos específicos que poderiam elevar significativamente os riscos para a Genetech. Na verdade, a atuação institucional do NIH foi ainda mais ampla, intervindo politicamente para evitar a aprovação de regulações adicionais na fase de desenvolvimento de produtos antes da experimentação em seres humanos (*op. cit.*, p. 178).

Os exemplos poderiam ser multiplicados, a ponto de Block (2008) se referir a um *Developmental Network State* (DNS), no qual funcionários atuam em órgãos descentralizados da administração pública “para identificar e apoiar as rotas mais promissoras de inovação” (“*to identify and support the most promising avenues for innovation*”) (Block, 2008, p. 172). O interesse aqui, todavia, não é reproduzir exemplos, nem mesmo indicar esses casos como padrões a serem imitados. O interesse é demonstrar que, longe de constituir exceções ou desvios característicos de países em desenvolvimento, a atuação do Estado como centro estratégico em arranjos institucionais é característica de todos os processos de transformação econômica, seja visando ao desenvolvimento, seja visando à manutenção e à ampliação de uma liderança tecnológica já conquistada.

6 CONCLUSÃO

Instituições são importantes na discussão do desenvolvimento. A complexa interação entre instituições e políticas, em particular o problema de *path dependence*, sugere que há um ganho analítico significativo ao se diferenciar instituições de políticas. Contudo, o tema que tem assumido mais visibilidade nas abordagens institucionalistas da questão do desenvolvimento tem sido o papel do ambiente institucional – as liberdades políticas e econômicas. Este trabalho buscou apresentar argumentos a favor de uma ênfase maior no papel dos arranjos institucionais no desenvolvimento.

Entre estes, destaca-se o papel dos arranjos híbridos, pois englobam, entre outros, os arranjos em que o Estado – assumindo o papel de centro estratégico – atua em parceria com o setor privado. Estes arranjos envolvem dificuldades peculiares pela combinação complexa entre incentivos e controles (técnicos e políticos) que exigem. Todavia, trata-se de um tipo de arranjo que se encontra presente não apenas quando se faz necessário transformar a economia, no sentido do desenvolvimento, mas no de assegurar uma posição de liderança tecnológica.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D. **Introduction to modern economic growth**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. E. **Why nations fail? The origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012.
- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Production, information costs and economic organizations. **American economic review**, v. 62, n. 51, p. 777-795, 1972.
- AMSDEN, A. H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- BORYS, B.; JEMISON, D. B. Hybrid arrangements as strategic alliances: theoretical issues in organization combinations. **Academy of management review**, v. 14, n. 2, p. 234-249, 1989.
- BLOCK, F. Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States. **Politics & society**, v. 36, n. 2, p. 169-206, 2008.
- CAPLAN, B. Rational ignorance versus rational irrationality. **Kyklos**, v. 54, n. 1, p. 3-26, 2001.
- CAREY, J. M. Presidential versus parliamentary government. In: MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. M. **Handbook of new institutional economics**. Dordrecht: Springer, 2005.
- CHALMERS, J. **Miti and the Japanese miracle**. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- _____. The developmental state: odyssey of a concept. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.
- CHANG, H.-J. **The political economy of industrial policy**. New York: Palgrave Macmillan, 1996.
- _____. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. London: Anthem Press, 2002.
- _____. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2003.

CHANG, H.-J.; ROWTHORN, R. Role of the state in economic change: entrepreneurship and conflict management. *In*: CHANG, H.-J.; ROWTHORN, R. **The role of the state in economic change**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

DAHL, R. E. **Polyarchy**. New Haven: Yale University Press, 1972.

_____. Polyarchy, pluralism and scale. **Scandinavian political studies**, v. 7, n. 4, p. 225-240, Dec. 1984.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DIXIT, A. K. **The making of economic policy**: a transaction-cost politics perspective. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

DUNLAVY, C. A. **Politics and industrialization**: early railroads in the United States and Prussia. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FAMA, E. Agency theory and the theory of the firm. **Journal of political economy**, v. 88, n. 1, p. 288-307, 1980.

FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e sociedade**, v. 11, n. 1 (18), p. 45-62, jan./jun. 2002.

_____. **Teoria dos jogos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GLAESER, E. L. *et al.* Do institutions cause growth? **Journal of economic growth**, v. 9, n. 3, p. 271-303, 2004.

HENRY, P. B.; MILLER, C. Institutions versus policies: a tale of two islands. **The American economic review**, v. 99, n. 2, p. 261-267, May 2009. Papers and proceedings of the one hundred twenty-first meeting of the American Economic Association.

KOHLI, A. Where do high-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's "developmental state". *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

LEE, K.; KIM, B.-Y. Both institutions and policies matter but differently for different income groups of countries: determinants of long-run economic growth revisited. **World development**, v. 37, n. 3, p. 533-549, 2009.

LEFTWICH, A. Governance, democracy and development in the third world. **Third world quarterly**, v. 14, n. 3, p. 605-624, 1993.

_____. Governance, the state and the politics of development. **Development and change**, v. 25, n. 2, p. 363-386, 1994.

MARKUSEN, J. R. **Multinational firms and the theory of international trade**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2002.

MÉNARD, C. Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. **Journal of economic behavior & organization**, v. 28, n. 2, p. 161-182, 1995.

_____. Hybrid organizations. In: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. **The Elgar companion to transaction costs economics**. Reino Unido: Cheltenham, 2010.

_____. **Hybrid modes of organization**: alliances, joint ventures, networks, and other “strange” animals. Paris: Université Paris, Panthéon-Sorbonne, 2011 (Post-Print and Working Papers). Disponível em: <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00624291/>>. Acesso em: 1 nov. 2012.

MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. M. **Handbook of new institutional economics**. Dordrecht: Springer, 2005.

MURPHY, K.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Industrialization and the big push. **Journal of political economy**, v. 97, n. 5, p. 1.003-1.026 1989.

NORTH, D. C. **Structure and change in economic history**. New York: W. W. Norton & Co., 1981.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Understanding the process of economic change**. London: Institute of Economic Affairs, 1999.

NORTH, D. C.; THOMAS, R. P. **The rise of the Western world: a new economic history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

_____. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities**. New Haven: Yale University Press, 1982.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Democratic capital**: the nexus of political and economic change. Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research, Apr. 2006 (Working Paper, n. 12.175). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w12175>>.

PIERSON, P. Public policies as institutions. *In*: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, G. D. **Rethinking political institutions**: the art of the state. New York: New York University Press, 2006.

PRZEWORSKI, A. Is the science of comparative politics possible? *In*: BOIX, C.; STOKES, S. (Ed.). **Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Political regimes and economic growth. **The journal of economic perspectives**, v. 7, n. 3, p. 51-69, 1993.

PRZEWORSKI, A. *et al.* **Democracy and development**: political institutions and well-being in the world, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

QIAN, Y. How reform worked in China. *In*: RODRIK, D. (Ed.). **Search of prosperity**: Analytic narratives on economic growth. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA. Special section on growth with financial stability and new developmentalism. Edição especial, v. 31, n. 5 (125), 2011.

RODRIK, D. Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. **Studies in comparative international development**, v. 35, n. 3, p. 3-31, 2000.

_____. Growth strategies. *In*: AGHION, P.; DURLAUF, S. N. (Ed.). **Handbook of economic growth**, Amsterdam: Elsevier, 2005. v. 1, parte A, p. 967-1.014.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. **Institutions rule**: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. Washington: International Monetary Fund, Nov. 2002 (IMF Working Paper, n. 02-189).

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of industrialisation of eastern and South-Eastern Europe. **The economic journal**, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, 1943.

RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, E. H.; STEPHENS, J. D. **Capitalist development and democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SCHNEIDER, B. R. The *desarrollista* state in Brazil and Mexico. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

SKELCHER, C. Does governance perform? Concepts, evidence, causalities and research strategies. *In*: HARTLEY, J. *et al.* (Ed.). **Managing to improve public services**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. **What do we mean when we talk about “hybrids” and “hybridity” in public management and governance?** Institute of Local Government Studies, Birmingham: University of Birmingham, 2012 (Working Paper).

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

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

_____. **Economic organization: firms, markets and policy control**. New York: New York University Press, 1986.

_____. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative science quarterly**, v. 36, n. 2, p. 269-296, 1991a.

_____. A comparison of alternative approaches to economic organization. *In*: FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. (Ed.). **The new institutional economics: a collection of articles from the journal of institutional and theoretical economics**. College Station, Texas: Texas A&M University Press, 1991b.

_____. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

