

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Departamento de Economia

Monografia de Final de Curso

**A Teoria de Desenvolvimento com Base em
Instituições: sua Relevância para o Passado e o
Futuro do Brasil**

Felipe Blois de Aguiar

Matrícula 0711915

Orientador: Luiz Roberto A. Cunha

Rio de Janeiro

Dezembro de 2013

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Departamento de Economia

Monografia de Final de Curso

**A Teoria de Desenvolvimento com Base em
Instituições: sua Relevância para o Passado e o
Futuro do Brasil**

Felipe Blois de Aguiar

Matrícula 0711915

Orientador: Luiz Roberto A. Cunha

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

Rio de Janeiro

Dezembro de 2013

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

Aos meus pais, Cristina e Eduardo, obrigado pelo apoio incondicional em todos os momentos, bons e maus.

A minha avó, Lilia. Não tenho palavras para expressar minha gratidão.

A minha irmã, Maria Eduarda, que vai ficar envergonhada de ser mencionada aqui.

A todos os membros da minha família.

A todos os meus amigos e amigas, especialmente aos meus “editores”, Bruno, Ricardo, Rodrigo e Amanda. Aqui vocês estão imortalizados na história meus caros. Aproveitem.

A Alahir, in memoriam semper

Resumo

Este estudo monográfico tem o propósito de realizar uma investigação, através de instrumentos acadêmicos, da raiz de uma velha frustração aos brasileiros: a aparente incapacidade de seu país alcançar seu potencial. Se utilizando da teoria de criação, desenvolvimento e impacto das instituições, as estruturas operacionais que definem como as políticas dos governos são aplicadas de fato, procura mostrar que elas estão no cerne das dificuldades nacionais neste sentido. Por mais que a crença da necessidade de reformas seja bem difundida na população, raramente se realiza o diagnóstico correto das origens das falhas observadas, normalmente se propondo medidas incorretas que lidam com seus efeitos ao invés de suas causas.

Através de uma análise metódica da teoria institucional, conectando-a ao surgimento e maturação da Nova República, o trabalho procurará trazer à luz como este regime permitiu a melhoria das perspectivas econômicas e sociais de longo prazo do Brasil, quais as heranças que as estruturas políticas do passado ele herdou e quais as características presentes que tolhem seus esforços de trazer prosperidade à nação.

Dado o escopo potencial do trabalho ser demasiado grande, o projeto ficou restrito às prioridades estabelecidas para análise pelo autor. Assim, esta monografia não possui a intenção de ser o trabalho mais completo no assunto, preferindo-se construir uma análise eficiente dos aspectos fundamentais das instituições e da conjuntura brasileira. Há, com toda certeza, fatores que foram deixados de lado cuja relevância não deve ser subestimada, mas a investigação de seu impacto para as instituições do Brasil deve ser realizada em trabalhos subsequentes.

Dado que os textos estrangeiros utilizados não possuíam, até o término do prazo de escrita, tradução oficial ao português, o autor traduziu-os por si próprio. Consequentemente, estas e quaisquer erros nelas contidas, são de sua inteira responsabilidade.

Índice

1 - Introdução -----	Pág. 8
2 - A Origem do Crescimento -----	Pág. 10
2.1 - Teorias Clássicas de Longo Prazo -----	Pág. 10
2.2 - A Importância das Instituições -----	Pág. 13
2.3 - Como se Modificar as Estruturas Vigentes? -----	Pág. 19
3 - A História Institucional Brasileira no Século XX -----	Pág. 24
3.1 – Prólogo -----	Pág. 24
3.2 – O Impacto do Getulismo -----	Pág. 27
3.3 – O Interlúdio Republicano entre Duas Ditaduras -----	Pág. 31
3.4 – O Regime Militar de 64 -----	Pág. 34
4 – Nova República -----	Pág. 37
4.1 – Finalmente o “País do Futuro”? -----	Pág. 37
4.2 – As Instituições Políticas -----	Pág. 40
4.3 – Instituições Econômicas -----	Pág. 44
5 – Conclusão -----	Pág. 50
6 – Bibliografia -----	Pág. 52

“(...) para trazer o governo da justiça à terra (...) para que os fortes não prejudiquem os fracos (...)”

O Código de Hammurabi

“O melhor momento para se plantar uma árvore foi 20 anos atrás. O segundo melhor momento é agora.”

Provérbio Chinês

“O Futuro pertence àqueles que acreditam na beleza de seus sonhos.”

Eleanor Roosevelt

1. Introdução

Um dos primeiros e, até hoje, mais importantes objetivos das ciências econômicas é a compreensão plena dos mecanismos que definem o potencial de crescimento da economia das nações, e como deve-se manuseá-los, modificando a situação presente e futura das sociedades. Desde o mercantilismo até o keynesianismo e a teoria neoclássica moderna, diversas hipóteses foram levantadas, sempre buscando trazer à luz alguma faceta previamente obscura, geradora de ineficiências e falhas. A busca por suas correções para melhoria no desempenho e estabilidade é o centro dos estudos macroeconômicos.

Porém, mesmo no século XXI, quando já se possui extenso conhecimento sobre quais métodos são capazes de melhorar a situação econômica e social, a maior parte da população mundial vive em situação aquém da ideal, muitas vezes chegando à pobreza extrema generalizada. Contrapõem-se a isso uma discrepância apresentada pelos países da América do Norte, Europa e os chamados “Tigres Asiáticos”, todos os quais são capazes de fornecer a seus cidadãos um conjunto de oportunidades e infraestrutura que lhes permitem desfrutar de uma maior qualidade de vida e capacidade produtiva.

Economistas, portanto, procuram o porquê deste abismo existir. Não é que os países fora destas regiões sejam incapazes de gerar crescimento. Muito pelo contrário na verdade: vários deles experimentaram períodos de expansão, por vezes acompanhada por alguma melhoria nas condições sociais de sua população. Mas esses movimentos raramente se mostram duradouros, capazes de sobreviver mais do que uma década. Também raramente se apresenta um desenvolvimento acompanhado de distribuição relativamente equitativa da riqueza gerada, que muitas vezes acaba concentrada nas mãos daqueles que já possuem considerável poder político e econômico.

As manifestações populares que veem ocorrendo no Brasil em 2013 exemplificam o esgotamento de situações como esta. Mesmo com as reformas perpetradas pela Nova República após a derrubada da ditadura militar, e o progresso que daí decorreu, a população aparenta frustração com o jogo de interesses privados, tanto de políticos quanto de outros grupos particulares, que parecem imperar sobre as prioridades do governo.

O constante aumento dos impostos, que não são acompanhados por uma melhoria satisfatória de qualidade dos serviços públicos, o constante surgimento de escândalos de corrupção e a imunidade que seus organizadores parecem ter aos meios de justiça, levaram a uma degradação da legitimidade do Estado perante os cidadãos brasileiros, demonstrada também por índices recordes de abstenção nas últimas eleições. Na economia, se observa uma queda nos níveis de crescimento e de investimento público e privado, aumento nas perspectivas de inflação, das incertezas de mercado e da ineficiência de órgãos reguladores.

Muitos destes fatores não são novos. Na verdade, poder-se-ia dizer que eles são características clássicas da conjuntura brasileira, que, desde quando se tem memória, se esforça para apresentar nossa nação como “O País do Futuro”. Porém, esta nova geração nascida numa democracia participativa fundada nos tradicionais princípios de liberdade, igualdade e fraternidade parece estar farta da velha promessa de que esses três pilares da sociedade “logo” se concretizarão. Quando estes supostos vislumbres de um futuro glorioso são perseguidos *ad eternum*, é natural que percam a capacidade de encantar pessoas quando não são vistos passos definitivos nesta direção.

Neste trabalho, será discutida a situação das instituições brasileiras, talvez o fator mais importante na presente estagnação dos progressos sociais e econômicos recentemente sentidos pela população. Veremos a teoria das instituições geral e seu impacto na geração de prosperidade, especialmente no longo prazo. Será feito um panorama da estrutura política formada na Nova República, sua presente situação e, por fim, a uma união dos dois, um estudo da base institucional brasileira vigente e quais obstáculos ela cria ao crescimento de longo prazo. Talvez, no meio desta empreitada, consigamos trazer algumas sugestões para sanar parte destes problemas.

2 - A Origem do Crescimento

2.1 - Teorias Clássicas de Longo Prazo

Em “*Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (Por que as Nações Falham: As Origens do Poder, Prosperidade e Pobreza)”, Daron Acemoglu e James Robinson enumeram quais são as teorias mais comumente difundidas de porque estes países estão hoje nestas condições e porque eles se demonstram incapaz de mudá-las: as hipóteses geográfica, cultural e da ignorância. Vamos analisar brevemente cada uma delas.

A primeira se refere a como as diferentes condições geográficas definem as atividades econômicas exequíveis e quais são as limitações a estas. As regiões tropicais da América Latina, África e Sudeste Asiático, onde se concentram as populações mais pobres do planeta, seriam mais propensas a doenças infecciosas e teriam um solo mais pobre, o que impactaria adversamente seu potencial de crescimento. Porém, isto sendo verdade, como explicar que as primeiras grandes civilizações surgiram exatamente nestes locais? Egito, Babilônia, Índia e China, os Impérios Inca e Asteca são alguns dos exemplos espalhados pelo planeta que rapidamente veem à mente, muitas vezes se mostraram mais desenvolvidos do que a Europa em certos aspectos. É inegável que áreas ocupadas por estes povos apresentam hoje em dia uma produtividade inferior às regiões mais avançadas, mas isto tem muito mais relação com o abismo tecnológico entre os dois do que a uma limitação produtiva do solo.

A Peste Negra e a Gripe Espanhola, da mesma maneira, exemplificam a argumentação que doenças no passado foram tão perniciosas na Europa quanto no resto do mundo, se aproveitando das péssimas qualidades sanitárias que as sociedades possuíam, mesmo na Europa nos períodos iniciais do processo de industrialização. Agentes infecciosos sempre existiram em todas as partes, por toda a história, sempre desordenando o ímpeto produtivo do ser humano. Se hoje os mesmos impactam uma localidade mais do que outras, isso se deve muito mais à falta de saneamento básico e sistemas de saúde adequados do que a qualquer outro fator.

A hipótese geográfica também sugere que a distribuição de plantas e animais poderia ter colocado certos locais em uma desvantagem comparativa, provendo

habitantes de alguns locais com melhores recursos alimentícios e força animal para auxiliar na agricultura, levando a “*aumento da densidade populacional, especialização do trabalho, comércio, urbanização e desenvolvimento político.*”¹ Isto sendo verdade, como explicar as discrepâncias entre zonas que são relativamente semelhantes nestes aspectos como, por exemplo, a Europa Oriental e Ocidental? Como esclarecer o fato de que, por mais que inicialmente não possuíssem animais domesticados para fornecer força motriz, os povos da América não passaram a se desenvolver a ritmo europeu quando estas espécies foram introduzidas no Novo Mundo? Por que tecnologias avançadas, que tem pouca relação com a existência ou não de uma particular espécie na região, demoram ou acabam não sendo adotadas nesses locais? Por que países que por muito tempo se mantiveram em uma situação de pobreza generalizada conseguiram criar as condições para contorná-la e hoje em dia são vistos como exemplo de política econômica bem sucedida? A geografia não pode explicar isso.

Já a hipótese cultural conjectura que alguns países são mais desenvolvidos que outros por possuírem uma cultura mais receptiva a práticas que levam à prosperidade, embasada em valores religiosos e éticos que poderiam se considerados “economicamente superiores”. Ela aponta que pessoas de países pobres são, em geral, mais propensas a não confiar umas nas outras, comprometendo, portanto, sua capacidade de cooperação e tolhendo o potencial de interações econômicas. Porém, ela comete o erro de retrocausalidade, ou seja, inverte o efeito pela causa. As pessoas mais pobres não o são porque possuem confiança menor em seus semelhantes, mas sim porque a segurança pública e jurídica onde vivem é pior do que em áreas mais ricas, desincentivando agentes de mercado, tornando-os mais inseguros quanto ao sucesso de seus negócios e se terão a capacidade de aproveitá-lo plenamente.

Mesmo comparações exaltando o suposto sucesso de uma cultura em particular acabam vítimas da fragilidade de seus argumentos: os países de cultura protestante foram os primeiros onde a revolução industrial ocorreu, mas ela não se manteve exclusiva a estes lugares, se espalhando para regiões onde ela não possuía presença, como França, Itália e Japão. Os países islâmicos são em sua maior parte pobres, mas

¹ Acemoglu D.; Robinson J. A. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Business, 2012, p. 52

*“eles também se diferem sistematicamente de outras formas que são muito mais importantes para a prosperidade (...) eles seguiram a maior parte do antigo mundo colonial ao desenvolver regimes políticos hierárquicos, autoritários com poucas das instituições políticas e econômicas que, como iremos argumentar, são cruciais para gerar sucesso econômico.”*².

Comparar culturas nacionais acaba também falhando, já que sugerir que algumas culturas europeias são superiores a outras, como por exemplo, a cultura inglesa versus espanhola e portuguesa, não ajuda a explicar o porquê de várias ex-colônias inglesas no Caribe, África e Ásia serem hoje alguns dos mais pobres países do mundo, com abismais indicadores sociais. Na verdade, ao tomar nações como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia como demonstrações da superioridade da “cultura econômica” inglesa, falhamos em não observar que estes são exceção à regra, e não exemplos de uma ocorrência generalizada.

A hipótese da ignorância talvez forneça uma explicação para a mudança da situação de países da pobreza para a riqueza. Ela teoriza que, por mais que tenhamos um extenso conhecimento do funcionamento do mercado, os Estados pobres não o têm disponível. A distinção que propicia o desenvolvimento a uns e não a outros seria, então, conhecimento de como gerar prosperidade, que, quando adequadamente fornecido, é capaz de modificar a situação para melhor.

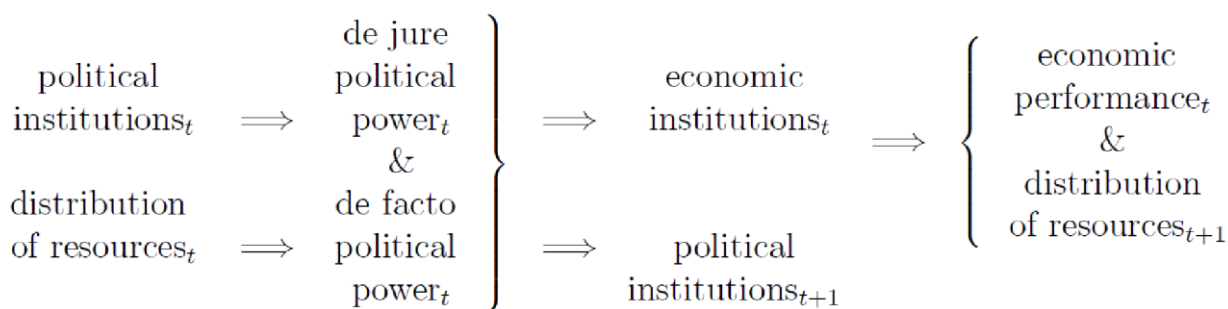
Há fundamento em argumentar nossa ignorância das particularidades de cada sistema econômico, e que isso compromete nossa capacidade de atingir objetivos e formular políticas adequadas. Entretanto, é difícil crer, não só que este sempre seja o caso, mais também que estas falhas informacionais comprometem todos os seus potenciais benefícios. É duro também compreender como claras demonstrações de ineptidão e até mesmo sabotagem administrativa por parte de governos poderiam ser atribuídas a um desconhecimento operacional básico da economia, assim como justificar o fracasso de economistas qualificados em modificar estas situações através de programas de modernização e reforma.

² Acemoglu D.; Robinson J. A. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Business, 2012, p. 61

2.2 - A Importância das Instituições

As modernas teorias de desenvolvimento econômico que são utilizadas para tornar as nações bem sucedidas, sejam elas quais forem, partem de diversos pressupostos como o Estado de Direito, proteção da propriedade privada, liberdade de expressão, que garantem a liberdade de atividade econômica e devida a apropriação dos lucros desta por aqueles que a possuem. As pessoas teriam pouco incentivo em aplicar seus limitados recursos em qualquer empreitada, já que não teriam como saber se poderiam desempenhá-la sem interferência indevida do governo ou de outras partes privadas, ou se estas usariam seu poder e influência para se apropriar dos benefícios gerados por ela. Como Acemoglu e Robinson afirmam: *“Instituições econômicas modelam incentivos econômicos: o incentivo de se educar, de economizar e investir, de inovar e adotar novas tecnologias, e assim por diante. É o processo político que determina sob que instituições econômicas as pessoas vivem, e são suas instituições políticas que determinam como o processo funciona.”*³. O crescimento econômico é o fim, a implementação da teoria econômica é o método, e as instituições políticas e econômicas são a base sob o qual os dois se sustentam.

Figura 1



Como se observa na figura 1, o modelo⁴ demonstra que as instituições políticas definem o poder político *de jure*, ou seja, de direito, em um momento T, enquanto a distribuição de recursos econômicos o determinam *de facto*, ou seja, como ele é

³ Acemoglu D.; Robinson J. A.; Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Business, 2012, p. 42

⁴ Acemoglu D.; Johnson S.; Robinson J. (Maio 2004); “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”. The National Bureau of Economic Research. Página consultada em 08/10/2013

realmente exercido. Afinal, é relativamente fácil para agentes da sociedade enriquecidos, sejam eles empresas ou indivíduos, tentarem se utilizar de meios financeiros de obter vantagens indevidas em comparação aos demais. Se a riqueza está muito concentrada nas mãos de poucos, por mais que haja um Estado de Direito fornecendo garantias básicas ao cidadão comum, este pouco pode fazer para impedir que outros influenciem o governo e as instituições nacionais em benefício próprio.

Portanto, a distribuição dos recursos num determinado período definirá o poder político cada grupo nesse instante, e influenciará como as instituições políticas futuras serão determinadas. Estas influenciarão o poder político *de jure* dos grupos, através da constituição, definindo ativamente os direitos e deveres de cada indivíduo, criando assim uma base sob a qual as interações econômicas e a geração de incentivos ocorrerão, já que se poderão formular expectativas quanto ao resultado de quaisquer projetos e investimentos que as pessoas decidam efetuar. Assim, se definem as instituições econômicas sob os quais os agentes estão submetidos, quais os desenvolvimentos potenciais e seu real desempenho na economia no período T e, por fim, a futura distribuição de recursos no período futuro T+1. A partir daí o processo começa novamente.

As instituições que garantem o Estado de Direito, respeitam e efetivamente protegem a propriedade privada, possibilitam uma ampla distribuição do poder do regime por sua população, dificultando, assim, que qualquer grupo adquira demasiada influência, podendo comprometer o futuro da nação em prol de seus interesses privados, são chamadas de “inclusivas”. Já aquelas que permitem que isso ocorra, transformando o Estado ou o mercado em instrumentos de expropriação e transferência de recursos da sociedade para satisfazer um conjunto seletivo de indivíduos, etnias ou classes sociais e religiosas, de “extrativas”. Estas são aquelas que destroem os incentivos que o cidadão comum pode ter, impossibilitando o pleno funcionamento da atividade econômica.

“Instituições econômicas inclusivas criam mercados inclusivos, os quais não fornecem as pessoas somente a liberdade de seguir a vocação mais apropriada a seus talentos, mas também provêem um campo de atuação equilibrado que lhes fornece a

*oportunidade de fazê-lo. (...) Instituições econômicas inclusivas também criam o caminho para dois outros motores da prosperidade: tecnologia e educação.”*⁵

Esses últimos dois são formas de investimento essenciais para o desenvolvimento, que, porém, tiram recursos da produção presente, força de trabalho potencial no caso da educação e capital no caso da tecnologia, com o intento de fornecer retornos maiores no futuro. Sem um mínimo de garantias por parte do governo e do mercado de que esses aumentos de produtividade futuros tem um ambiente estável no qual podem ser bem sucedidos, e que caso o sejam essa nova geração de riqueza irá recompensar devidamente os indivíduos empreendedores, não há incentivo para a diversificação e modernização de uma economia.

Na verdade, esses dois fatores, frutos da destruição criativa que move a inovação, são especialmente temidos por aqueles que controlam o Estado com mão de ferro, pois destabilizam o cenário econômico no qual tem sucesso, dando dinamismo para setores anteriormente desconsiderados, enquanto podem levar atividades previamente lucrativas e, portanto, cujo controle seria visado pelas facções dominantes, a perder destaque no mercado interno. Assim, não é surpreendente que educação e defesa da propriedade intelectual raramente estejam entre as prioridades de regimes extrativos, que, quando não os tratam com indiferença, os fragilizam intencionalmente como forma de garantir a solidez das condições que lhes são vantajosas.

“As instituições políticas de uma sociedade são o determinante chave do resultado deste jogo (...)” de distribuição do poder político. *“Elas são as regras que governam os incentivos na política. Elas determinam como o governo é escolhido e o que cada parte dele tem o direito de fazer. Instituições políticas determinam quem tem poder na sociedade e para que fim ele pode ser utilizado.”*⁶ Como o poder é distribuído, se ele é limitado ou não, definirá as características do regime vigente: se o poder não tiver grandes limitação e for pouco distribuído, ele será absolutista, como as monarquias medievais e as ditaduras modernas. Caso as limitações sejam várias, e o poder for amplamente distribuído, ele se caracterizará como pluralista.

⁵ Acemoglu D.; Robinson J. A.; Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Business, 2012, p. 77

⁶ Ibidem, p. 79

Todavia, isso não é o único fator necessário para permitir a devida representação da população. Da mesma maneira que a teoria econômica assume a existência certas condições mínimas, já que, caso contrário, boa parte dos avanços por ela promovidos seria inexecutável ou, mesmo o fosse, provavelmente não beneficiaria parcelas significativas da sociedade, também a teoria institucional faz certas presunções para ser eficiente. Independente da qualidade das instituições políticas, elas de pouco valem sem uma adequada centralização da autoridade estatal, impondo ordem e estabilidade através do “monopólio do uso legítimo da força física” definido por Max Weber⁷.

Regimes absolutistas sem capacidade de centralizar o poder tem dificuldade em impor sua autoridade *de facto*, por mais que tenham o direito *de jure* de fazê-lo, como o caso de ditaduras africanas que não tem capacidade de projetar sua autoridade em regiões longe de centros administrativos. Já aqueles que são pluralistas sem um governo unificado acabam por decair na falta de coesão extrema: cada uma de suas partes perseguindo seus melhores interesses, muitas vezes entrando em conflito armado com entidades semelhantes, com o poder executivo “*e sua incapacidade de implementar mesmo a mínima quantidade de lei e ordem para apoiar a atividade econômica, comércio, ou mesmo a segurança básica de seus cidadãos.*”⁸. Pode se observar esses fatos na maior parte das guerras civis, como a que ocorre atualmente na Síria, além de diversos exemplos históricos: no Japão no período Sengoku, quando os diversos clãs japoneses lutaram entre si desde o século XV, sem qualquer interferência de um governo centralizado, até a unificação do país sob o regime Tokugawa no século XVII, ou os confrontos entre as diversas tribos da Somália, onde o Estado é praticamente inexistente.

Portanto, para que as instituições políticas sejam classificadas como inclusivas, não basta terem características pluralistas, ou seja, uma constituição que apoie a participação equitativa de todos os cidadãos na formação do governo e na distribuição de poder, que pode ser considerado o fator *de jure*. É mister, também, a capacidade da

⁷ “Politik als Beruf”, *Gesammelte Politische Schriften* (Munich 1921), pp. 396-450. Originalmente um discurso pronunciado na Universidade de Munique, 1918, publicado em 1919 por Duncker e Humblodt, Munique. Arquivo acessado em

http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.08.Weber,A_politica.pdf, no dia 11/10/2013

⁸ Acemoglu D.; Robinson J. A.; *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Business, 2012, p. 80

autoridade central implantar extensamente estes princípios *de facto* dentro do arcabouço administrativo nacional.

Tendo essas informações em mãos, podemos então teorizar que as nações, conseqüentemente, falham em sua missão de prover direitos e serviços básicos aos seus cidadãos porquê seus governantes, muitas vezes, sabem que esse sistema não é adequado para que isso aconteça. A situação assim permanece por causa do “dilema” em que inerente às estruturas extrativas: se elas se tornarem mais inclusivas, no futuro a riqueza ficará mais distribuída, tirando parte da autoridade política de suas mãos e diminuindo sua influência sobre o país. Assim, provavelmente só o farão ao se defrontarem com pressão popular suficiente que force a tomada de ações neste sentido.

As recentes manifestações no mundo árabe, em 2011, e no Brasil, em 2013, servem como exemplo de populações insatisfeitas com a corrupção e transformação do Estado em um condutor do interesse privado organizado. As instituições são a ferramenta através do qual o governo pode deixar de ser um campo de operação exclusivo a pequenos, porém poderosos, de indivíduos e organizações, integrando o resto da sociedade ao seu processo de formação.

Contudo, não é fácil modificar estas condições. Mesmo na melhor das situações, com um regime democrático e bem intencionado que deseja a prosperidade de todos seus eleitores, qualquer modificação impacta em graus variados a estrutura vigente. Conseqüentemente, pode-se conjecturar que os promotores da mudança encaram limitações quanto a utilização de sua influência, dado o conflito de interesses com outras facções internas, que disputam quão necessários são estes movimentos e, mesmo conscientes de sua importância, ainda tentam interferir com sua aplicação.

Além disso, devemos considerar que por mais que saibamos os objetivos que queremos atingir, a complexidade das economias modernas, combinada à sua integração ao mercado global e às particularidades de cada país, tornam improvável que *“qualquer reforma por si mesma pode garantir a promoção de bem-estar, na presença de múltiplas distorções econômicas (...) é tão provável que maior extensão das reformas em qualquer área sejam vítimas de interações adversas quanto abordagens*

incrementais.”⁹. O êxito de reformas gerais, portanto, exige um grande custo político de seus promotores, além de requerer “*não somente que tenhamos conhecimento completo de todas as distorções prevalecentes, mas também necessita a capacidade de removê-las completamente. Esta estratégia é tecnicamente correta, mas praticamente impossível.*”¹⁰.

⁹ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 61

¹⁰ Idem

2.3 - Como modificar as estruturas vigentes?

Dadas as limitações a que os representantes eleitos estão submetidos, é do interesse de formuladores de políticas modelar qual seria o método mais eficiente de se aperfeiçoar um arcabouço institucional. Rodrik¹¹ recomenda a concentração dos esforços em pontos focais que ele chama de “limitações vinculantes” da economia, fatores adversos profundamente interconectados com suas áreas menos eficientes.

O procedimento deve começar pela sua identificação e, somente depois de confirmada, com o maior levantamento possível de seus impactos diretos e indiretos, a construção de um plano de reformas deve ocorrer, sempre apoiado em previsões realistas do Estado poder implementá-lo. Exemplos de limitações vinculantes são as causas da longa incapacidade das taxas de investimento no Brasil alcançarem níveis elevados que capazes de criar desenvolvimento sustentável, devido, em parte, à excessiva burocracia e à uma arrecadação de impostos complexa e onerosa, e as condições que levaram à ocorrência da recente crise na Grécia, com um aparato estatal exacerbado para suas reais necessidades burocráticas e um desmedido incentivo fiscal utilizado para se contrapor os efeitos que a Crise de Subprimes de 2008 teve em seu mercado interno.

Isso pode levar a certa frustração, já que ao se deixar imediatamente, e por completo, sistemas extrativos do passado, poder-se-ia na verdade estar gerando ainda mais caos. Entretanto, evidências históricas apontam que um limitado programa de reformas é capaz de gerar crescimento econômico, mesmo quando não trazendo plena inclusão, sendo capazes de aumentar a riqueza de uma sociedade ao promover o deslocamento de mão de obra e capital para setores mais produtivos como, por exemplo, da agricultura para a indústria. Rodrik¹² lista mais de 80 casos em que houve aumentos significativos nas taxas de crescimento após choques estruturais positivos, mesmo que várias vezes as alterações fossem pouco percebidas pelo público em geral e feitas sem muito alarde ou atrito com oposições.

¹¹ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 57

¹² *Ibidem*, p. 36-38

Porém, a estagnação destes processos é arriscada, como ele levanta em seguida: *“sustentar crescimento é mais difícil do que criá-lo... a vasta maioria das explosões de crescimento tende a perder o fôlego... reformas iniciais devem ser aprofundadas com o tempo, se esforçando a fortalecer os sustentáculos institucionais das economias de mercado (...) a chave para a prosperidade de longo prazo, uma vez que o crescimento é gerado, é desenvolver instituições que mantenham o dinamismo produtivo e gerem resistência a choques externos”*¹³

O próprio crescimento sob instituições políticas extrativas é difícil de sustentar, não só pela limitação de incentivos ao empreendedorismo e à educação, tolhendo assim a inovação e adoção de tecnologias modernas, mas, igualmente, pelo fato de que as facções internas têm incentivos a lutar, desejando se apropriar da capacidade de transferência de recursos da esfera pública para a privada. Substitui-se, desta forma, o expropriador, mas conserva-se todo aparato para a extração do espólio social. *“(...) mesmo se uma sociedade sob instituições políticas extrativas alcança algum nível de centralização, este não durará. Na verdade, as lutas internas para tomar o controle das instituições extrativas muitas vezes levam a guerras civis (...)”*¹⁴

Com o passar do tempo, as próprias contradições internas do sistema entram em conflito. Mercados inclusivos submetidos a um condições políticas extrativas correm o risco de perderem esta primeira característica, para o benefício daqueles que tem o poder, sendo necessário que os diversos agentes na economia consigam se unir e canalizar recursos para defender seu direito ao fruto de seus negócios. Mercados extrativos sob regimes inclusivos tem o potencial aumentar a participação plena da população em ambos. Entretanto, de maneira semelhante ao caso anterior, estão vulneráveis à mudanças do arcabouço institucional por aqueles que desejam manter seus privilégios econômicos intactos.

Até agora nossas principais preocupações foram refutar a primazia de diversas hipóteses alternativas quanto ao desenvolvimento econômico de longo prazo, definir a importância das instituições econômicas e seus mecanismos operacionais, prover breves

¹³ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 43

¹⁴ Acemoglu D.; Robinson J. A.; *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Business, 2012, p. 95

exemplos históricos de seu impacto e realçar algumas de suas dificuldades e contingências. Agora, partiremos para a questão de classifica-las formalmente, explicitando brevemente a importância de cada uma, de acordo com as classificações definidas no quinto capítulo do livro de Rodrik.

1 – Direitos de Propriedade – “(...) *empreendedores não tem incentivo em acumular e inovar a não ser que eles possuam adequado controle sob o retorno de seus ativos(...)*a palavra chave é ‘controle’ ao invés de ‘posse’. Direitos de propriedade formais não contam muito se eles não conferem direitos de controle(...)direitos de controle suficientemente fortes podem ser suficientes mesmo na ausência de direitos de propriedade.”¹⁵

2 – Instituições Regulatórias – “*Mercados falham quando realizam comportamento fraudulento ou anticompetitivo,(...) quando custos de transação previnem internalizações tecnológica e outras externalidades não pecuniárias. (...) E eles falham quando informação incompleta resulta em risco moral e seleção adversa. Economistas reconhecem estas falhas e desenvolveram as ferramentas analíticas necessárias para pensar sistematicamente suas consequências e possíveis consertos.*”¹⁶

3 – Instituições para Estabilidade Macroeconômica – “(...) *economias capitalistas não são necessariamente autoestabilizante. Keynes e seus seguidores se preocuparam quanto as limitações da demanda agregada e o desemprego delas resultante. Visões mais recentes da instabilidade macroeconômica acentuam a inerente instabilidade dos mercados financeiros e sua transmissão para a economia real. Todas as economias avançadas vieram a adquirir instituições fiscais e monetárias que desempenham funções estabilizantes, tendo aprendido da maneira mais difícil sobre as consequências de não possuí-las.*”¹⁷

4 – Instituições para Seguro Social – “*Nos Estados Unidos, foi o trauma da Grande Depressão que criou o caminho para as grandes inovações institucionais nesta área: Seguridade Social, compensação por desemprego, obras publicas, propriedade publica, seguro de depósito e legislação favorecendo sindicatos(...)* Seguridade social

¹⁵ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 156

¹⁶ *Ibidem*, p. 157

¹⁷ *Ibidem*, p. 158

*nem sempre tem que ser feita através de programas de transferência de recursos fiscais. O modelo do Leste Asiático, bem representado pelo Japão, é um em que seguridade social é provida através de uma combinação de fatores empresariais (como empregos vitalícios e benefícios sociais fornecidos pela empresa) (...) Seguridade social legitima a economia de mercado ao torna-la compatível com estabilidade e coesão social.”*¹⁸

5 – Instituições de Resolução de Conflitos – *“Sociedades diferem em suas divisões internas. Algumas são compostas de populações étnica e linguisticamente homogênea marcada por uma divisão relativamente igualitária de recursos (Finlândia). Outras são caracterizadas por diferenças profundas ao longo de linhas étnicas e de renda (Nigéria). Essas divisões, quando não devidamente transpostas, podem impedir a cooperação social e prevenir a implementação de projetos mutuamente benéficos. (...) Todas essas circunstâncias podem ser pensadas como falhas de coordenação mutuamente benéficas por parte de facções sociais.(...)Sociedades saudáveis tem um leque de instituições que fazem estas colossais falhas de coordenação menos prováveis. O Estado de Direito, um judiciário de alta qualidade, instituições políticas representativas, eleições livres, sindicatos independentes, parcerias sociais, representação institucionalizada de minorias e seguridade social são exemplos de tais instituições. (...) Elas avisam potenciais ‘vencedores’ de conflitos sociais que seus ganhos serão limitados, e garantem a ‘perdedores’ que eles não serão expropriados.”*¹⁹

É interessante observar que não há um conjunto de medidas definitivo a se seguir. Já foram formulados grupamentos de diretrizes, o mais famoso deles sendo o Consenso de Washington, que reúnem uma série de objetivos a serem almejados para a existência de um aparato ideal de suporte aos mercados. O problema destes sistemas é que eles muitas vezes são vagos e não apresentam uma metodologia adaptável de como alcançá-los, cometendo a falácia de presumir que modelos eficientes em países ocidentais²⁰, deverão, pois, surtir o mesmo efeito nos demais.

¹⁸ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 159 - 160

¹⁹ *Ibidem*, p. 161

²⁰ Em cujas estruturas institucionais o Consenso é baseado

A verdade é que dadas as particularidades das sociedades, das situações com as quais se defrontam e dos obstáculos que tem que superar, elas estão aptas a tanto utilizar os instrumentos previamente criados por outros países, quando acharem apropriados, quanto são capazes de desenvolver sua própria metodologia. Não há um único método de fazê-lo: *“O estilo Americano de capitalismo é muito diferente do estilo Japonês de capitalismo. Ambos diferem do estilo Europeu. E mesmo dentro da Europa, há grandes diferenças entre os arranjos institucionais em, digamos, Alemanha e Suécia. Poucos discordariam da existência destas diferenças. Porém, grande parte da reforma institucional em países desenvolvidos é embasada na suposição de que só há um único conjunto de instituições que vale a pena emular.”*²¹

Assim, os formuladores se mantendo resolutos em sua busca em aperfeiçoar a inclusão do arcabouço de suas economias, utilizando estudos cautelosos e analíticos de seus impactos, tanto positivos quanto adverso, e não se dissuadindo perante obstáculos de interesses privados extrativos, qualquer conjunto de medidas consideradas apropriada para as circunstâncias locais pode ser seguido. Há validade em utilizar literalmente políticas ortodoxas em situações apropriadas ou, quando isto não se confirma, como bases sob o qual construir modelos adaptados a suas necessidades. Não se deve temer o poder de experimentação corretamente embasada, assim como não é prudente confiar cegamente em preceitos previamente definidos.

²¹ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 162

3 – A História Institucional Brasileira no Século XX

3.1 – Prólogo

Os 500 anos de história brasileira são marcados, nitidamente, por uma impressionante estabilidade institucional por quase 400 anos. Independente do regime colonial, imperial ou na Velha República, o embasamento do poder e da atividade econômica era o mesmo: o foco em oligarquias latifundiárias produtoras de commodities primárias para o mercado internacional, ao redor do qual giravam não só o poder econômico, mas também o político.

O sistema não era único ao Brasil: a base de toda exploração colonial se deu pelo mesmo mecanismo: a construção de uma pirâmide social altamente extrativa, o topo sendo ocupada por uma elite ligada à metrópole e com cujos interesses se identificavam, enquanto a base era ocupada por uma classe fornecedora de mão de obra barata, dotada de pouco ou nenhum direito, normalmente formada por populações indígenas subjulgadas ou escravos africanos, quando não uma combinação dos dois.

Esse modelo produtivo caracteriza, junto com regimes monárquicos, um dos exemplos essenciais de regimes extrativos em todos os termos possíveis, dado a sua aclamação aberta à desigualdade de direitos e deveres. Constrói-se o aparato para a transferência do produto econômico de uma grande massa para a esfera privada de uma pequena aristocracia, o chamado patrimonialismo, detentora esta de poderes *de jure* e *de facto* sob a nação, ou colônia no caso.

Normalmente, apoiavam-se na legitimidade de um monarca para justificar seus privilégios, porém, isso não era essencial para o sistema. O governo pós-imperial no Brasil era quase tão extrativo do ponto de vista político quanto à estrutura institucional anterior, com a diferença de que a legitimidade era proveniente de uma república cujas eleições eram embaçadas, supostamente, no voto popular.

Porém, o fato do voto não ser secreto e, além disso, estar restrito a parcela alfabetizada da população limitava muito o real impacto de estratos sociais menos abastados sobre a formação das instituições políticas nacionais. Isto, combinado às características censitárias das eleições na monarquia constitucional, demonstra o desejo,

de longo prazo, das elites da época em excluir opiniões divergentes do debate sobre os rumos do país.

Pode-se, portanto, ver a República Velha não como um período de mudança radical, mas sim como uma transição, em que abolição da escravatura no final do período imperial, a chegada dos imigrantes europeus, a expansão dos centros urbanos, da indústria e o crescimento das pressões populares passaram a modificar o cenário político vigente na maior parte da história brasileira. O controle praticamente monopolizado da política e do processo decisório econômico por uma única classe de interesses passa então a ser contestado, sua legitimidade passa a ser atacada e o governo passa a ter que procurar novas bases no qual construir sua influência que seja capaz de mobilizar politicamente.

Assim, na verdade, a alteração do cenário político vigente realmente só ocorreu a partir da desestabilização do regime republicano fundado no final do século XIX, ainda baseado nos paradigmas que guiavam o país anteriormente. Era uma clara manifestação do conflito entre o espírito *de jure* deste movimento, e o aspecto *de facto*, de quem realmente o controlava, ou melhor dizendo, foi capaz de manter seu controle prévio. A ascensão do Getulismo, e todas as mudanças que nele ocorreram, foram o primeiro desvio nacional de uma fórmula utilizada desde o século XVI e que pouco havia se alterado do ponto de vista institucional por centenas de anos.

Por mais que o aparato que embasava toda a administração nacional tivesse se desenvolvido para acompanhar as imensas mudanças que ocorreram neste extenso espaço de tempo, a sua essência tinha se mantido estável. Formava instituições exclusivas do ponto de vista político, ao retirar da maior parte da população a capacidade de alterar os rumos do país onde viviam, e também da perspectiva econômica, ao depender do regime escravista para fornecer força de trabalho essencial para a sustentação da economia, além de não estar preocupada com o estabelecimento de um campo de atuação econômico equilibrado para todos os seus agentes, mas sim em garantir o privilégio econômico daqueles que eram capazes de influenciar a estrutura do Estado.

Desta maneira, percebe-se que somente a partir da década de 30 do século XX houve uma alteração de um sistema vigente por muito tempo. Por isso, este capítulo se

reserva a análise não de toda história brasileira, mas ao período entre o governo de Getúlio Vargas e a queda do Regime Militar. Espera-se, com isso que seja capaz de lançar luz sobre as bases sob o qual a Nova República foi erguida na década de 80, e quais foram características que herdou dos regimes anteriores.

3.2 – O Impacto do Getulismo

Como foi dito, o movimento que começou na década de 30 com Getúlio foi uma quebra do paradigma até então vigente. Foi “uma ruptura com a República Velha, consubstanciada na centralização do poder, na expansão da máquina administrativa e, principalmente, no abandono dos cânones ditos liberais da economia agrário-mercantil”²². As oligarquias estaduais, focadas principalmente no pacto Café com Leite representado, respectivamente, por São Paulo e Minas Gerais, não dominavam somente o poder executivo do Estado, mas também tentavam diminuir sua capacidade de influência local, de forma à criar espaço para serem o real poder *de facto* nos seus arredores.

Esta prática forneceu as condições necessárias para a manutenção do coronelismo em regiões rurais, ou seja, o domínio por parte das oligarquias agrárias sob os arredores de seus latifúndios. Com isso, a capacidade administrativa estatal fica comprometida, dada a parcialidade com que medidas tomadas pela autoridade central eram realmente aplicadas em localidades afastadas. Não apenas isto, mas também, graças ao voto aberto, as elites locais ficam capacitadas a influenciar indevidamente o processo eleitoral a favor de seus interesses, sendo capazes de utilizar quaisquer ferramentas contra aqueles que não alinharem suas preferências políticas aos mesmos.

Desta forma, “a Revolução de 30 foi essencialmente uma recentralização do poder, portanto uma reconstrução do Estado, no sentido estrito de fixação, pela violência, de uma nova soberania”²³. O movimento político retirava das mãos dos velhos interesses conservadores o controle da administração estadual e federal, e por mais que o Getulismo tenha se desenvolvido numa ditadura posteriormente, muitas de suas medidas podem ser interpretadas como inclusivas quando comparadas à longa situação prévia. A construção do seu reformismo institucional se baseou em três requisitos básicos, como definidos por Lamounier:

I) Fortalecimento do poder presidencial: “A resposta institucional evidentemente envolveria a costura de novas alianças, a expansão do aparelho burocrático, a

²² Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 29

²³ Idem

modernização e profissionalização das Forças Armadas, mas sua mola-mestra, como sugerimos, Getúlio só iria perceber e dominar a partir de 1935: a mobilização deliberada do apoio difuso, da devoção à sua pessoa, e a transformação dessa energia em empuxo político plebiscitário”²⁴.

II) Acomodação desse novo poder centralizado à complexidade política previamente existente: “o elitismo social e político da época, as diminutas proporções do corpo de votantes e a proverbial generalidade da fraude (...) não devem nos levar a subestimar a importância da diversidade já então existente (...) a evolução no sentido de ‘contestação pacífica’ (Dahl, 1971) era limitada pelo monopólio dos partidos ‘republicanos’ no âmbito dos estados, mas a inexistência de partidos nacionais paradoxalmente retardava a acumulação e o conseqüente aprofundamento dos mesmos antagonismos na esfera nacional. A resposta institucional (...) começou a tomar forma já em 1932, com a promulgação do Código Eleitoral, e consistiu essencialmente na instituição de mecanismos de representação eleitoral e federativa que não excluíssem minorais políticas (...) no grau em que o faziam os mecanismos vigentes na República Velha”²⁵.

III) A necessidade de regular o limite de conflito: “Isto é, a amplitude dos interesses e ideologias aptos a se organizarem e a participarem de maneira relevante na arena política. É intuitivamente claro que o ápice da pirâmide política de um país sem longa tradição democrática não é uma amostra representativa dos estratos mais baixos que sucessivamente se incorporam à participação política”²⁶.

Estes três pontos demonstram como, por mais que conduzisse a capacidade do Estado de maneira progressivamente autoritária, no médio e longo prazo o Governo Getúlio Vargas adotou posições inclusivas quanto a suas instituições políticas. Permite-se, portanto, a participação, no período pós-ditadura, de novas facções previamente excluídas, representando classes que ganham destaque num cenário de crescente industrialização e urbanização.

²⁴ Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 29-30

²⁵ Ibidem, p. 30

²⁶ Ibidem, p. 31

Este desenvolvimento socioeconômico, associado ao fortalecimento do movimento sindical e a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), acabam por gerar uma forte associação entre o governo, classes operárias e industriais. Assim, criou-se, no âmbito político, um sistema de “presidencialismo plebiscitário, corporativismo e consociativismo”²⁷, um método inclusivo (pelo menos no longo prazo) de representar adequadamente todas as possíveis ideologias num campo de atuação, em tese, equilibrado. A associação de corporações trabalhistas ao governo fortalecia o poder executivo da época, dando-lhe legitimidade e influência o suficiente para suplantar as oposições conservadoras.

Porém, esta conexão aberta entre o poder público e a força operária pode ser avaliada como um ponto frágil nesta estratégia, ao fornecer uma capacidade de interferência do Estado dentro das empresas privadas. Fornece-lhe capacidade de mobilização da mão de obra nacional que pode se tornar um instrumento nas mãos de governos inescrupulosos, dispostos a mobilizar a massa com discursos populistas contra aqueles que a ele se opõe, nomeando-os de a “elite”, a “burguesia”, o “capital”. Foi exatamente o que ocorreu, como veremos, nos anos 60, se transformando num discurso que deixou marcas até hoje na política brasileira.

Estes três requisitos serviram para criar a base da autoridade getulista e sua associação ao movimento sindicalista, na verdade se mantiveram duradouras na formação da Nova República, não sendo limitadas somente à época em que foram criadas. O autoritarismo com que o poder executivo operou na época não deveria desmerecer as suas conquistas neste sentido, assim como não se devem esquecer as falhas de seu processo ao criar as ferramentas potenciais para manipulação injustificada da economia.

Infelizmente, quando avaliamos esta sob o ponto de vista institucional, o período deixou marcas menos louváveis. Por mais que tenha conseguido avançar o processo da indústria nacional, fez-se criando reservas de mercado para as empresas nacionais, a industrialização por substituição de importações, empreendimentos que não possuem plenos incentivos à eficiência.

²⁷ Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 32

Naquele momento, tal medida era compreensível, já que as nascentes empresas do setor não eram capazes de competir com o mercado internacional. Porém, este fechamento do mercado interno foi uma característica que acabou perdurando até os dias de hoje, tendo um impacto de longo prazo pernicioso ao desenvolvimento de uma economia competitiva. Isto, acompanhado da permanente concentração de renda e falta de incentivo ao desenvolvimento do capital humano acabam por criar uma interpretação de que as instituições econômicas getulistas eram dotadas de uma grande miopia temporal, sendo capazes de criar um novo modelo econômico, mas não as de sua manutenção ou sucesso no longo prazo.

Como foi mencionada anteriormente, a capacidade de mobilização da massa operária pelo Estado, se utilizando dos sindicatos, fortalecia o seu poder, mas, ao mesmo tempo, era uma ferramenta de manipulação da economia, um reforço informal à política econômica o qual poderia utilizar e que, muitas vezes, o fez. Tal metodologia intervencionista também acabou sendo perpetuada, com a manutenção da CLT e dos sindicatos únicos, que na verdade com o tempo acabaram sendo mantidos mais pelo sua funcionalidade junto ao Estado do que como um condutor realista das reivindicações trabalhistas.

Assim, pode-se avaliar o período dominado pela figura de Getúlio Vargas como um avanço institucional do ponto de vista político e a longo prazo, permitindo a participação de várias ideologias e classes no processo decisório nacional, por mais que o autoritarismo por ele praticado não possa ser considerado o modo ideal de implantar tais medidas. Contudo, a sua herança é mais controversa no campo econômico, com um avanço na industrialização nacional sendo contraposto a medidas contraproducentes no longo prazo, e que intervinham com a criação e operação de um mercado competitivo. Acompanhando as descrições quanto a crescimento feitas no segundo capítulo, classifica-se este processo como um crescimento sob instituições econômicas extrativas, muito mais devido a mobilização de recursos para áreas mais produtivas da economia do que devido a melhorias estruturais que tornaram a economia mais competitiva e eficiente no longo prazo.

3.3 – O Interlúdio Republicano Entre Duas Ditaduras

A queda da ditadura getulista em 1945 criou a oportunidade para o levante de um novo regime republicano, mais pluralista do que qualquer período anterior na história do país. Porém, a falta de maturidade da democracia brasileira, aliada ao aumento do eleitorado, especialmente nos estratos menos privilegiados, gerou, no final deste período, um fenômeno comum na América Latina e que deixou marcas até hoje: o populismo.

Por mais que pareça uma ideologia política de base inclusiva, seria uma falácia classificá-lo desta maneira. Líderes políticos, se utilizando de demagogia de massa e das relações do aparato estatal com movimentos sindicais e sociais, objetivam a acumulação de poder em suas mãos, se utilizando de justificativas de que é necessária a implementação de uma justiça social.

Muito comumente, esta alegação é verdadeira, mas o método pelo qual se procura sanar esta dívida histórica com a população mais pobre acaba levando a irresponsabilidade fiscal e administrativa, com políticas econômicas imprudentes, porém populares, sendo preferidas à condução adequada da máquina estatal. Obviamente, este tipo de situação insustentável no longo prazo não é desejável para nenhuma facção preocupada com o real desenvolvimento nacional.

Conquanto, esta não é uma prioridade para aqueles que praticam o populismo: seu real interesse é a manutenção de sua posição de controle, estando disposto a sacrificar a boa gerência e perspectiva econômica futura para chegar a isto. Dessa forma, não passa de um regime político e econômico extrativo, com objetivos desalinhados a suas reivindicações e cuja prolongada existência traz consigo desvantagens que em muito superam qualquer possível avanço institucional que possa desenvolver neste período. O método republicano comum é mais lento, mas mais responsável e seguro quanto à sustentabilidade econômica e política do regime. Os desenvolvimentos da Venezuela no início do século XXI são um exemplo da devastação que o populismo pode provocar.

O renascimento institucional democrático, no breve período de 1945 a 1964, foi mais uma consequência de quase meio século anterior de conturbações e reviravoltas na estrutura de poder nacional, do que um evento independente ou choque súbito. Podem-se apontar passos inclusivos na política, como a construção de um sistema que

capacitava a criação de uma oposição forte, simbolizando o fortalecimento de facções não relacionadas ao governo, inexistência (ou grande diminuição) da censura de imprensa e a expansão do eleitorado, com o aumento consequente da diversidade de reivindicações²⁸.

Fica claro, porém, com o Golpe de 64, que as medidas de Getúlio Vargas falharam quanto ao ponto II de Lamounier: as instituições criadas por seu governo e mantidas pela república não foram capazes de criar um ambiente em que todas as partes consideravam viável a “contestação pacífica”, ou seja, a restrição das tentativas de mudança dos rumos da nação ao campo da política, sem o uso da força. A legislação republicana criava “um Legislativo dotado de amplas prerrogativas constitucionais e ideologicamente receptivo a uma constelação (...) de interesses e expectativas, visto que a representação igualitária no Senado implicava enorme desproporção de poder a favor dos estados menores e menos urbanizados, o mesmo ocorrendo na Câmara Federal (...). Esse conflito latente entre um Executivo ‘progressista’ e um Legislativo ‘conservador’ teria sido (...) a causa estrutural da instabilidade do regime de 1946.”²⁹.

Dessa forma, um sistema imaturo, pressionado pelas tendências populista de esquerda, começando em 1960 com Jânio Quadros e continuando com seu substituto João Goulart (Jango), acabou sendo pressionado além do que suas instituições políticas estavam capacitadas a resistir. O enfrentamento das forças conservadoras e heterodoxas, radicalizado graças a uma polarização do discurso da época entre o “(...) moderno e o arcaico. Trata-se de uma variante do confronto entre liberalismo e antiliberalismo econômico, (...) acusando-se mutuamente pela sobrevivência dos traços patrimonialistas do Estado brasileiro.”³⁰. Consegue-se, de muitas maneiras, enxergar que este conflito ideológico mutuamente acusatório persiste na consciência política brasileira. Portanto, por mais que tenha havido aumento na inclusão política institucional, ela acaba se autofragilizando com o embate de forças extremistas, levando à sua própria queda.

Ao se avaliar a perspectiva econômica, o resultado final é novamente dúbio, assim como o foi no período getulista. A manutenção, mesmo tendo oposição aberta de grupos

²⁸ Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 47

²⁹ Ibidem, p. 40

³⁰ Ibidem, p. 50

influentes, de um modelo nacionalista e protecionista, não foi reformada por um sistema mais sustentável. Por mais que a indústria e a economia novamente tenham se expandido e diversificado, especialmente no período do governo Juscelino Kubitschek, isto não foi acompanhado por desenvolvimentos no capital humano, no controle da inflação, que chegou a 100% ao ano em alguns momentos, impactando aqueles localizados na base da pirâmide social ou na distribuição da riqueza. Assim, novamente, acaba sendo classificado como crescimento econômico sobre bases extrativas.

3.4 – O Regime Militar de 64

A situação política e econômica na década de 60, como mencionado previamente, era caótica. O embate era marcado por uma acentuação do extremismo ideológico tanto da esquerda quanto da direita, abalando as instituições basilares da democracia. A economia demonstrava intensificação de uma inflação já descontrolada, graças ao descontrole fiscal e a incapacidade gerencial do Estado, além da perspectiva futura de que um governo populista não estaria disposto a lidar com o custo que a reparação desta situação junto ao eleitorado.

A política econômica da época era mais semelhante a uma colcha de retalhos, ao invés de um plano coeso e racional para propiciar a produção de riqueza. Medidas que desincentivavam a produtividade e investimentos do setor público geravam instabilidades monetárias e financeiras e a incapacidade do governo financiar suas despesas, forçava-o a executar o chamado “imposto inflacionário”, ou seja, a impressão de moeda para financiar ações estatais, chamado de imposto pelo fato de esta prática prejudicar o resto da sociedade dado o aumento das tendências inflacionárias devido a maior oferta de moeda na economia, constituindo, portanto, a transferência indireta de recursos do povo para as mãos do governo.

Esta situação, uma amálgama de medidas desconexas sem um planejamento e objetivo centralizados, é prejudicial ao extremo para a estabilidade de qualquer regime, ainda mais um cuja legitimidade é embasada na condução apropriada do país para benefício de sua população. É impossível ignorar a motivação que esta desordem do poder público e a falta de expectativa de mudanças forneceram aos instigadores do Golpe de 64.

Este provavelmente é o aspecto mais louvável do Regime Militar: a reconstrução do arcabouço econômico nacional, reformando suas instituições para reintegrar os princípios de estabilidade e boa governança a administração estatal. Desta forma, os índices de crescimento do PIB alcançaram níveis recordes, a inflação foi (comparada à situação anterior) controlada e a situação fiscal se tornou muito mais saudável.

Entretanto, tal cenário não durou muito. Por mais que o crescimento nas décadas de 60 e 70 tenha sido admirável, ele de maneira alguma foi sustentável, como os anos

80, a chamada “década perdida”, comprovou. A estratégia desenvolvimentista, baseada em massivos incentivos fiscais para infraestrutura, diversificação e fortalecimento da indústria, criação de empresas monopolistas estatais em setores considerados estratégicos, além da clássica substituição de importações, criavam uma economia dependente do governo brasileiro. Este acabou desenvolvendo fragilidades em momentos que a contração fiscal fosse necessária, especialmente no caso do Brasil, com sua extrema vulnerabilidade na época a choques externos, como foi o caso das Crises do Petróleo.

Complementava esta situação o fato da inflação nunca ter sido controlada *de facto* no período, saindo do controle, na verdade, dos órgãos de política monetária, demonstrando como as escolhas do governo da época se mostraram imediatistas, priorizando altas taxas de crescimento ao invés de uma real melhora em fatores sociais. A leniência quanto à contenção inflacionária é mais uma demonstração de como a qualidade de vida da população na verdade não era a prioridade do modelo adotado, dada escassez de medidas redistributivas e oficializada pela clássica posição dos planejadores econômicos da época: “ter que aumentar o bolo para depois distribuí-lo”. Como foi explicitado previamente, não foi a primeira vez que este discurso foi adotado, por mais que antes estivesse implícito nas atitudes do Estado.

Este padrão, de benefício no curto prazo, mas prejuízo no longo é também aplicável ao contexto político. De certo, os militares pretendiam defender o regime democrático da ameaça que, a seu ver, Jango representava. Porém, “qualquer suspensão do processo democrático – mesmo que o seu objetivo seja salvar a democracia, como se dizia em 1964 – significa um rompimento profundo no tecido invisível dos valores políticos.”³¹. Ao iniciarem um movimento exógeno à esfera representativa, as forças armadas estavam explicitamente enfraquecendo a legitimidade do regime, por mais que usassem a defesa deste e de seus ideais para justificar suas ações.

Também deve ser considerado que o prolongamento excessivo do governo militar, durando quase uma geração quando, supostamente, deveria ter sido relativamente breve, tendo somente o objetivo de reestabilizar à república, fragilizou excessivamente a breve

³¹ Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 57

e imatura tradição pluralista no Brasil. “Faltava-lhes uma ideia clara sobre as reformas econômicas e político – institucionais que teriam de implantar caso sua permanência no poder se prolongasse como veio a acontecer.”³².

A ausência de um plano de longo prazo com objetivos consistentes vitimou tanto a economia quanto o arcabouço político das décadas posteriores, ao dar margem que a “memória democrática” fosse perdida. Vê-se enfraquecida, desta forma, a Nova República, ao não contar com uma classe política e uma nação habituada com a operação de um sistema que exige o compromisso de partes divergentes e respeito quanto as diferentes opiniões e ideologias, onde o diálogo, e não a opressão, é a ferramenta chave de condução de uma sociedade estável.

Portanto, os desenvolvimentos do período foram claramente extrativos, diminuindo drasticamente a participação da população na vida pública e abalando qualquer possível regime posterior embasados em princípios participativos. Igualmente, acabou construindo um modelo de crescimento econômico incapaz, ou, talvez, melhor dizendo, indisposto, a incluir grande parte da população no mesmo ou de fornecer as oportunidades para que o fizesse no futuro.

³² Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 59

4 – Nova República

4.1 – Finalmente o “País do Futuro”?

O propósito do capítulo anterior foi apresentar uma retrospectiva da história brasileira com uma perspectiva institucional, além de prover a base para a análise que será feita sobre a Nova República, herdeira de todo este processo. Ambas as tarefas são intimidantes, só brevemente esboçadas neste trabalho, sendo merecedoras de pesquisas complexas e profundas, capazes de prover dados e exemplos históricos muito mais ilustrativos do que uma simples discussão teórica. Porém, os desenvolvimentos aqui apresentados não são de maneira alguma irrelevantes, e contém o âmago desta nova abordagem.

Em período algum analisado, o Brasil e suas instituições caminharam plenamente para a inclusão socioeconômica provedora de estabilidade, ou seja, com as condições política e econômica ambas avançando e provendo sustentabilidade aos regimes governantes que as definiam. Pode-se afirmar que o único período em que esta estrutura se mostrou pluralista foi entre 1945-1964, sendo os demais períodos vítimas de interesses exclusivos, marcados por clientelismo, patrimonialismo e corporativismo, cujo objetivo era ter acesso ao aparato estatal para benefício privado de grupos de interesse e a manutenção do mesmo, fazendo-o através da limitação da participação da população no poder e na distribuição de recursos além de criar sistemas que mantivessem tal situação.

Não houve um momento sequer em que práticas distributivas, fossem quanto à renda ou à questões menos tangíveis, como educação, tenham sido prioridade dos governos. Isto não vem a ser uma surpresa, dada à lógica extrativa aqui explicitada: o interesse era muito maior em expandir a quantidade de recursos e seu acesso pelo Estado e, conseqüentemente, a sua oferta aos agentes extrativos, do que dispersá-la para a sociedade em geral, que implicaria no aumento da capacidade de pressão política desta no futuro.

Entretanto, estas políticas se mostraram míopes. Como foi dito anteriormente, é muito mais fácil gerar crescimento do que sustentá-lo. Os retornos marginais de reformas estruturais tendem a decrescer com o tempo, tanto se beneficiarem somente

pequenos grupos quanto se não forem, subsequentemente, acompanhadas de medidas que mantenham o processo de reorganização institucional. Em todos os períodos observados esta necessidade de efetuar uma progressiva evolução deste arcabouço, e de distribuir seus benefícios ficava sempre em segundo plano ou, pior ainda, não era nem mesmo abordada, gerando estagnação seguida de colapso no médio a longo prazo.

Foi o que ocorreu na década de 80, a queda de um sistema marcado pelo intervencionismo e nacionalismo excessivos, empresas estatais ineficientes, crise de pagamentos externos e descontrole orçamentário, levando a uma inflação fora do controle. O aumento das pressões pela volta à democracia veio sim, de um real desejo pelo renascimento republicano, mas também foi derivada da falta de legitimidade de um regime que não fora eleito pela vontade popular e que se mostrava incompetente na gerência do Estado brasileiro.

Na verdade, existe evidência estatística, além de diversos exemplos históricos, de que regimes autoritários são menos bem sucedidos do que aqueles que abraçam o pluralismo. Rodrik aponta quatro afirmações que podem ser feitas³³:

*“1. Democracias geram taxas de crescimento de longo prazo mais previsíveis”*³⁴ e *“2. Democracias produzem maior estabilidade no curto prazo”*³⁵ – Estes dois pontos expressam a ideia de que maior variedade de agentes e influências participando do processo político desfaz tendências extremistas e que só satisfaçam interesses unilaterais, impedindo que qualquer grupo, indiferente aos custos que isso acarretaria ao futuro do país, adquira demasiada força capaz de manipular a governança econômica e a alocação de recursos públicos para sua esfera privada.

*“3. Democracias lidam muito melhor com choques adversos”*³⁶ – *“(…) deriva da idéia de que tais instituições provêem caminhos para regular e administrar conflitos sociais através de meios participativos e o Estado de Direito, e, portanto, dissipam as consequências adversas de choques externos.”* (...) *“Estes resultados são talvez*

³³ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 169. A maior parte da evidência por ele utilizada veio de Rodrik 1997a, 1999b e 1999c.

³⁴ *Idem*

³⁵ *Idem*

³⁶ *Idem*

surpreendentes, dada a presunção comum de que são necessários governos fortes e autônomos to empreender os ajustes políticos necessários em face da adversidade. Eles são menos surpreendentes da perspectiva articulada acima: ajustes a choques requerem gerência de conflitos sociais, e instituições democráticas são instituições úteis de administração de conflito.”³⁷.

“4. Democracias entregam melhores resultados distributivos”³⁸ – “(...) há robusta e significativa associação entre a extensão da participação política e salários recebidos por trabalhadores, controlando a produtividade do trabalho, níveis de renda e outros determinantes. (...) Variáveis instrumentais e evidência estudo de eventos sugere fortemente que o relacionamento é causal; ou seja, mudanças em regimes políticos causam a redistribuição dos excedentes empresariais para os trabalhadores.”³⁹.

Desta forma, a transição para a democracia foi o caminho correto para reparar a insegurança e fragilidades que ameaçavam o país no campo econômico e político. Através dela, poder-se-ia finalmente avançar nas questões participativas *de facto* com a integração da população por tanto tempo excluída de seu acesso.

Agora será feita a análise das instituições econômicas, seguindo as cinco descrições feitas no final do item 2.3, e das políticas, no caso o Legislativo e o Executivo brasileiros, da Nova República no século XX, com o objetivo de verificar quais processos foram conduzidos corretamente, em que questões falharam e que tipo de estagnação ou mesmo degradação dos mesmo esta ocorrendo, caso existam.

³⁷ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p. 175-176.

³⁸ *Ibidem*, p. 169.

³⁹ *Ibidem*, p. 180-181.

4.2 – As Instituições Políticas

As relações entre os três poderes poderiam ser descritas como confusas, graças aos limites de atuação dentro do governo que, por vezes, não são bem definidos. Unido à falta de fiscalização e a tradição corporativista, o Estado brasileiro é, ao mesmo tempo, vulnerável à corrupção, incompreensível para muitos de seus eleitores e resistente a pressões reformistas que possam tentar alterá-lo.

Tal cenário não pode ser classificado como ideal para reformas. Por mais que a sua estrutura seja, em tese, pluralista, não restringindo nenhum grupo do debate político, esta característica, todavia, não se comprova *de facto*. Há pouco contato entre os estratos políticos da administração estatal com aqueles que os elegem, que na verdade, os veem como uma classe privilegiada, mais marcada pela corrupção e o abuso de poder do que pela forma como honram o espírito da democracia do país.

É necessário ponderar qual o impacto do sistema eleitoral e nos procedimentos internos do Legislativo nestes excessos e distanciamento. Apesar das leis serem inclusivas quanto à possibilidade de participação de indivíduos na política, qualquer cargo relevante nas grandes cidades e para estados exige meios financeiros significativos para uma candidatura. Contudo, a análise da origem e destino destes recursos é deficiente e, mesmo quando se encontram falhas nos orçamentos ou indícios de desvio de verba, é difícil intervir no processo eleitoral exatamente pela proteção corporativista já mencionada.

Assim, dificulta-se não só o combate à corrupção, fazendo com que carreiras ligadas à política sejam identificadas, muitas vezes, como uma oportunidade de acesso a recursos derivados de cargos públicos. Levando-se em conta, também, a dificuldade para se descobrir os reais doadores de campanha, acaba-se criando um mecanismo facilmente manipulado pelos interesses privados do indivíduo eleito e daqueles a ele conectados. Criar uma candidatura ou um partido vira, na verdade, algo semelhante a um empreendimento empresarial, em que o principal produto é o tráfico de influência e o abuso de autoridade para benefício próprio, um clássico caso de instituição com fatores inclusivos *de jure*, porém extrativos *de facto*.

“Insisto que na raiz do mal está o voto personalizado, à brasileira, que consagra a noção da representação política como carreira individual. Cada candidato deve prover economicamente por sua própria campanha, abrir caminho, a cotoveladas, entre seus colegas de partido, objetivamente seus maiores adversários. Quando eleito, até com uma certa razão, sente-se dono do mandato e permite-se mudar de partido como quem muda de cuecas. Isso torna a base parlamentar dos governos sempre precária. O grande mecanismo de reprodução do mandato é o centro assistencial, o moderno curral eleitoral, que também pode se estruturar em torno do voto corporativista ou religioso. Um voto de empatia pessoal ainda elege ídolos esportivos, artísticos ou da comunicação que, no entanto, para renovarem seus mandatos, logo precisarão criar sua própria estrutura clientelista e assistencialista.”⁴⁰

Devido a isto, há uma dispersão do poder legislativo, graças a grande quantidade de partidos, e elegem-se presidente e partido governante extremamente dependentes da construção de alianças e acordos de interesse, mesmo com entidades que não compartilham sua ideologia. A administração se vê forçada então a se utilizar de instrumentos como as medidas provisórias, cujo caráter é, teoricamente, excepcional ou emergencial, e a transformar o congresso em um campo de trocas, fornecendo cargos em agências reguladoras, empresas públicas e ministérios em troca de apoio político.

“(…) embora presidencialista, o sistema político brasileiro esteve privado do mínimo de liderança presidencial (...). Essa tendência não seria preocupante se a consequência tivesse sido a emergência de uma firme disposição de passar ao parlamentarismo, ou de realizar reformas que reduzissem a fragmentação inter e intrapartidárias e devolvessem ao congresso a necessária organicidade (...). Essa, entretanto, não foi a tendência (...) esse prolongado equilíbrio de fragilidades haveria de produzir alguma deformação institucional grave. Sob pressão da própria paralisia, o organismo político aprendeu a se defender do impasse subjacente(…)”⁴¹.

Obviamente, este tipo de relação ameaça a eficiência do governo, cuja administração deveria ser escolhida numa base meritocrática, além de comprometer a

⁴⁰ Sirkis, Alfredo de

<http://www2.sirkis.com.br/noticia.kmf?noticia=3773926&canal=259&total=31&indice=10>

⁴¹ Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 97

credibilidade do sistema eleitoral e do próprio executivo, já que os eleitores têm incerteza quanto a quem realmente irá controlar áreas do governo após a sua formação. Adiciona-se a isto a falta de fiscalização do Estado sob o seu aparato, em que a organização e administração estatal não correspondem à vontade do eleitorado. Partidos controlam seus setores como bem lhes couber, e representantes eleitos ignoraram acusações de corrupção e incompetência para não comprometer sua capacidade de governar.

Na verdade, a ausência de transparência das relações dos agentes públicos, e a falta de incentivo dos mesmos de torna-las mais visíveis, dá margem para o aparecimento de velhos parasitas do arcabouço institucional brasileiro: clientelismo, patrimonialismo e corporativismo. Clientelismo por transformar, como dito anteriormente, esta estrutura num palco de troca de favores políticos e de tráfico de influência, favorecendo indevidamente indivíduos e entidades privadas. Patrimonialismo exatamente pela transferência de recursos estatais para estes grupos de interesse e seus associados. Corporativismo pela formação de relações colaborativas entre os praticantes destes atos, associação esta não só baseada no interesse em aumentar seus benefícios ao custo das massas, mas também em se proteger da fiscalização e impedir qualquer impulso reformador que potencialmente altere as condições favoráveis a estas práticas.

“Numa interpretação não conspiratória, parece-nos que essas dificuldades podem ser caracterizadas como uma síndrome de declinante governabilidade (...). Configurou-se, (...), um enfraquecimento dos mecanismos de coordenação do regime militar sem a concomitante construção de instituições (além de lideranças individuais) capazes de produzir, de maneira legítima e eficaz, o quantum necessário de coordenação sob regime democrático. Não por acaso, a coordenação necessária acabou sendo buscada por meio de instrumentos clientelistas e pela exacerbação do potencial de arbítrio inerente às medidas provisórias. Essa deformação, (...), tem raízes profundas e não poderá ser sanada pela supressão pura e simples desse instituto constitucional; ao contrário, terá de ser corrigida por meio de mudanças comportamentais (no Executivo e

no Legislativo) e de reformas políticas que suprimam gradativamente esse instituto, pelo desuso.”⁴².

Vale mencionar as presentes relações entre os níveis federal, estadual e municipal. Semelhante ao caso da divisão dos poderes que formam o governo, estas diferentes esferas da administração nacional muitas vezes se mostram desorganizadas quanto a suas atribuições de coleta de verba e responsabilidade gerencial. Por mais que a república brasileira seja, nominalmente, uma federação, é discutível se a independência dos estados e municípios é plena ou somente definida nos preceitos constitucionais.

“Uma nova política de desenvolvimento regional liderada pelo governo federal foi adotada, com incentivos fiscais que substituem benefícios do ICMS. A Federação acumulou fragilidades e desequilíbrios, com forte queda da participação dos estados na repartição do bolo fiscal e conseqüente encolhimento e disparidades nas capacidades de atendimento das demandas de suas populações. Os governantes estaduais suportam o ônus político gerado pela incapacidade de evitar a deterioração da infraestrutura urbana e melhorar a qualidade dos serviços públicos. Na análise de Fernando Rezende, a Federação perdeu autonomia com a crescente interferência do governo federal nas finanças estaduais e municipais, maiores encargos e menores recursos. Em decorrência, Estados sustentam uma disputa fratricida, e não conseguem construir uma agenda de mudanças baseada na percepção dos interesses coletivos. Sofrem de aguda miopia. Não enxergam adiante. Perdem-se na busca de socorros emergenciais.”⁴³.

⁴² Lamounier Bolívar, E no Entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático Brasileiro, 1930-94, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994, p. 98

⁴³ Extraído Pereira, Merval <http://oglobo.globo.com/blogs/blogdomerval/posts/2013/11/27/crise-federativa-516495.asp>. Acessado em 25/11/2013

4.3 – Instituições Econômicas

O grande feito da década de 90 foi a quebra do ciclo de estaginflação, estagnação econômica com inflação alta, atingida antes do Plano Real. A construção de uma moeda e princípios fiscais sólidos quase 20 anos atrás, sob o qual a economia pudesse operar eficientemente, foi indispensável não só para a boa condução da economia, mas também para a manutenção da estabilidade política da Nova República.

Como foi dito previamente, é essencial para a sobrevivência de qualquer regime democrático a confirmação da sua legitimidade não só *de jure*, através de leis e construção de governo, mas também *de facto*, criando as condições para que seus cidadãos atinjam todo seu potencial. Definitivamente, isso não fora atingido por um longo período antes da implantação de uma nova moeda, a reformulação de um aparato estatal brasileiro com grandes déficits de receita, dependente da impressão de moeda, o “imposto inflacionário”, do alto grau de indexação que gerava retroalimentação da inflação, ou seja, índices altos num período fariam com que voltassem a ser altos no seguinte, gerando um ciclo vicioso que tinha que ser quebrado.

Contudo, por mais que tenha sido capaz de reparar o caos instalado no país, essa reforma econômica não conseguiu produzir altas taxas de crescimento sustentáveis. Não querendo desvalorizar a importância que ela teve, como foi explicitado acima, seus resultados parecem modestos perto das altíssimas taxas de crescimento do PIB observadas em outras nações que passaram por transformações recentes, como a China e a Índia. Seguindo as orientações anteriores, se deve procurar a limitação vinculante que mais vitima o desenvolvimento potencial do Brasil e, portanto, o fator que necessita de uma maior reforma institucional. De acordo com Rodrik, este seria a baixa taxa de investimentos e poupança:

“É verdade que o Brasil sofre de ambiente empresarial inadequado, alta taxa de impostos, preços altos por serviços públicos, baixa oferta de infraestrutura, direitos de propriedade e execução penais inseguros e educação inadequada relativa às melhores referências da prática. (...) todos esses fatores deveriam deprimir investimentos privados ao manter os retornos privados baixos. Mas, apesar da atmosfera aquém do ideal, retornos privados são muito altos, e investimento é limitado pela inabilidade do

*país de mobilizar poupança doméstica e estrangeira suficiente para financiar a demanda por investimento existente a taxas de juros razoáveis.”*⁴⁴.

Ele realça o fato de que, por mais que seja interessante aumentar o acesso do país a investidores estrangeiros, qualquer crescimento no volume de divisas externas não seria sustentável, dado que ele tem uma economia fechada com baixa taxa de exportação, muito pequena quando comparada ao nível da dívida externa nacional, uma correlação que não é atraente a investidores. O esforço que uma mudança desta situação exigiria e o seu impacto, provavelmente limitado no longo prazo, fazem com que seja preferencial focar na questão dos baixos níveis de poupança doméstica e nas suas principais causas, alta tributação e déficit públicos.

*“Alta tributação e poupança pública negativa devem ter efeitos adversos na poupança agregada: elas reduzem a renda disponível do setor público formal, e os recursos então mobilizados não são utilizados para aumentar a poupança pública. (...) dado que o equilíbrio é alcançado a uma alta taxa de juros real, os efeitos positivos que altas taxas de juros podem ter em estimular a poupança privado são contrabalanceados pelo efeito negativo que têm na poupança pública, como o custo de manutenção do estoque herdado de dívida pública é aumentado. Alta tributação e poupança negativa refletem a existência de níveis muito altos de assistencialismo ou desperdício, e um nível alto de dívida herdada.”*⁴⁵.

Dado que a taxa de retorno dos investimentos privados é muito alta, têm-se uma situação em que os impostos sobre as empresas não precisam ser diminuídos para incentivar a atividade econômica, e a escassez de recursos para investir é, então, a principal causa das baixas taxas de poupança. Seria, então, prioridade, a reorganização da atividade estatal, uma reestruturação embasada na responsabilidade fiscal, com gastos mais controlados e eficientes, disponibilizando maiores recursos para a poupança pública, reduzindo os impostos, aumentando a produtividade e renda disponível do trabalhador, que consumiria e pouparia mais, aumentando tanto a atividade econômica quanto o investimento.

⁴⁴ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p.78

⁴⁵ Rodrik Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2009, p.80

Porém, os recentes aumentos nos níveis de dívida pública e de impostos, o constante crescimento de gastos e uma reticência do Executivo e Legislativo em implantar medidas de equilíbrio fiscal, como a reforma da previdência ou tentativas de aumento da eficiência do funcionalismo público, mostram que uma atitude de complacência por parte da classe política. Como foi dito, esse tipo de estrutura extrativa privilegia exatamente aqueles que têm o poder quanto a assuntos de importância nacional, e grupos de interesse a eles ligados, ou cuja manutenção de benefícios é crucial para mantê-los no poder.

Assim, cria-se um sentimento de receio quanto a mudanças do arcabouço administrativo estatal. Mesmo conscientes de que estas alterações são necessárias para a sustentabilidade da economia brasileira e expansão no longo prazo, sacrifica-se este potencial em prol da estabilidade de um sistema que os beneficia, sabendo que modifica-lo dispersaria a riqueza nacional, e conseqüentemente o poder *de facto* no país, podendo criar um ciclo de redistribuição em que o controle é continuamente retirado de suas mãos.

Por mais que as políticas redistributivas feitas desde a década de 90 tenham melhorado significativamente as condições da população mais carente, se faz necessária uma ampliação das reformas estruturais começadas pelo Plano Real para melhorar as condições de toda sociedade e não só dos estratos sociais menos afortunados.

As demonstrações de que não só problemas antigos como as deficiências de infraestrutura e alta burocracia, não desapareceram, mas também o surgimento de novas falhas, com aumento da dívida pública, crescente descontrole dos gastos do governo e baixas taxas de crescimento, comparadas a países em desenvolvimento, mostram que o Brasil ainda tem muito que avançar quanto à questão de suas limitações vinculantes na economia, especialmente se levando em consideração o nível pífio que estas últimas atingiram no período pós-2010.

Na verdade, as próprias ações do governo, implicitamente, reconhecem a necessidade de reformas. O aumento de incentivos e subsídios fiscais foi metodologia utilizada para compensar o baixo investimento, seguindo o estereótipo de que às vezes é mais fácil jogar dinheiro sobre um problema na esperança de que ele suma, do que lidar com suas causas. Entretanto, esse tipo de medida não é construtiva no médio a longo

prazo, especialmente nas condições brasileiras, onde o Estado já se encontra numa situação problemática do ponto de vista orçamentária, mesmo cobrando altíssimos impostos e provendo serviços públicos de baixa qualidade. O fato de que, ao ser criticado por estas medidas, começou a utilizar terceiros para continuá-la, como o BNDES, e fez alterações na metodologia de cálculos de dívida e poupança públicas como forma de tentar, futilmente, “escondê-las” piorou ainda mais a percepção dos investidores quanto a esta questão.⁴⁶

Não é só na política fiscal que tem se visto fragilidades e falta de foco. O aumento nas taxas de inflação nesse período, além de declarações de uma implícita preferência pelo crescimento econômico ao controle inflacionário, tiveram repercussões negativas no mercado. Passa-se a impressão que estão perdendo as virtudes econômicas alcançadas na década de 90, assim como a existência de uma percepção errônea das autoridades de que crescimento alto e inflação baixa possam ser objetivos mutuamente excludentes, quando na verdade, como fora observado na década perdida, o segundo muitas vezes é essencial para que o primeiro ocorra.

Relembrando a retrospectiva histórica do capítulo 3, é possível perceber-se uma semelhança entre estas políticas e aquelas aplicadas nos períodos em que Getúlio Vargas e as forças armadas comandavam o país. O nacionalismo na economia, com subsídios à indústria, reserva de mercado para empresas nacionais, ampla utilização de estatais para influenciar o desenvolvimento e uma disposição a sacrificar o controle inflacionário para se alcançar maiores taxas de crescimento, todas estas práticas podem ser vistas como uma herança da história econômica brasileira no século XX.

Sendo mais específico quanto aos fatores que causam tal falta de uma estrutura consolidada voltada ao crescimento, serão analisados, brevemente, os pontos centrais, na visão deste trabalho, do arcabouço institucional econômico destacado por Rodrik, levando-se também em consideração as definições de Acemoglu:

1 – Direitos de Propriedade – Há uma grande abismo entre os direitos *de jure* e *de facto* no Brasil. Por mais que a constituição de amplas garantias jurídicas ao cidadão

⁴⁶ Baseados em <http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2013/10/15/fato-percepcao-512119.asp> e <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,ex-presidentes-do-bc-criticam-governo-dilma--,1087055,0.htm>. Ambos acessados em 25/11/13

comum, o judiciário é notório por sua ineficiência e lentidão, com excesso de recursos que levam anos para julgar mesmo questões corriqueiras. Desta forma, prejudica-se a população mais pobre, com menos recursos e, portanto, menos capaz de lidar com os custos de processos tão prolongados.

Uma constituição de caráter inclusivo se vê vítima de uma instituição extrativa, sendo incapaz de realmente aplicar seus princípios legais de maneira justa e imparcial e rápida. O fato de que o poder judiciário também é marcado por um intenso corporativismo com o intuito de proteger as condições de seus membros, além de se resistir sistematicamente a acusações de corrupção e abuso de poder, não auxilia este diagnóstico. O recente julgamento do caso Mensalão mais se assemelha a um ponto fora da curva, com a condenação de representantes eleitos, do que um padrão de atuação dos tribunais, não podendo realmente ser utilizado como exemplo de uma mudança concreta. Uma constituição, por mais que seja justa e digna, se for incapaz de ser implementada devidamente, é mais uma carta de boas intenções do que um documento com as diretrizes de atuação de seus cidadãos na sociedade.

3 – Instituições para Estabilidade Macroeconômica – Como foi esboçado neste capítulo, a estabilidade macroeconômica é, ao mesmo tempo, o triunfo atingido pelo Plano Real, com a formação de novas estruturas fiscal e monetária capazes de suportar um ambiente propício à geração de riqueza pela sociedade e, o Calcanhar de Aquiles da presente crise de confiança do mercado com o governo, dado o temor de o tripé de superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante, essencial para a sustentabilidade de uma economia brasileira saudável, parece ter sido abandonado ou, pelo menos, ter sofrido intervenções injustificadas. Resta o Estado provar quão leal ele é a estes preceitos basilares à inclusão social e econômica que ocorreu nos últimos anos.

4 – Instituições para Seguro Social – A ampliação dos projetos de assistência social melhorou a situação daqueles que viviam em níveis de extrema pobreza. Por mais que haja críticas quanto ao custo do financiamento destes projetos, pode-se dizer que o preço a pagar é pequeno comparado a prover os meios mínimos de subsistência a milhões de pessoas. Contudo, é válido se preocupar com os gastos da previdência, altíssima para um país cuja população é considerada jovem, quando comparada aos padrões internacionais.

As baixas exigências da aposentadoria e os privilégios da aposentadoria integral do funcionalismo público, em muito oneram os cofres públicos, criando um modelo insustentável no longo prazo, quando a média da idade da população começar a aumentar. O sistema atual é tão prejudicial que Rodrik chega a usá-lo como um exemplo de pontos focais onde uma reforma institucional poderia ter grandes resultados, sendo um emprego eficiente de capital político. Contudo, é também uma área onde as lideranças políticas se mostram receosas a realizar mudanças, tanto pelo corporativismo do setor público quanto ao custo eleitoral que teriam.

Assim, novamente, a falta de liderança, coragem e mesmo interesse em modificar uma falha estrutural crucial para a condução da economia brasileira compromete o futuro do país. A complacência política com esta situação está profundamente enraizada em instituições que, mesmo sendo inclusivas quanto às partes da população que tem a capacidade de fazer parte do governo, é extrativa quanto à utilização deste poder, graças à falta de transparência e fiscalização das partes que o compõem, permitindo a apropriação de recursos pelas mesmas e capacitando-as a manter esta condição para benefício próprio.

5 - Conclusão

Afinal, o que se pode definir, dados as informações fornecidas neste trabalho? Explicitando o papel fundamental das instituições para o desenvolvimento de longo prazo das nações, estabelecendo as regras de operação dos agentes econômicos e políticos, em seus respectivos campos de atuação, algumas revelações veem à luz:

O Brasil nunca teve instituições plenamente inclusivas em ambos os campos por toda sua história. Mesmo quando as características *de jure* dos regimes apontavam a existência de direitos à participação das populações menos abastadas no poder, fosse este político ou econômico, isto nunca aconteceu antes da década de 30 do século XX, mais de trezentos anos após o início das atividades exploratórias em seu território e pouco mais de um século após sua independência.

Por mas que, em certos períodos, os avanços nesta questão são observados, posteriormente eles sofrem retrocessos. Uma tradição de governos opressivos e ditatoriais cujo foco não está na prosperidade do povo, mas sim em privilegiar grupos a eles ligados, utilizando o aparato estatal na transferência de receitas e benefícios públicos para os mesmos, fragilizou as instituições brasileiras com esta ideologia utilitarista do propósito do Estado. Ficam desta forma, comprometidos os princípios democráticos, dada a sua falta de maturidade na consciência nacional e de experiência de seus partidários com o sistema republicano, que exige transparência, fiscalização e divisão entre a propriedade pública e a privada.

O atual regime, a Nova República, infelizmente padece destes mesmos costumes, embora estabeleça a distribuição do poder *de jure* e *de facto* de forma muito mais contundente que qualquer um de seus predecessores. A ampla participação da população no meio político é contraposta por uma falta de transparência e um distanciamento entre a mesma e aqueles que deveriam governar em seu nome.

No campo econômico, as políticas distributivas e o crescimento da economia nas últimas duas décadas tiraram dezenas de milhões da pobreza extrema, criando uma nova classe média sob o qual o país poderia construir um modelo de crescimento baseado no consumo e investimento interno, independente das influências de mercado e política externas que sempre o deixaram vulnerável. Porém, as mesmas políticas

contraproducentes que lhe infringiram tantos danos no passado, sem objetivos de longo prazo, parecem estar encontrando um novo lugar de destaque nas práticas estatais observadas no pós-2010. Os mercados, tanto interno quanto externo, temendo isso, começam a mostrar uma reticência ao lidar com o governo, que coloca a sua credibilidade em perigo, não só por sua persistência nestes métodos, mas também ao tentar desviar os olhares dos analistas quando estes começam a analisar seus impactos nas perspectivas futuras da nação.

A incapacidade de se acumular influência política suficiente para conduzir reformas, ao mesmo tempo demonstra a fragilidade do Estado brasileiro e faz as previsões futuras quanto ao mesmo parecerem ainda mais sombrias. Os benefícios do Plano Real e da volta da democracia parecem estar escasseando, estagnados graças às deficiências com as quais não conseguiram lidar, como baixo investimento e alta burocracia, e cuja política nacional parece incapaz ou indisposta a sanar, mais interessada em manter um arcabouço que favorece seus membros do que arriscar mudá-lo e perder sua influência e poder indevidos.

Assim, pode-se concluir que, por mais que possua vários fatores inclusivos, o Brasil ainda não os tem realmente concretizados. Seria um regime inclusivo que, porém, enfrenta resistência de facções extrativas capazes de mobilizar capital político e econômico para se proteger de tentativas de progresso quanto a esta questão. Possui instituições inclusivas *de jure*, mas cujos mecanismos de operação deficientes as tornam extrativas *de facto*.

É um regime de transição, tentando abandonar a sombra que a maior parte da história deixou sob sua economia e política, vultu este que ainda tenta ser mantido por aqueles que têm a capacidade de usar o governo para práticas extrativas. Reformas institucionais, com o intuito de coibir este comportamento, aperfeiçoar o campo de atuação dos agentes econômicos e sua eficiência, focando em objetivos de longo prazo, são a melhor forma de avançar esta questão e alcançar o que eternamente tem sido prometido ao “País do Futuro”.

6 - Bibliografia

Artigos

Acemoglu D.; Johnson S.; Unbundling Institutions, Journal of Political Economics, 2005, vol. 113, no. 5

Acemoglu D.; Johnson S.; Robinson J. (Maio 2004); “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”. The National Bureau of Economic Research

Livros

Acemoglu D.; Robinson J. A.; Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Business, 2012

Rodrik, Dani; One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth, New Jersey, Editora Princeton University Press, 2007

Abreu P. M.; Carneiro D. D.; Franco B.H.G.; Fritsch W.; Lago C. A. L.; Modiano M. E.; Orestein L.; Pinho Neto M. D.; Lara Resende A.; Sochaczewski C. A.; Vianna B. S.; A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989

Lamounier B.; E no entanto se Move: Formação e Evolução do Estado Democrático no Brasil, 1930 – 1994, editora FGV, 1994

Sites

<http://www2.sirkis.com.br/noticia.kmf?noticia=3773926&canal=259&total=31&indice=10>

<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2013/10/15/fato-percepcao-512119.asp>

<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,ex-presidentes-do-bc-criticam-governo-dilma--,1087055,0.htm>

<http://oglobo.globo.com/blogs/blogdomerval/posts/2013/11/27/crise-federativa-516495.asp>

Jornais

O Globo: www.oglobo.com

O Estado de São Paulo: www.estadao.com.br