

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA AVALIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DA DIEST¹

Claudio Roberto Amitrano²

Maurício Mota Saboya Pinheiro³

Luís Carlos Garcia Magalhães⁴

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é sintetizar e avaliar as contribuições da Diest ao tema das relações entre instituições e desenvolvimento. Os resultados dessas reflexões foram consolidados e sintetizados no livro *Instituições e Desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas* (Magalhães e Pinheiro, 2020), o qual será tomado como base.

A organização dos trabalhos sobre esse tema teve como foco mais os processos das políticas públicas de desenvolvimento – abordagens teórico-interpretativas, contextos, estratégias, estruturas, desenhos e mecanismos – que os resultados dessas políticas. Conquanto esse princípio tivesse ajudado bastante a estabelecer uma unidade de caráter do novo grupo de pesquisadores que se formava no Ipea, não impediu que vários trabalhos interessantes surgissem, com um foco institucional, sobre a avaliação dos resultados de políticas públicas específicas. Não obstante, a busca por uma razoável unidade não visa jamais eliminar a diversidade das contribuições individuais – ao contrário, essa diversidade, que se estende aos distintos interesses e formações dos técnicos, sempre foi considerada um “ativo” da diretoria.

Na seção 2, pretende-se explicitar a morfologia da rede conceitual presente nos diversos capítulos do livro e mostrar a variedade das formas de operacionalização dessa rede. Na seção 3, serão relacionados alguns temas sobre os quais se estima que a Diest tenha avançado e que sejam de especial importância para a agenda de políticas públicas de desenvolvimento no Brasil. Finalmente, a título de considerações finais, a seção 4 apresentará os desafios de uma agenda de pesquisas inspirada nos avanços conceituais e analíticos proporcionados pela diretoria acerca das relações entre instituições e desenvolvimento.

2 A MORFOLOGIA DAS IDEIAS: UMA VISÃO GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES

Desenvolvimento e instituições são conceitos polissêmicos, multidimensionais, com fortes conotações valorativas. Suas relações de causalidade não estão claramente estabelecidas na literatura, nem teórica nem empiricamente. Por isso, o longo caminho até a consolidação de um núcleo de estudos de alto nível sobre as relações entre instituições e desenvolvimento começa por um bom trabalho de discussão metodológica, em que certos pressupostos serão fixados como pontos de partida.

Um primeiro princípio orientador é o de buscar um diálogo sistemático entre as várias abordagens teóricas e interpretativas das relações entre instituições e desenvolvimento. Caso necessário,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art4>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

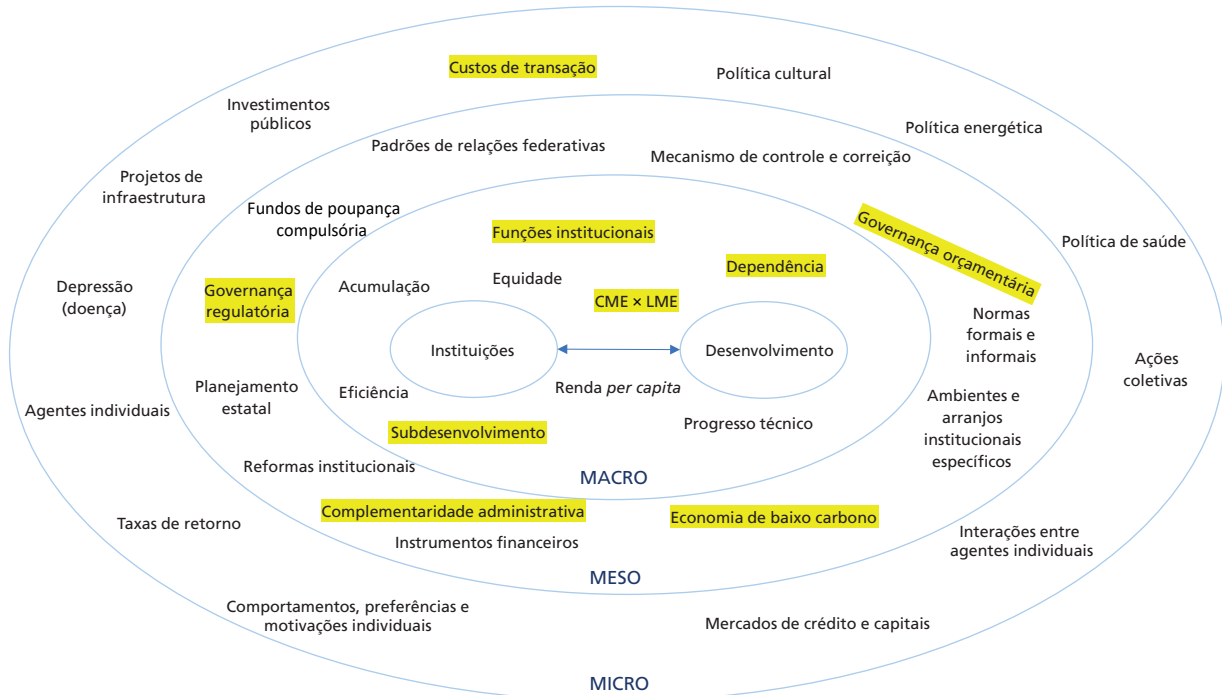
4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

novos conceitos poderão ser criados, com o intuito de permitir a criação de interpretações cada vez mais abrangentes e coerentes, capazes de abarcar diversas vertentes teóricas que se mostrem logicamente compatíveis.

Outro princípio organizador da reflexão é a busca de um sentido da relação instituições–desenvolvimento que seja útil à formulação de políticas públicas de desenvolvimento para o Brasil. Muitas vezes, essa orientação acarreta a crítica a modelos tradicionais (ou *mainstream*), a busca de referenciais teóricos voltados para as realidades periféricas e a construção de perspectivas teórico-conceituais mais arrojadas, dinâmicas e inovadoras. Várias contribuições individuais – Amitrano (2020), Cunha (2020), Gutierrez (2020), Oreiro (2020) e Pinheiro (2020), entre outras –, sem ignorar a literatura *mainstream*, apresentam marcas dessa preocupação em dialogar com a realidade dos países em desenvolvimento e do Brasil em particular.

Na busca por abrangência, coerência e aplicabilidade à realidade brasileira, os diversos trabalhos foram agrupados em três macrotemas (desenvolvimento econômico; governança-regulação-planejamento; e políticas públicas) e três níveis de análise (macroinstitucional; mesoinstitucional; e microinstitucional).

FIGURA 1
Diagrama de rede conceitual – instituições e desenvolvimento



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Os conceitos tarjados em amarelo representam aqueles em que é possível identificar-se, de modo mais claro e direto, uma abordagem teórica de fundo.

2. CME – *coordinated market economy*; LME – *liberal market economy*.

A figura 1 apresenta graficamente uma amostra da rede conceitual subjacente à análise das relações entre instituições e desenvolvimento, organizada em círculos concêntricos representativos dos níveis de análise macro, meso e microinstitucional.

Os conceitos aí expressos têm diferentes graus de generalidade – isto é, quando menos gerais, mais aplicáveis diretamente à experiência concreta – e de aderência a abordagens teóricas de fundo,

a partir do núcleo da figura (nível macro, mais geral e mais teoricamente referenciado) até o seu anel periférico (nível micro). Por exemplo: i) o par de conceitos CME *versus* LME, de elevado grau de generalidade em sua aplicação, localiza-se no núcleo da figura 1, no nível de análise macroinstitucional, e adere à abordagem teórica das *variedades de capitalismo*, a exemplo de Soskice (2008); e ii) política energética, por se tratar de uma política pública específica, vincula-se ao nível microinstitucional e, em princípio, não se filia a qualquer abordagem teórica. Todos os conceitos expressos na figura 1 foram usados em Magalhães e Pinheiro (2020), ainda que esses conceitos componham apenas uma pequena porção do total de conceitos usados no livro.

3 CONTRIBUIÇÕES: TÓPICOS ESPECIAIS

Nesta seção, relacionam-se alguns destaques das contribuições individuais dos técnicos da Diest ao debate em torno das relações entre as instituições e o desenvolvimento. O critério básico para a seleção dos tópicos a seguir é a aderência aos princípios organizadores mencionados na seção anterior – isto é, abrangência, coerência e aplicabilidade à realidade brasileira.

O primeiro tópico diz respeito ao papel fundamental do Estado, seja na articulação e coordenação das instituições responsáveis pelas políticas de desenvolvimento, seja na administração de conflitos entre grupos, atores sociais, agentes econômicos e *stakeholders* de políticas. Além disso, em termos gerais, as contribuições basearam-se no pressuposto de que o Estado, democraticamente controlado pela sociedade e interagindo com os atores sociais, é capaz de transformar as instituições, adaptando-as aos objetivos do desenvolvimento. Baseando-se nos trabalhos de Rodrik e Subramanian (2003; 2009) e Amitrano (2020, p. 64), por exemplo, nota-se que, teoricamente, as funções institucionais de regulação, estabilização e legitimação de transações são fundamentais para a dinâmica do investimento e, portanto, da acumulação de capital e do desenvolvimento econômico.

O segundo aspecto a ser destacado diz respeito à importância da complementaridade e da coordenação interinstitucional. Amitrano (2020), Cunha (2020), Gutierrez (2020) e Pinheiro (2020), entre outros, abordam esse assunto.

As instituições afetam a maneira como ocorrem o processo decisório e a interação social e econômica. Sobre esse pressuposto básico, assentam-se várias definições de instituições e caracterizações do seu papel no desenvolvimento. Por isso, mecanismos institucionais são vistos como uma forma de coordenação econômica, que pode operar em cooperação, complementaridade ou mesmo substituição ao sistema de preços relativos (Amitrano, 2020, p. 43). Além disso, os vários domínios institucionais⁵ se organizam e relacionam com os padrões de complementaridade institucional de cada país ou bloco regional. A esse respeito, no plano da governança regulatória, Cunha (2020) provê um interessante argumento em defesa da complementaridade institucional: a complementaridade administrativa, que abrange as instâncias de regulação, planejamento, orçamento, controle e correição, entre outras. Esse conceito poderia ser aproveitado em uma eventual proposta de reforma institucional do setor público nacional.

O terceiro tópico a ser ressaltado é a permanente atenção aos comportamentos dos diferentes atores sociais em suas disputas por poder. As instituições não podem ser pensadas sem vinculação às lutas políticas, por recursos materiais e simbólicos, entre os multifacetados grupos de indivíduos

5. Exemplos desses domínios ou esferas institucionais são: relações industriais, sistemas de treinamento e educação, sistemas de governança corporativa, formas de relacionamento interfirmas etc. (Hancké, 2009).

componentes da sociedade. A esse respeito, um referencial teórico usado por vários autores, o neoinstitucionalismo, ou institucionalismo histórico (Wildavsky, 1964), oferece um arcabouço explicativo sobre as mudanças institucionais a partir do jogo de forças políticas entre os atores sociais relevantes. Ao contrário de abordagens clássicas que veem as instituições como estruturas exógenas, praticamente sem interações dinâmicas com os comportamentos dos agentes, o institucionalismo histórico afirma o caráter algo “plástico” das instituições às lutas de poder dos agentes e a outros fatores. A moldura neoinstitucionalista é, portanto, compatível com a ideia de que as instituições e o processo de institucionalização podem ser interpretados como equilíbrios temporários de forças políticas de grupos que se debatem em disputas por poder. A análise de Couto (2020, p. 161), por exemplo, acerca das inovações institucionais introduzidas nos processos orçamentários federais brasileiros, mostra que elas se acumularam por sobreposição a estruturas pretéritas.

Finalmente, um dos tópicos mais importantes nas discussões acerca de políticas ou reformas institucionais para favorecer os processos de desenvolvimento é o relativo à participação democrática. Trata-se de dar voz e voto aos atores sociais interessados, por meio de processos justos e transparentes, apoiados por instituições desenhadas para esse fim. Estas desempenham a função de facilitar o caminho para certos consensos em torno das questões fundamentais ao desenvolvimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS DE UMA AGENDA DE PESQUISAS APLICADA A POLÍTICAS PÚBLICAS

A agenda de pesquisa de instituições e desenvolvimento na Diest tem procurado responder, de forma geral, a duas questões.

- Quais são as formas e os canais pelos quais as instituições impactam o processo de desenvolvimento socioeconômico?
- Qual é a possibilidade de o desenho e a implementação de mudanças institucionais acelerarem esse processo?

Em relação à primeira questão, trata-se de considerar diferentes recortes analíticos nos quais os fatores institucionais afetam o desenvolvimento. Esse aspecto envolve um enfoque macroeconômico – tradicional nos estudos de instituições e desenvolvimento –, que trata do ambiente institucional mais geral e também abarca níveis de análise meso e micro, que se preocupam em identificar os arranjos institucionais⁶ mais específicos, os quais afetam o desenvolvimento socioeconômico em suas múltiplas dimensões (Amitrano, 2020; Pinheiro, 2020).

A identificação dos fatores que atuam no nível macro, meso e microinstitucional leva à segunda questão, que busca saber se o desenho do ambiente e dos arranjos institucionais, com suas hierarquias e complementaridades, pode acelerar e sustentar a trajetória de desenvolvimento de determinado país.

A agenda de pesquisa deve superar problemas teóricos, metodológicos e empíricos. Trata-se de mapear e analisar arranjos institucionais e sua integração a estruturas institucionais mais amplas, do ponto de vista de suas complementaridades positivas e negativas, bem como das hierarquias desses arranjos no ciclo de políticas públicas, entendidas também como instituições particulares. Isso tudo com o fito de possibilitar a intervenção da ação de governo nos aspectos institucionais do processo de desenvolvimento. É importante observar que essas políticas estão sujeitas aos interesses

6. Um arranjo institucional pode ser compreendido como um conjunto de regras particulares que regulam transações econômicas específicas entre agentes econômicos privados ou entre agentes privados e públicos. Ver Gomide e Pires (2014a, p.13).

de determinados atores sociais e impõem mecanismos de coordenação das ações de governo a esses atores (Gomide e Pires, 2014a; 2014b).

A tarefa de identificar as formas e os canais pelos quais as instituições impactam o processo de desenvolvimento não é simples, pois implica a construção de bases de dados quantitativas e qualitativas, nas quais, muitas vezes, as informações relevantes não estão imediatamente disponíveis. Da mesma maneira, a identificação dos mecanismos de coordenação não é trivial, haja vista as diferenças possíveis entre o desenho das estruturas de governança e sua operação concreta no processo de implementação de políticas públicas.

Por sua vez, os atores sociais que são objetos dessas políticas públicas não são passivos, especialmente quando se trata da disputa de recursos do orçamento público. Esses atores apresentam organizações formais e informais que procuram intervir nas políticas públicas em todo seu ciclo: agenda, formulação, execução, monitoramento e avaliação. Desse modo, a avaliação das políticas públicas busca “alvos móveis”, em que o objeto da avaliação, eficiência, eficácia e efetividade da ação de governo já pode ter sido alterado pela intervenção dos atores ou mesmo por efeitos não previstos dessa mesma política no arranjo institucional e sua governança.

Adicionalmente às dificuldades do mapeamento morfológico nos diferentes níveis analíticos das instituições, seus atores e mecanismos de coordenação, se coloca a questão teórica de determinação da rede de causalidade entre as instituições e o desenvolvimento, na qual o crescimento econômico é relevante, mas não esgota as múltiplas dimensões desse processo. Trata-se de entender como opera a causalidade dos aspectos institucionais no processo de desenvolvimento de um país nos seus níveis macro, meso e micro, e de como as hierarquias institucionais e suas complementaridades operam e afetam a intencionalidade da ação de governo e o alinhamento dos agentes econômicos.

A identificação das relações de causalidade é central para o desenho de políticas públicas que incorporem o desenho institucional como um de seus elementos constitutivos. O desafio consiste em entender o sentido da causalidade e postular a intervenção governamental para acelerar e sustentar os processos socioeconômicos de mudança estrutural que caracterizam o desenvolvimento.

Nesse sentido, a análise dessas redes de causalidade não pode se basear somente na coleção de evidências empíricas. Amitrano (2020), analisando os resultados da literatura empírica sobre a relação unidirecional entre instituições e desenvolvimento, aponta os vieses subjetivos da construção de indicadores de qualidade institucional. Ademais, a persistência de endogeneidade das variáveis relevantes, mesmo quando tratadas com métodos instrumentais, revela a complexidade das relações de causalidade entre instituições e desenvolvimento, sugerindo, muitas vezes, a existência de uma *coevolução* entre ambos. Portanto, não se pode prescindir de um dispositivo teórico que postule redes de causalidade nos recortes analíticos macro, meso e microinstitucional. É esse dispositivo teórico que servirá de referência para avaliar as evidências empíricas das relações de causalidade entre instituições e desenvolvimento.

É preciso reconhecer que a elaboração teórica de um programa de pesquisa sobre instituições e desenvolvimento aplicado a políticas públicas deve ser aprimorada de forma substantiva no caso brasileiro. Não bastariam prescrições generalistas sobre a importância das instituições que garantam direitos de propriedade (Acemoglu e Robinson, 2008; 2012) no desenvolvimento, pois um dos atributos das instituições é a dependência de trajetória (*path dependence*) de condições iniciais que

são historicamente dadas. Nesse sentido, Rodrik (2000; 2008) e Rodrik e Subramanian (2009) enfatizam que não é possível determinar o conjunto de instituições que sejam aplicáveis a qualquer país, independentemente da sua história e geografia.

Desse modo, o desafio da construção teórica é duplo, no caso brasileiro: i) considerar as condições específicas de um capitalismo dependente e periférico, especialmente em termos tecnológicos e financeiros no desenho institucional de suas políticas públicas; e ii) determinar as redes de causalção – que podem, inclusive, ser reversas, nas quais surtos de desenvolvimento podem levar a reboque mudanças institucionais⁷ – nos diferentes níveis analíticos, seus efeitos positivos e negativos e suas interações hierárquicas nas políticas públicas, em que podem estar presentes processos de causalção cumulativa em razão da presença de patamares críticos dos fenômenos socioeconômicos.

Mesmo se superadas as questões teóricas, metodológicas e empíricas, ainda restaria um problema de ordem prática: o desenho e a construção de instituições que subsidiem o processo de desenvolvimento exigem recursos institucionais. Ou seja, exigem-se capacidades estatais para essa tarefa, as quais são um recurso escasso em países em desenvolvimento. Nesse sentido, toda literatura sobre o Estado desenvolvimentista (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Evans, 1995; Wade, 1990) pode ajudar a entender a importância dos aspectos institucionais dos processos de *catching up* de países específicos, mas permanece a barreira da replicabilidade em razão de o atributo das instituições ser dependente de trajetória.

As questões teóricas, metodológicas e empíricas em aberto, muito brevemente sumariadas anteriormente, têm sido discutidas em capítulos específicos de Magalhães e Pinheiro (2020). Entre outras razões, os objetos desses capítulos têm visado: i) às relações do arranjo institucional das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento; ii) aos arranjos institucionais do sistema financeiro nacional e suas implicações para o equilíbrio fiscal e o investimento; iii) aos arranjos e mecanismos de governança na área de infraestrutura e seu financiamento; iv) aos aspectos institucionais e de governança do planejamento governamental e seus instrumentos orçamentários; v) à organização administrativo-institucional do Estado brasileiro e à incidência dos interesses privados; vi) aos arranjos institucionais federativos brasileiros e suas implicações nas capacidades municipais e no investimento desses entes subnacionais; e vii) aos aspectos institucionais da produção e prescrição de medicamentos. Embora ampla, essa agenda de pesquisa não esgota todas as questões em aberto sobre o tema instituições e desenvolvimento, o qual tem implicações diretas sobre a formulação de políticas públicas.

Em suma, aceita a relevância da relação entre instituições e desenvolvimento, isso implica uma expansão do escopo tradicional da elaboração e avaliação das políticas públicas. É preciso reconhecer as dificuldades conceituais e operacionais de separar instituições, políticas públicas e organizações e, ainda, a necessidade de capacidade estatal para o desenho e a construção de instituições. Tais dificuldades não podem paralisar a incorporação das dimensões institucionais no desenho e na avaliação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento no âmbito do Ipea e, particularmente, da Diest.

7. Um exemplo seriam as relações entre a expansão das exportações de café, em razão do crescimento da demanda mundial, e o processo de industrialização brasileiro. Essa industrialização se inicia e se acelera sem mudanças institucionais relevantes que incentivem esse processo. Para uma discussão das relações entre a cafeicultura e a industrialização, ver Silva (1978).

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **The role of institutions in growth and development**. Washington: World Bank, 2008. (Working Paper, n. 10).

_____. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: The Crown Publishing Group, 2012.

AMITRANO, C. R. **Instituições e desenvolvimento: críticas e alternativas à abordagem de variedades de capitalismo**. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

_____. Instituições e desenvolvimento: revisão seletiva da literatura e uma proposta de interpretação. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 21-80.

AMSDEN, A. H. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. New York; Oxford: Oxford University Press, 1989. 379 p.

COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 203-220.

CUNHA, B. Q. Governança regulatória e desenvolvimento: contribuições para a construção de uma abordagem alternativa à luz da experiência brasileira. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 203-220.

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

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

_____. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014b. 385 p.

GUTIERREZ, M. B. S. Governança para a transição do setor de energia: um marco comparativo entre o Brasil e a Alemanha na perspectiva da literatura sobre variedades do capitalismo. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 297-314.

HANCKÉ, B. (Ed.). **Debating varieties of capitalism**. New York: Oxford University Press, 2009.

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

MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MÉNARD, C. **Hybrid modes of organization**: alliances, joint ventures, networks, and other 'strange' animals. Paris: Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2011. (Post-Print and Working Papers).

OREIRO, J. L. Desenvolvimento desigual nos modelos de crescimento de inspiração keynesiana. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 81-123.

PINHEIRO, M. M. S. Desenvolvimento, planejamento e combate às desigualdades no Brasil: notas sobre o papel das instituições a partir das contribuições teóricas de Celso Furtado e Amartya Sen. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 165-199.

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

_____. **One economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. Princeton: Princeton University Press, 2007.

_____. Second-best institutions. **American Economic Review**, v. 98, n. 2, p. 100-104, May 2008.

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

_____. Why did financial globalization disappoint? **IMF Economic Review**, v. 56, n. 1, p. 112-138, Apr. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/34tf9Qf>>.

SILVA, S. **Expansão cafeeira e as origens da industrialização brasileira**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

SOSKICE, D. Varieties of capitalism and macroeconomic institutions. *In*: HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M. (Eds.). **Beyond varieties of capitalism**: conflict, contradictions, and complementarities in the European economy. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2008.

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

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

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.