

//

  
**UFRGS**  
EDITORA

# O BRASIL EM CONSTRUÇÃO

TEORIA, HISTÓRIA E  
ECONOMIA NA OBRA DE  
PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA

IVAN COLANGELO SALOMÃO  
ORGANIZADOR

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

# **O BRASIL EM CONSTRUÇÃO**

**TEORIA, HISTÓRIA E  
ECONOMIA NA OBRA DE  
PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA**



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro R. C. Merlo**

**Augusto Jaeger Junior**

**Enio Passiani**

**José Rivair Macedo**

**Lia Levy**

**Márcia Ivana de Lima e Silva**

**Naira Maria Balzaretti**

**Paulo César Ribeiro Gomes**

**Rafael Brunhara**

**Tania D. M. Salgado**

**Alex Niche Teixeira, presidente**

**Centro de Estudos Internacionais  
sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Marco Cepik

**Vice Diretor**

Ricardo Augusto Cassel

**Conselho Científico CEGOV**

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel De-  
marco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,  
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis  
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares  
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa  
Marx

**Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

# O BRASIL EM CONSTRUÇÃO

TEORIA, HISTÓRIA E  
ECONOMIA NA OBRA DE  
PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA

IVAN COLANGELO SALOMÃO  
ORGANIZADOR

  
**UFRGS**  
EDITORA

  
**CEGOV**  
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS  
SOBRE GOVERNO

© dos autores  
1ª edição: 2017

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a Administração Pública**

Revisão: Letícia Rodrigues

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Marcel Oliveira de Souza

Diagramação: Marcel Oliveira de Souza

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

---

B823 O Brasil em construção: teoria, história e economia na obra de Pedro Cezar Dutra Fonseca [recurso eletrônico] / organizador Ivan Colangelo Salomão. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.  
310 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui anexo e referências.

1. Economia. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Política econômica. 4. História econômica. 5. Teoria econômica. 6. Desenvolvimentismo. 7. Macroeconomia. 8. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Obra - Homenagem. I. Salomão, Ivan Colangelo. II. Série.

CDU 330.34

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0486-0

14

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTISMO: UMA CONTRIBUIÇÃO A PARTIR DA OBRA DE PEDRO FONSECA

SÉRGIO MARLEY MODESTO MONTEIRO

*Bacharel (1991) em economia pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutor (1999) em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor titular da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.*

## I. INTRODUÇÃO

Pedro Cezar Dutra Fonseca foi meu professor nas disciplinas de Economia Brasileira e de História do Pensamento Econômico, além de meu orientador de tese durante meu curso de doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mais do que o conteúdo das matérias lecionadas, aprendi com ele o que é ser um pesquisador. Em suas aulas, Pedro Fonseca nos brindava toda semana com preleções de altíssimo nível, aliando conhecimento, cultura e verve a um talento único para transformar qualquer tema em algo interessante, por mais árido que em princípio parecesse. Sua orientação durante o período de tese foi na medida certa para a realização do meu trabalho. Pedro Fonseca permitiu que eu tivesse a liberdade necessária para desenvolver minhas próprias ideias sobre o tema, ao mesmo tempo em que me guiava pelos caminhos mais promissores. Este texto expressa de maneira singela e reverente minha admiração e gratidão por seus ensinamentos e por sua amizade. Hoje somos colegas na UFRGS, mas o professor Pedro Fonseca continua e continuará sendo meu mestre.

Este artigo utiliza a contribuição teórica do professor Pedro Fonseca sobre o desenvolvimentismo para estudar o papel das instituições no desempenho econômico brasileiro durante o período de substituição de importações (1930-1980). É mais um exemplo da influência que o trabalho de Pedro Fonseca exerceu sobre seus alunos, colegas, leitores de seus livros e artigos e, como no meu caso, seus orientandos. Somos membros de diversas correntes de economistas, de diferentes gerações e de distintas linhas de pensamento que se beneficiaram de suas extraordinárias aulas e de sua vasta e qualificada produção acadêmica. Este estudo é uma aplicação prática dessa produção em um tema de história econômica.

Entre as principais contribuições de Fonseca está a compreensão do fenômeno do desenvolvimentismo, pensado desde a sua gênese até às consequências práticas da formulação de políticas econômicas sob sua inspiração. Mais do que simplesmente propor um conceito, o que por si só já seria uma contribuição relevante na área de economia do desenvolvimento, o trabalho de Fonseca apresenta o desenvolvimentismo como um programa de ação, revelando como sua prática foi adaptada ao contexto de diferentes países, e antecipando o papel que as instituições desempenham nesse processo.

A teoria do crescimento em sua versão tradicional ressalta o capital, o trabalho e a mudança técnica como as fontes do crescimento econômico, mas nos últimos anos vários estudos destacaram a importância das instituições para o desempenho econômico dos países. Acemoglu, Johnson e Robinson (2001, p. 1369) afirmam que *“countries with better ‘institutions’, more secure property rights, and less distortionary policies will invest more in physical and human capital, and will use these factors more efficiently to achieve a greater level of income”*. Sob a influência de Dou-

glass North, a chamada Nova Economia Institucional (NEI) forneceu um arcabouço para explicar como as instituições afetam o crescimento econômico. De acordo com North (1995, p. 3), *“institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction”*. Essas regras podem ser formais ou informais, criadas ou resultado da evolução ao longo do tempo, e afetam o desempenho econômico por meio de seus efeitos sobre os custos de produção e de transação.

Embora a origem do conceito de custo de transação remonte a Coase (1937), somente nas últimas décadas ganhou importância para explicar o crescimento econômico. De acordo com North (1995), há um custo de se obter a informação relevante para a realização das trocas econômicas e essa informação pode estar distribuída assimetricamente entre as partes, e disso decorrem os custos de transação. As instituições são importantes para explicar o desempenho econômico porque afetam a magnitude dos custos de transação e influenciam as decisões dos agentes no sentido de adotarem ações com maior ou menor grau de eficiência. Os elevados custos de transação nos mercados políticos e econômicos resultam em óbices ao crescimento e ao desenvolvimento econômico.

O Brasil passou por um processo de mudança econômica ao longo do século XX que alterou sua estrutura econômica primário-exportadora, herdada do período imperial. A partir da década de 1930, com o processo de substituição de importações, a ideia de desenvolvimento tornou-se associada à industrialização. Fonseca (2003) ressalta que a criação de instituições pelo governo evidenciou a escolha da industrialização como seu principal objetivo. O “desenvolvimentismo”, uma ideologia que em alguns aspectos pode ser considerada similar ao keynesianismo na Europa Ocidental, condicionou o funcionamento da economia em geral e da política econômica em particular. Não só instituições formais e organizações foram criadas para apoiar a industrialização, mas também novas crenças e valores foram moldados no período. A estrutura do Estado foi reformada e um conjunto de regulações foi estabelecido para sustentar o projeto de desenvolvimento.

O governo foi o principal agente no processo de substituição de importações, orientando o investimento para a industrialização de muitas maneiras: alocação de recursos, criação de monopólios estatais, proteção contra a concorrência estrangeira, regulamentação do sistema financeiro e estabelecimento de impostos e tarifas discricionárias. Embora os benefícios em termos de estímulo ao crescimento industrial sejam evidentes, as medidas intervencionistas tiveram implicações em termos de produtividade e eficiência. As distorções associadas ao papel que o governo brasileiro desempenhou no processo de industrialização afetaram o desempenho macroeconômico.

A maioria das análises sobre a produtividade da economia brasileira durante o processo de substituição de importações e sobre a perda de dinamismo a partir da década de 1980 menciona aspectos que podem ser relacionados ao quadro institucional<sup>1</sup>. O objetivo principal deste trabalho é, com base nas contribuições de Fonseca sobre o desenvolvimentismo no Brasil, proceder a uma investigação preliminar sobre o papel das instituições no desempenho da economia brasileira no período de substituição de importações (1930-1980). Em particular, este trabalho busca identificar em que medida as instituições desenvolvimentistas podem ser associadas à produtividade da economia no período. Assume-se que as instituições definem o conjunto de oportunidades, o sistema básico de incentivos e os custos de transação associados às trocas econômicas. O governo pode reduzir os custos de transação envolvidos nesse processo através do estabelecimento de regras claras e estáveis no que diz respeito aos direitos de propriedade (leis, regulações e sanções), ao funcionamento dos mercados e à garantia de cumprimento dessas regras. O papel do governo deve ser o de criar um ambiente favorável para a atividade econômica. Na medida em que as instituições conduzam a ações que não sejam orientadas para o aproveitamento das vantagens de mercado e para a correção de suas falhas, há um efeito negativo sobre a produtividade na economia.

Este artigo está estruturado em duas seções, além da introdução e das considerações finais. Na segunda seção é apresentada a natureza das instituições brasileiras, tendo-se como base os conceitos de patrimonialismo, apresentado por Faoro (2011), e de desenvolvimentismo, formulado por Fonseca (2004). A avaliação da influência das instituições sobre o crescimento é feita na terceira seção por meio de um exercício de contabilidade do crescimento. Busca-se avaliar o nível de eficiência da economia identificando-se a contribuição dos componentes capital, capital humano, produtividade total dos fatores e produtividade total dos fatores descontada para o crescimento do produto por trabalhador na economia brasileira durante o período de 1940 a 1980.

## 2. INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

### 2.1 PATRIMONIALISMO

O domínio português exerceu uma influência significativa sobre a forma como as instituições brasileiras foram moldadas. De acordo com Faoro (2001), o patrimonialismo<sup>2</sup> é um dos legados portugueses para o Brasil. Ele foi transplantado

---

(1) Ver, por exemplo, Abreu e Verner (1997), Hofman e Mulder (1998), Bonelli e Fonseca (1998) e Bacha e Bonelli (2005).

(2) Max Weber criou os tipos ideais burocracia e patrimonialismo para descrever os tipos de dominação legítima. O patrimonialismo é uma forma tradicional de dominação, na qual

para a nova nação e constituiu a base sobre a qual o Estado foi organizado, do Império à República. Faoro destaca as consequências econômicas, políticas e sociais do patrimonialismo na nação brasileira e atribui a ele parte da responsabilidade pelos problemas estruturais que o país passou a enfrentar depois da sua independência.

Em 1930, o presidente Getúlio Vargas iniciou um processo de modernização do Estado brasileiro na direção de uma administração do tipo racional-legal. Sikking (1991) aponta algumas ações que ilustram o compromisso de Vargas com um novo modelo de gestão: a organização das carreiras na função pública, o estabelecimento do concurso público como forma de ingressar nessas carreiras e a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável por controlar as funções burocráticas do governo. Essas iniciativas dotaram o governo de um grupo de funcionários com treinamento e habilidades para o exercício das funções burocráticas.

Sikking (1991) menciona que, em resposta às deficiências do processo de reforma do serviço público, foi utilizada a estratégia de criação de “bolsões de eficiência” fora da burocracia tradicional ou em áreas não afetadas pelas reformas. Essa “burocracia isolada” incluía empresas estatais, bancos estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), conselhos de formulação de políticas e grupos executivos de trabalho. Esse ramo da burocracia foi responsável pela formulação e pela implementação de algumas das políticas econômicas adotadas pelo governo após a década de 1930. O arranjo específico que incluía os dois tipos de burocracia constituiu um sistema dual: em algumas áreas do governo, a administração racional-legal prevaleceu; em outras, as práticas de natureza patrimonialista foram mantidas. Muitas vezes essa dualidade podia ser observada simultaneamente dentro da mesma organização.

O Estado brasileiro, apesar de ter incorporado características racionais-legais em sua estrutura de dominação, manteve bem preservada a sua herança patrimonial. Ações de natureza contratual e impessoal coexistiram com ações personalistas, arbitrárias e discricionárias na administração pública. A estrutura racional-legal que o governo procurou estabelecer repousava sobre uma superestrutura patrimonialista e as mudanças nas regras formais foram limitadas pelas regras informais. O caráter instável das Constituições do período atesta a natureza do problema: embora elas contivessem os princípios republicanos básicos de separação dos domínios pú-

---

não há uma divisão clara entre aspectos privados e públicos, e o governante exerce o poder pela tradição. A dominação patrimonialista contrasta com a dominação racional-legal, que é baseada em um sistema de regras legalmente aprovadas. Weber argumenta que a administração racional-legal é superior à administração patrimonial porque é baseada em um sistema jurídico que favorece a previsibilidade, permitindo que os indivíduos possam inferir as consequências de suas ações. Sistemas burocráticos racionais-legais são impessoais, fazem uma distinção clara entre as esferas pública e privada e favorecem a especialização e a divisão do trabalho. Por essas razões são mais propícios ao desenvolvimento econômico.

blico e privado, foram promulgadas em um ambiente no qual os valores patrimoniais estavam em vigor<sup>3</sup>. Quando esses princípios entravam em conflito com os interesses da elite dominante, os interesses sobrepunham-se aos princípios.

Em sua análise do patrimonialismo brasileiro, Faoro (2001) destaca dois aspectos que marcaram a sua influência na economia depois de 1930: o nacionalismo e o intervencionismo. Ambos estão intimamente ligados e são subprodutos do patrimonialismo no seu processo de adaptação às mudanças no ambiente econômico. O nacionalismo cumpre o papel de dar um verniz ideológico para a intervenção do governo na economia. De acordo com Faoro (2001, p. 849, “o nacionalismo será a ideologia dos remos que batem nas águas retraídas e rasas, apesar dos protestos de fidelidade à moeda estável, ao padrão-ouro [...]”. Não era o mesmo nacionalismo dos rebeldes contra o domínio colonial português nem o nacionalismo liberal de inspiração europeia do início da República. O nacionalismo anti-liberal pós-1930 foi uma reação contra a estrutura federativa e individualista da nova República. Em relação ao intervencionismo depois de 1930, Faoro argumenta que houve um “regresso patrimonialista” quando os governantes se sentiram capazes de comandar a economia. Eles formaram uma “comunidade burocrática”, de caráter estamental, que se colocava acima das classes sociais e que assumiu a tarefa de conduzir o país.

Em termos econômicos, o patrimonialismo brasileiro gerou um capitalismo deformado pela intervenção estatal. Em vez de fornecer aos agentes econômicos as condições para a previsibilidade do processo de produção, o Estado interveio em favor dos grupos que detinham o poder econômico e político. Usando a expressão de Faoro (2001), é um capitalismo sem alma, porque adota a técnica do capitalismo moderno, mas não aceita sua racionalidade jurídica impessoal. Sem essa racionalidade, que está presente nos valores culturais, religiosos e éticos, não é possível estabelecer a previsibilidade que, segundo Weber, caracteriza e distingue o capitalismo moderno de outros modos de produção. Não existem regras políticas e econômicas estáveis. As regras são feitas para servir aos interesses dos grupos que estão no poder e têm de mudar quando esses interesses mudam. O nacionalismo e o intervencionismo funcionaram como instrumentos para converter o patrimonialismo pessoal, típico do período colonial e do Império, em patrimonialismo estatal, e estão na base do modelo de desenvolvimento econômico adotado a partir de 1930: o desenvolvimentismo.

---

(3) Embora não mencionem o patrimonialismo, North, Summerhill e Weingast (1999, p. 47) aludem à existência de um fenômeno semelhante na América espanhola: *“Throughout this region, attempts to create new republican institutions clashed with the political foundations of the old order. Under the royal system, rights were granted to individuals and groups based on personalistic ties to the crown. The result was huge land grants to wealthy individuals and the church; rights and privileges for the military; and a large series of local monopolies ranging from production, to commerce, to long-distance trade”*.

## 2.2 DESENVOLVIMENTISMO

Faoro (2001) afirmou que nacionalismo e intervencionismo combinaram-se em uma estrutura patrimonialista e em uma ordem estatal centralizada para definir um novo modo de funcionamento da economia, no qual o estado lidera o desenvolvimento econômico. No entanto, a gênese do desenvolvimentismo brasileiro ocorreu quando um novo elemento foi integrado a essa estrutura. De acordo com Fonseca (2004), o desenvolvimentismo estabeleceu-se como uma ideologia quando a defesa da industrialização foi acrescentada ao seu programa<sup>4</sup>. Mais do que isso, apenas quando o nacionalismo e o intervencionismo foram combinados com a defesa da industrialização é que o desenvolvimentismo tornou-se um “guia para a ação” do governo. Fonseca observa que, como ideologia, o desenvolvimentismo justificava-se ao incorporar a ideia de que a função principal do governo é a de promover o desenvolvimento econômico.

Fonseca lembra que, ao longo da história das ideias no Brasil, o nacionalismo, o intervencionismo e a defesa da industrialização nem sempre caminharam juntos. O nacionalismo é mais antigo; sua origem remonta ao período colonial e assumiu várias formas ao longo dos anos. Segundo Burns (1968, p. 7), “*An unbroken territory, a common language, a unifying religion, and shared ideological preferences have formed the basis for Brazilian nationalism*”. Burns divide o nacionalismo brasileiro em três fases. A primeira, chamada de “nativismo colonial”, foi caracterizada por uma devoção à terra, sem uma maior conotação econômica ou política. A segunda, típica do século XIX, foi chamada de “nacionalismo defensivo”, pois havia uma crescente desconfiança com relação aos estrangeiros e aos seus interesses no país. A terceira fase é dividida em duas subfases. A primeira subfase cobriu as três primeiras décadas do século XX e foi caracterizada por uma concentração em aspectos políticos e culturais. A segunda subfase começou em 1930 e assumiu um caráter econômico. De acordo com Burns, nesse último estágio o nacionalismo tornou-se uma força ofensiva. Faoro (2001, p. 792) dá suporte a esse ponto de vista ao afirmar que, depois de 1930, o nacionalismo não se limitou a discursos contra estrangeiros. Sob inspiração nacionalista, a perspectiva foi a de “reconstruir, reorganizar, reformar o país, por meio do Estado”. O nacionalismo foi transformado em um dos pilares filosóficos do desenvolvimento e tornou-se “um instrumento para a mudança” e a “chave para o desenvolvimento”, conforme citado por Burns.

Fonseca (2004) observa que, antes de 1930, o nacionalismo não estava associado com o intervencionismo ou com a defesa da industrialização. Em sua segunda fase, o nacionalismo e o liberalismo estiveram juntos porque a reação nacionalista contra Portugal tomou uma forma liberal, com o repúdio às instituições mercantilistas.

(4) Esse fenômeno não foi restrito ao Brasil. Como mencionado por Sikkink (1991, p. 32), “*In one form or another, all developmentalism was based on the belief that industrialization was necessary for development*”.

tas portuguesas, bem como à regulamentação e às concessões monopolistas relacionadas a elas. Da mesma forma, a existência de um nacionalismo agrário atesta que o nacionalismo não era necessariamente ligado à industrialização. Alberto Torres, um importante político e pensador brasileiro, foi um dos principais representantes do nacionalismo do início do século XX, e seu trabalho era uma “tentativa de reagir ao processo de industrialização” (SOUZA, 2005, p. 316). Para Faoro (2001), o nacionalismo industrial resultou de um “sentimento de exploração” e tomou forma com o Código de Águas e com o Código de Mineração, ambos promulgados em 1934, e com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), criada em 1941.

Ainda de acordo com Fonseca (2004), o intervencionismo brasileiro teve uma forte influência das ideias positivistas, que encontraram terreno fértil entre os republicanos idealistas, especialmente do meio militar, no final do Império e início da República. Embora de forma idiossincrática, o Brasil adotou o positivismo de Auguste Comte no que diz respeito à rejeição do liberalismo e à aceitação do autoritarismo. Na visão brasileira do positivismo, o Estado poderia intervir na economia, uma vez que essa intervenção levaria ao progresso da sociedade<sup>5</sup>. Os positivistas brasileiros viam o Estado como o ente responsável pela implementação da racionalidade burocrática no país. No entanto, como observado por Fonseca, o intervencionismo estava limitado pela defesa do orçamento equilibrado (justificado pela necessidade de ordem). De qualquer forma, o germe do pensamento intervencionista pode ser encontrado no positivismo brasileiro e sua presença em um ambiente patrimonialista fez do intervencionismo outro pilar do desenvolvimentismo.

Fonseca (2004) menciona que o intervencionismo é também um subproduto da controvérsia “metalismo” *versus* “papelismo”, que foi uma espécie de versão brasileira do debate britânico entre Currency School *versus* Banking School. Com base na teoria econômica convencional, os “metalistas” eram favoráveis ao sistema padrão-ouro e afirmavam que a prioridade da política econômica deveria ser a estabilidade da moeda. Os “papelistas” ressaltavam o papel anticíclico da política econômica, consideravam o crescimento econômico como prioridade e admitiam a manipulação das taxas de juros para estimular a economia. Eles contribuíram para a formação do pensamento desenvolvimentista propondo o uso de uma teoria econômica não convencional e recomendando a utilização da política econômica como um instrumento para impulsionar o crescimento.

No que diz respeito à defesa da industrialização, o debate foi intenso no final do século XIX e início do século XX. As discussões centravam-se nos conceitos de indústria artificial (que incluíam as atividades industriais que precisavam de medidas protecionistas) e de indústria natural (referente às atividades industriais que não precisavam de protecionismo por fazer uso dos recursos terra e mão de

(5) De acordo com o lema de Comte para a reorganização da sociedade: “o amor por princípio, a ordem por base, o progresso por fim”.

obra, que eram abundantes). De acordo com Fonseca (2004), o manifesto da Associação Industrial do Rio de Janeiro em defesa da industrialização, em 11 de maio de 1882, marcou a inauguração do intervencionismo pró-indústria. Os argumentos em favor da industrialização enfatizavam dois aspectos que estão no núcleo do desenvolvimentismo brasileiro. De um lado, os partidários da industrialização acusavam o pensamento liberal de condenar o país à produção primária e, portanto, à estagnação econômica. Por outro lado, eles associavam a industrialização com a independência do país, dando uma conotação nacionalista ao discurso.

A combinação de nacionalismo, intervencionismo e defesa da indústria no mesmo conjunto de ideias deu ao desenvolvimentismo sua configuração final. Na base desse arranjo estava o patrimonialismo estatal. Nas palavras de Faoro (2001, p. 871), “o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia”. Fonseca (2004) destaca que o desenvolvimentismo não era apenas um conjunto de ideias articuladas em torno da meta da industrialização. Foi um guia de ação e orientou a formulação de políticas de estímulo à industrialização. As políticas econômicas adotadas durante o período de substituição de importações refletiram a estrutura institucional brasileira, sintetizada na ideologia e no plano de ação desenvolvimentista.

### 3. INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS E PRODUTIVIDADE

Na tradição neoclássica, diferenças nas trajetórias de acumulação de fatores de produção explicam as diferenças nas taxas de crescimento dos países. A acumulação de fatores, por sua vez, é explicada por algum elemento exógeno, como a taxa de poupança (modelo de Solow) ou as preferências (CASS, 1965; KOOPMANS, 1965). Nas versões mais modernas dos modelos de crescimento, a acumulação é um resultado endógeno do sistema econômico, desencadeado pela inovação tecnológica (ROMER, 1986; LUCAS, 1988; ROMER, 1990; GROSSMAN e HELPMAN, 1991). Essas visões de crescimento, no entanto, não explicam o que torna alguns países mais capazes de acumular capital físico e humano ou de promover inovações tecnológicas mais rapidamente do que outros. Usando esse arcabouço teórico, não é possível responder por que alguns países crescem mais rapidamente do que outros ou por que alguns países enriquecem e outros permanecem pobres ao longo do tempo. E essas são questões-chave na economia do desenvolvimento.

Segundo North (1995), as instituições explicam a diferença de desempenho entre países. Um conjunto de instituições políticas e econômicas que proporciona baixos custos de transação está na base do crescimento econômico. As instituições definem a estrutura de incentivos que prevalece na economia de mercado e contribuem para o crescimento econômico ao reduzir a incerteza e aumentar a eficiência no ambiente em que ocorrem as transações. De acordo com Acemoglu e Robinson (2010, p. 7): “*economic institutions matter for economic growth because they shape the incentives of key economic actors in society. In particular, they influence investments in physical and human capital and technology and the organization of production*”. Além de determinar o produto potencial da economia, as instituições também afetam a distribuição de recursos entre os agentes econômicos. Vários estudos identificam uma correlação entre as variáveis institucionais e o crescimento econômico e mostram que os países com melhores instituições econômicas têm maiores rendimentos médios.

Para avaliar a influência das instituições sobre o crescimento, calculou-se a Produtividade Total dos Fatores Descontada (PTFD), utilizando-se o arcabouço teórico da contabilidade do crescimento. Nesse estudo, a PTFD é uma espécie de *proxy* da qualidade das instituições. Seguiu-se a metodologia utilizada por Gomes, Pessoa e Veloso (2003), separando a produtividade total dos fatores (PTF ou resíduo de Solow) em dois componentes: o primeiro com a evolução da fronteira tecnológica e o segundo com a evolução da produtividade total dos fatores descontada (PTFD), que se refere ao crescimento da produtividade que é específico para o Brasil. Com base em Gomes, Pessoa e Veloso (2003), foram adotadas as seguintes premissas: a taxa de evolução da fronteira tecnológica é dada pela taxa de crescimento de longo prazo do produto por trabalhador na economia dos Estados Unidos da América (EUA); a taxa de crescimento de longo prazo do produto por trabalhador reflete, *ceteris paribus*, o crescimento da produtividade do trabalho; a função de produção agregada é homogênea de primeiro grau em capital e trabalho; o impacto da educação sobre a produtividade do trabalhador é dado pelo impacto da escolaridade sobre a remuneração dos trabalhadores no mercado de trabalho; o impacto do capital sobre o produto é dado pelo seu retorno no mercado de capital.

Considerando-se uma função de produção neoclássica, a produtividade total dos fatores descontada foi calculada por<sup>6</sup>:

$$A_t = \frac{y_t}{k_t^\alpha (H_t \lambda_t)^{1-\alpha}}$$

---

(6) Fontes dos dados entre parênteses: PIB (IPEADATA); População (IPEADATA e IBGE); População Economicamente Ativa (IPEADATA e IBGE); Capital (dados gentilmente cedidos por Lucilene Morandi, referentes a seu paper “Estoque e Produtividade de Capital Fixo - Brasil, 1940-2004” - UFF/Economia - Textos para Discussão, TD 174, agosto, 2005, disponível em <http://www.uff.br/econ/>); Capital Humano (Barro e Lee (2000) e Gomes, Pessoa e Veloso (2003)).

sendo  $y_t$  o produto por trabalhador no tempo  $t$ ,  $k_t$  o capital por trabalhador em  $t$ ,  $H_t$  o capital humano em  $t$ ,  $\lambda_t = (1+g)^t$  a evolução da fronteira tecnológica e  $g$  a taxa de crescimento de longo prazo do produto por trabalhador na economia americana.

A importância relativa das variações de cada fator para o crescimento do produto por trabalhador, entre dois pontos do tempo, é obtida por:

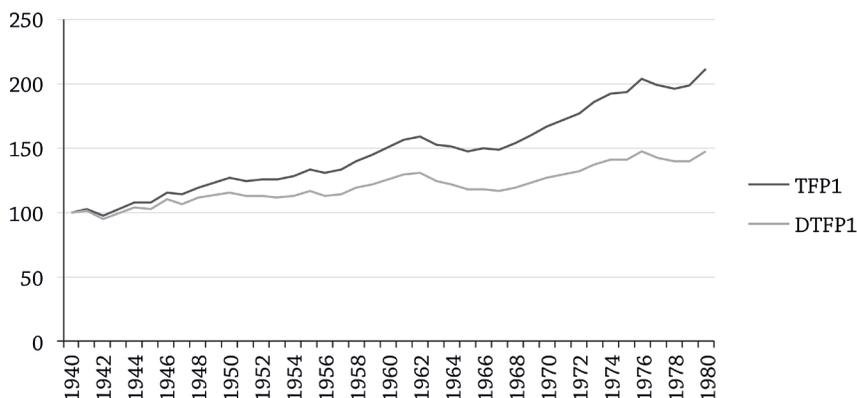
$$\ln \frac{y_{t+N}}{y_t} = \ln \frac{A_{t+N}}{A_t} + (1-\alpha) \ln \frac{\lambda_{t+N}}{\lambda_t} + \alpha \ln \frac{k_{t+N}}{k_t} + (1-\alpha) \ln \frac{e^{\phi(h_{t+N})}}{e^{\phi(h_t)}}$$

A contribuição de cada fator para a taxa de crescimento em cada ano é dada por:

$$\frac{\ln \frac{A_{t+N}}{A_t}}{\ln \frac{y_{t+N}}{y_t}} = \frac{(1-\alpha) \ln \frac{\lambda_{t+N}}{\lambda_t}}{\ln \frac{y_{t+N}}{y_t}} = \frac{\alpha \ln \frac{k_{t+N}}{k_t}}{\ln \frac{y_{t+N}}{y_t}} = \frac{(1-\alpha) \ln \frac{e^{\phi(h_{t+N})}}{e^{\phi(h_t)}}}{\ln \frac{y_{t+N}}{y_t}}$$

O Gráfico 1 abaixo mostra a evolução da produtividade total dos fatores e da produtividade total dos fatores descontada de 1940 a 1980 (1940 = 100). Há dois períodos de maior crescimento da produtividade. O primeiro ocorreu na segunda metade da década de 1950 e o segundo no final dos anos 1960 e início dos anos 1970.

Gráfico 1 – Evolução da PTF e da PTFD, de 1940 a 1980



A Tabela 1 mostra as taxas de crescimento por período. Os períodos de maior crescimento da produtividade, que podem ser vistos no gráfico, são: o governo Juscelino Kubitschek, no qual o Plano de Metas foi concebido e executado e foram adotadas medidas de estímulo ao investimento direto estrangeiro; e o chamado “Milagre Econômico”, no qual foi implementado um conjunto de reformas institucionais. Em ambos os períodos, as taxas de crescimento da PTFD estavam mais próximas das taxas de crescimento da Produtividade Total dos Fatores (PTF). Pode-se notar que a produtividade é pró-cíclica, crescendo mais rapidamente quando a economia está em crescimento.

Tabela 1 – Taxa de crescimento anual (taxa de crescimento acumulada entre parênteses)

CARACTERIZAÇÃO	PERÍODO	Y	K	H	PTF	PTFD
Era Vargas	1940-1955	3.97 (81.46)	5.42 (125.50)	1.17 (19.21)	1.90 (33.04)	0.99 (16.04)
Plano de Metas	1956-1960	6.39 (29.15)	7.33 (34.08)	1.29 (5.31)	3.73 (16.09)	2.82 (11.93)
Crise e ajustamento	1961-1966	1.13 (5.79)	5.82 (33.75)	1.37 (7.07)	-0.94 (-4.57)	-1.85 (-8.82)
Milagre Econômico	1967-1973	5.30 (37.43)	8.63 (67.82)	0.35 (2.15)	3.74 (25.18)	2.83 (18.52)
II PND	1974-1980	4.52 (31.16)	8.76 (69.14)	0.45 (2.74)	1.59 (10.03)	0.68 (4.18)
Todo o período	1940-1980	4.09 (413.72)	6.80 (1419.42)	0.95 (46.01)	1.88 (111.91)	0.97 (47.19)

A decomposição do crescimento do produto por trabalhador é mostrada na Tabela 2. Considerando o período de 1940 a 1980, a principal contribuição para o crescimento foi dada pela acumulação de capital físico. A produtividade total dos fatores também foi importante, mas sua contribuição está fortemente relacionada com a evolução da fronteira tecnológica. Descontada essa evolução, observa-se que a contribuição da produtividade total de fatores descontada para o crescimento foi muito pequena ou negativa, exceto nos dois períodos mencionados anteriormente (Plano de Metas e Milagre Econômico).

Tabela 2 – Decomposição do crescimento do produto por trabalhador (%)

CARACTERIZAÇÃO	PERÍODO	K	H	FRONTEIRA	PTF	PTFD
Era Vargas	1940-1955	34.4	17.7	22.9	25.0	2.1
Plano de Metas	1956-1960	29.6	12.1	14.2	44.1	29.9
Crise e Ajustamento	1961-1966	110.3	72.9	81.0	-164.2	-83.2
Milagre econômico	1967-1973	25.3	4.0	17.2	53.4	36.2
II PND	1974-1980	58.8	6.0	20.2	15.1	-5.1
Todo o Período	1940-1980	40.2	13.9	22.3	23.6	1.3

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do século XX, o Brasil passou por mudanças econômicas que alteraram sua estrutura primário-exportadora. A partir de 1930, com o processo de substituição de importações, a ideia de desenvolvimento ficou associada à industrialização. Utilizando como marco teórico o conceito de desenvolvimentismo de Fonseca (2004), o objetivo deste artigo foi o de proceder a uma investigação preliminar sobre o papel das instituições no desempenho da economia brasileira durante o período de substituição de importações. Fonseca sugere a existência de um “núcleo duro” do desenvolvimentismo, composto pelo nacionalismo, pelo intervencionismo pró-crescimento e pela defesa da industrialização, que orienta a formulação e a execução das políticas econômicas. O desenvolvimentismo, conforme apresentado por Fonseca, além de um conjunto de ideias, é um guia para a ação do governo. Nos termos de North (1995), o desenvolvimentismo traduz-se em instituições, no sentido de que a ação dos agentes econômicos está condicionada por regras informais e formais que refletem as características do “núcleo duro”. Com base em um exercício de contabilidade do crescimento abrangendo o período 1940-1980, mediu-se a contribuição dos componentes do crescimento por trabalhador – capital, capital humano e produtividade. Observou-se que a principal fonte de crescimento econômico durante o período foi a acumulação de capital. O crescimento da produtividade total dos fatores foi relevante, mas esteve associado, principalmente, à evolução da fronteira tecnológica. O crescimento da produtividade total dos fatores descontada, que mede o crescimento da produtividade que excede o deslocamento da fronteira tecnológica, foi muito baixo no período desenvolvimentista, o que sugere a possibilidade de que o crescimento foi afetado negativamente por uma baixa qualidade institucional.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M.; VERNER, D. **Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94**, OECD, Paris, 1997.
- ACEMOGLU, D., S. Johnson; ROBINSON, J. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. **The American Economic Review**, v. 91, n. 5, 2001.
- ACEMOGLU, D., S. Johnson; ROBINSON, J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, **NBER Working Paper** 10481, Cambridge, MA, 2004.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. The Role of Institutions in Growth and Development. **Review of Economics and Institutions**, v. 1, n. 2, 2010.
- ARON, J. Growth and institutions: a review of the evidence. **The World Bank Research Observer**, v. 15, n. 1, 2000.
- BACHA, E.; BONELLI, R. Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 25 (3), 2005.
- BANDEIRA, A. C. **Reformas econômicas, mudanças institucionais e crescimento na América Latina**. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- BARRO, R. J.; LEE, J. International data on educational attainment: updates and implications. **NBER Working Paper**, n. 7.911, 2000.
- BONELLI, R.; FONSECA, R. Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 28, n. 2, 1998.
- BURNS, E. B. **Nationalism in Brazil, A Historical Survey**. New York: Praeger, 1968.
- CASS, D. Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation, **The Review of Economic Studies**, vol. 32, n. 3, 1965.
- CLAGUE C., KEEFER, P.; KNACK, S.; OLSON, M. Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship. **The Journal of Economic Growth**, 1996.
- COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, 1937.
- EASTERLY, W.; LOAYZA, N.; MONTIEL, P. Has latin America's post-reform growth been disappointing? **Policy Research Working Paper**, n. 32, 1993.
- EASTERLY, W.; LEVINE, R. Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, v. 50, 2003.
- EICHER, T., C. Garcia-Peñalosa; TEKSOZ, U. How do institutions lead some countries to produce so much more output per worker than others? In: **Institutions, development, and economic growth**. Cambridge, MIT Press, 2006.
- ENGERMAN, S.; SOKOLOFF, K. Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economics. In Haber, S. (ed.). **How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico**, Stanford, Stanford University Press, 1997.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Globo: São Paulo, 2001.

FAJNZYLBBER, P.; LEDERMAN, D. Economic reforms and total factor productivity growth in Latin America and the Caribbean, 1950-95: an empirical note. **Policy Research Working Papers**, n. 2114, 1999.

FONSECA, P. C. D. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 1 (89), 2003.

\_\_\_\_\_. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa Debate**, v. 15, n. 2 (26), 2004.

GARCIA, F.; S. GOLDBAUM, L. Vaconcellos; REBELO, A. Instituições e crescimento: a hipótese do capital-efetivo. **Textos para Discussão**, n. 81. São Paulo: EAESP/ FGV-SP, 1999.

GOMES, V. S. A.; VELOSO, F. A. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira: uma análise comparativa. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 33, n. 3, 2003.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Trade, knowledge spillovers, and growth, **European Economic Review**, Elsevier, vol. 35 (2-3), 1991.

HALL, R.; JONES. Why do some countries produce so much more output than others? **Quarterly Journal of Economics**, vol. 114, 1999.

HOFMAN, A.; MULDER, N. The comparative productivity performance of Brazil and Mexico, 1950-1994. In: **Latin America and the world economy since 1800/** edited by John H. Coatsworth and Alan M. Taylor, 1998.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1990.

JONES, C. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

JÜTTING, J. Institutions and Development: A Critical Review. Paris, OECD (*Technical Paper* No. 210), 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>>.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATON, P. Governance matters, **World Bank Policy Research Working Paper** No. 2196, World Bank, Washington, D.C, 1999.

KNACK, S.; KEEFER, P. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. **Economics and Politics**, 7, 1995.

KOOPMANS, T. C. On the concept of optimal economic growth. In: **The Econometric Approach to Developing Planning**. Amsterdam, North Holland, 1965.

LANE, P. R.; TORNELL, A. Power, Growth, and the Voracity Effect. **Journal of Economic Growth**, v. 1, 1996.

LORA, E. A decade of structural reform in Latin America: what has been reformed and how to measure it. **Office of the Chief Economist Working Paper Green Series**, n.

348. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

LORA, E.; BARRERA, F. A decade of structural reform in Latin América: growth, productivity, and investment are not what they used to be. **Office of the Chief Economist Working Paper Green Series**, n. 350. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

LUCAS, R. E. On the mechanics of economic development, **Journal of Monetary Economics**, 22, 1988.

MATTHEWS, R. C. O. The economics of institutions and the sources of growth. **The Economic Journal**, v. 96, n. 384, 1986.

MORANDI, L. Estoque e produtividade de capital fixo – Brasil, 1940-2004. **UFF/Economia, Textos para Discussão**, TD 174, 2005.

MORLEY, S., R. Machado; PETTINATO, S. Indexes of structural reforms in Latin America. **Serie Reformas Económicas**, CEPAL, n. 12, 1999.

MORRISON, K. **Marx, Durkheim, Weber: Formations of modern social thought**. London: Sage, 1995.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1995.

NORTH, D., W. Summerhill; WEINGAST, B. R. Order, Disorder, and Economic Change: Latin America versus North America. In: MESQUITA, B. B. e ROOT, H. (eds.) **Governing for Prosperity**. New Haven, Yale University Press, 2000.

PINHEIRO, A. C.; GILL, I. S.; SERVEN, L.; THOMAS, M. R. **Brazilian economic growth, 1900-2000: lessons and policy implications**. World Bank, Washington, DC, 2001.

RODRIK, D., SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, **Journal of Economic Growth**, 9, 2004.

ROMER, P. Increasing returns and long-run growth, **Journal of Political Economy**, 94, 1986.

SHIRLEY, M. Institutions and Development. In: Menard, C. and M. Shirley (Ed.) **Handbook of New Institutional Economics**. Dordrecht, Springer, 2005.

SIKKINK, K. **Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SOLOW, R. M. Applying Growth Theory across Countries. **The World Bank Economic Review**, v. 15, n. 2, 2001.

SOUZA, R. L. Nacionalismo e autoritarismo em Alberto Torres. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n. 13, 2005.

TEMPLE, J. The new growth evidence. **Journal of Economic Literature**, v. XXXVII, p. 112-56, 1999.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**, XXXVIII(3), 2000.

YANO, N. M.; MONTEIRO, S. M. M. Mudanças institucionais na década de 1990 e seus efeitos sobre a produtividade total dos fatores. In: *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, 2008.