

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA E CRESCIMENTO ECONÔMICO:
TEORIA E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA À LUZ DAS EVIDÊNCIAS
EMPÍRICAS DOS PAÍSES DO MERCOSUL E LESTE ASIÁTICO.**

JOSÉ ALEXANDRE FERREIRA FILHO

**RECIFE, PERNAMBUCO
NOVEMBRO DE 2006**

JOSÉ ALEXANDRE FERREIRA FILHO

**INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA E CRESCIMENTO ECONÔMICO:
TEORIA E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA À LUZ DAS EVIDÊNCIAS
EMPÍRICAS DOS PAÍSES DO MERCOSUL E LESTE ASIÁTICO.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito indispensável à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadores:

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Prof. Dr. Enivaldo Rocha (Co-Orientador)

RECIFE, NOVEMBRO DE 2006

Ferreira Filho, José Alexandre

Instituições, governança e Crescimento Econômico: Teoria e Experiência Brasileira À Luz das Evidências Empíricas dos Países do Mercosul e Leste Asiático / José Alexandre Ferreira Filho. – Recife: O Autor, 2006.

264 folhas : il., fig., tab.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política, 2006.

Inclui: bibliografia.

1. Crescimento econômico – Brasil. 2. Economia – Políticas. 3. Instituições – Públicas e econômicas. 4. Governança. 5. Veto Player. I Título.

**32
320**

**CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)**

**UFPE
BCFCH2008/13**

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **José Alexandre Ferreira Filho** para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Às quatorze horas e trinta minutos do dia dez de novembro de dois mil e seis, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Banca Examinadora da Defesa de Tese do doutorando José Alexandre Ferreira Filho intitulada: Instituições, Governança e Crescimento Econômico: Teoria e Experiência Brasileira à Luz das Evidências dos Países do Mercosul e Leste Asiático, composta pelos professores doutores: Marcelo de Almeida Medeiros (orientador), Marcos Costa Lima (Examinador Interno), Jacira Guiró Marino (Examinadora Externa), Rafael Duarte Villa (Examinador Externo) e Rossana Rocha Reis (Examinadora Externa). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora emitiu a seguinte menção final: APROVADO por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Quezia Cristina Cavalcanti de Moraes, secretária da Pós-Graduação em Ciência Política, lavrei a presente ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora.

Recife, 10 de novembro de 2006


Marcelo de Almeida Medeiros


Marcos Costa Lima


Jacira Guiró Marino


Rafael Duarte Villa


Rossana Rocha Reis

Doutor: _____


José Alexandre Ferreira Filho

Para Meus Pais, Eda e Alexandre

Minhas Filhas, Eda e Raissa

E minha Esposa, Luciana

Is There Some Action a Government of India Could Take that Would Lead the Indian Economy to Grow Like Indonesia's or Egypt's?

If So, What Exactly? If Not, What is it about the "Nature" of India that makes it so?

The Consequences for Human Welfare Involved in Questions Like These Are Staggering: Once One Starts to Think About Them, It is Hard to Think About Anything Else.

Robert Lucas, Prêmio Nobel de Economia em 1995.

It is not the Strongest Species That Survive Nor The Most Intelligent, But The Most Responsive to Change.

Charles Darwin.

AGRADECIMENTOS

Como é provável que algumas pessoas que contribuíram para a elaboração desta tese terminem sendo esquecidas, gostaria de agradecer, inicialmente, a todos que me ajudaram ao longo da confecção deste trabalho, notadamente meus colegas e amigos das Universidades Federal e Católica de Pernambuco e da Auditoria Geral do Estado, da Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

Agradeço de forma especial ao meu orientador, Professor Marcelo Medeiros, por toda a atenção dispensada na orientação do meu trabalho. Somos companheiros de tantas jornadas, desde nossos tempos de alunos do curso de Engenharia, que para mim foi, além de tudo, uma enorme satisfação poder interagir com Marcelo novamente.

Sou extremamente grato ao meu co-orientador, Professor Enivaldo Rocha, por ajudar-me a solucionar as diversas dúvidas, principalmente as relacionadas aos aspectos estatísticos desenvolvidos ao longo da tese.

Agradeço a participação de todos os membros da Banca Examinadora, tanto os Professores Marcos Costa Lima e Jacira Guiró Marino da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), como os Professores Raul Duarte Villa e Rossana Rocha Reis, da Universidade de São Paulo (USP).

Agradeço a todos os membros do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPPU, especialmente ao Professor Marcus André Melo e ao meu colega de Doutorado Denílson, pela oportunidade que me foi oferecida de estudar na Universidade da Califórnia, em Los Angeles (UCLA), com os Professores George Tsebelis e Barbara Geddes, através do Consórcio Bilateral CAPES-FIPSE. Os cursos e as trocas de idéias com esses

professores foram fundamentais para melhorar sobremaneira meu enfoque de Ciência Política nesta tese.

O Professor Flávio Rezende, meu amigo desde a época do Colégio Salesiano, colaborou em várias fases da execução desta tese: inicialmente, fornecendo idéias importantes para a elaboração de seu projeto e depois com sugestões de grande alcance, que foram fundamentais para a efetivação do desenvolvimento do trabalho.

Sou grato ao Professor Ailton Rosal pela ajuda na manipulação do programa *e-views*, crucial para o tratamento estatístico desenvolvido nos capítulos sete e oito desta tese.

Agradeço pelo suporte financeiro fornecido pela CAPES, pela Universidade Católica e pela Secretaria da Fazenda de Pernambuco ao longo do período em que estive estudando na UCLA.

Finalmente, agradeço o apoio incondicional recebido de todos os membros de minha família: meus pais, Eda e Alexandre, meus irmãos, Rômulo e Fernando, minha esposa, Luciana e minhas filhas Eda e Raissa.

RESUMO

Analisar as influências das variáveis institucionais para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento em geral, e especificamente para o caso brasileiro, é o objetivo desta tese. Considerando as inúmeras possibilidades de escolha, existentes para se abordar a questão do crescimento econômico, optou-se, a exemplo de grande parte da literatura, por considerar que os fatores institucionais têm papel fundamental para explicar as diferenças entre as taxas de crescimento dos países, assim como das diferenças de comportamento dessas taxas ao longo do tempo. O funcionamento das instituições políticas e econômicas de um país tem condições de influenciar de forma positiva o surgimento de avanços tecnológicos e as políticas públicas em geral capazes de promover o crescimento. Determinar os aspectos institucionais de maior relevância é o ponto central da análise. A maior parte da literatura considera que o estabelecimento de instituições estáveis, que forneçam maiores níveis de segurança aos direitos de propriedade é o fator-chave para o crescimento, na medida em que cria condições favoráveis para novos investimentos e desenvolvimentos tecnológicos. Nesse sentido, essas boas instituições, ou a chamada boa governança, estariam associadas à manutenção da estabilidade política e econômica. Por outro lado, o crescimento econômico requer, em grande medida, que mudanças políticas e econômicas ocorram, para que sejam implementadas as reformas que o viabilizem. Neste ponto estabelece-se um impasse. Para tentar solucioná-lo, a ajuda empírica é muito importante. Foi o que fizemos nesta tese. Verificamos, que, a despeito da relevância das variáveis associadas com a boa governança, o crescimento econômico brasileiro, assim como de alguns países da América do Sul e do Leste Asiático, foi associado negativamente com o maior número de *veto players* (agentes com poder de veto). Desta forma, a menor capacidade de vetar mudanças políticas e econômicas estava associada com melhores taxas de crescimento, o que não significa que não deva haver estabilidade institucional, mas aponta que a capacidade de mudar o *status quo* é fundamental para criar condições de crescimento para os países em desenvolvimento.

Palavras – Chave: Crescimento Econômico. Instituições. Governança. Veto Players.

ABSTRACT

Analyze the main influences of the institutional variables for economic growth in developing countries in general, and specifically in the Brazilian Economy is the aim of this article. Considering the large number of ways to approach the issue of economic growth, one has opted, as large part of the literature does, to assume that institutional factors play a fundamental role to explain international differences among economic growth rates, as well as the differences in these rates in each country along the time. The functioning of political and economic institutions in a country is able to influence positively the development of technological changes and the public policies in general capable to promote growth. The main point of our analysis is to determine the institutional aspects more relevant. The majority of the literature considers that the establishment of stable institutions, providing better levels of security of property rights is the key-factor to growth, taking into account the creation of favorable conditions to new investments and technological developments. In this sense, these “good institutions”, or the so-called good governance, are closely related to the maintenance of the *status quo*, that is, the permanence of political and economic stabilities. On the other hand, economic growth requires, in a large way, that political and economic changes occur to allow reforms, to make it possible. In this point one has a dilemma. In order to try to solve it, the empirical help is very important. That was what we have done in the present work. We verify that, despite the relevance of variables associated with good governance, the Brazilian economic growth is related negatively with the large numbers of veto players (agents with power veto) and the same happened to South American and East Asian countries. Thus, the weaker capacity to veto political and economic changes were associated to better economic growth rates, which does not mean one must not have institutional stability, but points out that the capacity to change the *status quo* is fundamental to generate conditions to economic growth in developing countries.

Key-Words: Economic Growth. Institutions. Governance. Veto Players.

LISTA DE FIGURAS**PÁGINA**

Figura 1.1 – Relacionamento Entre Crescimento Econômico, Instituições Política e Econômicas.....	036
Figura 7.1 – Gráfico das Taxas de Crescimento Econômico Per Capita Para o Brasil 1975 – 2004.....	183
Figura 7.2 – Gráfico da Evolução da Variável CHECKS para o Brasil 1975 – 2004.....	185
Figura 7.3 – Gráfico da Evolução das Taxas de Crescimento Per Capita e da Variável CHECKS para o Brasil 1975 – 2004.....	186
Figura 7.4 – Gráfico da Evolução da Variável Fracionalização Total para o Brasil 1975 – 2004.....	188
Figura 7.5 – Gráfico da Evolução da Variável Fracionalização do Governo para o Brasil 1975 – 2004.....	188
Figura 7.6 – Gráfico da Evolução da Variável Fracionalização da Oposição para o Brasil 1975 – 2004.....	189
Figura 7.7 – Gráfico da Evolução das Taxas de Crescimento Econômico Per capita e das Variáveis CHECKS, INV, VPDROP1 Para Argentina, Brasil e Chile 1996-2004.....	195
Figura 7.8 – Gráfico da Evolução das Taxas de Crescimento Econômico Per capita e das Variáveis CHECKS, INV, VPDROP e H Para o Leste Asiático 1996-2004.....	198
Figura 7.9 – Gráfico da Evolução das Taxas de Crescimento Econômico Per Capita, Polarização Política e Mais Longo Mandato dos Veto Players (1975-2004).....	202
Figura 8.1 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e Insegurança Jurídica para Argentina, Brasil e Chile 1996-2004.	216

Figura 8.2 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e Eficácia Governamental para Argentina, Brasil e Chile para o período 1996-2004.....	217
Figura 8.3 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e Voz e Responsabilização (<i>Accountability</i>) para Argentina, Brasil e Chile para o período 1996-2004.....	217
Figura 8.4 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e Estabilidade Política para Argentina, Brasil e Chile para o período 1996-2004.....	218
Figura 8.5 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e Qualidade da Regulação para Argentina, Brasil e Chile para o período 1996-2004.....	218
Figura 8.6 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e Controle da Corrupção para Argentina, Brasil e Chile para o período 1996-2004.....	219
Figura 8.7 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e das Variáveis RL e GE para os Países do Mercosul no Período 1996-2004.....	224
Figura 8.8 – Gráfico da Evolução do Crescimento Econômico Per Capita e das Variáveis RQ, RL e INV para os Países do Mercosul e Leste Asiático no Período 1996-2004.....	229

LISTA DE TABELAS**PÁGINA**

Tabela 5.1 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – BRASIL.....	145
Tabela 5.2 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – CHILE.....	145
Tabela 5.3 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – ARGENTINA.....	145
Tabela 5.4 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – URUGUAI	146
Tabela 5.5 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – CORÉIA DO SUL.....	146
Tabela 5.6 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – TAIWAN.....	146
Tabela 5.7 - INTERESSE PELA POLÍTICA – BRASIL (1991).....	148
Tabela 5.8 - INTERESSE PELA POLÍTICA – BRASIL (1997).....	148
Tabela 5.9 - INTERESSE PELA POLÍTICA – CHILE (1996).....	149
Tabela 5.10 - INTERESSE PELA POLÍTICA – CHILE (2000).....	149
Tabela 5.11 - INTERESSE PELA POLÍTICA – CORÉIA DO SUL (1990-1996-2001)...	150
Tabela 5.12 - INTERESSE PELA POLÍTICA – ARGENTINA (1995-1999).....	151
Tabela 7.1 – Significância e Sinal da Variável CHECKS (1996-2004).....	192
Tabela 7.2 – Significância e Sinal das Variáveis Institucionais (1996-2004).....	194
Tabela 7.3 – Regressão para os Países do Leste Asiático (1996-2004).....	194

Tabela 7.4 – Regressão para os Países do Mercosul e Chile (1996-2004).....	196
Tabela 7.5 – Regressão para Argentina, Brasil e Chile (1996-2004).....	196
Tabela 7.6 – Regressão para o Brasil (1975-2004).....	198
Tabela 7.7 – Regressão para o Brasil (1975-2004) com AR(1).....	199
Tabela 7.8 – Significância e Sinal das Variáveis Institucionais para o Brasil (1975-2004).....	201
Tabela 7.9 – Regressão para Argentina, Brasil e Chile usando a Variável POLCON1 no lugar da Variável CHECKS.....	204
Tabela 7.10 – Regressão em 2 Estágios usando a Variável POLCON1 como Variável Instrumental para o Brasil (1975-2004).....	206
Tabela 7.11 – Regressão para o Brasil usando Método dos Momentos Generalizados.....	208
Tabela 7.12 – Teste White de Heterocedasticidade para o Mercosul e Chile (1996-2004).....	211
Tabela 8.1 – Regressão para a Argentina, Brasil e Chile (1996-2004).....	222
Tabela 8.2 – Regressão para o Mercosul e Chile (1996-2004).....	223
Tabela 8.3 – Regressão para os Países do Leste Asiático (1996-2004).....	226
Tabela 8.4 – Regressão para os Países do Mercosul e Leste Asiático (1996-2004)...	228
Tabela 8.5 – Significância e Sinal das Variáveis de Governança para Todos os casos (1996-2004).....	230
Tabela 8.6 – Correção das Variâncias e Erros-Padrão Consistentes de White para os Países do Mercosul e Leste Asiático (1996-2004)..	233

LISTA DE ABREVIATURAS

A – Abertura Comercial
 CC – Controle da Corrupção
 CHECKS – Número de Veto Players
 DPI – Database of Political Institutions
 FRACTOT – Fracionalização Total
 FRACGOV – Fracionalização do Governo
 FRACOP – Fracionalização da Oposição
 GE – Eficiência Governamental (*Government Effectiveness*)
 H – Nível de Capital Humano
 IDPART – Tempo de Existência dos Partidos Políticos
 INV – Percentual dos Investimentos no PIB
 LTVP – Mais Longo Mandato dos Veto Players
 POL – Maior Distância entre a Orientação dos Partidos do Governo
 POLCON – Variável Construída por Henisz para Representar as Restrições Políticas
 POLCON1 – Variável Construída por Henisz para Representar as Restrições Políticas, considerando os veto players do federalismo
 PS – Estabilidade Política
 RL – Regras da Lei (*Rule of Law*) ou Segurança Jurídica
 RQ – Qualidade da Regulação
 STVP – Mais Curto Mandato dos Veto Players
 TS – Tempo do Sistema Político
 VA – Voz e Responsabilização (*Voice and Accountability*)
 VPDROP – Percentual de Veto Players saindo do Governo, assumindo que o Senado Muda
 VPDROP1 – Percentual de Veto Players saindo do Governo, assumindo que o Senado não Muda
 Y – Taxa de Crescimento da Renda Per Capita
 Y75 – Taxa de Crescimento da Renda Per Capita para o Brasil (período 1975-2004)
 YMERC – Taxa de Crescimento da Renda Per Capita para os países do Mercosul e Chile
 YLA – Taxa de Crescimento da Renda Per Capita para os países do Leste Asiático

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
------------------------	-----------

CAPÍTULO 1 – O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO.

1.1 – As Instituições Como Causa Fundamental do Crescimento Econômico de Longo Prazo.....	35
1.2 – O Relacionamento entre as Instituições Políticas e Econômicas.....	41
1.3 – O Funcionamento das Instituições Políticas e Seus Impactos nas Instituições Econômicas.....	47

CAPÍTULO 2 – A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

2.1 – Governança: Definições e Relacionamento com as Instituições.....	56
2.2 – Governança e Crescimento Econômico.....	60
2.3 – Componentes da Governança.....	63
2.4 – Governança, Funcionamento das Instituições Políticas e Relação com Outras Variáveis.....	72

CAPÍTULO 3 – A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

3.1 – Variáveis Institucionais: Sistematização dos Principais Aspectos Relevantes....	78
3.2 – Variáveis Institucionais : Dados do Banco Mundial.....	83

CAPÍTULO 4 – A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

4.1 – Evidências Empíricas do Papel da Governança para o Crescimento Econômico.....	98
4.2 – Testes Empíricos Acerca dos Efeitos Dos Direitos de Propriedade e da Credibilidade do Governo para o Crescimento Econômico.....	99
4.3 – Investigações Empíricas a Respeito dos Efeitos da Corrupção e da..... Qualidade da Burocracia sobre o Crescimento Econômico	100
4.4 – Impactos das Variáveis Voz e Transparência e Democracia.....	102
4.5 – Indicadores de Governança : Como são Construídos.....	103
4.6 – Indicadores de Governança : Limitações e Perspectivas.....	109

CAPÍTULO 5 – A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – O CASO BRASILEIRO

5.1 – Escolha de Algumas Instituições Políticas Consideradas Importantes para o Caso Brasileiro.....	122
5.2 – Regras Eleitorais, Estrutura Partidária, Coalizões e Crescimento Econômico.....	123
5.3 – Relacionamento Executivo – Legislativo: Controles (<i>Checks and Balances</i>), Agentes com Poder de Veto (<i>Veto Players</i>) e Processos de Formulações de Políticas (<i>Policymaking Process</i>).....	127
5.4 – A Importância das Forças Eleitorais (<i>Constituencies</i>).....	143

CAPÍTULO 6 – A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO – O CASO BRASILEIRO

6.1 – Segurança dos Direitos de Propriedade, Credibilidade e Previsibilidade.....	154
6.2 – Segurança Jurídica (<i>Rule of Law</i>).....	160
6.3 – Qualidade da Regulação (<i>Regulatory Quality</i>).....	164
6.4 – Eficiência Governamental (<i>Government Effectiveness</i>) e Controle da Corrupção.....	166
6.5 – Voz e Responsabilização (<i>Voice and Accountability</i>).....	169

6.6 – Estabilidade Política (<i>Political Stability</i>).....	172
6.7 – Governança, Competição Política e Clientelismo.....	174
6.8 – Governança e Sistema Financeiro.....	179

CAPÍTULO 7 – A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO À LUZ DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DOS PAÍSES DO MERCOSUL E LESTE ASIÁTICO

7.1 – As Variáveis Institucionais e o Crescimento Econômico.....	183
7.2 – Análises Empíricas para Verificar a Relevância das Variáveis Institucionais para o Crescimento.....	190
7.2.1 – Resultados para os Países do Leste Asiático.....	193
7.2.2 – Resultados para os Países do Mercosul e Chile.....	195
7.2.3 – Resultados para Argentina, Brasil e Chile.....	196
7.2.4 – Resultados para o Brasil.....	198
7.3 – Análise da Robustez dos Resultados.....	203

CAPÍTULO 8 – A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO À LUZ DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DOS PAÍSES DO MERCOSUL E LESTE ASIÁTICO

8.1 – As Variáveis de Governança e o Crescimento Econômico.....	215
8.2 – Análises Empíricas para Verificar a Relevância das Variáveis de Governança para o Crescimento.....	219
8.2.1 – Resultados para Argentina, Brasil e Chile.....	221
8.2.2 – Resultados para o Mercosul e Chile.....	223
8.2.3 – Resultados para o Leste Asiático.....	224
8.2.4 – Resultados para países do Leste Asiático, Mercosul e Chile.....	228
8.3 – Análise da Robustez dos Resultados.....	232
CONCLUSÕES.....	237
REFERÊNCIAS.....	253

INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é desenvolver uma análise teórica e empírica que mostre a relação de uma série de variáveis institucionais com o processo de crescimento econômico nos países em desenvolvimento em geral, e no Brasil em particular.

Este tipo de análise não é mais privativo dos estudiosos da Ciência Econômica. Como alerta EVANS (2003), em relação às abordagens empreendidas para estudar os processos de crescimento econômico, sociólogos, cientistas políticos e historiadores não podem mais desculpar-se de não ter espaço teórico para expor suas idéias em virtude da predominância das teorias econômicas, nem os economistas interessados nas análises institucionais podem argumentar que a marginalização do tema dentro de sua disciplina os impediria de participar dos debates acerca da teoria do desenvolvimento.

O que observamos, no entanto, é que as complementaridades entre os estudos das diversas áreas ainda não ocorrem de forma satisfatória. A Ciência Econômica vem tratando as questões relacionadas ao desenvolvimento dos países desde a sua iniciação enquanto ciência, a partir, notadamente, da Economia Clássica Inglesa, mais precisamente, com as idéias de Adam Smith e David Ricardo. Já a partir desses trabalhos foi possível especificar a produtividade (nesse caso do fator trabalho) como fator determinante do maior nível de riqueza de alguns países frente a outros.

Na moderna teoria econômica, SOLOW (1956) explicou, através de seu modelo, que o principal determinante do crescimento econômico era o fator tecnológico, que em última instância seria capaz de aumentar a produtividade da economia, uma vez que os fatores tradicionais, capital físico e força de trabalho, teriam retornos marginais decrescentes. Mas, o que determinaria esses avanços tecnológicos? Para Solow, os avanços tecnológicos seriam exógenos, ou seja, não seriam determinados por fatores dentro do sistema econômico. As descobertas científicas podem, por exemplo, surgir por inspiração ou meras casualidades que acontecem com os cientistas. Como pouco podia ser afirmado a respeito dos avanços tecnológicos, que determinavam o crescimento econômico diferenciado dos países, a Ciência Econômica passou um longo período, em termos de desenvolvimento científico, sem tratar do tema.

Apenas no final dos anos 80, com os trabalhos de LUCAS (1988) e ROMER (1986, 1990), o estudo do crescimento econômico ganhou nova motivação, uma vez que esses estudos, que deram origem à chamada teoria do crescimento endógeno, ou nova teoria do crescimento, procuravam explicar os avanços tecnológicos e estabeleceram que os mesmos são determinados por fatores dentro do sistema econômico, ou seja, são endógenos.

Muitos fatores foram apresentados, em diversos modelos, como endógenos e responsáveis pelo crescimento, dentre eles, destacou-se o capital humano, que, através da qualificação profissional e da interação entre trabalhadores com melhores níveis educacionais, ou seja, com as externalidades criadas, promovia com maior facilidade o avanço de novas tecnologias.

Os avanços tecnológicos também surgiram como fator explicativo do crescimento a partir da possibilidade de os empresários serem capazes de obter maiores lucros através desses avanços, ou seja, é preciso que os investidores sejam capazes de arriscar seus recursos em busca de novas tecnologias achando que serão recompensados por realizar esses investimentos.

Para que os empresários façam os investimentos necessários aos avanços de novas tecnologias é preciso que haja concorrência imperfeita, isto é, os investidores devem saber que são capazes de influenciar no preço dos produtos, de forma a receber o retorno pelos investimentos realizados.

Também é importante o papel das economias de escala, ou seja, grande parte dos mercados associados com produtos de incorporação tecnológica concede aos competidores a possibilidade de obter retornos proporcionalmente maiores à medida que a produção do bem aumenta.

A maior produção dos setores tecnológicos também faz com que quanto mais se produza, mais se aprenda nesse processo produtivo e se avance no conhecimento e aprimoramento de tecnologias, o que é conhecido como *Learning-By-Doing* (aprender fazendo), idéia desenvolvida por ARROW (1962).

Muitos outros modelos de crescimento endógeno, apresentando outras variáveis e idéias, foram desenvolvidos. Alguns deles começaram a destacar o papel das instituições, ou seja, das regras que delimitam o funcionamento do sistema econômico. HALL e JONES (1999), por exemplo, acham que o principal fator determinante das diferenças nas taxas de crescimento dos países é o que eles chamam de infra-estrutura social, que nada mais é senão o conjunto de instituições políticas, econômicas e sociais que fazem com que pessoas e empresas se dediquem às atividades produtivas e se afastem das alternativas que os desviam dessas atividades, em detrimento do lazer ou de atividades criadoras de rendas improdutivas, como as obtidas através de favores e corrupção governamental, por exemplo.

No entanto, a questão que não é respondida, em termos econômicos, é: como conseguir obter essas instituições promotoras do trabalho, do investimento, e, conseqüentemente, da criação e uso dos avanços tecnológicos, levando os países a crescer?

Autores como ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005) apresentam uma explicação importante de como as instituições podem ser consideradas o principal fator determinante do crescimento.

O argumento tem como base o conceito de que as instituições, enquanto regras que determinam o funcionamento dos sistemas econômicos e políticos, podem favorecer o aumento da produtividade e da produção dos países, na medida em que facilitam o surgimento de novos investimentos e a criação de novas idéias, fatores fundamentais para alavancar o processo de crescimento econômico.

Os autores concluem que as instituições políticas no presente determinam o funcionamento das instituições econômicas no presente e a distribuição dos recursos no futuro. Essa distribuição de recursos será responsável pelo que os autores chamam de poder

de facto, que representa a correlação de forças capaz de fazer mudanças nas instituições econômicas.

Da mesma forma, o chamado poder *de jure*, considerado pelos autores como aquele que é concedido pelos mecanismos institucionais, como as regras constitucionais, por exemplo, também apresenta condições de alterar as instituições econômicas.

O que ainda fica faltando nessa análise é como essas modificações no poder político (*de jure e de facto*) podem ocorrer, ou seja, quais são os mecanismos capazes de alterar as instituições políticas e/ou a distribuição de recursos, para, alterando as instituições econômicas, promover o crescimento.

Se concluirmos, portanto, que a importância das instituições para o crescimento é uma realidade para os países em geral e para os países em desenvolvimento em particular, ficamos com a questão crucial: que tipos de instituições seriam mais eficientes para facilitar melhores níveis de performance econômica?

De uma forma genérica, existe grande sentido na colocação de ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), de que diferentes escolhas de instituições econômicas são fruto dos conflitos sociais, isto é, as instituições econômicas surgem a partir dos resultados que emergem desses conflitos, de tal forma que, se os interesses dos grupos associados de forma direta às políticas que conduzem ao crescimento forem os vitoriosos do conflito, as instituições econômicas estabelecidas serão favoráveis ao processo.

Em caso contrário, ou seja, se os interesses dos grupos não associados com as políticas de crescimento prevalecerem, as instituições econômicas decorrentes irão beneficiar estes interesses e não favorecerão o processo de crescimento.

Na realidade, temos duas possibilidades para analisar: na primeira, os detentores do poder político não irão abrir mão deste poder e favorecer a implementação de mudanças nas

instituições econômicas, mesmo sabendo que estas estariam sendo alteradas na direção de favorecer o crescimento do país como um todo, simplesmente porque esses ganhos de eficiência representariam perdas políticas e econômicas na sua parcela de distribuição na sociedade, diminuindo sua capacidade de extrair renda do sistema econômico, através da utilização do poder político em benefício próprio.

Na segunda situação, os detentores do poder político têm interesse em implementar mudanças nas instituições políticas e econômicas no sentido de promover o crescimento, mas enfrentam dificuldades impostas pelos mecanismos de checagem (*checks and balances*) e podem terminar não obtendo êxito na execução das reformas necessárias para incentivar o crescimento.

No primeiro caso, os detentores do poder político teriam de ser capazes de vetar as reformas institucionais que levariam às políticas pró-crescimento. No segundo caso, os detentores do poder político teriam de ser capazes de superar as ações dos agentes com poder de veto (*veto players*) para conseguir pôr em prática reformas institucionais que levariam às políticas pró-crescimento.

Fica claro que reformas institucionais, que favoreçam ou dificultem o processo de crescimento, serão implementadas em função do menor número de agentes com poder de veto (*veto players*) e da menor diferença entre as posições desses agentes em relação às reformas propostas. Como não se sabe, a priori, se as reformas e as políticas propostas irão ajudar ou prejudicar o processo de crescimento, não é possível estabelecer uma relação entre o número de agentes com poder de veto (e as diferenças entre suas preferências) e o nível de crescimento econômico, como reconhece TSEBELIS (2002).

Na mesma linha do trabalho de TSEBELIS (2002), COX e MAcCUBBINS (2001) e TOMMASI et al (2006) analisam a importância dos agentes políticos para a implementação de políticas públicas. No primeiro trabalho, os autores consideram que para modificar o *status quo* é preciso que haja *decisiveness*, ou seja, a capacidade para superar as barreiras impostas pelos agentes com poder de veto, e para manter a execução dessas políticas é preciso que haja *resoluteness*, isto é, a capacidade de ter menor grau de oposições sistemáticas, impostas por agentes com poder de veto, às políticas que foram colocadas para substituir o status quo anterior.

No segundo trabalho, os autores concluem que é fundamental a existência de cooperação política para levar às políticas públicas efetivas e que favoreçam o crescimento econômico. Essa cooperação, que representa algo muito semelhante à menor ação dos agentes com poder de veto, será mais provável se algumas condições forem observadas, como mostraremos ao longo deste trabalho.

A questão fundamental a ser respondida será: considerando que as instituições importam para o crescimento, que tipo de instituições serão mais favoráveis, aquelas que criam maiores níveis de *decisiveness e resoluteness*, como colocam COX e MAcCUBBINS (2001), facilitando as mudanças no *status quo* e mantendo políticas pró-crescimento, e na mesma linha, instituições com menor número de *veto players* e com menor distância entre suas preferências, conforme TSEBELIS (2002), que facilitam a realização dos acordos intertemporais, como apontam TOMMASI et al. (2006), ou por outro lado, o oposto de tudo isto, ou seja, instituições com fortes sistemas de *checks and balances* , nas quais as mudanças de *status quo* sejam mais difíceis ?

Para responder essa questão, de forma mais geral, para os países em desenvolvimento, e para o caso Brasileiro, em particular, a presente tese está dividida em oito capítulos, além desta introdução e das conclusões finais.

Nos quatro primeiros, estabelecemos os principais desenvolvimentos teóricos e empíricos realizados para analisar o papel das instituições e da Governança no processo de crescimento econômico dos países. Observe-se que a inclusão das variáveis de Governança se deve não apenas à associação teórica, cada vez mais freqüente dessas variáveis com as questões institucionais, mas também por que do ponto de vista da disponibilidade de dados, existem fontes importantes que podem ser utilizadas para estudos empíricos.

Nos quatro capítulos finais, aproveitando a base teórica e empírica analisada nos quatro capítulos iniciais, faremos discussões correlatas para analisar o caso Brasileiro, considerando também os dados dos países em desenvolvimento.

No plano teórico, os capítulos 5 e 6 procuram interligar os avanços obtidos pelas ciências econômicas e políticas para explicar as influências dos fatores institucionais e de Governança para o crescimento dos países em desenvolvimento em geral, com destaque para a análise do caso Brasileiro.

Também faremos análises empíricas nos capítulos 7 e 8, através de estudos estatísticos que privilegiam as análises de regressão, utilizando os dados institucionais do *Database of Political Institutions* – DPI do Banco Mundial e de Governança do *Governance Matters IV*, também fornecidos pelo Banco Mundial.

No capítulo 7, faremos a verificação da relação dos aspectos institucionais selecionados e considerados mais importantes com o processo de crescimento econômico no Brasil e em uma série de países em desenvolvimento da América do Sul e do Leste Asiático, notadamente os aspectos relacionados aos agentes com poder de veto (veto

players) e suas implicações para, facilitando ou não o processo de mudanças em relação ao *status quo*, favorecer ou prejudicar o crescimento dos países considerados, com particular atenção ao caso Brasileiro.

No capítulo 8, procuraremos fazer basicamente a mesma discussão do capítulo 7, ou seja, discutiremos a importância das variáveis de Governança para o crescimento econômico dos países selecionados. Nesse caso, no entanto, não faremos uma análise do caso Brasileiro, de forma isolada, por conta da disponibilidade de dados apenas para o período 1996-2004, que é considerado muito curto, uma vez que gera apenas 5 observações bianuais. Considerações finais encerram o trabalho.

CAPÍTULO 1

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO

O crescimento econômico, ao longo do tempo, tem sido um dos temas mais estudados nas ciências sociais. Também é um dos principais objetivos perseguidos pelas sociedades, uma vez que o aumento do nível de produção permite que todos melhorem. Infelizmente, nem sempre isto ocorre, visto que muitas vezes os benefícios são assimetricamente distribuídos.

Desta forma, estudos mais amplos e extremamente correlacionados, abordando questões como desenvolvimento, seus impactos sociais e distribuição de renda também fizeram parte de grandes projetos de pesquisa e intensos debates.

É particularmente significativa a diferença entre as performances econômicas dos países, sendo, desta forma, bastante difícil explicar como um país como os Estados Unidos produz em uma semana o que leva um ano, aproximadamente, para ser produzido em um país como a Nigéria, como começam comentando em seu artigo HALL e JONES (1999). Como salienta LUCAS (1988), quando se começa a pensar a respeito desses fatos, é difícil pensar em outra coisa.

Por outro lado, há muito tempo a Economia Política vem tendo o tema do crescimento econômico como ponto fundamental, como alerta NETTO (2002) : “ a Economia Política nasceu com a pretensão de ajudar o crescimento econômico das nações. Suas origens mais recuadas mostram com clareza a preocupação constante sobre a pobreza e a opulência das nações. É o caso, por exemplo do espanhol Luiz Ortiz (1558), do italiano Antonio Serra (1613), do francês Antoine de Montchrétien, autor do primeiro *Tratado de Economia Política* (1615), dos mercantilistas ingleses Thomas Mun (1621), Gerald de Malynes (1601) e Edward Misselden (1622), e dos cameralistas germânicos , particularmente Johann Joachim Becher (1668) e Joseph R. Von Sonnenfels (1763).

Todos eles cuidaram , explicitamente, de “receitas” (controle, estímulo, regulação) que levariam os estados à opulência”.

Estas “receitas”, as quais se refere NETTO (2002), trazem para nossa discussão algumas questões-chave : 1) por que os desempenhos econômicos dos países são tão diferentes, com alguns conseguindo crescer a taxas tão elevadas e outros simplesmente experimentam taxas medíocres, quando não negativas? 2) por que os governos destes últimos países não adotam as mesmas políticas que levaram os países do primeiro grupo a crescer de forma tão expressiva? e 3) Caso isto não seja possível, por que alguns países tem condições de adotar modelos de sucesso e outros não?

Como se sabe, a chamada nova teoria do crescimento econômico, desenvolvida a partir dos trabalhos de ROMER (1986,1990) e LUCAS (1988) destacou de forma seminal os papéis da tecnologia e da educação como os principais fatores determinantes do crescimento, apontando, portanto, tais fatores como principal resposta à primeira pergunta colocada acima.

Contrariamente ao modelo neoclássico de SOLOW (1956), no entanto, os novos modelos, da também chamada teoria endógena do crescimento, não consideram o progresso tecnológico como algo exógeno, ou seja, determinado por fatores alheios aos modelos, mas buscam explicar os determinantes deste progresso tecnológico.

Teoricamente, muitas foram as idéias desenvolvidas, que enfatizaram, além dos aspectos já mencionados (tecnologia e educação), vários outros: a importância do comércio exterior, os investimentos, o papel das instituições políticas e econômicas na geração de atividades produtivas, os gastos governamentais e a estabilidade macroeconômica, dentre outros diversos fatores, apontados como determinantes importantes do crescimento econômico.

Diante da existência de uma grande quantidade de fatores, apontados na literatura, como responsáveis pelo crescimento econômico, alguns autores têm se preocupado em tentar sistematizar suas influências na tentativa de explicar o fenômeno.

Nesta direção, RODRIK (2003d), resume em dois conjuntos de fatores : as dotações de fatores (incluídos neste conjunto, capital físico, capital humano e força de trabalho) e a produtividade, determinados endogenamente.

Associados a esses conjuntos de fatores, e relacionados entre si, estão o comércio exterior e as instituições, considerados parcialmente endógenos (são parcialmente determinados dentro do sistema econômico, tendo, no entanto, também condições exógenas) bem como aspectos geográficos, exógenos ao sistema econômico.

Os aspectos institucionais têm importância fundamental sobre os fatores apontados acima, principalmente os aspectos institucionais que dizem respeito à participação do Estado enquanto empreendedor de políticas públicas que possam desenvolver os fatores determinantes do crescimento ou criar condições favoráveis para que esses fatores sejam desenvolvidos.

Pelo lado empreendedor, podemos citar políticas públicas que incentivem avanços nas áreas de educação (colaborando para a formação de capital humano) e tecnologia. Enquanto facilitador, podemos citar políticas públicas que favoreçam um ambiente propício para estimular o trabalho e o investimento privado, no que HALL e JONES (1999) chamam de infraestrutura.

Por instituições, iremos seguir a ideia simplificadora de PRZEWORSKI (2004) de que as mesmas significam regras (previamente anunciadas ou aprendidas indutivamente), as quais as pessoas esperam que sejam seguidas por sanções (centralizadas ou descentralizadas) em casos de desvios.

Em nosso estudo, as instituições políticas e econômicas serão consideradas como variáveis a ser analisadas, ou seja, como as regras que administram as relações políticas e econômicas podem melhorar a performance dos países. Na realidade, nossa discussão neste capítulo tratará de algumas das questões fundamentais acerca da importância do papel desempenhado pelas instituições para o crescimento econômico.

Corroborando o que foi dito, o economista Pérsio Arida, por exemplo, ao ser entrevistado para o livro *Conversas com Economistas Brasileiros*, BIDERMAN, COZAC e REGO (1997, p. 333) a respeito de qual seria sua concepção com relação ao desenvolvimento econômico, afirmou:

“A questão é, antes de mais nada, institucional. Ou seja, qual é o quadro institucional e legal que dá mais confiança aos agentes para acumular riqueza? É esta a questão - chave. Refiro-me à remoção de entraves à liberdade de ação e contratação, à capacidade de criar mercados e à supressão das ameaças ao amealhamento de riqueza. Diminuir custos de transação também parece-me crucial. É uma visão muito mais restritiva do que o usual e certamente mais atenta ao quadro institucional e legal do que a maioria dos economistas gostaria.”

Neste sentido, este capítulo apresenta as seguintes seções: na próxima, apresentaremos a problemática que discute se as instituições são, em última análise, a causa fundamental do processo de crescimento econômico. Na segunda seção, analisaremos a relação entre as instituições políticas e econômicas com maiores detalhes; na terceira e última seção abordaremos o funcionamento das instituições políticas e seus reflexos sobre as instituições econômicas e os efeitos sobre a performance econômica, notadamente sobre a taxa de crescimento econômico.

1.1 – As Instituições como Causa Fundamental do Crescimento Econômico de Longo Prazo.

Para delimitar de forma clara nosso objeto de análise é fundamental explicar que o estudo das instituições como fator importante para o processo de crescimento é atualmente alvo de pesquisas em várias frentes. A primeira delas – que será objeto deste capítulo – procura apresentar as instituições como causa fundamental do crescimento, e mais importante, ainda, busca explicar como as instituições poderiam influenciar no crescimento, ou seja, que tipos de instituições seriam as mais adequadas (para determinados países ou para todos) e por que seriam mais eficientes do que outras.

Um desdobramento importante, principalmente na área das políticas públicas, como destaca o programa desenvolvido pelo Banco Mundial, enfatiza os aspectos relacionados a *Governance* e será alvo de análise do próximo capítulo.

Em relação à discussão proposta neste capítulo, é importante tentarmos sistematizar as interações entre as instituições políticas e econômicas e algumas outras variáveis, como descritas em ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), que de alguma forma nos permita tentar responder às três questões elencadas anteriormente e nos possibilite buscar o desenvolvimento de uma análise para o caso brasileiro, objetivo final desta tese. O esquema abaixo simplifica as interações entre variáveis econômicas e políticas. Iremos explicar o digrama abaixo, logo em seguida:

Figura 1.1 – Relacionamento Entre Crescimento Econômico, Instituições Políticas e Econômicas



Podemos observar que as instituições políticas no tempo t (presente) influenciam o chamado *de jure* poder político também no tempo t , ou seja, o poder que vem com a capacidade de alterar a legislação, mudando normas legais, e é influenciado pelos moldes das instituições políticas. A distribuição de recursos no tempo t influencia o chamado poder

de facto que é o poder associado, não às normas legais, mas sim à capacidade de, por ter mais recursos, poder influenciar na tomada de decisões.

Esses dois tipos de poder, por sua vez, irão influenciar as instituições econômicas no tempo t e as instituições políticas no tempo $t+1$ (futuro). Para finalizar a lógica do esquema é preciso considerar que as instituições econômicas no tempo t influenciam a performance econômica no tempo t e a distribuição de recursos no tempo $t+1$. Desta forma, para sabermos como poderão ser alteradas as variáveis do sistema, é necessário conhecer como podem ser alterados os comportamentos das instituições políticas e da distribuição de recursos no presente.

Em outras palavras, se o poder *de jure* depende do comportamento das instituições políticas e o poder *de facto* depende da distribuição de recursos e esses dois tipos de poder determinarão o comportamento das instituições econômicas, influenciando a performance econômica, fica claro que as variáveis políticas determinarão, em última análise, o desempenho econômico diferenciado entre os países.

Para tentar estabelecer um exemplo, podemos pensar que uma redução nos gastos públicos poderia representar uma série de mudanças nas instituições econômicas capazes de alterar a performance econômica atual e a distribuição de recursos no futuro.

Para essa redução nos gastos públicos ocorrer, ou seja, para que ocorra essa modificação nas instituições econômicas, será necessário que ocorram modificações no poder político, isto é, no poder *de jure*, através de alterações nas instituições políticas e/ou alterações no poder *de facto*, através de modificações na distribuição de recursos.

Se, por algum motivo as modificações no poder *de jure* acontecerem, ou seja, ocorrerem mudanças institucionais, como por exemplo, descreve REZENDE (2004) e PERSSON e TABELLINI (2005), elas serão capazes de alterar as instituições econômicas

no presente (em nosso exemplo, a redução dos gastos públicos) e as instituições políticas no futuro, criando, portanto, condições para sustentar um processo de crescimento ao longo do tempo.

As mudanças institucionais abordadas pelos autores mencionados no parágrafo anterior cobrem um vasto leque de aspectos institucionais que podem influenciar o nível dos gastos públicos, desde as regras eleitorais, que influenciam a competição política, até o regime vigente (presidencialismo ou parlamentarismo), passando pela análise dos agentes com poder de veto (*veto players*). Vamos discutir grande parte desses fatores institucionais quando formos analisar quais desses fatores mais influenciam o processo de crescimento econômico.

A questão do controle dos gastos públicos tem recebido grande atenção por parte dos analistas do caso brasileiro no momento atual, segundo alguns autores, e.g. RODRIK, HAUSMANN e VELASCO (2004), a falta de poupança seria o principal fator limitador do crescimento, de tal forma que, quando o financiamento externo se faz presente, a economia cresce, quando ele cessa, a economia entra em estagnação. Seria necessário, portanto, uma redução dos gastos públicos para diminuir esta dependência do financiamento externo.

Resumindo, temos que nos defrontar com algumas questões relacionadas ao papel das instituições políticas e econômicas como causa fundamental do processo de crescimento e que seriam adicionadas, portanto, às nossas três perguntas iniciais :

A) Seriam as variáveis institucionais causadoras do processo de crescimento ou a ordem de causalidade poderia ser invertida, ou seja, o crescimento é que fortaleceria e traria qualidade às instituições?

B) As variáveis institucionais seriam preponderantes na influência que exercem sobre as demais variáveis (condições geográficas, comércio exterior, formação de capital humano, desenvolvimento tecnológico)?

Estas questões são, do ponto de vista teórico, muito difíceis de serem respondidas. É provável, e neste sentido tem se encaminhado a literatura recente, que as respostas possam surgir de análises empíricas. Isto, no entanto, será objeto de discussão no capítulo 3.

Para exemplificar o que dizemos, podemos mencionar SACHS (2003) que considera que as variáveis geográficas e relacionadas à integração via comércio exterior seriam mais importantes ou GLAESER et al. (2004) que apresentam conclusões ainda mais reticentes ao considerarem que os países em desenvolvimento que mais cresceram foram aqueles governados por regimes autoritários, portanto, com instituições políticas frágeis, mas que através de políticas econômicas adequadas, notadamente investimentos em capital físico e humano, lograram atingir extraordinários índices de crescimento e depois aprofundaram suas reformas institucionais.

Em linha totalmente oposta, RODRIK (2003a,b,c), por outro lado, aponta as instituições como mais importantes do que as condições geográficas e o próprio papel desempenhado pelo comércio exterior, também muito citado na literatura, e chega a considerar que para a manutenção de um processo sustentável de crescimento econômico é fundamental que as instituições sejam bastante sólidas, ou seja, que estas não seriam necessárias para apenas desencadear um início no processo de crescimento.

Também nesta direção, ACEMOGLU et al. (2002) coloca que, ao contrário de diversos autores que enfatizam a importância da estabilidade das variáveis macroeconômicas, tais como taxas de inflação baixas, déficits públicos sob controle e taxas de câmbio com pouca volatilidade, instituições fortes são de maior relevância, uma vez que

estabelecem limites para as elites exercerem seu poder; criam estímulos para os investimentos privados, favorecendo os direitos de propriedade; dificultam a difusão da corrupção e diminuem a instabilidade política.

É importante considerar que existem abordagens, como a de MORLEY (2004), que tentam mostrar uma estreita relação entre os aspectos associados ao bom funcionamento institucional (garantia dos direitos de propriedade) e os ligados ao bom funcionamento dos sistemas financeiros (garantia de que nenhum investidor terá informações privilegiadas), assim como desses dois com o processo de financiamento das inovações necessárias para o crescimento econômico.

Como também aponta FUKUYAMA (1999), ressaltando que na nova economia, por exemplo, a confiança nas garantias dos direitos de propriedade favorece os gastos em desenvolvimento de novas pesquisas tecnológicas e reduz os gastos com monitoramento dos funcionários para que estes não se apropriem e até mesmo negociem os resultados obtidos nas pesquisas. Esse monitoramento pode, inclusive, se estender aos concorrentes e fornecedores das empresas.

Para finalizar nossas questões introdutórias é importante apresentar uma última, e talvez, mais difícil, pergunta :

C) que tipo de instituições (supondo, obviamente, que as mesmas são de fundamental importância para explicar o processo de crescimento) seriam mais eficientes para facilitar melhores níveis de performance econômica? A resposta será objeto de análise da próxima seção.

1.2 – O Relacionamento entre as instituições Políticas e Econômicas

Vimos na seção anterior como as instituições políticas influenciam as instituições econômicas, determinando a performance econômica dos países. Nesta seção, discutiremos que tipos de instituições políticas são capazes de influenciar as instituições econômicas de forma a encorajar o crescimento econômico.

É bastante enfatizado na literatura, como apontam ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005) que as instituições econômicas que encorajam o crescimento de um país emergem quando as instituições políticas alocam poder para os grupos com interesses em :

- 1) Reforçar de uma forma ampla os direitos de propriedade
- 2) Criar limitações efetivas para os detentores do poder
- 3) Fazer com que haja relativamente poucos rendimentos possíveis de ser capturados pelos detentores do poder

Esses grupos de poder devem, portanto, através das instituições políticas, criar uma estrutura de incentivos econômicos que facilitem e estimulem a acumulação de fatores, a inovação e a eficiência na alocação de recursos. Países que lograrem êxito na criação desta

estrutura de incentivos irão prosperar. Caso contrário, o insucesso será iminente, como no caso da ex-União Soviética, em que a ausência de instituições prejudicou sobremaneira a exploração dos ganhos do comércio e a eficiente alocação dos recursos.

Uma pergunta subjacente ao raciocínio apresentado seria: por que os grupos detentores do poder político não o usam para aumentar a produção, fazendo uso de políticas que levem à eficiência econômica? Uma resposta poderia basear-se no fato de que esses grupos de poder teriam compromissos inerentes ao seu poder político, ou seja, teriam de usar este poder para atingir seus melhores interesses, que, muitas vezes não são os interesses relacionados com o melhor desempenho econômico do país como um todo, nem tampouco com a melhoria do nível de eficiência do sistema.

Neste ponto, é importante tentarmos ampliar a análise, adicionando uma discussão acerca das razões que fazem com que os grupos de poder criem diferentes instituições políticas para influenciar as instituições econômicas.

Um primeiro aspecto está relacionado ao chamado Teorema Político de Coase e é baseado na lógica econômica de que os custos sociais e benefícios das diferentes instituições econômicas são pesados, ou seja, são ponderados, comparados, avaliados, um com o outro, para determinar quais serão as instituições a prevalecer.

Nesta linha de análise, quando diferentes partidos, no sentido político e econômico, podem negociar sem custos, eles são capazes de barganhar entre si para internalizar potenciais externalidades. Este primeiro aspecto pode ser considerado a visão da eficiência, isto é, das instituições econômicas eficientes que se estabelecem através do jogo institucional político. Desta forma, em alguns casos, este jogo conduz às instituições econômicas eficientes e em outros não.

Uma segunda argumentação é a de que as instituições políticas conduzem a diferentes tipos de instituições econômicas porque as sociedades, ou mais especificamente suas lideranças, diferem quanto ao que consideram como sendo bom para suas populações. Esta idéia está associada, obviamente, à ideologia das elites dirigentes, sendo por este motivo, também conhecida como uma visão ideológica.

Como terceira alternativa de explicação das diferentes escolhas das instituições econômicas por parte dos agentes políticos, podemos citar a chamada visão accidental, ou seja, a idéia de que acidentes de caráter histórico ou natural têm maior influência na determinação dos tipos de instituições econômicas prevalecentes, em detrimento dos demais fatores, inclusive da influência das instituições políticas.

Por último e talvez de forma mais importante, uma vez que é defendida por influentes trabalhos recentes, como, por exemplo, ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), existe a argumentação de que diferentes escolhas de instituições econômicas são fruto dos conflitos sociais, isto é, as instituições econômicas surgem a partir dos resultados que emergem desses conflitos, de tal forma que, se os interesses dos grupos associados de forma direta às políticas que conduzem ao crescimento forem os vitoriosos do conflito, as instituições econômicas estabelecidas serão favoráveis ao processo.

Em caso contrário, ou seja, se os interesses dos grupos não associados com as políticas de crescimento prevalecerem, as instituições econômicas decorrentes irão beneficiar estes interesses e não favorecerão o processo de crescimento.

Nesse sentido também podem ser citados os trabalhos de BARDHAN (1989,2001) e HOFF e STIGLITZ (2001) que consideram aspectos relacionados aos conflitos distributivos e poder dentro das instituições, ao analisar as posições dos agentes que detêm

o controle dentro das mesmas e que são contrários aos processos de mudança, mesmo sabendo que estas trarão melhores resultados, apenas para manter seu *status quo*.

Sendo assim, seria uma estratégia duvidosa impor uma série de regras formais sem, simultaneamente, remodelar a distribuição de poder que estabelece prioridades nos arranjos institucionais.

Outro questionamento de vital importância diz respeito às fontes de ineficiência das instituições econômicas que prevalecem após as influências determinantes do poder político e das instituições políticas.

O primeiro ponto levantado na literatura coloca a incapacidade de firmar compromisso, por parte das elites detentoras do poder político, de forma a garantir os direitos de propriedade relativos aos investimentos produtivos que seriam realizados por outros grupos econômicos, com interesses distintos dos seus. Isto decorre, é claro, do monopólio do poder político por parte destas elites e seu compromisso evidente com seus interesses.

É importante ressaltar que o estabelecimento de uma maior crença nos investidores de que as políticas econômicas e a legislação em geral não irão desrespeitar contratos pré-estabelecidos é fundamental, ou seja, a segurança das instituições é vital. Nesse sentido, KNACK e KEEFER (1997) mostram que as políticas econômicas dos governos em que suas instituições conseguem criar maior confiança na sociedade tendem a ser mais eficazes, uma vez que suas políticas macroeconômicas teriam mais credibilidade junto aos agentes econômicos.

O segundo ponto aborda o fato de que mudanças nas instituições econômicas que possam trazer perdas políticas, a despeito de seus efeitos econômicos positivos, serão evitadas. O mesmo pode ser argumentado quando as perdas são econômicas e não políticas.

Em suma, os detentores do poder político não irão abrir mão deste poder e favorecer a implementação de mudanças nas instituições econômicas, mesmo sabendo que estas estariam mudando na direção de favorecer o crescimento do país como um todo, simplesmente porque esses ganhos de eficiência representariam perdas políticas e econômicas na sua parcela de distribuição na sociedade, diminuindo sua capacidade de extrair renda do sistema econômico através da utilização do poder político em benefício próprio.

Diante do exposto, alguns pontos podem ser elencados no sentido de facilitar a viabilidade de mudanças nas instituições econômicas, diante do jogo existente nas instituições políticas:

A) Se houver limitações ao uso do poder político é óbvio que seus detentores terão maior dificuldade em se opor às mudanças nas instituições econômicas que beneficiariam o crescimento.

B) Instituições econômicas que protejam os direitos da maioria são mais prováveis de existir quando o poder político estiver concentrado em um grupo relativamente mais amplo, contendo aqueles que têm acesso às maiores oportunidades de investimento.

C) Instituições econômicas eficientes são mais prováveis de existir quando existem apenas recursos limitados a ser explorados pelos detentores do poder.

D) Reformas institucionais que não ameacem os grupos mais fortes política e economicamente são mais prováveis de obter sucesso. O mesmo pode ser dito a respeito de reformas institucionais que possam fortalecer oposições vigorosas ou até mesmo desestabilizar a situação política.

Neste sentido, RODRIK (2003c) alerta que as reformas institucionais serão mais bem sucedidas quando implementadas em economias onde os setores produtivos tiverem um baixo nível de empreendedorismo, uma vez que instituições mais eficientes ajudarão na melhoria das atividades destes setores, ao passo que não surtirão os efeitos desejados quando esses mesmos setores tiverem aversão ao custo das mudanças.

Ainda em relação às instituições, e de forma bastante semelhante à exposta, destaca RODRIK (2003d) :

A) boas instituições podem ser adquiridas mas, freqüentemente, isto requer experimentação, disposição para sair da ortodoxia e atenção às condições locais.

B) o crescimento econômico não requer profundas e extensivas reformas.

C) sustentar o crescimento econômico em altos níveis (muitas vezes enfrentando circunstâncias adversas) requer instituições mais fortes do que para gerar processos de aceleração no crescimento.

1.3 – O Funcionamento das Instituições Políticas e seus impactos nas Instituições Econômicas.

Vale ressaltar que as alterações nas instituições políticas, mencionadas acima, podem ocorrer de forma a ser explicada de diversas formas. TSEBELIS (2002) , por

exemplo, apresenta um importante paradigma de análise, baseado na idéia de que as instituições funcionam de forma a alterar as condições atuais dependendo de quantos e quais são os atores com poder de veto (*veto players*), assim como a distância entre suas preferências.

Em outro recente trabalho, TOMMASI et. al. (2006) incorporam um paradigma de análise no qual as características das políticas públicas efetivas , que influenciam o nível da performance econômica dos países, dependem das transações políticas intertemporais entre os atores políticos. Em uma abordagem microanalítica, eles endogenizam e explicam as estruturas de governança.

Nesse estudo, eles partem para explicar as características desejáveis das políticas públicas (estabilidade, ao contrário da volatilidade; adaptabilidade ou flexibilidade, ao invés da rigidez, a coordenação e coerência na implementação, entre outras) como o resultado das transações efetuadas no “jogo” político.

A primeira conclusão fundamental é que a cooperação política, levando às políticas públicas efetivas e que favorecem o crescimento econômico, é mais provável se: 1) os resultados positivos ou ganhos pela não cooperação são baixos; 2) o número de atores políticos é pequeno; 3) esses atores têm ligações intertemporais fortes; 4) existem boas técnicas de delegação (uma burocracia eficiente, por exemplo); 5) as ações políticas são largamente observáveis; 6) existem boas técnicas de coação para que os acordos intertemporais sejam honrados (um judiciário independente, por exemplo) e finalmente 7) as trocas políticas têm lugar em arenas onde as propriedades 2-6 tendem a ser satisfeitas.

A segunda conclusão fundamental é que, caso não haja cooperação, ou seja, quando as forças políticas têm uma capacidade limitada de auto-coagir acordos cooperativos,

regras políticas rígidas (não reagentes ao ambiente econômico) serão escolhidas se o conflito de interesses for grande comparado com a volatilidade do ambiente econômico.

Desta forma, quando há uma baixa capacidade de forçar trocas políticas intertemporais, dependendo da extensão do conflito distributivo em relação à natureza da volatilidade econômica, podemos observar acordos políticos altamente voláteis ou políticas altamente inflexíveis.

O modelo pode ser utilizado para tentar explicar as características das políticas públicas efetivas em qualquer país, desde que sejam feitas as considerações pertinentes a cada caso, da mesma forma como ocorre no trabalho de TSEBELIS (2002).

Outro ponto importante é que as políticas consideradas podem relacionar-se com qualquer variável explicativa do crescimento. Tomemos, por exemplo, o comércio exterior : pode-se mostrar que as boas características das políticas públicas nessa área (como estabilidade e adaptabilidade) podem explicar porque uma mesma política funciona em alguns países e não funciona em outros, como observa RODRIK (1995).

Nessa linha de raciocínio, EVANS (2002), não concordando com o que denomina de *Institutional Monocropping* (Monocultura Institucional), ou seja, a imposição de idéias baseadas nas instituições anglo-americanas como norteadoras do padrão a ser seguido pelas instituições dos países em desenvolvimento, cuja aplicabilidade é presumidamente capaz de transcender culturas e circunstâncias, recorre ao conceito de SEN (1999) de *Capability approach*.

A idéia de SEN (1999) é que a discussão pública e a troca de experiências devem ser a ênfase utilizada para construir as instituições nesses países. EVANS (2002) pondera, portanto, que se os arranjos institucionais moldam os incentivos utilizados para desenvolver

idéias e tornam-se, portanto, fundamentais para a determinação da taxa de crescimento de um país. Este ponto é de vital importância para a discussão do processo de crescimento nos países em desenvolvimento.

Evans ressalta que um exemplo nessa direção pode ser o que conhecemos por orçamento participativo, que vem sendo implementado em diversas cidades brasileiras e menciona o caso de Porto Alegre, juntamente com o de Kerala, na Índia.

Outra análise institucional semelhante à feita por TSEBELIS (2002) e TOMMASI et al (2006) é feita por COX e MACCUBBINS (2001); eles trabalham com os conceitos de *Decisiveness* e *Resoluteness* para, respectivamente, mostrar que o sistema político é capaz de modificar o *status quo*, referente a alguma política pública, e manter essa nova política pública, que substituiu o *status quo* vigente anteriormente.

Na análise dos aspectos institucionais temos, portanto, algumas linhas de pensamento: aqueles que consideram os controles institucionais exercidos sobre o governo, no que ficou conhecido como os mecanismos de checagem institucional ou *checks and balances*, como fundamental, normalmente acham que quanto mais eficazes esses mecanismos, maior o nível de segurança dos direitos de propriedade e melhor para o processo de crescimento econômico. Neste sentido, podemos citar os trabalhos de ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2001,2005), por exemplo.

Ainda dentro do grupo que considera importante os mecanismos de *checks and balances*, temos aqueles autores que consideram, no entanto, que esses mecanismos limitadores da ação governamental têm menor importância do que o papel que o Estado deve desempenhar enquanto coordenador do processo econômico e capaz de corrigir as falhas desse processo. Nessa linha podemos citar o trabalho de BARDHAM (2005).

HANSON (2006) inclusive mostra que para os países em desenvolvimento esse papel de coordenador exercido pelo Estado é mais importante do que os mecanismos de *checks and balances*, ao passo que para os países desenvolvidos esses mecanismos são mais importantes.

Existe uma outra linha de argumentação, a exemplo do já mencionado trabalho de GLAESER et al. (2004), que considera que os investimentos em capital humano seriam o principal fator determinante do crescimento, inclusive por que seriam os investimentos em capital humano o principal fator determinante pela formação de boas instituições.

Podemos encontrar, ainda, trabalhos, como o de RAJAN e ZINGALES (2006) que, de certa forma, tentam conciliar as duas linhas de argumentação expostas acima. Nesse trabalho, a idéia principal é que a dotação de fatores da economia determina o crescimento econômico dos países.

Se existe uma dotação de fatores em que o capital humano pertence a uma pequena parcela da população, não adianta apenas a existência de boas instituições, por que o crescimento não irá ocorrer. É preciso que as boas instituições sejam utilizadas para fazer com que as forças políticas sejam capazes de mudar as dotações de fatores no sentido de permitir que os investimentos em capital humano se distribuam pela economia.

A lógica do argumento é que apenas os setores mais educados da população desejam um ambiente de competição, que seria capaz de levar a economia a atingir maiores índices de crescimento. As reformas no sentido de gerar um ambiente mais competitivo e, portanto, mais favorável ao crescimento, somente irão ocorrer quando a conjugação de forças políticas for capaz de promovê-las.

Por outro lado, reformas para melhorar o nível educacional deverão ser apoiadas pelos empresários e pelos setores de menor nível educacional. Reformas gerais, isto é, educacionais e de competitividade, precisarão ter o apoio de mais de um segmento da sociedade para ocorrer. A questão mais importante é saber quais são as forças eleitorais que irão apoiar as reformas.

Voltaremos a esse ponto mais adiante, inclusive porque existem dados interessantes que podem ser utilizados para analisar essa argumentação, disponíveis no *World Values Survey* (2006).

CAPÍTULO 2

A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Da mesma forma como tem sido enfatizado o papel das instituições para o processo de crescimento econômico dos países, especialmente os em desenvolvimento, a Governança, mais especificamente aquilo que vem sendo destacado como boa Governança, também tem sido apontada como fundamental para explicar o sucesso econômico de alguns países e o fraco desempenho de outros.

Para o desenvolvimento deste capítulo é importante abordar três questões cruciais:

- 1) o que vem a ser Governança?
- 2) qual a relação entre os conceitos de Governança e instituições?
- 3) o que poderia ser considerada boa Governança?

As questões acima serão discutidas nas seções seguintes, mas é interessante observar a respeito, que a importância da boa governança para o crescimento tem abordado outros aspectos relevantes, como a relação entre as instituições e o capital social, sendo este, como se sabe, um conceito que guarda bastante proximidade com a temática institucional relacionada ao estudo da governança, ou da qualidade do governo.

É importante ressaltar que o estudo da governança, como fator fundamental para o crescimento econômico dos países, tem dois aspectos que não podem deixar de ser considerados, uma vez que agrupam fortes análises na literatura.

Na realidade, de acordo com autores e grupos de pesquisa que vêm se dedicando ao estudo da governança, como destaca KEEFER (2004), esses dois aspectos são, no momento, as duas principais frentes de pesquisa no estudo do tema. Vamos, portanto, sintetizá-los, a seguir:

1) Trabalhos como os de NORTH (1981,1990) foram particularmente importantes para, sistematicamente, associar as características dos países, tais como segurança dos direitos de propriedade, diretamente aos seus níveis de prosperidade. Isso destacou a importância dos efeitos das ações governamentais, não relacionadas diretamente à política econômica, para o desenvolvimento.

2) Outro ponto importante é como os grupos de interesse podem influenciar no processo de desenvolvimento. Nessa direção, OLSON (1997) analisou como atores políticos ou econômicos agindo em interesse próprio podem conduzir a políticas prejudiciais para a sociedade como um todo, inclusive com danos para o processo de crescimento econômico.

Consideramos, no entanto, que isto não ocorre em todos os casos, evidentemente, uma vez que nos Estados Unidos ou na Alemanha, por exemplo, os efeitos dos grupos de interesse não são tão negativos para a sociedade como nos países africanos.

É razoável pensar, então, quais devem ser as condições que os governos devem ter para empreender políticas que beneficiem o interesse público e promovam o desenvolvimento nos países mais pobres. Ou sendo ainda mais específico: quais as medidas que podem ser tomadas pelos governos, e/ou quais os mecanismos institucionais que devem ser adotados, para fazer com que o interesse público prevaleça, diante de possíveis interesses de grupos privados contrários?

E ainda: como incentivar grupos de interesse, ainda que poderosos, desde que os mesmos tenham interesses que estejam de acordo com os interesses da maioria, ou de acordo com o interesse público?

Os dois pontos levantados acima são os de maior concentração dos debates na literatura da governança, porém existem outros que também merecem ser considerados. A

idéia de que o estado pode se tornar um *rent-seeking*, desenvolvida por BUCHANAN et al. (1980) tem como fundamento o princípio de que o estado pode querer utilizar-se de seu poder coercitivo para aumentar seus benefícios, tornando-se um estado cada vez maior.

EVANS (1989, 1995) Considerando a idéia de autonomia inserida e capacidade do estado (*embedded autonomy*) destaca o papel dos agentes políticos como base para o desenvolvimento, ao comparar suas atuações no Brasil, Japão e Zaire, concluindo que a evidência comparada sugere que a eficácia do estado desenvolvimentista depende de uma burocracia meritocrática, com um grande senso de identidade corporativa, e uma série de ligações institucionais com as elites privadas.

Essas evidências, contudo, poderiam ser mais persuasivas se os agentes políticos nos diferentes países tivessem de ser confrontados com, aproximadamente, as mesmas regras eleitorais e limites institucionais às suas ações.

Vale também mencionar que o estudo da governança como fator determinante do crescimento, dado sua abrangência, incorpora análises sobre muitas outras variáveis cruciais para esse processo, influenciando fortemente fatores como tecnologia, comércio exterior, capital humano, entre outros.

As principais discussões propostas neste capítulo estão apresentadas acima, e para desenvolvê-las as seguintes seções darão continuidade a este capítulo : na seção 2.1, será analisada a relação entre instituições e governança, bem como suas principais definições; a seção 2.2 apresentará os fundamentos teóricos que destacam o papel da governança para o crescimento; a seção 2.3 mostra as principais componentes da governança, assim como o relacionamento entre elas e na seção 2.4 será discutida a relação entre as componentes da governança e o processo de crescimento, inclusive associando a importância da chamada

boa governança com fatores apontados na literatura como fundamentais para o crescimento, como capital humano, tecnologia e capital social.

2.1 Governança : Definições e Relacionamento com as Instituições

A relação entre governança e instituições tem merecido destaque em vários estudos. Essa relação é particularmente importante porque, como observa DUNCAN (2003), se as instituições são as regras que determinam como as pessoas se comportam, elas então devem prover os meios (formas de incentivos para favorecer o cumprimento e sanções para o caso de descumprimento) que conduzam as pessoas a se comportarem de acordo com essas regras.

Se todas as instituições estão tendo performances efetivamente boas, as pessoas estarão se comportando de forma apropriada, no que diz respeito a todas as regras da sociedade. Boa governança e instituições apropriadas seriam, portanto, a mesma coisa.

A governança assegura que uma série de instituições apropriadas está presente, quer na esfera pública, quer na privada.

Em relação aos fatores institucionais ligados a Governança, é necessário buscar a própria definição de forma mais ampla, como faz KEEFER (2004), para quem a Governança está associada a dois conjuntos de fatores.

O primeiro conjunto está ligado às reações de resposta perante os cidadãos e a capacidade de provê-los com certos serviços básicos como segurança aos direitos de

propriedade, e mais genericamente, com regras da legislação, ou segurança jurídica (*rule of law*).

O segundo está associado às instituições e processos do governo que forneçam aos tomadores de decisões governamentais incentivos para gerar respostas eficientes para as demandas dos cidadãos e estão relacionados com as medidas de democracia, voz da sociedade nesse tipo de situação, e transparência (*accountability*).

Note-se que o primeiro conjunto representa resultados, isto é, corrupção e ineficiência burocrática são indicadores diretos da falta de resposta adequada às demandas sociais, e somente indicadores indiretos da falta de incentivos governamentais para que essas respostas adequadas sejam fornecidas. Por outro lado, o segundo conjunto representa conceitos ligados à causalidade e, portanto, é mais importante.

Outro ponto importante a ser ressaltado é a existência de duas correntes que se apresentam com idéias relativas ao processo de aprimoramento da Governança : a primeira, coloca que se há falhas no aparato estatal, dando margem ao surgimento de corrupção, por exemplo, reformas na administração pública, tais como, intensificações de auditorias e ações do ministério público, ou reformas no gerenciamento financeiro do estado, podem ser implementadas no sentido de tentar corrigir os problemas.

Por outro lado, a segunda corrente considera que se as falhas estão mais enraizadas nos incentivos dos atores políticos, as reformas terão de ser mais estruturais, não significando, evidentemente, que não possam e devam ser realizadas.

Essa linha de pesquisa associada à Governança, tem utilizado sistematicamente o estudo de dados fornecidos pelo Banco Mundial para apontar, através de seus trabalhos, alternativas de políticas para o crescimento, enfatizando o fortalecimento dos instrumentos institucionais que favoreceriam o investimento internacional, através de uma maior

confiança no respeito aos direitos de propriedade e na correta execução das regras da lei (*rule of law*).

Um outro aspecto importante a observar é que a definição de governança pode ser por demais abrangente. KAUFMMANN, KRAY e MASTRUZZI (2004), do Banco Mundial, por exemplo, sendo responsáveis pelo fornecimento dos indicadores de maior utilização para mensurar a governança, a definem como as tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida em um país . Sendo mais específico, observaremos que esta definição inclui :

(1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e trocados

(2) a capacidade do governo de formular efetivamente e implementar políticas eficientes

(3) o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles

É necessário, portanto, ter cuidado com a abrangência da definição de Governança, porque como salienta KEEFER (2004) se o estudo da governança se estende para todas as questões relacionadas a como grupos de pessoas são governados, então existem poucos campos de atuação da ciência política e da economia política que não estejam no domínio de estudo da governança. Isto nos leva a um ponto que será discutido mais adiante : o fato de que algumas componentes da governança importam mais que outras.

Outro ponto importante em não se adotar uma definição muito ampla para governança é não incorrer em tautologias, do tipo :

1) o que é necessário para o crescimento econômico? Boa governança. E o que é importante para a boa governança? Aquilo que promove o crescimento.

2) Governança é um conceito multifacetado que incorpora todos os aspectos do exercício da autoridade, através dos quais as instituições formais e informais gerenciam as dotações de recursos de um estado.

A qualidade da governança é, desta forma, determinada pelo impacto deste exercício de poder na qualidade de vida dos cidadãos. Chegamos à tautologia : o que é necessário para uma boa qualidade de vida dos cidadãos? Qualidade na governança. O que é necessário para a qualidade da governança? aquilo que promova a qualidade de vida.

Podemos, considerar, no entanto, que a grande abrangência do conceito de governança não impede que se coloquem limites – ainda que arbitrários – para trabalhar com a governança enquanto variável importante para o desenvolvimento dos países. Tampouco é de grande importância a questão do rótulo “governança”, como afirma KEEFER (2004). O mais importante é focar nas componentes consideradas mais importantes da governança, como, aliás, é a proposta deste trabalho.

2.2 Governança e Crescimento Econômico

Ao analisar a importância da governança (ou da boa governança) para o processo de crescimento econômico é importante observar que há componentes da governança como a segurança dos direitos de propriedade que são consideradas extremamente significantes, comparáveis às políticas macroeconômicas.

A participação social e a transparência (*voice e accountability*), por outro lado, têm sua significância representada indiretamente, através de suas influências nos processos de tomadas de decisões governamentais ou na segurança dos direitos de propriedade.

Um ponto fundamental no estudo da governança e de sua contribuição para o crescimento é verificar que existem evidências mostrando algumas componentes tendo importância bem maior que outras.

Por exemplo, a segurança dos direitos de propriedade e a credibilidade dos governos aparecem como principal componente da chamada boa governança, contribuindo de forma expressiva para o crescimento econômico dos países, especialmente os países em desenvolvimento, onde esta segurança dos direitos de propriedade e a credibilidade dos governos são cruciais para receber novos investimentos e favorecer o desenvolvimento nacional.

Problemas de causalidade, principalmente associados à omissão de variáveis políticas, que provavelmente influenciam variáveis como eficiência burocrática e corrupção, tornam nebulosa a significância de outras variáveis. Também pode ser destacado que variáveis como representatividade e transparência (*voice e accountability*), ou democracia, por exemplo, apesar de receber grande atenção em muitos estudos, são

variáveis que têm sofrido com a falta de precisão empírica e teórica, o que dificulta suas interpretações.

Esta análise inicial nos permite concluir que :

A) existem componentes da governança mais importantes que outras

B) é mais importante considerar as componentes da governança do que buscar conceitos agregados para sua definição

C) é preciso analisar as inter-relações entre as variáveis contidas no conceito de governança, procurando aprofundar o conhecimento dos determinantes da chamada boa Governança.

Um outro aspecto relevante é o fato de que muitos avanços foram obtidos através dos estudos que buscaram identificar as condições políticas e sociais que levam a melhores níveis de segurança dos direitos de propriedade, mais representatividade (participação, voz da sociedade) e transparência, ou burocracias mais honestas e eficientes. No entanto, muito ainda precisa ser explicado.

Segundo KEEFER (2004), a literatura sobre Governança tem ficado isolada dos avanços feitos na economia política a respeito de suas principais componentes, como descrito no parágrafo anterior. Uma literatura crescente, fora do que normalmente é objeto do estudo da governança, descreve os efeitos da informação dos eleitores e das instituições políticas sobre os incentivos políticos para buscar rendimentos por parte dos agentes

econômicos. Esta literatura, segundo ele, contudo, precisa ser integrada aos estudos sobre Governança.

Como vimos, aspectos institucionais ligados à Governança e mudanças institucionais podem favorecer o crescimento de diversas maneiras. Para considerar algumas variáveis associadas à boa Governança, podemos observar os dados disponibilizados no Banco Mundial, através do *World Business Environment Survey* (WBES). Relacionaremos, abaixo, algumas destas variáveis, para dar uma idéia do que está contido nos dados do WBES :

- 1) Corrupção
- 2) Violação dos direitos autorais/patentes
- 3) Honestidade das Cortes
- 4) Qualidade da Educação
- 5) Proteção aos direitos de propriedade
- 6) Disponibilidade de leis e regulações
- 7) As empresas são ouvidas pelo governo quanto às decisões governamentais
- 8) Limitações na infra-estrutura
- 9) Instabilidade Política
- 10) Atrasos e dificuldades no processo de importações
- 11) Problemas com taxas e regulações
- 12) Problemas com financiamento

- 13) Qualidade do Banco Central
- 14) Problemas com a taxa de câmbio
- 15) Inflação

Pode-se tentar agrupar as componentes da governança em quatro grupos : o primeiro relacionado à segurança dos direitos de propriedade; o segundo, ligado às condições de previsibilidade e credibilidade dos governos; o terceiro, associado à eficiência e honestidade das burocracias, e o quarto, abordando a transparência (*accountability*) e participação social (*voice*) social nos processos econômico-políticos. Analisaremos, buscando sintetizar os principais aspectos, cada um deles, a seguir, na próxima seção.

2.3 Componentes da Governança

Segurança dos Direitos de Propriedade

Podemos raciocinar a respeito da importância da segurança dos direitos de propriedade para o desenvolvimento econômico dos países de uma forma simples : o crescimento econômico é uma condição necessária para o desenvolvimento, apesar de não ser suficiente, como mostra EASTERLY (2003) para o caso do Paquistão. Para o crescimento econômico ocorrer é necessário que investimentos sejam realizados. Estes, por sua vez, requerem por parte dos investidores, garantias de que seus ativos não serão confiscados pelos governos dos países.

Como explica KEEFER (2004) , a relação entre segurança dos direitos de propriedade e crescimento tem gerado certos mal-entendidos, notadamente quando : 1) algumas vezes as confusões são de definição e 2) outras vezes as confusões são geradas pelos efeitos das variáveis institucionais que poderiam explicar os direitos de propriedade e o crescimento econômico.

O primeiro mal-entendido, relativo às confusões sobre definições, acontece quando se confunde a alocação dos direitos de propriedade com a segurança dos direitos de propriedade. O estudo da Governança só se preocupa com a segurança dos direitos de propriedade, não com suas alocações. Desta forma, discussões sobre planejamento central, transições de antigos regimes comunistas para democracias capitalistas ou custos e benefícios das privatizações, não são objeto do estudo da governança.

Neste sentido, a argumentação de PRZEWORSKI e LIMONGI (1993) de que países que se iniciam em regimes democráticos, criam maior insegurança em relação aos direitos de propriedade, porque pode haver pressões por parte dos grupos de menor renda por ativos pertencentes aos grupos mais ricos da sociedade, está incorrendo na confusão mencionada acima, ou seja, não é a democracia em si que está gerando a insegurança dos direitos de propriedade, mas a transição democrática.

Na mesma direção, o argumento de RODRIK et al. (2002), segundo o qual, não se pode dizer que os direitos de propriedade sejam fundamentais para o crescimento, uma vez que a China não apresenta bons indicadores neste quesito, também estaria confundindo a segurança dos direitos de propriedade com a alocação dos mesmos.

A relação entre o nível dos impostos e a segurança dos direitos de propriedade também pode acrescentar uma análise interessante às discussões sobre a confusão feita

entre alocação e segurança dos direitos de propriedade : o que importa não é o nível dos impostos cobrados por um país, mas sim a volatilidade e arbitrariedade das mudanças ocorridas nos países.

Neste sentido, por exemplo, países com elevada carga tributária, como Austrália, Estados Unidos, Alemanha e Suécia, entre outros, têm alto nível de segurança de direitos de propriedade, ao passo que países com baixo nível de tributação, apresentam precariedade no que se refere ao nível de segurança dos direitos de propriedade.

A segunda confusão mencionada diz respeito a questões de causalidade, ou seja, que o próprio crescimento econômico seria causador de maiores níveis de segurança dos direitos de propriedade, ou ainda que ambas as variáveis, isto é, tanto a segurança dos direitos de propriedade, como o crescimento econômico, poderia ser causada por uma terceira variável explicativa, não contemplada na análise.

ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2001) realizaram testes econométricos mostrando que países mais ricos tinham instituições mais protetoras dos direitos de propriedade. No entanto, vale a pena refletir : por que, teoricamente, países mais ricos deveriam ter instituições que protegessem mais os direitos de propriedade do que países mais pobres? Seria por que os países mais ricos seriam capazes de arcar com os custos de instituições protetoras dos direitos de propriedade e os países pobres, não?

Não parece ser o caso, uma vez que os custos de manter instituições protetoras dos direitos de propriedade não são normalmente caros. Até mesmo um sistema judicial elaborado e eficiente não nos parece ser particularmente caro dentro do Orçamento Público.

Outro argumento seria o de que as pessoas nos países mais ricos estariam mais dispostas a manter instituições protetoras dos direitos de propriedade do que as pessoas nos países mais pobres, uma vez que as pessoas mais pobres aceitariam com maior facilidade correr riscos em relação ao futuro, com expropriações dos direitos de propriedade no presente, exatamente por sua carência no momento atual.

Este argumento, entretanto, pode ser confrontado com o fato, bastante comum, de que pessoas pobres abdicam de vantagens no presente para investir no futuro de seus filhos, através da educação.

Pode-se também argumentar como KNACK e KEEFER (1997) que países pobres têm maior desigualdade na distribuição de renda e, conseqüentemente, maior volatilidade nas políticas e tendências à expropriação.

No entanto, é reconhecido na literatura, desde a célebre curva de Kuznets, que a relação entre distribuição e nível de renda apresenta-se como um U invertido, ou seja, a concentração de renda é menor tanto nos países de baixa, como de alta renda e maior nos níveis médios de renda.

Desta forma, esse tipo de relação não poderia gerar uma correlação espúria entre crescimento e segurança dos direitos de propriedade, a menos que se admita que os países que crescem a baixas taxas fossem os mais ricos e os que crescessem a taxas elevadas fossem os mais pobres, o que não encontra comprovação empírica.

Outro caminho no sentido de argumentar que o crescimento econômico cria um maior nível de segurança dos direitos de propriedade poderia ser o de considerar que, à medida que os países vão ficando mais prósperos, seus ativos vão ficando mais valiosos

e, conseqüentemente, seus proprietários têm interesse cada vez maior em proteger esses ativos, agora mais valorizados. Novamente, entretanto, é preciso não dar margem para confusões: o estudo da governança diz respeito à segurança dos direitos de propriedade de ativos valiosos para seus detentores.

De acordo com o exposto, podemos observar que dificilmente a relação inversa de causalidade entre crescimento e segurança dos direitos de propriedade, isto é, no sentido do crescimento criando maior segurança dos direitos de propriedade, poderá apresentar problemas para o estudo da importância da governança para o processo de crescimento.

No entanto, outras variáveis, normalmente omitidas da maioria das análises, podem estar influenciando de forma espúria a relação, através das influências exercidas nas duas variáveis ao mesmo tempo : crescimento e segurança dos direitos de propriedade. Variáveis como polarização social, instabilidade política e ausência de mecanismos de *checks and balances* nas condições políticas, podem ajudar a explicar tanto os baixos níveis de crescimento, como a insegurança dos direitos de propriedade.

Contudo, para essas variáveis criarem problemas de causalidade, seus canais de interferência teriam de ser outros e não através da segurança dos direitos de propriedade. Este não parece ser o caso, uma vez que instabilidade política e polarização social, por exemplo, normalmente atuam negativamente sobre a segurança dos direitos de propriedade, prejudicando o crescimento econômico, como mostram ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2001) e KEEFER e KNACK (2002).

Desta forma, fica claro que o relacionamento causal entre direitos de propriedade e crescimento é no sentido de que maiores níveis de segurança dos direitos de

propriedade geram maiores níveis de crescimento econômico. O nível de segurança dos direitos de propriedade, por sua vez, é influenciado diretamente por variáveis políticas como polarização social e instabilidade política.

Credibilidade e Previsibilidade

A credibilidade de um governo é fundamental para que os investidores tenham confiança em depositar seus investimentos em um país, ou seja, governos que tomem medidas de política econômica de forma a não preservar a segurança dos direitos de propriedade não terão facilidade para atrair novos investimentos. Essa é uma idéia mais ampla, ainda que relacionada à variável segurança dos direitos de propriedade, isto é, governos com credibilidade são aqueles que criam confiança por parte dos investidores de que seus direitos de propriedade serão garantidos.

É preciso, no entanto, não confundir credibilidade com previsibilidade. Governos com credibilidade podem tomar medidas imprevisíveis como meio de sobrevivência, ou seja, por extrema e imperiosa necessidade. É evidente que tais medidas irão afetar a credibilidade do país, porém não de forma tão acentuada, como mostra, AIZENMAN (1995), por exemplo.

A credibilidade (ou sua falta), por outro lado, não está associada com a sobrevivência, ou preservação, mas sim com as mudanças feitas pelos governos em suas políticas, de forma a obter benefícios em detrimento dos interesses dos investidores. Algumas vezes, no entanto, torna-se até certo ponto difícil diferenciar uma situação de

falta de credibilidade com imprevisibilidade, como, por exemplo, a desvalorização de ativos feita pelo governo da Argentina em 2005.

Eficiência Burocrática e Honestidade

Existem alguns pontos importantes a se considerar quando analisamos a importância da eficiência e honestidade da burocracia para o processo de crescimento.

Primeiro, desde Max Weber, é ressaltado que burocracias eficientes são importantes para o desenvolvimento de uma nação. EVANS (1995) chega a argumentar que diferenças de performance e associações entre a burocracia e grupos de interesse seriam determinantes para os diferentes resultados econômicos obtidos pelos países, ao discutir os casos do Brasil, Zaire e Japão.

Apesar de ser reconhecido que países pobres têm burocracias mais corruptas e ineficientes é menos evidente o relacionamento entre burocracias honestas e eficientes e altos níveis de crescimento.

Desde trabalhos mais antigos como os de LEFF (1964) até os mais recentes como o de GOLDSMITH (2004), podemos encontrar idéias de que em alguns casos, burocracias com baixo nível de honestidade, dispostas a aceitar suborno em troca de favorecimentos a interesses privados, podem favorecer o crescimento exatamente porque as políticas econômicas dos países podem ser ineficientes e os grupos que estão subornando a burocracia seriam os de maior nível de eficiência, capazes de criar maiores condições para o crescimento econômico dos países, na medida em que se desenvolvem.

Outro ponto importante é verificar que a burocracia dos países tem fortes ligações com os agentes políticos. Desta forma, é necessário observar até que ponto a burocracia está sendo influenciada pelas variáveis políticas e até que ponto vai seu grau de independência.

Voz e Transparência (*Voice and Accountability*)

Normalmente, é reconhecido na literatura a respeito da governança que sociedades nas quais os cidadãos têm melhores condições de expressar suas opiniões (voice) tendem a efetivar políticas que levem com maior frequência a um estado de bem-estar social superior relativamente às sociedades nas quais a participação social é mais difícil.

O que parece ser particularmente relevante é como as instituições políticas podem facilitar a participação social, fazendo com que os cidadãos possam expressar suas opiniões, ou seja, ter mais voz diante das políticas públicas implementadas pelo estado.

A literatura sobre governança tem explorado basicamente os tipos de regime, como as instituições políticas podem aumentar a transparência e a voz da sociedade (voice and accountability) e a dicotomia entre regimes autoritários e democráticos.

É usual considerar que regimes democráticos são mais propensos a criar condições favoráveis a uma maior transparência na administração de políticas públicas e participação da sociedade, tendo esta mais condições de expressar seus anseios.

Desta forma, se a sociedade tem mais voz e a transparência é maior na gestão pública (voice and accountability) e esses são importantes fatores para a boa governança e esta é crucial para promover o desenvolvimento, então fica claro que regimes democráticos favorecem o desenvolvimento.

Apesar da lógica exposta acima, a literatura relacionada à questão é, em sua maioria, empírica e pouco elucidativa. Em um trabalho bastante influente sobre o tema, PRWZEWORSKI et Al. (2000) analisam os argumentos mais comuns apresentados na literatura e realizam testes empíricos para melhor discutir tais argumentos, ao mesmo tempo que ampliam o espectro de análise, apresentando novas variáveis.

Eles partem da idéia básica levantada pela maioria da literatura de que as democracias são mais eficientes em garantir os direitos de propriedade. Observam que não são apresentadas justificativas convincentes para o porquê deste fato, ou seja, não há justificativas para explicar por que os regimes democráticos criam mecanismos de decisão favorecendo a segurança dos direitos de propriedade e os regimes ditatoriais não conseguem fazê-lo.

Na realidade, os autores partem do princípio de que a maioria da literatura não considera aspectos fundamentais do processo democrático, tais como o funcionamento das instituições eleitorais e a interação entre os grupos de interesse. Não estaria, sendo considerado, por exemplo, que a democracia leva à condução de políticas direcionadas pelo eleitor médio (median voter), o que levaria a uma maior insegurança dos direitos de propriedade, ao invés de reforçá-los.

2.4 Governança, Funcionamento das Instituições Políticas e Relação com outras Variáveis

Como fontes da boa governança podemos identificar, de acordo com a literatura, duas grandes linhas de pesquisa:

1) análises da estrutura das instituições políticas e de seus mecanismos de competição, incluindo a informação dos eleitores, a credibilidade dos concorrentes políticos e os efeitos das bases de sustentação intrapartidária, relacionados às decisões governamentais mais amplas de alocação de recursos fiscais e estendendo-se também à corrupção.

2) análises sobre as condições sobre as quais os países exibem maior segurança dos direitos de propriedade.

Em relação ao primeiro item, a agenda é bastante extensa, incluindo, por exemplo, em relação à corrupção, respostas a um questionamento básico : quais são as variáveis políticas que determinam maiores índices de corrupção? Para responder a questão, precisamos considerar:

A) o presidencialismo ou o parlamentarismo tende a favorecer a corrupção? PERSSON e TABELLINI (2005), por exemplo, mostram que o presidencialismo, teoricamente,

tende a gerar menos corrupção e extração de renda, uma vez que no presidencialismo o governo (poder executivo) é normalmente mais forte e menos passível de ser vítima de extrações de renda por parte dos agentes políticos . Os dados compilados pelos autores, no entanto, não confirmaram essa idéia e o presidencialismo, talvez até mesmo pela grande força do executivo, apresentou maiores índices de corrupção.

B) aspectos associados aos regimes também têm de ser considerados, como, por exemplo, quem prepara o orçamento? Quais são os poderes de fazer emendas por parte dos poderes legislativo e executivo?

C) o sistema eleitoral proporcional ou o não-proporcional favorece à corrupção? PERSSON e TABELLINI (2005) mostram que o sistema majoritário, favorecendo maiores níveis de *accountability* , diminui a incidência de corrupção.

D) grandes ou pequenos distritos favorecem à corrupção? PERSSON e TABELLINI (2005) apontam para pequenos distritos favorecendo a corrupção, uma vez que as barreiras para entrar em distritos menores são maiores.

É particularmente relevante, ainda em relação à primeira linha de pesquisa, a questão do nível de informação dos eleitores, como os mesmos estão divididos ideologicamente e a credibilidade das promessas políticas.

Vamos começar a discutir as questões elencadas acima, partindo da análise do que KEEFER (2002) aborda como “clientelismo”. Segundo ele, o clientelismo prevalece quando os políticos podem fazer promessas pré-eleitorais críveis apenas para pequenos grupos da população e se dissipa quando as promessas são críveis para a grande maioria da população.

Na falta de bases para a credibilidade institucionalizada, (como partidos políticos com longa existência, com plataformas políticas bem identificadas) os políticos podem fazer promessas críveis apenas para uma pequena fração da população, levando os gastos públicos para setores personalizados, gerando, desta forma, ineficiência e não permitindo que os mesmos sejam canalizados para a geração de bens públicos, servindo à maioria da população, de forma eficiente.

Para se ter uma idéia, em 1997, nos 12 países parlamentaristas mais ricos os gastos com educação foram cerca de 70% maiores do que nos 12 países parlamentaristas mais pobres, que, por sua vez, gastam no mesmo nível de 14 nações não-democráticas. Isto pode ser explicado pelo fato de que os investimentos em áreas de benefício mais geral são desviados para as áreas mais específicas, pertencentes exatamente àqueles pequenos grupos de interesses cujos eleitores acreditaram nas promessas pré-eleitorais.

Outros aspectos políticos importantes podem ser apresentados. Esses aspectos estão relacionados à forma, como nas democracias, os eleitores, ao não acreditarem nas propostas dos políticos, criam condições favoráveis para que os mesmos necessitem do apoio dos grupos de interesse, que por sua vez, só acreditarão nessas propostas porque sabem que os políticos precisam ter seu apoio nas eleições presentes e futuras.

Quando os regimes democráticos são sucessores de ditaduras, as probabilidades de surgimento do clientelismo aumentam, ao passo que nas democracias com longo histórico de competição política entre grupos relativamente coerentes e conseqüentemente tendo alternativas políticas com credibilidade, o clientelismo é muito mais difícil de ocorrer.

Em relação ao segundo item, que diz respeito à segurança dos direitos de propriedade e as variáveis políticas, podemos mencionar :

A) a polarização social e a desigualdade na distribuição de renda podem, através da instabilidade política que geram, prejudicar o nível de segurança dos direitos de propriedade dos países.

B) Ligações pessoais em redes de corrupção podem criar situações em que as recompensas vislumbradas pelos agentes políticos sejam recompensadoras frente aos custos de se desviar dos *checks and balances* institucionais

C) os *checks and balances* institucionais, mencionados acima, como forma de garantir a segurança dos direitos de propriedade, podem ser barrados por *veto players*, ou seja, agentes com poder de veto, que podem assegurar os direitos de propriedade apenas para os “clientes”.

A relação entre o capital social, os fatores institucionais e a segurança dos direitos de propriedade, também pode mostrar ambigüidade: se por um lado, a confiança, que caracteriza o capital social, pode fazer com que os investidores se sintam mais seguros, por outro lado, há fortes argumentações de que é exatamente a solidez dos fundamentos institucionais que cria a confiança, pertencente ao capital social.

É importante considerar que existem abordagens, como a de MORLEY (2004) que tentam mostrar que há uma estreita relação entre os aspectos associados à Governança (garantia dos direitos de propriedade) e os ligados ao bom funcionamento dos sistemas financeiros (garantia de que nenhum investidor terá informações privilegiadas), assim

como desses dois com o processo de financiamento das inovações necessárias para o crescimento econômico.

Podemos resumir, portanto, em relação à Governança , como destaca KEEFER (2004), que as fontes de boa governança incluem duas linhas de pesquisa básicas : primeiro, aspectos muito diversos tais como o nível de informação dos eleitores, credibilidade dos concorrentes políticos e os sustentáculos da competição intra-partidária, sendo, portanto, de grande dificuldade fazer uma avaliação empírica das mesmas; segundo, avaliações quanto aos direitos de propriedade, que são os mais avaliados empiricamente.

É também importante mencionar o trabalho de GOLDSMITH (2004), no qual é apresentada uma idéia que pode gerar muitos desdobramentos, ainda que também muita controvérsia : a de que práticas normalmente atribuídas como geradoras de má Governança, como por exemplo, criação de “pork-barrels”, ou viés judiciário, podem ser vistas sob o ângulo de seus aspectos positivos (pacificação política quanto às disputas pelos investimentos em infra-estrutura e reforço das decisões judiciais no sentido de garantir o direito de propriedade) criando condições para uma discussão mais profunda quanto às condições usualmente aceitas como fontes de boa Governança.

CAPÍTULO 3

A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Como já foi discutido nos capítulos anteriores, o papel das instituições e da Governança para o crescimento econômico tem sido reconhecido de forma cada vez mais constante na literatura : muitos autores, inclusive, considerando essas variáveis como fundamentais, enquanto outros, apesar de reconhecer suas relevâncias, não as consideram como causa primordial do crescimento.

Para elucidar a questão posta acima, é crucial que se possa avaliar empiricamente o nível de significância das instituições e da Governança para o processo de crescimento econômico. Sendo possível tal avaliação empírica, outras questões-chaves também podem ser melhor discutidas, como, por exemplo : em que medida as variáveis institucionais influenciam as demais? Qual é a relação de causalidade entre instituições, governança e crescimento? Quais seriam as formas de definir as chamadas boas instituições e governança?

Para sistematizar as principais contribuições realizadas na tentativa de solucionar as questões anteriores, este capítulo trata das análises empíricas das variáveis institucionais e seu relacionamento com o processo de crescimento. Abordagem semelhante será feita no próximo capítulo para tratar os aspectos relacionados à governança.

3.1 – Variáveis Institucionais : Sistematização dos Principais Aspectos Relevantes

De acordo com as idéias principais desenvolvidas por ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), apresentadas no capítulo 1, as instituições políticas têm um papel determinante sobre o comportamento das instituições econômicas e consequentemente

sobre os resultados das políticas econômicas e da própria performance econômica dos países.

É, no entanto, difícil mensurar o comportamento das instituições em geral e as instituições políticas também apresentam problemas nessa mesma direção. A literatura, contudo, tem avançado bastante nessa área e muitas variáveis já são apontadas para caracterizar o funcionamento das instituições políticas. Podemos, por exemplo, seguir o trabalho de BECK et al. (2001) e sistematizar as variáveis institucionais em grupos :

1) Checks and Balances – As formas como as ações governamentais podem ser checadas em termos de sua eficiência, honestidade em relação ao uso dos recursos públicos e direcionamento para a geração de bens públicos, ou seja, bens de utilidade para a maioria da população e não para a utilização dos grupos de interesses, são apontadas em vários conjuntos de indicadores. Os dados do *Database of Political Institutions* - DPI - do Banco Mundial, por exemplo, mostram como as limitações do poder executivo (*executive constraints*) podem ser mensuradas através de índices.

Aqui é importante observar que existe um tradeoff entre a maior aplicação dos sistemas de controle, via checks and balances, que de certa forma garantem que o *status quo* não será modificado de forma abrupta e a manutenção do que foi previamente definido legalmente, e a capacidade dos governos de tomarem decisões que se fazem necessárias devido a mudanças repentinas e de forte impacto econômico e social.

2) Regras eleitorais, incentivos aos formuladores de políticas públicas, corrupção e política fiscal – estudos na área de economia política têm mostrado que o direcionamento de recursos públicos para favorecimento dos grupos de interesse, que por sua vez

respondem positivamente aos interesses políticos dos fornecedores desses recursos, o que ficou conhecido na literatura como *pork and barrels*, ocorre por dois motivos principais : as regras eleitorais que são aplicadas para a eleição dos políticos tomadores de decisão, como mostram COX e MAcCUBBINS (2001) e o número de tomadores de decisão, de acordo com RASMUSEN e RAMSEYER (1994).

3) Estabilidade política, duração das legislaturas e políticas governamentais – Tanto a duração dos mandatos do poder executivo, como do poder legislativo, tem influência sobre a determinação da aplicação de políticas públicas que se destinam a promover o desenvolvimento. Admitindo que os dois poderes tenham poder de veto sobre a implementação das políticas mencionadas, o que na literatura normalmente os aponta como *veto players*, se suas percepções forem no sentido de que as políticas somente trarão efeitos positivos de longo prazo, quando eles não mais estarão exercendo seus mandatos, enquanto os custos se fazem sentir no curto prazo, quando eles estão em pleno exercício do poder, eles não trabalharão por suas implementações e até mesmo vetarão suas execuções sempre que possível.

Trabalhos como os de ALESINA et al. (1996) e CLAGUE et al. (1996) mostram o argumento acima para o caso do poder executivo ser o *veto player*, mas o mesmo raciocínio pode ser aplicado para o caso em que existem múltiplos *veto players*, que podem estar alojados dentro de uma coalizão em um regime parlamentarista, por exemplo.

4) Guerra Civil, conflitos étnicos e instituições políticas – Os dados do DPI procuram mostrar como os conflitos de origem étnica, relacionados aos diversos interesses

dos grupos podem ser associados às condições das instituições políticas vigentes. As regras eleitorais podem favorecer ou prejudicar a representação de grupos minoritários.

A existência de *veto players*, por sua vez, pode evitar a adoção de políticas contrárias aos interesses dos grupos minoritários. Tudo isso é objeto da avaliação empírica dos indicadores do DPI.

É importante ressaltar que esses conflitos étnicos, assim como as guerras civis podem resultar em processos extremamente violentos e que trazem grande prejuízo ao desenvolvimento econômico dos países. Não é desconhecido o fato de que tais conflitos são apontados como um dos maiores causadores dos problemas que assolam as economias africanas.

Nessa mesma direção, PRZEWORSKI e CURALE (2005) argumentam que a grande diferença entre a performance econômica dos Estados Unidos e dos países latino-americanos durante o período compreendido entre 1800 e 1900, quando houve a maior discrepância entre as respectivas taxas de crescimento, teve como causa fundamental as diferenças nas instituições políticas entre os países : enquanto os Estados Unidos construíram instituições que coordenaram as atividades econômicas e direcionaram essas atividades para o desenvolvimento geral da população, evitando os conflitos sociais, a América Latina construiu instituições que não resolveram os conflitos entre os grupos de interesse, favorecendo, portanto, o surgimento de guerras civis e dificultando enormemente o processo de desenvolvimento econômico.

5) Competitividade política e os resultados das políticas – a competitividade política pode trazer aspectos importantes para o desenvolvimento econômico, como apontam PERSSON e TABELLINI. (2005), à medida que a competição política é mais

acirrada dentro do sistema político, os melhores resultados, do ponto de vista do crescimento econômico, são obtidos, de acordo com esta linha de raciocínio.

Esta não é, no entanto, a única forma de argumentação: existem hipóteses no sentido de que a maior competição política pode diminuir a disposição dos agentes políticos em empreender reformas que possam beneficiar a maioria da população, em detrimento de políticas direcionadas aos interesses dos grupos que os apóiam nas disputadas eleições, ou mesmo que a adoção de políticas assistencialistas poderia se tornar uma rotina para a obtenção de votos nas acirradas disputas eleitorais.

6) Alívio da pobreza e “voz” da sociedade – dependendo das formas institucionais de representatividade política, associadas às regras eleitorais e à estrutura partidária, pode-se ter maior ou menor pressão por políticas sociais de alívio para a pobreza. Isto é, se os interesses mais específicos, ligados aos grandes distritos eleitorais, assim como os interesses mais gerais da sociedade, forem mais bem representados, as pressões sociais por ações no sentido de aliviar a pobreza dos segmentos menos favorecidos serão menos significativas.

7) Escolhas das instituições políticas pelas constituições dos países – As constituições podem moldar as formas das instituições políticas : indicar se o regime é presidencialista ou parlamentarista, determinar as regras eleitorais, definindo as condições de participação dos partidos políticos no processo eleitoral e as formas de representação proporcional.

3.2 – Variáveis Institucionais : Dados do Banco Mundial

Em relação aos grupos de questões elencadas acima, foram construídas variáveis políticas que podem ser sintetizadas de forma a tornar empiricamente possível avaliar os impactos das variáveis institucionais sobre o crescimento dos países. As variáveis políticas podem ser agrupadas em:

A) Sistemas políticos e competitividade eleitoral – no que diz respeito aos regimes políticos, os dados do DPI foram agrupados na forma de presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo com eleições indiretas (através do congresso). Na realidade, o relacionamento entre os poderes executivo e legislativo tem importância crucial na determinação empírica que qualifica os sistemas como presidencialistas ou parlamentaristas.

Se, por exemplo, o presidente tem o poder de vetar uma lei aprovada pelo congresso e esse veto somente pode ser derrubado através de uma super-maioria no congresso, o regime é caracterizado como presidencialismo, mesmo com a existência de um primeiro-ministro e a indicação de que se trata de um regime parlamentarista. Também é considerado um regime presidencialista o regime no qual o presidente pode nomear e destituir os ministros do gabinete, inclusive o primeiro-ministro, assim como pode dissolver a legislatura existente no parlamento.

Essa classificação, no entanto, não é a única possível. Basta observar que países como França e Portugal seriam classificados como parlamentaristas, segundo os critérios

expostos, enquanto outras, como as de SHUGART e CAREY (1992) e SHUGART (1995) consideram esses países como presidencialistas, uma vez que a possibilidade de nomear ministros por parte do presidente seria uma justificativa para a classificação dos regimes como presidencialistas.

Para verificar empiricamente se existe competição eleitoral nos países, foram construídos índices que examinavam se os partidos políticos dividiam os assentos no congresso ou se um partido detinha a maioria dos mesmos (75% ou mais). Também se procurou verificar a influência dos militares nos regimes, através da avaliação de se o chefe do executivo e o ministro da defesa eram militares.

Outra análise empírica que os indicadores procuram mostrar é relativa à duração do regime democrático: se ele é mais duradouro no presidencialismo ou no parlamentarismo.

Com relação à competitividade eleitoral, o DPI – Database of Political Institutions fornece uma variável que representa o índice legislativo de competitividade eleitoral, a variável LIEC. O valor dessa variável tem a seguinte escala :

- 1 se não há poder executivo nem legislativo
- 2 o executivo e o legislativo não são eleitos
- 3 existe um candidato eleito
- 4 existe um partido com múltiplos candidatos
- 5 vários partidos são legais, mas somente um consegue assentos (porque os outros partidos não existem, competem ou conseguem assentos)
- 6 vários partidos competem e conseguem assentos no Congresso (mas um partido consegue 75 por cento ou mais dos assentos do Congresso)
- 7 O maior partido consegue menos de 75 por cento dos assentos do Congresso

B) Partidos e preferências – como é quase impossível obter dados a respeito das preferências dos tomadores de decisão, a solução encontrada foi analisar os partidos políticos para ter-se idéia de quais seriam as preferências daqueles que tem o poder de decisão. Nessa direção, classificam-se os partidos quanto a vários aspectos : econômico, nacionalista, religioso, rural e regional. A análise contempla o partido do primeiro-ministro, os três principais partidos da coalizão governamental e o principal partido da oposição.

C) Duração dos mandatos, alternâncias de poder e participação do voto popular na eleição do chefe do poder executivo e no chefe do partido que controla o poder executivo.

Um aspecto que tem causado sérios prejuízos para o desenvolvimento de vários países é a decisão de governos na direção de impor grandes custos de longo prazo para suas populações com o objetivo de obter vantagens de curto prazo.

A expropriação de ativos é a forma mais comum. Quer seja diretamente, como ocorreu no início do governo Collor no Brasil, ou através de impostos, essa ação é mais provável se o governante tiver a percepção de que seu tempo de governo não será longo.

Esse horizonte temporal pode ser determinado pela constituição do país ou por legislação menos relevante e essa diferença também é importante para a tomada de decisão pelo governante, ou seja, se as dificuldades forem maiores para mudar a duração do mandato, o governante trabalha com mais facilidade a idéia de obter ganhos de curto prazo, mesmo que isso implique em grandes custos de longo prazo para a sociedade, uma vez que seu governo terá uma duração menor.

Outro aspecto que pode determinar empiricamente a duração do mandato do chefe do executivo é o apoio popular recebido pelo governante. Pode-se verificar qual foi o último

resultado eleitoral dos atuais ocupantes do poder (quer sejam os resultados dos presidentes ou dos primeiros-ministros ou mesmo dos seus respectivos partidos) e comparar com os resultados dos principais opositores para ter condições de afirmar se a oposição é fraca ou não. Lógico que um governo forte e uma oposição fraca, do ponto de vista eleitoral, trazem uma expectativa de mandato mais longo para o governo.

Um terceiro aspecto importante é que partidos fortes prevalecerão quando os líderes partidários tiverem horizontes de curto prazo em termos de duração de seus mandatos. E, portanto, necessário que se possa verificar, empiricamente, quanto tempo o partido do chefe do executivo ficou no poder, assim como o tempo de permanência no poder do próprio governante. Se o partido tiver um histórico de maior tempo no poder do que o governante, será provável que o partido limite o horizonte de poder de seu líder partidário que está no poder.

Por fim, é importante notar que os dados devem ser capazes de mostrar quais foram as verdadeiras mudanças no governo, ou seja, não apenas se o primeiro-ministro foi substituído, mas sim se a coalizão que compunha o governo foi substancialmente alterada. É evidente que mudanças significativas nas políticas públicas somente irão ocorrer quando houver grandes modificações na estrutura que controla o processo de tomadas de decisão.

As análises empíricas procuram verificar se os governos são formados por coalizão. Se o regime for presidencialista, por exemplo, procura-se observar através da formação de dados se o poder executivo tem o controle sobre as duas casas do congresso.

Em algumas bases de dados, como o DPI, no entanto, somente os dados para as câmaras dos deputados estão disponíveis. Procura-se, então, verificar o grau de instabilidade do sistema político através da capacidade dos agentes com poder de veto : se o regime for presidencialista, assume-se que o presidente e o principal partido tem poder de

veto; se o regime for parlamentarista, tem poder de veto o primeiro-ministro e os partidos que fazem parte da coalizão. Através dessa análise, pode-se construir um novo indicador para a instabilidade política, que pode ser comparado com o usual dado relativo às mudanças de governo.

Na mesma linha de raciocínio, tenta-se adicionar ao usual dado relativo à duração do mandato do executivo, a duração do mandato do agente com poder de veto que ficou mais tempo e menos tempo no poder, assim como o próprio tempo de duração do sistema político, ou seja, por quanto tempo as eleições para o executivo foram competitivas, e se não foram, quanto tempo o governante ficou no poder.

D) Poder Legislativo – o papel do poder legislativo no processo político é influenciado não apenas pelas restrições constitucionais quanto às condições de iniciativa de propostas e poder de veto, mas também pela força das coalizões do governo e da oposição. Nesse sentido, a fragmentação partidária dentro do congresso deve ser aferida pelos dados. Uma grande fragmentação de forças dentro do parlamento significa que os atores estão dispostos a agir independentemente em relação a qualquer proposta de mudanças nas políticas públicas, mudanças essas que podem ser cruciais para favorecer o processo de crescimento de um país.

É muito importante verificar a composição das coalizões do governo e da oposição para verificar a estabilidade e a capacidade de governabilidade existentes em um país. As situações podem ser bastante diferentes, apesar de a princípio parecerem ser semelhantes. BECK et al. (2001) apresentam um exemplo interessante para mostrar uma situação em que as aparências podem enganar. Eles colocam a hipótese de que em dois países o governo

controla o congresso porque tem 51 por cento dos assentos do parlamento e que em ambos os casos haja grande fragmentação partidária.

Como dissemos, parece haver muito em comum entre a estabilidade dos dois governos e a conseqüente capacidade de realizar mudanças nas políticas públicas de forma a promover o crescimento econômico. No entanto, no primeiro país temos a maioria do governo composta por uma coalizão de 10 partidos que possuem 49 por cento dos assentos com o apoio de um outro partido que tem 2 por cento dos assentos, perfazendo, portanto, 51 por cento dos assentos do parlamento, enquanto a oposição é formada por um único partido que possui 49 por cento dos assentos.

Por outro lado, no segundo país, o governo é formado por uma coalizão entre seu partido que tem 49 por cento dos assentos no parlamento e um pequeno partido que tem 2 por cento dos assentos, ao passo que a oposição é formada por uma coalizão de 10 partidos que possuem juntos 49 por cento dos assentos do parlamento.

Podemos concluir que, apesar de nos dois países os governos terem uma maioria no Congresso de 51 por cento dos votos, a estabilidade política do primeiro país é muito menor, dada a fragmentação partidária da base de sustentação do governo e a coesão da oposição, do que a do segundo país que tem uma base de sustentação coesa e uma oposição fragmentada.

Ainda analisando a questão da fragmentação dentro do poder legislativo, é importante frisar que os dados produzidos por indicadores como o DPI, por exemplo, procuram mostrar a fragmentação partidária tanto na coalizão governamental, como na estrutura de alianças da oposição, considerando, no entanto, que a relevância dos dados é maior para a análise dos partidos que compõem a base de apoio do governo no parlamento.

Para analisar a questão da fracionalização o Database of Political Institutions – DPI do Banco Mundial elaborou três indicadores : a fracionalização do governo, a fracionalização da oposição e a fracionalização total. O princípio para o cálculo é o mesmo: é calculada a probabilidade de dois congressistas, escolhidos aleatoriamente, pertencerem a um mesmo partido. Níveis elevados de fragmentação significam a existência de muitos atores dispostos a agir de forma independente diante de qualquer política capaz de realizar mudanças, inclusive no *status quo*.

Em relação aos partidos políticos, o DPI apresenta uma variável que mostra a idade média dos partidos políticos, a variável PARTYAGE. É uma variável importante para avaliar a maturidade dos sistemas políticos.

E) Regras Eleitorais – muitos aspectos relacionados ao fato de os representantes do legislativo perseguirem com maior frequência interesses específicos do que interesses relacionados com seus respectivos partidos estão associados às regras eleitorais.

Na realidade, as regras eleitorais criam incentivos para que os políticos persigam com maior ímpeto os interesses partidários ou não. Também criam incentivos para que os pequenos partidos ajustem seus interesses aos interesses dos maiores partidos ou não e para que os líderes partidários influenciem em maior ou menor proporção os candidatos do partido.

Um ponto muito importante na análise das regras eleitorais é a magnitude média do distrito eleitoral. Normalmente, esta variável indica o número médio de parlamentares eleitos com os votos de um distrito eleitoral. Se esse número for grande e associado à regra de proporcionalidade eleitoral, será esperado que os representantes eleitos nessas condições

persigam mais os interesses do distrito pelo qual foram eleitos do que os interesses partidários e/ou os interesses da sociedade em geral.

Outro aspecto que os dados internacionais procuram capturar é se o senado está associado nos países aos estados ou às províncias. Esse ponto é importante nas discussões sobre federalismo, uma vez que quanto mais importância tiver os interesses locais para os representantes dos distritos eleitorais no congresso, maior será o empenho desses representantes na defesa de tais interesses e consequentemente maior será a probabilidade de que esses interesses sejam atingidos, a despeito de serem ou não uma prioridade da maioria da população.

Um terceiro ponto extremamente importante das regras eleitorais é se os candidatos são eleitos em um regime proporcional ou pluralista. Nos casos de proporcionalidade, os candidatos são eleitos com os votos dos partidos e os que tiverem maior votação dentro de seus respectivos partidos e /ou coalizões serão os eleitos. Se o pluralismo for a regra eleitoral o candidato se elege com seus próprios votos e não com os votos do partido, ou seja, os candidatos mais votados são os eleitos, independente dos votos que foram destinados aos partidos.

Parece, portanto, evidente que os países com regras eleitorais baseadas na proporcionalidade tenham representantes mais comprometidos com os interesses partidários do que os países cujas regras eleitorais tenham por base o pluralismo.

Os países também podem ter regras eleitorais que combinem tanto a proporcionalidade como o pluralismo em seus sistemas políticos. E mesmo dentro de regras eleitorais baseadas na proporcionalidade, como mostra COX (1997), podem ser privilegiados os interesses dos maiores partidos em detrimento dos menores, ou o inverso,

assim como podem ser favorecidos os interesses dos líderes partidários ou dos próprios candidatos dos partidos, individualmente.

Os dados compilados pelo DPI e outros indicadores também verificam se existem limites mínimos a serem atingidos pelos partidos (*threshold*) para que possam eleger seus candidatos, o que no Brasil é chamado de Cláusula de Barreira.

Outro dado apontado pelos indicadores é se o sistema eleitoral tem lista aberta ou fechada, se a lista é fechada, os eleitores não têm condições de escolher os candidatos dentro da lista. Ainda é alvo dos indicadores de regras eleitorais a forma como os candidatos são escolhidos, especialmente nas eleições majoritárias. A escolha pode variar bastante em seus critérios, desde ser centralizada nos líderes partidários até ser feita através de prévias.

F) Checks and Balances – os dados sobre as variáveis políticas dos países procuram verificar quantos e quais são os tomadores de decisão acerca das políticas públicas que serão implementadas, ou colocado de outra forma, quantos e quais são os agentes com poder de veto que precisam aprovar as políticas públicas para que elas possam ser implementadas.

Essa análise é particularmente importante porque as políticas governamentais podem prejudicar minorias sem representação, ou com representação insuficiente , na medida em que o número de agentes com poder de veto for menor. Por outro lado, quando aumenta o número dos agentes com poder de veto necessário para aprovar as políticas públicas, aumenta a probabilidade de que as políticas contrárias aos interesses de uma determinada minoria sejam aprovadas. Em outras palavras, os mecanismos conhecidos

como *checks and balances*, responsáveis por analisar e aprovar a implementação das políticas públicas podem facilitar ou dificultar tais implementações.

Na realidade, a implementação de novas políticas pode representar mudanças significativas no chamado *status quo*, ou seja, no estado atual sobre o qual estão as condições das políticas públicas em um dado momento. As mudanças podem ocorrer para beneficiar a sociedade como um todo e promover o crescimento econômico, mas também podem apenas representar ganhos ou prejuízos específicos para alguns grupos de interesse.

Como fica claro na análise de TSEBELIS (2002), quanto maior o número de agentes com poder de veto sobre as mudanças nas políticas, ou seja, quanto maior o número de *veto players*, mais difícil a ocorrência dessas mudanças. O mesmo raciocínio é válido para as diferenças entre as preferências dos agentes com poder de veto, ou seja, quanto maior for essa diferença entre as preferências, mais difícil será mudar o *status quo*.

Se as novas políticas forem favoráveis ao desenvolvimento e ao benefício público, elas terão maior dificuldade de implementação com o maior número de *veto players*, e nesse caso, o maior número de agentes para realizar os *checks and balances* terminará por prejudicar o processo de desenvolvimento do país.

Por outro lado, se as políticas tiverem o objetivo de prejudicar ou beneficiar grupos de interesse específicos, o maior número de *veto players* evitará que isto ocorra, sendo neste caso benéfico para os interesses gerais da sociedade, na medida em que evita que benefícios sejam concedidos para grupos de interesse, em detrimento da maioria da população, ou que se prejudique de forma injusta grupos minoritários sem representação nos mecanismos de veto. Também é provável que países com maior número de *veto players* tenham maior dificuldade de tomar medidas em respostas a crises econômicas.

Pelas razões expostas, isto é, pela importância dentro da análise das variáveis institucionais, os indicadores que procuram mensurar essas variáveis mostram o número de *veto players* dentro do quadro político dos países, ou seja, em países presidencialistas são apresentados os partidos que controlam o executivo e o legislativo, verificando se são os mesmos partidos, e nos países parlamentaristas quais são as coalizões que dão sustentação ao governo.

Os mecanismos de *checks and Balances* devem também ser analisados levando-se em consideração as regras eleitorais, a competitividade eleitoral e a estrutura dos partidos.

Com baixo nível de competitividade eleitoral (devido às falhas nas regras eleitorais, por exemplo) e se a indicação dos candidatos dos partidos tiver forte influência do executivo haverá uma tendência do poder executivo controlar os mecanismos de *checks and balances* do poder legislativo, especialmente quando o controle partidário for fraco sobre seus membros e os poderes executivo e legislativo forem controlados pelo mesmo partido, no caso dos regimes presidencialistas.

Tanto nos regimes presidencialistas como parlamentaristas, podem existir divergências em relação à aprovação de políticas públicas, ou seja, pode haver vetos através dos mecanismos de checks and balances. No caso dos países presidencialistas, as dificuldades maiores estarão nas barganhas que o poder executivo terá de realizar com os veto players existentes no legislativo, ao passo que nos países parlamentaristas administrar os pontos de veto dentro das coalizões pode ser a maior dificuldade. Os indicadores do DPI já são capazes de mensurar esses aspectos.

Os dados do DPI do Banco Mundial têm algumas variáveis importantes para avaliar os mecanismos de *checks and balances* : a principal delas talvez seja a variável CHECKS. Essa variável é igual a 1 quando há um baixo nível de competição política e recebe um

valor unitário adicional quando ocorrem os seguintes eventos: quando existe um chefe do executivo, quando o executivo é eleito competitivamente e quando a oposição controla o legislativo.

No sistema presidencialista é adicionado um valor unitário para cada câmara do legislativo, a menos que o partido do presidente tenha a maioria na câmara dos deputados e o sistema admita listas fechadas. No sistema presidencialista, o valor da variável recebe uma unidade adicional por cada partido, dado que cada um desses partidos é necessário para manter a maioria. Tanto no regime presidencialista como no parlamentarista, é adicionada uma unidade por cada partido que faz parte da coalizão governamental e está mais próximo da oposição.

Outras variáveis relacionadas aos os agentes com poder de veto, os *veto players*, contidas no DPI dizem respeito ao mais longo mandato dos *veto players*, a variável TENLONG. O mais curto mandato dos *veto players*, a variável TENSHORT.

Ainda relacionada com os mecanismos de *checks and balances*, a variável POLARIZ representa a diferença máxima de orientação entre os partidos que fazem parte da base de sustentação do governo.

As variáveis STABS e STABNS são relacionadas com a estabilidade do governo e representam, respectivamente, o percentual de *veto players* que saíram do governo, assumindo que o Senado muda e o percentual de *veto players* que saíram do governo, assumindo que o Senado não muda.

O tempo de duração do sistema político é uma variável importante para mostrar a solidez dos regimes democráticos e é representada pela variável TENSYS, que também avalia o caso dos regimes não democráticos usando a duração do chefe do executivo.

G) Federalismo – a estrutura de poder sub-nacional tem grande relevância para o processo de tomadas de decisão das políticas nacionais. Primeiro, porque as estruturas de poder sub-nacionais podem ter poder de veto sobre as decisões relativas à adoção de políticas públicas nacionais. Segundo, elas podem exercer pressões para modificar os efeitos distributivos originalmente previstos pelas políticas nacionais. Terceiro, porque as estruturas sub-nacionais podem prejudicar a unidade partidária a nível nacional, uma vez que os partidos políticos lutam por espaço tanto na esfera nacional, como na local, não obstante muitas vezes a distribuição dos votos nas duas esferas, para os mesmos partidos, ser bastante diferente.

Os indicadores internacionais procuram verificar, no caso dos aspectos relacionados ao federalismo, se as estruturas sub-nacionais de poder local têm governos eleitos diretamente pela população ou são indicados pelo governo central e ainda quais são as autonomias desses governos em termos de tributação, criação de legislação e possibilidade de gastos.

É importante mencionar que muitas das variáveis analisadas nesse capítulo serão utilizadas em nossas análises empíricas, especialmente as relacionadas aos mecanismos de *checks and balances*.

CAPÍTULO 4

A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Neste capítulo faremos uma análise semelhante à realizada no capítulo anterior, ou seja, discutiremos como avaliar – de forma empírica – o papel da governança para o processo de crescimento econômico.

Uma questão-chave para se trabalhar da melhor maneira a relação empírica entre governança e crescimento econômico está relacionada com a desagregação do conceito de governança. Neste sentido, os trabalhos *Governance Matters* e *Governance Matters II*, III e IV apresentam grandes contribuições na direção de apontar a governança não como um conceito único, mas um conjunto de variáveis que devem ser consideradas em seu conjunto.

Na realidade, eles mostram 194 medidas de governança, de 17 fontes, e dividem essas variáveis em seis categorias : voz e transparência (voice and accountability), estabilidade política, eficiência governamental, qualidade de regulação, regras da lei (rule of law) e controle da corrupção.

É importante notar que muitas vezes os países têm desempenhos diferentes em relação aos itens relacionados acima. Desta forma, por exemplo, podemos constatar que a maioria dos países da América Latina vem melhorando, comparativamente a países com renda per capita semelhantes, seus resultados em relação às questões relacionadas à voz e transparência e estabilidade política, enquanto têm piorado em relação à eficiência governamental, qualidade de regulação, regras da lei e controle da corrupção.

4.1 – Evidências Empíricas do Papel da Governança para o Crescimento Econômico

Muitos estudos que utilizaram o método de corte transversal, ou seja, a escolha de um conjunto de países para ter seus dados unidos no cálculo das regressões estatísticas, encontraram uma relação positiva entre os indicadores da chamada boa governança e o crescimento econômico. Notadamente, os trabalhos de KNACK e KEEFER (1995), RODRIK et al. (2002) e ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2001) encontraram significância das variáveis segurança dos direitos de propriedade, regras da lei e credibilidade governamental.

É importante, contudo, notar que as variáveis associadas com a qualidade da governança são subjetivas, o que dá margem à possibilidade de problemas estatísticos (ruídos, viés, entre outros). De qualquer forma, esses dados podem ser utilizados para análises empíricas que agregam países (corte transversal), na tentativa de acrescentar aspectos da evidência empírica aos estudos teóricos e aos estudos de caso.

4.2 – Testes Empíricos sobre os Efeitos da Segurança dos Direitos de Propriedade e da Credibilidade do Governo para o Crescimento

No que diz respeito aos testes empíricos visando mostrar a importância da segurança dos direitos de propriedade para o crescimento econômico dos países, muitos esforços foram empreendidos para corrigir possíveis problemas, dada a grande quantidade de trabalhos nessa direção. Desde problemas de endogeneidade até mensuração de erros, do ponto de vista estatístico, muitos foram os problemas identificados.

Um primeiro aspecto está relacionado a direção de causalidade entre a maior segurança dos direitos de propriedade e o crescimento econômico. Qual seria a direção correta de causalidade? Estudos como o de CALDERON e CHONG (2000) mostraram que a variável institucional aqui representada pela segurança dos direitos de propriedade era relacionada positivamente e causava o crescimento econômico dos países.

Investigações históricas como a de ACEMOGLU e al. (2001) também mostram resultado similar. Mesmo quando se substitui a variável crescimento econômico pela renda per capita, como em HALL e JONES (1999), o resultado não é alterado.

Outro aspecto que pode gerar problemas está relacionado ao fato de que estudos como os de ACEMOGLU e al (2001), RODRIK e al. (2002) e KEEFER e KNACK (1995), por exemplo, consideram a importância das instituições para o crescimento econômico e não a importância da segurança dos direitos de propriedade, mais especificamente. Isto pode criar problemas de falta de especificação correta da variável independente, uma vez que a idéia de “instituições” pode ser muito vaga para melhores especificações empíricas.

Essa aproximação da variável “instituições” pela variável segurança dos direitos de propriedade seria muito boa se esta pudesse sintetizar os efeitos de todas as outras variáveis institucionais. Este, no entanto, não parece ser o caso, uma vez que as componentes da governança possuem grande heterogeneidade, como já foi discutido anteriormente.

4.3 – Investigações Empíricas sobre os efeitos da Corrupção e da Qualidade da Burocracia para o crescimento Econômico.

É, até certo ponto, intuitiva, a idéia de que maiores níveis de corrupção trariam resultados negativos sobre as taxas de crescimento econômico dos países. Trabalhos como o de MAURO (1995), por exemplo, mostram esse resultado. Na mesma direção, MO (2001) argumenta que a corrupção prejudica o crescimento econômico através da diminuição dos investimentos em capital humano e físico. No entanto, podem existir vários tipos de problemas em análises empíricas como essas.

Inicialmente, é preciso mencionar que os problemas de causalidade, a exemplo do que foi dito a respeito, no caso da segurança dos direitos de propriedade, podem criar dúvidas no mecanismo de explicação do relacionamento entre corrupção e crescimento econômico. Isso pode ser verificado através da argumentação de que os governos podem praticar políticas públicas que prejudiquem diretamente o crescimento econômico e ao mesmo tempo incentivem a corrupção.

Um estudo de BROADMAN e RECANATINI (2002) mostra, por exemplo, que em economias em fase de transição econômica, maiores barreiras de regulação, criando

dificuldades para a entrada de empresas nos mercados, juntamente com baixas limitações orçamentárias por parte das firmas, favorecem a corrupção.

A corrupção, enquanto variável explicativa do crescimento econômico , por outro lado, pode estar sendo causada por problemas associados com outras variáveis institucionais, relacionadas à governança. KEEFER e KNACK (2002) argumentam teoricamente e apresentam evidências de que se os tomadores de decisões políticas acharem muito difícil e/ou muito custoso manter políticas públicas capazes de garantir os direitos de propriedade dos investidores privados, eles irão diminuir os investimentos públicos direcionados para a produção desses direitos de propriedade e irão aumentar os desvios relacionados com *rent seeking* e corrupção.

Em relação ao papel da eficiência burocrática para o crescimento econômico, EVANS (1995) apresenta evidências empíricas de que a eficiência burocrática, o que ele coloca como *embedded autonomy* (autonomia inserida), teria grande importância para o crescimento dos países, especialmente os em desenvolvimento.

Desta forma, isolando os efeitos das outras variáveis (educação, diversidade étnica e lingüística, por exemplo) eles mostram que a autonomia da burocracia, determinada em grande parte pela forma de recrutamento, baseada na meritocracia, traria efeitos positivos para a segurança dos direitos de propriedade e para a qualidade da burocracia, variáveis que a literatura, em geral, reconhece como importantes para o processo de crescimento econômico.

4.4 – Efeitos Empíricos das Variáveis Relacionadas com Voz e Transparência e Democracia

Não existem indicadores consensuais para mensurar a variável voz e transparência, tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista empírico. Na literatura, são encontradas *proxies* que variam desde indicadores de liberdade civil e política, até indicadores estruturais de democracia, como a competitividade eleitoral, ou como o executivo tenha seu poder limitado pelo legislativo.

A relação entre democracia e desempenho econômico não é muito bem definida na literatura, nem em termos teóricos, nem empíricos. Inicialmente, a questão que se coloca é se os países têm maior desempenho econômico por que são ricos ou por que são democráticos ? Depois, pode-se também argumentar que existem várias formas de democracia e que as diferenças fundamentais estariam justamente nesses detalhes, como apontam PERSSON e TABELLINI (2005).

Outro ponto importante é que os países mais ricos têm eleições mais competitivas, o que leva, mais uma vez, à problemas de causalidade. Na realidade, PRZEWORSKI e al.(2000), através de estudo rico em detalhes, concluem que não há razões teóricas nem empíricas para considerar que países democráticos tenham maiores taxas de crescimento.

4.5 – Indicadores de Governança : Como são Construídos

No Banco Mundial, foram desenvolvidos vários conjuntos de indicadores de governança para um amplo número de países. Inicialmente intitulado “Governance Matters”, KAUFMANN, KRAAY e ZOIDO-LOBATON (1999), em seguida vieram Governance Matters II KAUFMANN, KRAAY E ZOIDO-LOBATON (2002), Governance Matters III e IV KAUFMANN, KRAAY e MASTRUZZI (2004, 2005). Este último trabalho cobrindo o período 1996-2004. Vamos, a seguir, descrever, de forma sucinta a metodologia e as informações contidas nesse conjunto de indicadores.

Como já foi mencionado, os indicadores cobrem seis dimensões de governança, e para os dados mais recentes do Governance Matters IV incluem informações sobre 209 países. Esses seis conjuntos de indicadores procuram mostrar os processos pelos quais a autoridade em cada país é exercida e são agrupados da seguinte forma:

A) Indicadores dos processos pelos quais aqueles com autoridade pública são selecionados e substituídos, ou seja, indicadores relacionados ao que a literatura se refere como voz e transparência (voice and accountability) e estabilidade política e ausência de violência / terrorismo

B) Indicadores da capacidade dos governos de formular e implementar políticas, ou seja, geralmente reconhecidos como indicadores de efetividade governamental e qualidade de regulação

C) Indicadores do respeito que os cidadãos e o Estado têm pelas instituições que governam as interações entre eles, refletindo as variáveis associadas com as regras da lei, ou segurança jurídica e o controle da corrupção

Os dados são fornecidos por diversas fontes, publicas e privadas, que podem ser agrupadas em :

A) questionários feitos em vários países, com dirigentes de suas respectivas firmas (World Business Environment Survey e Global Competitiveness Survey, por exemplo)

B) questionários feitos com membros da população (Gallup International Voice of the People, Latinobarômetro e Afrobarometer, por exemplo)

C) Informações de especialistas das agências de análise de risco (World Markets Online e Merchant International Group, por exemplo)

D) Informações de especialistas das Organizações Não Governamentais – ONGs e de grandes centros de formação de dados (Think Tanks), como as Universidades de Brown e Columbia, a anistia internacional e a Freedom House.

E) Informações de especialistas dos governos dos países e dos organismos multilaterais, como o próprio Banco Mundial.

Os questionários aplicados nas diversas pesquisas contêm perguntas relacionadas com os seis conjuntos de indicadores. Podemos exemplificar com algumas questões, feitas para especialistas sobre diversos aspectos, no trabalho Governance Matters IV :

A) o governo interfere nos investimentos privados ? (pergunta associada com a qualidade da regulação)

B) quão transparente e justo é o sistema legal ? (pergunta associada com as regras da lei , *rule of law*)

C) qual é o risco de golpe de estado, guerra civil, organizações criminosas ou terroristas abalarem a estabilidade política, através do uso de violência ? (pergunta associada com a estabilidade política e ausência de violência)

D) quão severa é a burocracia governamental ao tratar das questões envolvendo o setor privado ? (pergunta relacionada com a qualidade da regulação)

E) qual é o risco de perda de investimentos externos diretos por conta da corrupção ?
(pergunta relacionada ao controle da corrupção)

F) quais são os níveis de liberdade de imprensa, de associação e de expressão ?
(pergunta associada ao nível de voz e transparência, *voice and accountability*)

G) qual é o percentual de suborno necessário para “ter as coisas resolvidas” ? (pergunta associada ao controle da corrupção)

H) qual é o nível de transparência das informações dadas pelo governo ? (pergunta associada à efetividade do governo)

I) quais são os níveis de facilidade ao acesso e qual a qualidade dos serviços públicos ?
(pergunta associada à efetividade do governo)

Baseados em perguntas, como as exemplificadas acima, são construídos os seis conjuntos de indicadores agregados : 1) voz e transparência (voice and accountability) , 2) instabilidade política e violência (political instability and violence), 3) qualidade da regulação (regulatory quality) , 4) controle da corrupção , 5) efetividade governamental (Government Effectiveness) e 6) regras da lei, ou segurança jurídica (rule of law).

Os autores mostram que esses indicadores, tendo sido construídos com vários bancos de dados, são mais informativos do que os indicadores que utilizam fontes individuais. Não obstante, reconhecem que mensurar quantitativamente os indicadores de governança é uma tarefa muito difícil e sujeita a muitas imprecisões.

É importante ressaltar que as dificuldades de mensuração dos indicadores de governança ocorrem por que os dados precisam muitas vezes mostrar informações difíceis de serem obtidas através de medidas objetivas e quantificáveis. Para apresentar um exemplo, podemos pensar nas dificuldades que as firmas encontram para entrar nos mercados dos países, ou a carga tributária que terão de pagar para atuar nesses mercados.

Não são apenas os arcabouços legais, que determinam as regras de entrada das firmas nos mercados, e as legislações tributárias que são considerados pelos empresários.

Na realidade, as firmas consideram o grau de corrupção do país quando vão tomar suas decisões, conscientes de que não apenas as regras formais da lei importam, mas também o ambiente institucional no qual essas regras são aplicadas. Desta forma, qualquer que seja o conjunto de dados utilizado para verificar o “clima” para atrair investimentos, o mesmo terá que usar informações obtidas com os agentes econômicos que participam de perto do processo, para fazer uma análise que compreenda o que está ocorrendo com a governança e as mudanças institucionais. Contudo, ainda assim, poderá haver níveis elevados de subjetividade nas informações fornecidas.

Os indicadores mencionados são de grande importância para os formuladores de políticas públicas, uma vez que os mesmos sempre estão interessados em avaliar a qualidade institucional. Infelizmente, entretanto, como estamos tentando mostrar, as dificuldades de mensurar quantitativamente os indicadores de governança levam, normalmente, à formação de erros. Mesmo assim, os dados fornecidos pelo conjunto de indicadores do mais recente Government Matters IV podem apresentar informações relevantes.

Para o período 1996-2004, com dados específicos para os anos de 1996, 1998, 2000, 2002 e 2004, o trabalho mostrou que para 5 a 7 por cento dos países analisados os indicadores que avaliam a governança mudaram substancialmente (com nível de confiança estatístico de 90 por cento).

Se o nível de significância for reduzido para 75 por cento, o trabalho conclui que aproximadamente 20 por cento dos países analisados tiveram mudanças relevantes nos indicadores de governança. Também importante é observar que no trabalho fica

evidenciado que alguns países pioram ou melhoram de forma drástica seus indicadores de governança, mesmo considerando que o período compreendido entre 1996 e 2004 é relativamente curto. Isso mostra que, apesar de a regra geral indicar que as mudanças institucionais nos países ocorrem lentamente, podem existir exceções.

Uma discussão recorrente nos estudos sobre governança e crescimento ou sobre instituições e crescimento diz respeito à questão da causalidade entre as variáveis, ou seja, os países mais ricos, por exemplo, têm melhores indicadores de governança justamente porque são ricos ou foram esses indicadores de governança, em grande parte, ao longo do tempo, responsáveis pelos processos de enriquecimento verificados nesses países?

Os autores de Governance Matters IV consideram que as associações entre os níveis de renda e governança teriam de ser muito mais elevadas para justificar que os países têm melhor governança apenas por que são mais ricos, indicando, portanto, que a causalidade estaria no sentido da boa governança promover o crescimento econômico e o aumento do nível de renda per capita.

Uma questão semelhante, porém não idêntica, é a que pergunta se faria sentido esperar bons indicadores de governança em países pobres. Mais uma vez, os autores consideram que a influência dos níveis de renda sobre os indicadores de governança é mínima, ao passo que os indicadores de governança têm, através de múltiplos canais que podem ser justificados teoricamente, como já apresentados nessa tese, grande impacto para os processos de crescimento dos países.

Assim, não é possível dar, de certa forma, um desconto nos péssimos indicadores de governança de alguns países africanos, por exemplo, apenas por que os mesmos estão entre os países mais pobres do planeta.

4.6 Indicadores de Governança : Limitações e Perspectivas

Os indicadores de governança do Banco Mundial, sintetizados no trabalho Governance Matters IV, representam uma contribuição importante para avaliar empiricamente os efeitos da governança para os processos de crescimento dos países. Esses indicadores, ao agregar conjuntos de informações, retiradas de vários bancos de dados, terminam tendo margem de erro menor do que os indicadores obtidos individualmente pelos países.

No entanto, os próprios autores reconhecem que esses indicadores mais específicos, fornecidos através de estudos mais profundos, realizados dentro das famílias, empresas e serviços públicos dos países, devem se associar aos indicadores agregados do Banco Mundial para que se possa avançar ainda mais na mensuração de variáveis tão complexas como as relacionadas com a governança.

Esse conjunto de informações pode permitir inclusive que reformas mais específicas nas variáveis relacionadas com a governança possam ser implementadas nos países mais deficientes em boa qualidade institucional.

As reformas mencionadas tratariam de aspectos relacionados à transparência no sistema político, como, por exemplo, demonstrações claras e fidedignas dos ativos dos políticos, dos resultados das votações nos parlamentos, contribuições de campanhas políticas e informações sobre as situações fiscais. Também deveriam procurar criar incentivos institucionais para que ações preventivas tivessem maior prioridade em relação às ações judiciais, assim como buscar interagir com setores fora do setor público, notadamente o setor privado, normalmente bastante negligenciado.

Na tentativa de mensurar tanto quantitativa como qualitativamente os indicadores da governança e das instituições, bem como suas influências para o crescimento econômico dos países, KNACK (2002) aponta quatro grandes linhas de desenvolvimento recentes :

1) *surveys* com empresários, famílias e agentes públicos, como, por exemplo, o produzido pelo World Business Environment Survey

2) indicadores agregados de governança , construídos a partir de múltiplas fontes, como os trabalhos descritos anteriormente quando analisamos os *Governance Matters*

3) conjuntos de dados relativos aos sistemas políticos, incluindo regras eleitorais e periodicidade das eleições, como é o caso, por exemplo, dos dados compilados pelo Database of Political Institutions (DPI), que foram analisados no capítulo 3 dessa tese, uma vez que consideramos que os dados dizem respeito mais a variáveis institucionais do que a variáveis de governança. Contudo, como se sabe é muito tênue a diferença entre os dois conceitos.

4) medidas objetivas e específicas dos processos governamentais e do desempenho dos governos

Como podemos observar, os três primeiros tipos de indicadores de governança são importantes para elucidar o papel desta variável para o crescimento econômico dos países e já foram analisados com maiores detalhes ao longo dessa tese. Contudo, o quarto

conjunto de medidas objetivas e específicas de cada país, analisando os processos governamentais e seus desempenhos, merece considerações especiais.

Primeiro, como aponta KNACK (2002) os indicadores mais gerais de governança são incapazes de mostrar, de forma cabal, o impacto decisivo que pode ter a boa governança para o desenvolvimento econômico dos países, bem como a necessidade efetiva de realizar reformas gerais no setor público.

Isso se deve em grande parte ao fato de que os argumentos que podem ser retirados dos indicadores mais gerais são considerados “sabedoria convencional”, ou seja, terminam por se enquadrar de certa forma no lugar comum. É como, por exemplo, dizer que “um governo transparente e eficiente” e “um sistema legal e judiciário eficiente” são dois dos principais fatores da boa governança responsáveis pelo bom desempenho dos países.

É importante chegar a esses resultados de maneira formal, mas é preciso descer a um maior nível de detalhes para ser capaz de sugerir reformas que levem em consideração a estrutura governamental e as formas pelas quais os governos operam, ou seja, essas proposições somente poderão ser feitas considerando os chamados “indicadores de governança de segunda geração” .

Podemos exemplificar o que foi exposto acima considerando a situação de um país que teve um baixo score no indicador relativo às regras da lei, ou segurança jurídica (rule of law). Como o indicador é composto de várias componentes, não é possível identificar com clareza quais são as principais responsáveis pelo baixo score apontado pelo indicador.

Em outras palavras, o indicador é capaz de apontar um problema importante, mas não é capaz de identificar os mecanismos causais responsáveis pelo problema e,

lógico, muito menos ainda é capaz de apontar possíveis soluções e quem poderia implementá-las.

É importante também perceber que indicadores mais específicos, que sejam capazes de apontar de forma mais objetiva os problemas dos países, terão maior probabilidade de serem considerados pelos governos quando da implementação de suas políticas públicas.

Se, por exemplo, indicadores de governança mostrarem que o nível técnico da burocracia e o treinamento adequado dos juizes, de um determinado país, estão abaixo dos padrões internacionais, será mais provável que esses indicadores sejam considerados pelo governo desse país, do que se os indicadores mostrassem baixos escores relativos à correta aplicação das regras da lei, ou de segurança jurídica (rule of law) ou elevados índices de corrupção.

Para tentar resolver os problemas descritos, KNACK (2002) considera que os indicadores de segunda geração da governança devem :

- 1) ter grande especificidade ao avaliar a performance dos dados relativos às variáveis relacionadas com a boa governança
- 2) aumentar a transparência e tentar garantir a aplicabilidade, em várias situações e países, dos indicadores construídos
- 3) grande atenção para tentar avaliar os processos e instituições governamentais e não apenas o desempenho

Mensurações específicas dos processos governamentais e institucionais são, segundo Knack, essenciais para testar hipóteses relativas à eficácia de uma dada reforma

particular do serviço público, como, por exemplo, o aumento dos salários dos servidores civis.

O Banco Mundial tem desenvolvido a construção de “ indicadores de segunda geração”, na tentativa de tornar os indicadores mais específicos. Esses indicadores podem ser encontrados no site <http://bellanet.org/indicators/info.cfm> .

Por outro lado, como foram apresentados, ao longo dos capítulos desta tese, esforços no campo teórico, que permitam melhor avaliar os processos que envolvam as instituições políticas, econômicas e o crescimento econômico dos países, como, por exemplo, mostram ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), devem ser considerados para a avaliação de casos específicos dos países que podem contribuir, por sua vez, para a formação de novos indicadores de governança.

Ainda na linha de raciocínio de compreender melhor os processos específicos relacionados com a formação dos indicadores de governança nos países, estudos que buscam explicitar as características das políticas públicas e os mecanismos de determinação dessas políticas, como mostram TOMMASI et al. (2006), por exemplo, também nos parecem ser fundamentais. Aliás, a determinação das políticas públicas por parte dos mecanismos institucionais como mostram TSEBELIS (2002) e COX e MACCUBBINS (2001) são o ponto crucial de toda essa questão. Como observa PERSSON e TABELLINI (2005), economistas e cientistas políticos estão interessados, em última análise, não apenas nas políticas econômicas, mas também nos efeitos dessas políticas sobre o desempenho econômico dos países.

Diante do exposto, ainda segundo PERSSON e TABELLINI (2005), a interação entre os sistemas eleitorais, outras instituições políticas e o desenvolvimento econômico é uma das novas áreas de pesquisa mais excitantes, no limite entre as ciências

econômica e política. No mesmo sentido, consideram que progressos nessa área terão que combinar esforços não apenas nessas duas disciplinas, mas também na sociologia e nas novas especializações da ciência econômica, como a macroeconomia, o desenvolvimento econômico, a economia política e a história econômica.

Essa nova linha de pesquisa terá que centralizar sua análise na distinção entre as formas de governo democrática e autocrática, tentando entender quais são as características das instituições democráticas que tornam as democracias mais estáveis e como a qualidade da democracia interage com essas características institucionais específicas.

Atualmente, está em desenvolvimento a elaboração de indicadores de governança de segunda geração, principalmente em análises feitas para países de forma individual. Não iremos trabalhar ao longo dessa tese com esses indicadores de segunda geração, uma vez que faremos análises empíricas usando os indicadores de governança para conjuntos de países, notadamente países da América do Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) e do Leste Asiático (Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong)

Ressaltamos que nossa escolha por trabalhar com conjuntos de países ocorreu em função da pequena disponibilidade dos dados de governança ao longo do tempo. Se somarmos todos os dados de governança produzidos pelo Banco Mundial, através dos trabalhos Governance Matters e Governance Matters II, III e IV, teremos uma série de dados cobrindo o período 1996-2004 e ainda assim os dados são fornecidos de dois em dois anos, ou seja, são referentes aos anos de 1996, 1998, 2000, 2002 e 2004, ou seja, é uma série histórica com apenas 5 observações.

Apesar do lançamento do Governance Matters V, neste ano de 2006, apresentando dados relativos ao ano de 2005, podemos observar que a série dos dados de governança não é suficientemente longa para ser utilizada em análises individuais para

países, dado que temos, no máximo, seis observações e como temos também seis indicadores de governança, ficaria difícil estimar regressões estatísticas porque estaríamos violando a hipótese de que o número de observações deve ser maior do que o número de parâmetros a serem estimados, conforme explica, por exemplo, GUJARATI (2000, p. 55).

Os dados de Governança são utilizados, na maioria dos trabalhos feitos até o momento, para comparar o desenvolvimento entre os indicadores dos países. Como os indicadores de Segurança Jurídica ou Regras da lei (*Rule of Law*), Qualidade da Regulação (*Regulatory Quality*), Estabilidade Política (*Political Stability*), Eficácia Governamental (*Government Effectiveness*) e Controle da Corrupção (*Control of Corruption*) são fornecidos dentro de uma escala que vai de – 2.5 (o pior índice) até + 2.5 (o melhor índice), pode haver , a princípio, facilidades para se fazer comparações entre os indicadores dos países.

Um trabalho nessa linha comparativa foi feito por técnicos do Banco Central Chileno, HERNANDEZ et al. (2003). O trabalho faz uma análise, que apesar de não ser exatamente a mesma feita ao longo dessa tese, traz uma série de idéias importantes.

Eles fazem uma análise da contribuição dos fatores institucionais ligados à chamada boa governança para explicar o melhor desempenho apresentado pela economia Chilena, principalmente quando comparado com o desempenho dos demais países da América Latina. Os dados de governança utilizados corresponderam apenas aos anos de 1996, 1998 e 2000.

Como a análise estatística cobria o período 1960-2000, os autores repetiram os dados de governança para os demais anos, em sua série de 80 países. Foram feitas regressões através de mínimos quadrados ordinários e mínimos quadrados com 2 estágios, nas quais utilizaram-se variáveis instrumentais normalmente usadas para as variáveis

institucionais ou de governança, como a distância do equador da capital do país, a fração da população que fala inglês, ou uma das principais línguas da Europa Ocidental e a origem do sistema legal.

Os resultados apresentaram uma série de fortes contribuições dos fatores de governança para explicar a melhor performance do Chile em relação aos países da América Latina. Os autores chegaram inclusive a simular o que ocorreria com em termos de crescimento econômico com esses países caso eles tivessem os indicadores de governança do Chile.

De forma análoga ao que será realizado nessa tese, foram também utilizados os países do Leste Asiático como objeto de análise comparativa, dado que esses países apresentam indicadores de governança ainda melhores do que os da economia Chilena.

Em outro trabalho nessa mesma linha de análise comparativa FREITAS (2003) faz uma comparação dos indicadores de governança de Portugal com os da União Européia e tenta capturar as influências das componentes de governança para o crescimento econômico Português.

Também analisando o caso Português TAVARES (2004) utiliza uma abordagem quantitativa para verificar as contribuições de indicadores institucionais, entre eles os de governança Rule of Law – Segurança Jurídica ou Regras da Lei e Controle da Corrupção. Ele calcula índices de custos, impactos e eficiências relativos à implementação de reformas nas variáveis institucionais que elevassem os níveis dos indicadores institucionais para os níveis médios da União Européia.

CAPÍTULO 5

A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – O CASO BRASILEIRO

Este capítulo procurará usar as análises teóricas descritas no capítulo 1 para discutir o caso brasileiro. Em estudos como o do presente trabalho, pode-se ter por objetivo, como coloca VAN EVERA (1997), testar algumas das principais teorias sobre o tema considerado.

A principal argumentação deste capítulo, como de resto de toda a tese, é de que as instituições têm um papel fundamental para o crescimento dos países em geral e para os países em desenvolvimento em particular. A parte seguinte da análise é discutir, sob que formas, os novos arranjos institucionais, considerados inclusive do ponto de vista da eficiência das políticas públicas, podem ser de crucial importância para o crescimento dos países em desenvolvimento em geral, e para o caso brasileiro, mais especificamente.

Diante do exposto, tratamos a primeira parte da análise, utilizando o modelo de ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), que apresenta as instituições como a causa fundamental do crescimento econômico dos países. Como descrito com maiores detalhes no capítulo 1 desta tese, nesse modelo, as instituições políticas terminam por determinar o comportamento das instituições econômicas que, por sua vez, influenciam em maior proporção o processo de crescimento dos países.

Para discutir a importância das instituições políticas para o crescimento, no entanto, precisamos escolher algumas delas, considerando as que sejam particularmente relevantes para o caso brasileiro, e se quisermos avançar no sentido de não apenas mostrar a contribuição das instituições para o crescimento brasileiro, mas também como essas instituições funcionam, de maneira a facilitar ou dificultar o surgimento de ambientes propícios à implementação das políticas públicas que levem a resultados positivos em termos de performance econômica, podemos recorrer aos modelos desenvolvidos por COX e McCUBBINS (2001), TSEBELIS (2002) e TOMMASI et al (2006).

Como também já foi analisado no capítulo 1 desta tese, nesses modelos, os autores, mencionados acima, procuram mostrar como o funcionamento das instituições políticas pode explicar os resultados das políticas públicas e conseqüentemente do desempenho econômico dos países.

Neste ponto, é fundamental explicarmos a seqüência lógica que norteará nossa abordagem. Vamos fazer uma série de conexões teóricas para mostrar como as instituições em geral, e as instituições políticas especificamente, influenciam teoricamente o desempenho econômico dos países.

1) a exemplo do que faz RODRIK (2004) podemos sintetizar o crescimento econômico como sendo determinado pelas dotações de fatores (capital físico, capital humano, recursos naturais) e pela produtividade (a eficiência na utilização dos fatores mencionados, determinada pela tecnologia)

2) desde os primeiros modelos que tentaram explicar o crescimento dos países, como o de SOLOW (1956) o papel da tecnologia foi destacado como sendo a principal variável responsável pelo crescimento, dado que os fatores de produção têm rendimentos marginais decrescentes. Esse avanço tecnológico, no entanto, seria exógeno.

3) as teorias mais recentes que procuraram explicar o crescimento, como a teoria do crescimento endógeno, e.g. ROMER (1986, 1990) e LUCAS (1988), colocam que o avanço tecnológico seria determinado dentro do sistema econômico, ou seja, como o próprio nome da teoria indica, seria endógeno. A grande questão a ser respondida é : quais são os

determinantes desse avanço tecnológico endógeno? Nesse ponto, a teoria do crescimento endógeno começa respondendo que seriam, basicamente, dois fatores :

A) Os incentivos para que as empresas invistam em avanços tecnológicos, daí a importância da concorrência imperfeita, ou seja, um produtor só irá fazer investimentos para desenvolver determinado produto se achar que poderá obter retornos através das vendas desse produto. Uma empresa como a Microsoft, por exemplo, só investe em seus produtos porque sabe que pode vendê-los em escala mundial, tendo condições de influenciar no preço que será cobrado.

B) As externalidades intrínsecas dos processos produtivos, nos quais quanto mais as empresas produzem, mais aprendem com esses processos (*learning by doing*).

4) partindo do ponto anterior, ainda ficam questões em aberto, ou seja, quais seriam os incentivos que levariam as empresas a investir na criação de novas tecnologias, através de novas idéias? Obviamente, a perspectiva de obtenção de lucros. No entanto, para que esses lucros sejam efetivamente realizados é indispensável que os investidores tenham garantias de que haverá segurança quanto aos seus direitos de propriedade, criando confiança nos mesmos de que não haverá expropriações.

É por essa razão, que a segurança dos direitos de propriedade tem sido apontada como um fator crucial para o bom desempenho econômico dos países, na linha do que colocam autores do chamado novo institucionalismo econômico, e.g. NORTH (1990), SHIRLEY (2003). No entanto, o bom funcionamento institucional pode também ser fundamental para coordenar as políticas de investimento, como coloca BARDHAN (2005), ou ainda para garantir que os responsáveis pela criação das regras institucionais sejam

monitorados de forma a garantir que suas decisões sejam transparentes (accountability). De qualquer forma, ainda resta um último ponto em nossa análise.

5) quais são os determinantes do bom funcionamento das instituições, de modo a permitir os efeitos positivos mencionados no ponto anterior?

É aceito por grande parte dos que estudam a importância das instituições políticas na explicação do bom funcionamento das instituições em geral e da eficiência das políticas econômicas, e.g. PERSSON e TABELLINI (2005) que as regras eleitorais, por exemplo, podem moldar as estruturas partidárias, as coalizões políticas e os resultados das políticas econômicas, ou seja, é compreendendo o funcionamento das principais instituições políticas que se pode chegar aos fatores explicativos da manutenção dos aspectos institucionais positivos (segurança dos direitos de propriedade, coordenação de políticas de investimento, transparência das ações dos formuladores de regras institucionais) que, por sua vez, favorecem ao avanço da produtividade, das novas tecnologias e do próprio crescimento econômico.

É importante mencionar também que o bom funcionamento das instituições políticas pode evitar que políticas econômicas sejam dirigidas para grupos de interesse, ao invés de serem direcionadas para a criação de bens públicos, que podem ser importantes, quando não fundamentais, para o crescimento dos países, como analisa OLSON (1997), ao abordar a relevância da escolha coletiva para o desenvolvimento.

A esse respeito é importante mencionar que para o caso Brasileiro, alguns autores procuraram analisar a influência dos grupos de interesse. Neste sentido, MONASTERIO e SHIKIDA (2000) mostram, através de análise estatística, que os sindicatos de

trabalhadores e associações patronais, enquanto representantes dos grupos de interesse, contribuíram negativamente para o crescimento econômico do Brasil durante o período 1970-1995.

Esse resultado, que confirma a hipótese de OLSON (1997) de que os grupos de interesse prejudicam o crescimento dos países na medida em que os fazem desviar-se dos interesses da maioria, é, no entanto, contrário à idéia de PUTNAM (1996), por exemplo, para quem os grupos de interesse, sendo representantes da coesão da sociedade civil e do fortalecimento do capital social, seriam um fator positivo para o crescimento.

DINIZ (2005) chega a apontar uma nova direção em termos de ação dos grupos de interesse no Brasil. Os empresários estariam, segundo a autora, exercendo pressões não mais no sentido de receber a tutela estatal, mas sim de influenciar nas mudanças de rumo na política econômica do governo Lula, notadamente na direção da redução de juros e impostos.

Em suma, não é apenas observando o comportamento dos grupos de interesse que será possível compreender as influências das forças políticas sobre o processo de crescimento no Brasil. Temos de procurar entender o funcionamento das instituições políticas para conseguir entender seu papel no processo de crescimento econômico. Para isso, precisamos escolher as instituições políticas mais relevantes e analisá-las.

5.1 Escolha de Algumas Instituições Políticas para o Caso Brasileiro.

De acordo com os procedimentos descritos acima, e tendo por base vários trabalhos já realizados, como os de PERSSON e TABELLINI (2005), podemos escolher, por

exemplo, as regras eleitorais como instituições políticas relevantes para serem testadas no caso brasileiro. Outros aspectos institucionais fortemente indicados pela literatura dizem respeito ao tipo de regime adotado (presidencialismo ou parlamentarismo), as formas de interação entre os poderes executivo e legislativo (controle da agenda, coalizões e estruturas partidárias) e o comportamento da burocracia, como destaca MILNER e KATZNELSON (2002)

5.2 – Regras Eleitorais, Estrutura Partidária, Coalizões e Crescimento Econômico.

Os principais aspectos relacionados com as regras eleitorais, considerados na literatura, dizem respeito aos sistemas majoritários e proporcionais de representação. Neste último caso, podendo ser com lista aberta ou fechada de candidatos. Existem ainda os sistemas mistos de representação, com uma parcela dos representantes (normalmente a metade) eleitos pelo sistema majoritário e outra parcela eleita pelo sistema proporcional, podendo, em ambos os casos, os candidatos serem eleitos através de eleições nos distritos eleitorais.

Não iremos, neste trabalho, entrar em detalhes sobre os sistemas eleitorais existentes, as possibilidades e sugestões de modelos eleitorais. O que nos interessa mais de perto são os efeitos que as representações proporcional e majoritária têm sobre as políticas públicas que podem gerar melhores níveis de crescimento econômico nos países, para a partir desse ponto, analisar o caso brasileiro.

Existe a idéia, na ciência política, de que o sistema majoritário traria maiores níveis de transparência (*accountability*) nas ações dos agentes políticos, na medida em que os eleitores teriam maior conhecimento dos candidatos, escolhidos por suas qualidades individuais e não pelo vínculo partidário. Essa aproximação maior do candidato com o eleitorado, no entanto, favoreceria aos grupos de interesse em suas demandas e prejudicariam a criação de bens públicos, que beneficiariam a sociedade como um todo.

Por outro lado, no sistema proporcional, as minorias e a representação política em geral são ganhadores com o processo eleitoral, a despeito da falta de conhecimento maior por parte dos eleitores dos candidatos eleitos, tendo em vista que o partido tem grande peso na eleição dos candidatos, o que pode, favorecer ao aumento da corrupção.

Em suma, temos o clássico *tradeoff* entre maior representação ou maior transparência quando da escolha dos sistemas eleitorais proporcionais ou majoritários. No entanto, alguns detalhes podem fazer grande diferença no que diz respeito à contribuição do sistema eleitoral para o crescimento, via implementação de políticas públicas.

Como mostram COX e MACCUBINS (2001), os sistemas eleitorais por eles considerados mais fracos, ou seja, que não levam naturalmente à formação de coalizões e têm por base a valorização dos candidatos acima dos partidos, leva à fragmentação partidária, às disputas internas dentro dos partidos políticos, ao surgimento

de grande número de dissidentes partidários e, evidentemente, à formação de várias facções, representantes de variados interesses.

Se, às condições expostas acima, tivermos um sistema político presidencialista, com federalismo, bicameralismo e um poder judiciário capaz, através de suas decisões, de exercer considerável efeito sobre a implementação ou não de políticas públicas, os resultados esperados serão a instabilidade política e o surgimento de um verdadeiro balcão de trocas de votos por favorecimentos aos políticos, para que esses, obviamente, se comportem nas eleições do legislativo de acordo com os interesses do executivo, dando-lhe suporte.

Os resultados apontados, certamente, contribuem para que a possibilidade de implementação de políticas públicas voltadas para o crescimento econômico seja reduzida. À aprovação dessas políticas públicas, COX e MACCUBINS (2001) se referem como *decisiveness*, ao passo que à efetiva implementação de tais políticas os mesmos se referem como sendo *resoluteness*.

Países que tiverem maiores níveis de *decisiveness* e *resoluteness*, portanto, terão maiores probabilidades de aprovar e implementar políticas públicas favoráveis ao processo de crescimento. Essas duas variáveis ainda serão, de acordo com os autores, influenciadas pela unidade de propósitos e unidade de poder.

O poder é dividido entre o executivo e o legislativo, podendo haver situações em que o mesmo partido controla ambos, ou situações em que são formadas coalizões. Mesmo quando um mesmo partido controla os dois poderes, pode não existir unidade de propósitos, ou seja, o legislativo tem interesses ou propósitos diferentes do executivo. A

falta de unidade de propósitos também contribui para a aprovação e implementação de políticas públicas voltadas para o crescimento.

O financiamento privado das campanhas eleitorais, juntamente com as candidaturas baseadas nos perfis dos candidatos, ao invés dos fundamentos doutrinários dos partidos políticos, torna a demanda por benefícios localizados (*porks*) bastante acentuada. Por outro lado, a divisão constitucional dos poderes e a descentralização (existência do poder executivo central, poderes executivos sub-nacionais e respectivos poderes legislativos) tornam factível a oferta desses mesmos *porks* pelos políticos, seus partidos e agentes.

Até aqui, essas considerações, de caráter genérico, não procuraram enquadrar o caso brasileiro na análise. Pode-se, no entanto, tentar fazê-lo. O Brasil tem um sistema eleitoral majoritário para os cargos de presidente da república, governadores, prefeitos e senadores. Para os cargos de deputados federais, deputados estaduais e vereadores, o sistema eleitoral é proporcional com lista aberta.

Como já discutido anteriormente, este sistema eleitoral favorece à fragmentação partidária, às disputas internas dentro dos partidos políticos, ao surgimento de grande número de dissidentes partidários e, evidentemente, à formação de várias facções, representantes de variados interesses. Desta forma, é de se esperar que o poder executivo no Brasil venha a ter grande dificuldade para governar, assim como para implementar políticas que favoreçam ao crescimento, dada sua grande fragilidade frente ao poder legislativo, ou nas palavras de AMES (2001), uma situação sem saída (*deadlock*).

Existe, no entanto, um aspecto que deve ser considerado, como, aliás, aponta LIMONGI (2005), que é o fato de o presidente no Brasil ter poderes muito expressivos, bastante superiores, por exemplo, ao que ocorre nos Estados Unidos. O poder executivo tem , a bem da verdade, condições de arregimentar apoio dentro do congresso (ainda que através da concessão de *porks*), controlar a agenda propositiva e até mesmo legislar através de decretos.

Parece haver, portanto, no Brasil, uma situação em que, se por um lado, as regras eleitorais favorecem ao personalismo dos candidatos em detrimento do fortalecimento dos partidos políticos, por outro lado, essas mesmas regras eleitorais podem favorecer ao controle do legislativo por parte do executivo, uma vez que o mesmo pode negociar com os parlamentares de forma a obter o respaldo necessário para por em prática sua agenda política, sem ter de contar, necessariamente, com o apoio dos partidos políticos.

5.3 Relacionamento Executivo – Legislativo : Controles (Checks and Balances), Agentes com Poder de Veto (Veto Players) e Processos de Formulações de Políticas (Policymaking Process)

Nesse segundo ponto, consideraremos os mecanismos institucionais que levam a formulação das políticas governamentais no Brasil, considerando, como fizemos anteriormente, arcabouços teóricos recentemente desenvolvidos nas ciências sociais, em geral, e mais especificamente, na ciência política, e associando-os ao caso brasileiro.

Avançando nesta direção de análise, MELO et al. (2005) consideram que o processo político brasileiro, determinado dentro de seu contexto institucional, traz condições de favorecer o surgimento de bons resultados, relativamente ao desempenho econômico, uma vez que : 1) o presidente tem poderes suficientes para fazer valer sua agenda de propostas 2) existem atores com condições de fiscalizar (*checks and balances*) as ações do executivo (ministério público, judiciário, Tribunal de Contas da União) .

As observações feitas acima podem ser cruciais para tentar estabelecer a relação entre os resultados de performance econômica, mais especificamente as taxas de crescimento, e os funcionamentos das instituições políticas. Segundo TSEBELIS (2002), por exemplo, não é possível saber se um maior número de *veto players*, assim como suas distâncias em relação às propostas de políticas, irão favorecer ou não ao crescimento de um país.

A única coisa que se pode afirmar é que, com o aumento do número de veto players e a distância entre eles, será mais difícil implementar e manter políticas que mudem o *status quo* vigente. Ora, a questão é saber se essas mudanças decorrentes da adoção de determinadas políticas públicas irão favorecer ou não ao crescimento econômico de um país.

Se considerarmos, por exemplo, que no caso brasileiro, a manutenção de um determinado nível de equilíbrio fiscal é fundamental para assegurar condições mínimas necessárias para o crescimento (ainda que não seja obviamente condição

suficiente), mudar o *status quo* que tem vigorado neste aspecto a partir do surgimento do plano real seria uma mudança claramente contrária ao processo de crescimento no Brasil. Nesse sentido, portanto, quanto o maior número de *veto players*, capazes de checar e até mesmo de vetar a adoção de possíveis políticas capazes de prejudicar o equilíbrio fiscal, melhor para o crescimento econômico brasileiro.

Por outro lado, se pensarmos em mudanças na política de gastos públicos dirigidos para a educação, de forma que se precisem transferir recursos de várias outras áreas para que a educação básica tenha mais recursos, diminuindo, por exemplo, os gastos com a previdência social ou até mesmo com as universidades públicas, e considerarmos que essa mudança favorecerá ao crescimento de longo prazo no Brasil, a situação será inversa da descrita anteriormente.

Nesse caso, quanto maior o número de veto players, bem como a distância entre eles, mais difícil será mudar o status quo, ou seja, mais difícil será redirecionar os recursos públicos para a educação básica, o que, de acordo com a nossa hipótese inicial de que essa mudança seria favorável ao crescimento de longo prazo, dificultará o crescimento brasileiro.

Podemos verificar, dessa forma, que em algumas circunstâncias precisa-se ter um sistema político capaz de vetar políticas governamentais, evitando mudanças prejudiciais ao crescimento. Ao passo que em outros casos precisa-se ter um sistema político que consiga fazer com que os pontos de veto não sejam capazes de impossibilitar a mudança do *status quo*, através da adoção de políticas públicas

importantes para o crescimento, mas que encontram resistências por parte de expressivos setores dentro da sociedade.

Diante do exposto, a idéia básica do modelo de TOMMASI et al. (2006), baseada nos acordos intertemporais, parece ser muito apropriada para tentar resolver o impasse descrito, ou seja, ora necessita-se mudar o *status quo*, implementando e efetivando políticas públicas favoráveis ao crescimento, em outras ocasiões, no entanto, é preciso manter o *satus quo*, evitando que políticas prejudiciais ao crescimento sejam implementadas, como, por exemplo, políticas que enfraqueçam a confiança dos investidores internacionais na manutenção da segurança dos direitos de propriedade.

Voltando ao trabalho de MELO et al. (2005) , é bastante oportuno lembrar que a combinação de condições que permitem, por um lado, que o presidente tenha condições de mudar o *status quo*, através da execução de políticas pro – crescimento e por outro, a existência de uma boa estrutura de *checks and balances*, capaz de vetar políticas desastrosas para o crescimento, leva os autores a acreditar que políticas públicas estáveis e adaptáveis têm ampla condição de ser implementadas, o que sugere, ainda segundo os autores, que tais políticas terminarão por refletir em melhores taxas de crescimento no futuro, apesar de tais taxas não terem ocorrido nos últimos anos, a despeito das condições favoráveis já mencionadas.

No nosso modo de entender, trata-se, na realidade, de quais serão os efeitos preponderantes, se os positivos, descritos pelo mecanismo de *policymaking process* ou os entraves do sistema eleitoral, partidário e de relacionamento executivo-legislativo, que dificultam o avanço do processo de crescimento.

É possível também observar que algumas das políticas públicas são quase que consensuais (com a óbvia exceção dos grupos de interesse relacionados) , como por exemplo, a manutenção do equilíbrio fiscal, ou até mesmo a geração de superávits primários capazes de pagar o serviço da dívida pública e financiar os investimentos necessários para alavancar o crescimento, ainda mais considerando o que colocam RODRIK, HAUSMAN e VELASCO (2004), de que a falta de poupança seria o principal fator limitador do crescimento no Brasil, e que o financiamento dos investimentos termina sendo feito pelo setor externo; quando este se faz presente, a economia cresce, quando ele cessa, a economia entra em estagnação.

Seria necessário, portanto, uma redução dos gastos públicos para diminuir esta dependência do financiamento externo. No entanto, como vimos, é preciso acomodar um complexo sistema de interesses partidários da coalizão que sustenta o governo, assim como interesses de grupos fortes politicamente o bastante para evitar cortes substanciais nos gastos públicos, como é o caso do sistema previdenciário, que precisa ser reformulado, mas não é, por conta principalmente das pressões dos grupos contrários às mudanças.

Daí, a importância da análise das instituições políticas para o processo de mudanças das políticas em geral, e em particular, nesse caso para o controle dos gastos públicos. Partindo para uma abordagem mais geral, é possível abordar questões cruciais para entender o papel das instituições políticas para o crescimento econômico no Brasil.

Como apontam ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005) as instituições econômicas que encorajam o crescimento de um país emergem quando as instituições políticas alocam poder para os grupos com interesses em :

1) Reforçar de uma forma ampla os direitos de propriedade

2) Criar limitações efetivas para os detentores do poder

3) Fazer com que haja relativamente poucos rendimentos possíveis de ser capturados pelos detentores do poder

Esses grupos de poder devem, portanto, através das instituições políticas, criar uma estrutura de incentivos econômicos que facilitem e estimulem a acumulação de fatores, a inovação e a eficiência na alocação de recursos. Países que lograrem êxito na criação desta estrutura de incentivos irão prosperar. Caso contrário, o insucesso será iminente, como no caso da ex-União Soviética, em que a ausência de instituições prejudicou sobremaneira a exploração dos ganhos do comércio e a eficiente alocação dos recursos.

Buscando analisar os três pontos acima, podemos considerar :

1) como seriam melhor defendidos, no caso brasileiro, os direitos de propriedade, considerando as atuais condições de funcionamento de suas instituições e seu desenvolvimento ao longo do tempo? Se considerarmos que existe, como já explicamos, um sistema de checagem (*checks and balances*) das decisões do executivo por parte do

poder legislativo, assim como pelo poder judiciário, pelo ministério público, tribunal de contas da união e até mesmo pelo quadro burocrático em geral (técnicos do Banco Central, ministérios, bancos oficiais, etc.), podemos considerar que a mudança do *status quo*, de forma a prejudicar a segurança dos direitos de propriedade, seria dificultada pelos diferentes agentes com poder de veto (*veto players*). É evidente que também, como já mencionamos, o poder executivo tem mecanismos de tentar influenciar os *veto players*, submetendo-os às suas decisões. De qualquer forma, não será uma tarefa fácil.

2) Em relação às limitações efetivas para os detentores do poder, a existência de *checks and balances*, mais uma vez dificulta as apropriações. Contudo, neste ponto, consideramos que o atual funcionamento do sistema político brasileiro trabalha no sentido oposto, ou seja, favorece aos ganhos obtidos através de trocas de favores (*porks and barrels*) entre políticos e seus agentes (financiadores e grupos de interesses) e os detentores do poder (governo federal, governos estaduais e municipais). Isto decorre da já mencionada fragmentação partidária e da necessidade de os poderes executivos no Brasil terem de cooptar os parlamentares, que não possuem maiores compromissos partidários, dado o sistema eleitoral proporcional, com lista aberta e sem maiores vinculações distritais.

Não obstante os avanços dos mecanismos de controle (*checks and balances*), os detentores do poder no Brasil ainda são capazes de ser favorecidos pela forma como o sistema político funciona, obtendo ganhos. Não se trata, obviamente, de mudanças estruturais maiores, passíveis de serem obstaculizadas pelos *veto players*, mas sim vantagens obtidas pelos detentores do poder, no jogo político rotineiro, que encontram maiores dificuldades de serem limitadas pelo sistema político brasileiro.

3) em relação à limitação dos ganhos por parte dos detentores do poder, de forma que haja relativamente poucos rendimentos possíveis de ser capturados pelos mesmos, vale o mesmo raciocínio desenvolvido no item anterior. É importante frisar que, como salienta TOMMASI et al (2006), a questão do horizonte temporal dos agentes envolvidos, juntamente com a possibilidade de obtenção de ganhos, pode ser fundamental para que haja cooperação entre os atores no sentido de limitar as possibilidades de extração de vantagens do sistema econômico. Podemos verificar como exemplo para o caso brasileiro, o que ocorreu com a criação da lei de responsabilidade fiscal. Inicialmente, os governadores, *veto players* capazes de impedir que o congresso aprovasse a lei, foram contra, uma vez que seus governos teriam de se submeter aos mecanismos de controle (*checks and balances*) muito mais rígidos que anteriormente. Aceitaram, no entanto, a proposta, baseada, segundo MENDONCA DE BARROS (2005), na idéia do então ministro das comunicações Sergio Mota, de que a lei começasse a valer a partir dos próximos governos, no que ela tinha de mais rigorosa em termos de controle.

Neste ponto de nossa análise teórica, aplicada ao caso brasileiro, podemos ser levados a considerar por que os grupos detentores do poder político não o usam para aumentar a produção, fazendo uso de políticas que levem à eficiência econômica? Ou por que não trabalham na construção de bens públicos, beneficiando a maioria da população? Uma resposta poderia basear-se no fato de que esses grupos de poder teriam compromissos inerentes ao seu poder político, ou seja, teriam de usar este poder exatamente para beneficiar os grupos que lhes dão suporte político e econômico, os quais nem sempre têm os interesses relacionados com o melhor desempenho econômico do país como um todo,

nem tampouco com a melhoria do nível de eficiência do sistema, ou com o fornecimento de melhores condições econômicas para a maioria da população.

Nesse sentido, nosso sistema proporcional de representação é melhor que o sistema pluralista (majoritário), uma vez que não favorece aos grupos de interesse em suas demandas junto aos parlamentares, que no sistema pluralista são muito mais comprometidos com os interesses específicos de seus eleitores. No entanto, a falta de partidos fortes, a fragmentação partidária e a balconização (*porks and Barrels*) decorrente terminam por ter efeitos opostos ao efeito positivo do nosso sistema proporcional de representação, ou seja, de qualquer forma, estamos vulneráveis aos interesses específicos de grupos que possuem poder econômico e associações com os partidos políticos.

Podemos, no entanto, considerar o que colocam TOMMASI et al. (2006) ao apresentar as características desejáveis das políticas governamentais que podem criar melhores condições de crescimento. A estabilidade das políticas governamentais é um ponto fundamental, isto é, políticas consideradas, quase que de forma consensual, indispensáveis ao crescimento, devem ser mantidas, ou seja, devem ser estáveis. É o caso, por exemplo, como apontam MELO et al (2005), das políticas de equilíbrio fiscal. O que não deve ocorrer, é exatamente o contrário, a volatilidade das políticas relacionadas ao controle fiscal, especialmente devido a pressões de grupos de interesses.

Por outro lado, é preciso que outras políticas, também cruciais para o crescimento econômico, como, por exemplo, políticas nas áreas de educação e ciência e tecnologia, tenham a capacidade de adaptabilidade ou flexibilidade, ao invés da rigidez. Isso pode ser considerado, por exemplo, nas previsões de gastos públicos em áreas

específicas, como na educação e saúde. É preciso que haja condições de adaptar os gastos nessas áreas de acordo com as condições de cada situação. E talvez fosse necessário até mesmo repensar a idéia de rigidez quanto ao percentual legal de gastos, uma vez que os mesmos, podem, eventualmente, não serem indispensáveis e os recursos poderiam ser melhor aplicados em outras áreas.

Também é importante que haja coordenação e coerência na implementação das políticas direcionadas para favorecer o crescimento. É fundamental, no entanto, perceber que o surgimento e a manutenção (*deciseveness e resoluteness*, nos conceitos de COX e MACCUBINS, 2001) das políticas governamentais direcionadas para o crescimento, assim como de suas características altamente favoráveis, depende do resultado das transações efetuadas no “jogo” político.

A cooperação política, portanto, é, muitas vezes, crucial para levar às políticas governamentais efetivas e que favoreçam ao crescimento econômico. No sistema político, contudo, como mostram TOMMASI et. Al. (2006), é mais provável, inclusive no caso brasileiro, que a cooperação política ocorra se: 1) os resultados positivos ou ganhos pela não cooperação forem baixos; 2) o número de atores políticos é pequeno; 3) esses atores têm ligações intertemporais fortes; 4) existem boas técnicas de delegação (uma burocracia eficiente, por exemplo); 5) as ações políticas são largamente observáveis; 6) existem boas técnicas de coação para que os acordos intertemporais sejam honrados (um judiciário independente, por exemplo) e finalmente 7) as trocas políticas têm lugar em arenas onde as propriedades 2-6 tendem a ser satisfeitas. O

sistema político brasileiro tem fortes condições, dada sua estrutura de funcionamento, de permitir a existência dessas condições, como mostram MELO et al. (2005).

Isto nos permite concluir, todavia, que mesmo com as condições favoráveis mencionadas, caso não haja cooperação, ou seja, se as forças políticas tiverem uma capacidade limitada de auto-coagir acordos cooperativos, regras políticas rígidas (não reagentes ao ambiente econômico) serão escolhidas se o conflito de interesses for grande comparado com a volatilidade do ambiente econômico. Ou ainda, na visão de TSEBELIS (2002), não havendo cooperação, os veto players poderão impedir que políticas extremamente importantes para o crescimento sejam implementadas. Por outro lado, a não cooperação também pode impedir que políticas desastrosas do ponto de vista do favorecimento do crescimento, como, por exemplo, aquelas que prejudicam a segurança dos direitos de propriedade, sejam postas em prática.

Na realidade, quando há uma baixa capacidade de forçar trocas políticas intertemporais, dependendo da extensão do conflito distributivo em relação à natureza da volatilidade econômica, podemos observar acordos políticos altamente voláteis ou políticas altamente inflexíveis. Isso, mais uma vez, pode ser favorável ou não para o crescimento econômico. Se os acordos políticos voláteis forem em função de políticas importantes para o crescimento, como, por exemplo, reformas estruturais que melhorem o sistema educacional ou melhorem o déficit do sistema previdenciário, a falta de cooperação terá sido nefasta para o objetivo de fazer o país crescer.

Por outro lado, se as políticas altamente inflexíveis forem estabelecidas em torno de pontos considerados vitais, em sua manutenção, para incentivar o crescimento,

como, por exemplo, o controle fiscal e a segurança dos direitos de propriedade, a falta de cooperação entre os agentes políticos, e o eventual conflito entre eles, terá sido benéfico para o processo de crescimento.

Estamos analisando quais as razões que fazem com que os grupos de poder criem diferentes instituições políticas para influenciar as instituições econômicas e como essas razões podem, no caso brasileiro, ser úteis para explicar o resultado final das políticas econômicas e do próprio desempenho econômico.

Inicialmente, podemos recordar o chamado Teorema Político de Coase, que é baseado na lógica econômica de que os custos sociais e benefícios das diferentes instituições econômicas são pesados, ou seja, são ponderados, comparados, avaliados, um com o outro, para determinar quais serão as instituições a prevalecer.

Nesta linha de análise, quando diferentes partidos, no sentido político e econômico, podem negociar sem custos, eles são capazes de barganhar entre si para internalizar potenciais externalidades. Este primeiro aspecto, ou esta primeira visão, pode ser considerada a visão da eficiência, isto é, das instituições econômicas eficientes que se estabelecem através do jogo institucional político. Desta forma, em alguns casos este jogo conduz às instituições econômicas eficientes e em outros não.

Uma segunda argumentação é a de que as instituições políticas conduzem a diferentes tipos de instituições econômicas porque as sociedades, ou mais especificamente suas lideranças, diferem quanto ao que consideram como sendo bom para suas populações.

Esta idéia está associada, obviamente à ideologia das elites dirigentes, sendo por este motivo, também conhecida como uma visão ideológica.

Como terceira alternativa de explicação das diferentes escolhas das instituições econômicas por parte dos agentes políticos, podemos citar a chamada visão acidental, ou seja, a idéia de que acidentes de caráter histórico ou natural têm maior influência na determinação dos tipos de instituições econômicas prevalecentes, em detrimento dos demais fatores, inclusive da influência das instituições políticas.

É crucial, no entanto, observar que nos três tipos de análises descritas estará implícita a idéia de que a cooperação entre os agentes políticos estará presente, como na análise de TOMMASI et al. (2006), assim como não haverá agentes com poder de veto desejando exercer tais poderes, como na análise de TSEBELIS (2002).

Esse não será o caso do último tipo de explicação acerca das escolhas das instituições políticas, no qual caberão perfeitamente as análises que privilegiam os mecanismos institucionais baseados nos agentes com poder de veto, como em TSEBELIS (2002), e na cooperação ou não entre os agentes políticos com ligações intertemporais, como em TOMMASI et.al.(2006).

O quarto e último fator explicativo, como colocam ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), tem por base a argumentação de que diferentes escolhas de instituições econômicas são fruto dos conflitos sociais, isto é, as instituições econômicas surgem a partir dos resultados que emergem desses conflitos, de tal forma que, se os

interesses dos grupos associados de forma direta às políticas que conduzem ao crescimento forem os vitoriosos do conflito, as instituições econômicas estabelecidas serão favoráveis ao processo. Em caso contrário, ou seja, se os interesses dos grupos não associados com as políticas de crescimento prevalecerem, as instituições econômicas decorrentes irão beneficiar estes interesses e não favorecerão o processo de crescimento.

De acordo com a análise desenvolvida até aqui, portanto, políticas que poderiam ser favoráveis ao crescimento podem não ser postas em prática em virtude de ações de agentes com poder de veto. Esse pode, por exemplo, ser o caso das políticas que flexibilizariam a legislação trabalhista no Brasil, diminuindo os custos de contratação de mão de obra e, conseqüentemente, contribuindo para o processo de crescimento econômico brasileiro.

O mesmo raciocínio pode ser também aplicado às políticas que teriam por objetivo corrigir os problemas do déficit na previdência social ou da péssima estrutura de impostos no Brasil. Em ambos os casos, os grupos de interesse são bastante fortes. Muitas vezes, fortes o bastante para fazer com que os *veto players* não permitam a aprovação de políticas contrárias aos seus interesses.

Mais uma vez, é preciso que seja considerada a hipótese de que as mudanças mencionadas acima não sejam favoráveis ao processo de crescimento e nesse caso a ação dos *veto players* seria benéfica e não contrária ao crescimento brasileiro. Contudo, considerando os diversos problemas existentes no mercado de trabalho e na estrutura tributária brasileiros, assim como a necessidade de mudanças nessas áreas, consideramos que é mais provável que os *veto players* (quer sejam eles institucionais ou ligados aos

partidos políticos) ajam no sentido de dificultar as mudanças e o próprio crescimento econômico brasileiro.

É interessante mencionar que essa é uma hipótese exatamente contrária a de HENISZ (2000) que considera uma maior quantidade de *veto players* fator positivo para o crescimento econômico dos países, uma vez que esses agentes com poder de veto poderiam garantir uma maior segurança dos direitos de propriedade, considerada, por sua vez, fundamental para um maior nível de investimentos, cruciais para o processo de crescimento. Ele considera como *veto players* institucionais os poderes legislativo (câmara dos deputados e senado), executivo e judiciário, assim como os governos estaduais.

Reforçando a linha de raciocínio de HENISZ (2000), pode-se ressaltar que o estabelecimento de uma maior crença, por parte dos investidores, de que as políticas econômicas e a legislação em geral não irão desrespeitar contratos pré-estabelecidos é fundamental, ou seja, a segurança das instituições é vital. Nesse sentido, KNACK e KEEFER (1997) mostram que as políticas econômicas dos governos em que suas instituições conseguem criar maior confiança na sociedade tendem a ser mais eficazes, uma vez que suas políticas macroeconômicas teriam mais credibilidade junto aos agentes econômicos.

Por outro lado, temos de considerar o fato de que mudanças nas instituições econômicas que possam trazer perdas políticas, a despeito de seus efeitos econômicos positivos, serão evitadas. O mesmo pode ser argumentado quando as perdas são econômicas e não políticas.

Na realidade, os detentores do poder político não irão abrir mão deste poder e favorecer a implementação de mudanças nas instituições econômicas, mesmo sabendo que estas estariam mudando na direção de favorecer o crescimento do país como um todo, simplesmente porque esses ganhos de eficiência representariam perdas políticas e econômicas na sua parcela de distribuição na sociedade, diminuindo sua capacidade de extrair renda do sistema econômico através da utilização do poder político em benefício próprio.

Em suma, existem veto players dentro do sistema político brasileiro capazes de impedir que as reformas estruturais (trabalhista, previdenciária, tributária, judiciária), tão apontadas como fundamentais para criar condições favoráveis para o crescimento sustentável no Brasil ao longo do tempo, sejam implementadas e efetivadas (*decisiveness* e *resoluteness*, na visão de COX e MacCUBBINS, 2001). Não há, contudo, certeza de que tais reformas sejam realmente cruciais para o crescimento, mas, aceitando-se, como é o caso desse trabalho, essa hipótese, pode-se, ainda, apontar alguns pontos no sentido de facilitar a viabilidade dessas mudanças nas instituições econômicas, diante do jogo existente nas instituições políticas:

A) Se houver limitações ao uso do poder político é óbvio que seus detentores terão maior dificuldade em se opor às mudanças nas instituições econômicas que beneficiariam o crescimento.

B) Instituições econômicas que protejam os direitos da maioria são mais prováveis de existir quando o poder político estiver concentrado em um grupo relativamente mais amplo, contendo aqueles que têm acesso às maiores oportunidades de investimento.

C) Instituições econômicas eficientes são mais prováveis de existir quando existem apenas recursos limitados a ser explorados pelos detentores do poder.

D) Reformas institucionais que não ameacem os grupos mais fortes política e economicamente são mais prováveis de obter sucesso. O mesmo pode ser dito a respeito de reformas institucionais que possam fortalecer oposições vigorosas ou até mesmo desestabilizar a situação política.

5.4 – A Importância das Forças Eleitorais (*Constituencies*)

Podemos encontrar, ainda, trabalhos, como o de RAJAN (2006) que, de certa forma, tentam conciliar as duas linhas de argumentação expostas acima. Nesse trabalho a idéia principal é que a dotação de fatores da economia determina o crescimento econômico dos países.

Se existe uma dotação de fatores em que o capital humano pertence a uma pequena parcela da população, não adianta apenas a existência de boas instituições, porque o crescimento não irá ocorrer. É preciso que as boas instituições sejam utilizadas para fazer

com que as forças políticas sejam capazes de mudar as dotações de fatores no sentido de permitir que os investimentos em capital humano se distribuam pela economia.

A lógica do argumento é que apenas os setores mais educados da população desejam um ambiente de competição, que seria capaz de levar a economia a atingir maiores índices de crescimento. As reformas no sentido de gerar um ambiente mais competitivo e, portanto, mais favorável ao crescimento, somente irão ocorrer quando a conjugação de forças políticas for capaz de promovê-las.

Podemos observar nas tabelas abaixo que, claramente, os segmentos com melhores níveis educacionais são mais voltados para a competição do que os que têm nível de educação inferior. O caso Brasileiro corrobora o argumento apresentado e é confirmado por todos os países analisados em nossa série de países da América do Sul e do Leste Asiático.

Para entender as tabelas abaixo é preciso observar que os valores variam de 0 a 10, de acordo com a seguinte lógica: se o entrevistado acha que a competição é extremamente benéfica para a sociedade, ele atribuirá o valor zero no questionário. Se, por outro lado, ele considerar que a competição é extremamente prejudicial, ele atribuirá a nota dez no questionário. Os valores intermediários obedecem a essa mesma lógica.

Tabela 5.1 NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – BRASIL

ANO	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
1991	3,11	3,54	3,84
1997	2,50	3,37	3,77

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.2 NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – CHILE

ANO	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
1996	4,27	4,83	4,78
2000	4,68	4,62	4,97

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.3 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – ARGENTINA

ANO	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
1995	3,59	3,63	4,17
1999	3,45	3,85	4,47

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.4 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – URUGUAI

ANO	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
1996	4,40	4,47	4,93

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.5 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – CORÉIA DO SUL

ANO	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
1990	2,66	2,78	4,46
1996	3,81	4,06	4,47

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.6 - NÍVEL DE ACEITAÇÃO DA COMPETIÇÃO – TAIWAN

COMPETIÇÃO É BOM	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
1994	4,37	4,04	4,37

Fonte : World Values Survey (2006)

Também consideramos o interesse pela política como uma variável que pode influenciar na determinação da correlação de forças capaz de alterar a composição das forças políticas e eleitorais (*Constituencies*), que por sua vez poderão alterar as dotações de fatores dentro do sistema econômico.

O que estamos a argumentar é que o interesse pela política também está associado com os grupos de melhor nível educacional. As reformas (sejam elas educacionais ou voltadas para melhorar o nível de competição) ocorrerão com maior facilidade caso haja maior participação política.

Podemos raciocinar que melhorando o nível educacional, melhoraremos o nível de participação política (uma vez que melhorou o nível de interesse pela política) e consequentemente será mais fácil obter uma correlação de forças políticas e eleitorais (*constituencies*) capaz de implementar reformas para alterar o *status quo*. As tabelas abaixo mostram que os dados confirmam nossa hipótese.

Tabela 5.7 - INTERESSE PELA POLÍTICA – BRASIL (1991)

NÍVEL DE INTERESSE	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
MUITO INTERESSADO	32,1%	11,5%	7,1%
RAZOAVELMENTE INTERESSADO	38,9%	37,5%	21,5%
NÃO MUITO INTERESSADO	17,2%	18,3%	16,4%
ABSOLUTAMENTE DESINTERESSADO	11,7%	32,6%	54,9%

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.8 - INTERESSE PELA POLÍTICA – BRASIL (1997)

NÍVEL DE INTERESSE	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
MUITO INTERESSADO	28,2%	12,0%	9,9%
RAZOAVELMENTE INTERESSADO	33,1%	22,1%	9,7%
NÃO MUITO INTERESSADO	28,9%	40,6%	36,3%
ABSOLUTAMENTE DESINTERESSADO	9,9%	25,3%	44,0%

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.9 - INTERESSE PELA POLÍTICA – CHILE (1996)

NÍVEL DE INTERESSE	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
MUITO INTERESSADO	6,7%	3,5%	2,7%
RAZOAVELMENTE INTERESSADO	26,9%	17,3%	9,3%
NÃO MUITO INTERESSADO	31,9%	33,5%	30,6%
ABSOLUTAMENTE DESINTERESSADO	34,6%	45,7%	57,4%

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.10 - INTERESSE PELA POLÍTICA – CHILE (2000)

NÍVEL DE INTERESSE	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
MUITO INTERESSADO	10,0 %	3,9 %	5,8 %
RAZOAVELMENTE INTERESSADO	28,5 %	20,9 %	13,4 %
NÃO MUITO INTERESSADO	34,7 %	34,4 %	27,0 %
ABSOLUTAMENTE DESINTERESSADO	26,8 %	40,7 %	53,8 %

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.11 - INTERESSE PELA POLÍTICA – CORÉIA DO SUL (ANOS 1990 – 1996 – 2001, RESPECTIVAMENTE, EM %)

NÍVEL DE INTERESSE	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
MUITO INTERESSADO	18,1 – 9,2 – 8,2	14,0 – 9,0 – 7,8	18,2 – 8,7 – 8,9
RAZOAVELMENTE INTERESSADO	57,5 – 56,5 – 41,0	58,5 – 54,8 – 42,7	42,4 – 33,6 – 37,5
NÃO MUITO INTERESSADO	22,1 – 29,8 – 41,9	23,4 – 30,6 – 39,9	23,2 – 32,2 – 39,3
ABSOLUTAMENTE DESINTERESSADO	2,3 – 4,6 – 8,9	4,2 – 5,6 – 9,5	16,2 – 25,5 – 14,3

Fonte : World Values Survey (2006)

Tabela 5.12 - INTERESSE PELA POLÍTICA – ARGENTINA (ANOS 1995 – 1999, RESPECTIVAMENTE, EM %)

NÍVEL DE INTERESSE	NÍVEL ELEVADO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE EDUCAÇÃO	NÍVEL BAIXO DE EDUCAÇÃO
MUITO INTERESSADO	15,0 – 12,9	10,2 – 7,5	4,6 – 4,3
RAZOAVELMENTE INTERESSADO	30,6 – 22,8	21,2 – 15,3	13,2 – 8,8
NÃO MUITO INTERESSADO	30,4 – 34,8	36,3 – 36,9	31,0 – 29,1
ABSOLUTAMENTE DESINTERESSADO	23,9 – 29,5	32,3 – 40,3	51,2 – 57,8

Fonte : World Values Survey (2006)

Não deixa de ser oportuno considerar que não obstante acharmos importante os efeitos das forças políticas e eleitorais (*constituencies*) para mudar as instituições políticas e econômicas, no nosso modo de entender, na linha do que colocam ACEMOGLU , JOHNSON e ROBINSON (2005), associado com a distribuição de recursos, ou o poder político *de facto*, o papel desempenhado pelos mecanismos institucionais, relacionados ao poder político *de jure*, é mais importante, uma vez que através dele é possível modificar as condições de atuação das forças políticas ou eleitorais (*constituencies*) e promover até mesmo a mudança na composição dessas forças, no sentido de, por exemplo, aumentar o percentual da economia com maior nível de capital humano.

CAPÍTULO 6

A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – O CASO BRASILEIRO

Como vimos no segundo capítulo, a definição de Governança está associada a dois conjuntos de fatores. O primeiro conjunto está ligado às reações de resposta dos agentes públicos perante os cidadãos e a capacidade de provê-los com certos serviços básicos, de forma a fortalecer a segurança dos direitos de propriedade, e mais genericamente, com regras da legislação que dêem segurança jurídica aos investidores (*rule of law*). Nessa categoria, enquadram-se também a qualidade da regulação, o controle da corrupção e a eficácia governamental.

O segundo conjunto, por outro lado, está associado às instituições e processos governamentais que forneçam aos seus tomadores de decisões incentivos para fornecer respostas eficientes às demandas dos cidadãos e estão relacionados com as medidas de democracia (que por sua vez estão associadas com a estabilidade política), voz da sociedade nesse tipo de situação e transparência, também conhecidos como responsabilização (*voice and accountability*).

Podemos observar que o primeiro conjunto representa resultados, ou seja, se tomarmos, por exemplo, a corrupção e a eficiência burocrática como indicadores diretos da falta de resposta adequada às demandas sociais, verificaremos também que essas variáveis são somente indicadores indiretos da falta de incentivos governamentais para que essas respostas adequadas sejam fornecidas. Por outro lado, o segundo conjunto de fatores representa conceitos ligados à causalidade.

De acordo com a distinção feita, vamos analisar os dois conjuntos de fatores, separadamente, com o objetivo de discutir o caso brasileiro, isto é, como cada conjunto de componentes da Governança tem influenciado o processo de crescimento no Brasil.

Os estudos que analisam a importância da governança para o crescimento dos países têm utilizado, de forma intensa, os dados fornecidos pelo Banco Mundial para apontar alternativas de políticas, enfatizando o fortalecimento dos instrumentos institucionais que favoreceriam ao investimento internacional, especialmente através de uma maior confiança no respeito aos direitos de propriedade, assim como na credibilidade e previsibilidade das políticas governamentais.

6.1 Segurança dos Direitos de Propriedade, Credibilidade e Previsibilidade

Para o crescimento econômico ocorrer é necessário que investimentos sejam realizados. Estes, por sua vez, requerem por parte dos investidores, garantias de que seus ativos não serão confiscados pelos governos dos países. Existem, no entanto, aspectos controversos a respeito da importância da segurança dos direitos de propriedade e da credibilidade governamental para o crescimento econômico dos países.

A linha de argumentação de PRZEWORSKI e LIMONGI (1993), no entanto, de que países que se iniciam em regimes democráticos, criam maior insegurança em relação aos direitos de propriedade, uma vez que podem haver pressões por parte dos grupos de menor renda por ativos pertencentes aos grupos mais ricos da sociedade, não encontrou, no nosso modo de entender, respaldo no caso Brasileiro.

O que ocorreu com o primeiro governo eleito pelo voto direto, o governo do Presidente Collor de Mello, foi a expropriação, ainda que temporária, dos ativos da sociedade. É preciso, contudo, não incorrer no equívoco de pensar a democracia em si gerando a insegurança dos direitos de propriedade, quando na realidade a transição democrática poderia ser o verdadeiro fator explicativo.

O que ocorreu no episódio do confisco Brasileiro à época do Plano Collor feriu gravemente os direitos de propriedade. Assumindo que os mesmos sejam fundamentais para o crescimento, o Brasil, a partir de então, teria criado problemas, a partir da insegurança gerada com o evento. Alguém poderia, contudo, argumentar que a China não apresenta bons indicadores neste quesito.

É importante, no entanto, não confundir a segurança dos direitos de propriedade com a alocação dos mesmos, ou seja, existem grandes incertezas na China a respeito de quem, efetivamente, detém o controle dos ativos, mas não pairam grandes dúvidas de que o governo chinês garante a segurança dos mesmos.

Outro aspecto que cria dificuldades, em relação à segurança dos investidores, é a instabilidade tributária no Brasil. Sabemos que países com elevada carga tributária, como, Estados Unidos, Alemanha e França, entre outros, têm alto nível de segurança de direitos

de propriedade, ao passo que países com baixo nível de tributação, apresentam precariedade no que se refere ao nível de segurança dos direitos de propriedade.

Isso fica evidenciado para o caso brasileiro, no qual os empresários têm de conviver com constantes mudanças no sistema tributário, principalmente, nos planos estaduais e municipais.

Para o caso brasileiro, variáveis como polarização social e instabilidade política, assim como a ausência de mecanismos de *checks and balances* nas condições políticas, podem ajudar a explicar tanto os baixos níveis de crescimento, como a insegurança dos direitos de propriedade.

Contudo, para essas variáveis criarem problemas de causalidade, seus canais de interferência teriam de ser outros e não através da segurança dos direitos de propriedade. Este não parece ser o caso, uma vez que instabilidade política e polarização social, por exemplo, normalmente atuam negativamente sobre a segurança dos direitos de propriedade, prejudicando o crescimento econômico, como mostram ACEMOGLU e ROBINSON (2001) e KEEFER e KNACK (2002).

Desta forma, fica claro que o relacionamento causal entre direitos de propriedade e crescimento é no sentido de que maiores níveis de segurança dos direitos de propriedade geram maiores níveis de crescimento econômico. O nível de segurança

dos direitos de propriedade, por sua vez, é influenciado diretamente por variáveis políticas como polarização social e instabilidade política.

A credibilidade de um governo também é fundamental para que os investidores tenham confiança em depositar seus investimentos em um país, ou seja, governos que tomem medidas de política econômica de forma a não preservar a segurança dos direitos de propriedade não terão facilidade para atrair novos investimentos. Essa é uma idéia mais ampla, ainda que relacionada à variável segurança dos direitos de propriedade, isto é, governos com credibilidade são aqueles que criam confiança por parte dos investidores de que seus direitos de propriedade serão garantidos.

É preciso, no entanto, não confundir credibilidade com previsibilidade. Governos com credibilidade podem tomar medidas imprevisíveis como meio de sobrevivência, ou seja, por extrema e imperiosa necessidade. É evidente que tais medidas irão afetar a credibilidade do país, porém não de forma tão acentuada, como mostra, AIZENMAN (1998), por exemplo.

A credibilidade (ou sua falta), por outro lado, não está associada com a sobrevivência, ou preservação, mas sim com as mudanças feitas pelos governos em suas políticas, de forma a obter benefícios em detrimento dos interesses dos investidores. Algumas vezes, no entanto, torna-se até certo ponto difícil diferenciar uma situação de falta

de credibilidade com imprevisibilidade, como, por exemplo, a desvalorização de ativos feita pelo governo da Argentina em 2005.

A participação social e a transparência (*voice e accountability*),por outro lado, têm sua significância representada indiretamente, através de suas influências nos processos de tomadas de decisões governamentais ou na segurança dos direitos de propriedade.

Um ponto fundamental no estudo da governança e de sua contribuição para o crescimento é verificar que existem evidências mostrando algumas componentes tendo importância bem maior que outras.

Por exemplo, a segurança dos direitos de propriedade e a credibilidade dos governos aparecem como principal aspecto da chamada boa governança, contribuindo de forma expressiva para o crescimento econômico dos países, especialmente os países em desenvolvimento, onde esta segurança dos direitos de propriedade e a credibilidade dos governos são cruciais para receber novos investimentos e favorecer o desenvolvimento nacional.

Problemas de causalidade, principalmente associados à omissão de variáveis políticas, que provavelmente influenciam variáveis como eficiência burocrática e corrupção, tornam nebulosa a significância de outras variáveis. Também pode ser destacado que variáveis como representatividade e transparência (*voice e accountability*), ou democracia, por exemplo, apesar de receber grande atenção em muitos estudos, são

variáveis que têm sofrido com a falta de precisão empírica e teórica, o que dificulta suas interpretações.

Esta análise inicial nos permite concluir que :

A) existem aspectos da governança mais importantes que outros

B) é mais importante considerar as componentes da governança do que buscar conceitos agregados para sua definição

C) é preciso analisar as inter-relações entre as variáveis contidas no conceito de governança, procurando aprofundar o conhecimento dos determinantes da chamada boa governança.

Um outro aspecto relevante é o fato de que muitos avanços foram obtidos através dos estudos que buscaram identificar as condições políticas e sociais que levam a melhores níveis de segurança dos direitos de propriedade, mais representatividade (participação, voz da sociedade) e transparência, ou burocracias mais honestas e eficientes. No entanto, muito ainda precisa ser explicado.

Segundo KEEFER (2004), a literatura sobre governança tem ficado isolada dos avanços feitos na economia política a respeito de suas principais componentes, como descrito no parágrafo anterior. Uma literatura crescente, fora do que normalmente é objeto

do estudo da governança, descreve os efeitos da informação dos eleitores e das instituições políticas sobre os incentivos políticos para buscar rendimentos por parte dos agentes econômicos. Esta literatura, segundo ele, contudo, precisa ser integrada aos estudos sobre governança.

Em suma, ao analisar a importância da governança (ou da boa governança) para o processo de crescimento econômico é importante observar que há componentes da governança muito importantes para fortalecer a segurança dos direitos de propriedade e que são consideradas extremamente significantes, comparáveis às políticas macroeconômicas.

Desta forma, é importante destacar que os dois aspectos, mencionados acima, ou seja, a segurança dos direitos de propriedade e a credibilidade governamental, somente serão obtidos, caso sejam verificados bons níveis de segurança jurídica (*rule of law*), de controle da corrupção, de eficiência governamental, de qualidade da regulação. E por este motivo que analisaremos tais componentes a seguir.

6.2 Segurança Jurídica (*Rule of Law*)

Como apontam PINHEIRO e GIAMBIAGI (2006), pelo menos quatro fatores se combinam para produzir o baixo grau de segurança jurídica no Brasil :

1) A rotina com que a Administração pública age para modificar ou invalidar seus atos passados. Isso é válido, da constante quebra de contratos, às recorrentes alterações

nas regras tributárias. São exemplos os vários confiscos promovidos no âmbito dos planos de estabilização, do confisco explícito no plano Collor, já mencionado, aos embutidos no expurgo dos índices de correção monetária dos contratos.

2) A péssima qualidade da produção legislativa, resultando em leis muitas vezes confusas, ambíguas e conflitantes. Em certa medida, esse problema é consequência da fragmentação político – partidária que existe no Brasil, capaz de induzir a que apenas leis muito gerais tenham condições de serem aprovadas no Congresso Nacional, jogando o conflito político para ser posteriormente resolvido pelo judiciário, no que se convencionou chamar de “judicialização” da política.

3) Muitas vezes as decisões judiciais são motivadas pela visão política dos magistrados, sem demonstrar grande preocupação em seguir a jurisprudência estabelecida nos Tribunais Superiores, dando margem à chamada “politização do judiciário”.

4) O elevado desrespeito às normas legais, aos contratos e aos direitos de propriedade, refletindo uma crescente tolerância com o descumprimento da lei, mesmo quando este é visível e flagrante.

PINHEIRO e GIAMBIAGI (2006) mostram que o judiciário brasileiro é lento não apenas em termos absolutos, mas também quando comparado a países de nível de renda semelhante. As causas variam da possibilidade de impetrar um número absurdo de recursos em cada julgamento e da apelação a três níveis de instâncias superiores, depois

que uma decisão é proferida pelo juiz de primeiro grau, a problemas com a gestão administrativa dos tribunais.

O poder judiciário no Brasil tem elevado grau de independência e pode, desta forma, ser considerado um agente com poder de veto (*veto player*), como coloca TSEBELIS (2002), uma vez que o mesmo tem o poder de não apenas interpretar a lei. Assim, o papel do judiciário termina sendo também o de produzir o direito. É importante frisar que essa postura, além de contribuir para a falta de previsibilidade das decisões judiciais, dificulta a identificação e punição dos casos de corrupção.

A insegurança jurídica que resulta da morosidade e ineficiência da justiça poderia ser atenuada com as reformas dos códigos de processo brasileiros, evitando, desta forma, acúmulos de processos nos tribunais superiores, dado que, como se sabe, hoje é possível, desde que auxiliado por boa assistência jurídica, protelar de forma significativa a conclusão dos processos judiciais.

Outro ponto que dificultaria a morosidade e favoreceria a segurança jurídica seria a utilização de forma efetiva da sumula vinculante e da sumula impeditiva de recursos, aprovadas na reforma constitucional de dezembro de 2004, não aplicadas até o momento.

Por outro lado, os operadores do direito, vêem a morosidade como uma coisa normal, quase uma qualidade da justiça, de forma a garantir a segurança jurídica e o princípio do contraditório.

Na realidade, a segurança jurídica no Brasil, segundo os autores exigiria que o poder judiciário atuasse em quatro dimensões :

1) na imparcial, fiel e informada aplicação da lei pelos magistrados

2) na própria construção da norma, que ocorre quando o judiciário interpreta as regras gerais e abstratas criadas pelo legislador, estabelecendo a jurisprudência por meio de um conjunto consistente de sentenças, acórdãos, e outras decisões, ocorridas independentemente ao longo do tempo.

3) na uniformidade da interpretação e aplicação da norma pelos diferentes tribunais.

4) no controle do arbítrio estatal, freando as ações da Administração Publica que vão contra a norma ou sejam voltadas para rever, modificar, ou invalidar seus atos pretéritos, enfatizando-se ai o seu papel de protetor da previsibilidade e da ausência de surpresa nas relações jurídicas.

Níveis elevados de crime e corrupção são tanto causa como consequência do baixo nível de segurança jurídica no Brasil, o que mostra a relação entre duas componentes do conceito de governança definido pelo Banco Mundial.

6.3 Qualidade da Regulação (*Regulatory Quality*)

Outra componente importante da boa governança é a qualidade da regulação (*regulatory quality*). No Brasil, ainda de acordo com PINHEIRO E GIAMBIAGI (2006), três problemas comprometem o bom desempenho nessa área :

- 1) a legislação é incompleta e instável
- 2) as agências reguladoras têm um baixo grau de independência
- 3) o judiciário não tem sustentado as agências, nem contribuído para o cumprimento célere, previsível e imparcial das normas regulatórias.

Em relação ao primeiro ponto pode ser observado o que ocorreu em setores-chaves como telecomunicações, energia elétrica, saneamento e transportes. Na área das telecomunicações houve um grau mais elevado de segurança jurídica, destacando-se, em especial, a melhor definição do marco regulatório. Na realidade, tanto a agência reguladora

do setor – ANATEL, como o mencionado marco regulatório, já estavam estabelecidos quando ocorreu a privatização.

Nos outros setores, as reformas regulatórias foram menos completas e efetivas. No setor elétrico, por exemplo, o modelo foi apenas parcialmente implementado e as privatizações ocorreram antes que esse fosse definido. As regras eram inicialmente diferentes quando foram alteradas pelo racionamento de 2001, para serem novamente modificadas um ano após o início do governo Lula.

No saneamento, não se chegou ainda a definir um novo marco legal, prevalecendo a incerteza sobre se é o governo estadual ou municipal quem tem o poder de fazer concessões e regular o setor nas áreas comercialmente mais atraentes. No setor de transportes, a situação é semelhante a que ocorre no setor elétrico, ou seja, a agência reguladora somente entrou em atividade depois de iniciadas as privatizações.

Com relação à independência, no setor de transportes, as agências reguladoras não gozam da mesma independência do governo que a ANATEL e a ANEEL. Também contribuiu para diminuir o grau de independência das agências reguladoras, o esforço do governo, a partir de 2003, para submetê-las aos respectivos ministérios, de forma a aumentar sua influência sobre a gestão dos instrumentos regulatórios.

Quanto à falta de segurança jurídica para garantir que as normas regulatórias sejam efetivamente cumpridas, o reajuste das tarifas de telecomunicações em 2003 e um bom exemplo de como essa relação pode ser negativa. Após forte pressão do ministério das

comunicações para que o reajuste, previsto no contrato, fosse menor e a negativa por parte da ANATEL , o próprio governo incentivou a população para que entrasse com recursos judiciais, o que criou uma série de problemas para as empresas, que viram , no entanto, a decisão final da justiça lhes ser favorável.

Os pontos elencados mostram que o risco de expropriação, inclusive implicitamente, via subcorreção de tarifas, é possivelmente a principal barreira aos investimentos de infra-estrutura, que são caracterizados por serem de longa maturação, riscos altos e diferentes daqueles enfrentados em geral pelas empresas, daí a necessidade de uma boa qualidade na regulação nessa área.

6.4 Eficiência Burocrática (*Government Effectiveness*) e Controle da Corrupção

Existem alguns pontos importantes a se considerar quando analisamos a importância da eficiência e honestidade da burocracia para o processo de crescimento. Primeiro, desde Max Weber, é ressaltado que burocracias eficientes são importantes para o desenvolvimento de uma nação. EVANS (1995) chega a argumentar que diferenças de performance e associações entre a burocracia e grupos de interesse seriam determinantes para os diferentes resultados econômicos obtidos pelos países, ao discutir os casos do Brasil, Zaire e Japão.

Apesar de ser reconhecido que países pobres têm burocracias mais corruptas e ineficientes é menos evidente o relacionamento entre burocracias honestas e eficientes e altos níveis de crescimento. Trabalhos recentes como o de GOLDSMITH (2004), por exemplo, mostram, que em alguns casos, burocracias com baixo nível de honestidade, dispostas a aceitar suborno em troca de favorecimentos a interesses privados, podem favorecer o crescimento exatamente porque as políticas econômicas dos países podem ser ineficientes e os grupos que estão subornando a burocracia seriam os de maior nível de eficiência, capazes de criar maiores condições para o crescimento econômico dos países, na medida em que se desenvolvem.

Outro ponto importante é verificar que a burocracia dos países tem fortes ligações com os agentes políticos. Desta forma, é necessário observar até que ponto a burocracia está sendo influenciada pelas variáveis políticas e até que ponto vai seu grau de independência. Se a independência da burocracia for grande, esta já poderá ter as características de um *veto player* adicional.

No caso brasileiro, como aponta MELO et al. (2005), é importante ressaltar que a burocracia tem quadros recrutados através de critérios da meritocracia, como os funcionários do Banco central, Banco do Brasil, BNDES, Itamaraty, entre outros.

No entanto, mesmo com a obrigatoriedade do concurso publico, a partir da Constituição de 1988, muitos outros servidores públicos, como os de muitos ministérios,

governos estaduais e prefeituras, não apresentam a mesma eficiência e chegam a manter ligações mais estreitas com os agentes políticos. Isso sem mencionar o grande número de cargos comissionados.

Apesar da heterogeneidade da burocracia no Brasil, vários estudos têm apontado que os quadros públicos brasileiros são, na média, superiores aos de países vizinhos como a Argentina, o Uruguai e até mesmo o Chile, país que vem recebendo atenções especiais por parte dos investidores internacionais.

Em relação à corrupção, é importante refletir sobre as respostas a um questionamento básico : quais são as variáveis políticas que determinam maiores índices de corrupção? Para responder a questão, precisamos considerar:

1) o presidencialismo ou o parlamentarismo tende a favorecer a corrupção? PERSSON e TABELLINI (2005), por exemplo, mostram que o presidencialismo, teoricamente, tende a gerar menos corrupção e extração de renda, uma vez que no presidencialismo o governo (poder executivo) é normalmente mais forte e menos passível de ser vítima de extrações de renda por parte dos agentes políticos . Os dados compilados pelos autores, no entanto, não confirmaram essa idéia e o presidencialismo, talvez até mesmo pela grande força do executivo, apresentou maiores índices de corrupção.

2) aspectos associados aos regimes também têm de ser considerados, como, por exemplo, quem prepara o orçamento? Quais são os poderes de fazer emendas por parte dos poderes legislativo e executivo?

3) o sistema eleitoral proporcional ou o não-proporcional favorece à corrupção? PERSSON e TABELLINI (2005) mostram que o sistema majoritário, favorecendo maiores níveis de *accountability* , diminui a incidência de corrupção.

4) grandes ou pequenos distritos favorecem à corrupção? PERSSON e TABELLINI (2005) apontam para pequenos distritos favorecendo a corrupção, uma vez que as barreiras para entrar em distritos menores são maiores.

THOMAS (2005) considera que os problemas de governança e corrupção são maiores no poder judiciário, nos partidos políticos e na polícia, assim como nas áreas de administração alfandegária, arrecadação de impostos e serviços públicos em geral.

6.5 Voz e Transparência (*Voice and Accountability*)

Normalmente, é reconhecido na literatura a respeito da governança que sociedades nas quais os cidadãos têm melhores condições de expressar suas opiniões (*voice*) tendem a efetivar políticas que levem com maior frequência a um estado de bem-estar social superior relativamente às sociedades nas quais a participação social é mais difícil.

O que parece ser particularmente relevante é como as instituições políticas podem facilitar a participação social, fazendo com que os cidadãos possam expressar

suas opiniões, ou seja, ter mais voz diante das políticas públicas implementadas pelo estado.

A literatura sobre governança tem explorado basicamente os tipos de regime, como as instituições políticas podem aumentar a transparência e a voz da sociedade (*voice and accountability*) e a dicotomia entre regimes autoritários e democráticos. É usual considerar que regimes democráticos são mais propensos a criar condições favoráveis a uma maior transparência na administração de políticas públicas e participação da sociedade, tendo esta mais condições de expressar seus anseios.

Desta forma, se a sociedade tem mais voz e a transparência é maior na gestão pública (*voice and accountability*) e esses são importantes fatores para a boa governança e esta é crucial para promover o desenvolvimento, então fica claro que regimes democráticos favorecem ao desenvolvimento.

Apesar da lógica exposta acima, a literatura relacionada à questão é, em sua maioria, empírica e pouco elucidativa.. PRWZEWORSKI et Al. (2000), por exemplo, analisam os argumentos mais comuns apresentados na literatura e realizam testes empíricos para melhor discutir tais argumentos, ao mesmo tempo que ampliam o espectro de análise, apresentando novas variáveis.

Eles partem da idéia básica levantada pela maioria da literatura de que as democracias são mais eficientes em garantir os direitos de propriedade. Observam que não são apresentadas justificativas convincentes para o porquê deste fato, ou seja, não há justificativas para explicar por que os regimes democráticos criam mecanismos de decisão favorecendo a segurança dos direitos de propriedade e os regimes ditatoriais não conseguem fazê-lo.

Na realidade, os autores partem do princípio de que a maioria da literatura não considera aspectos fundamentais do processo democrático, tais como o funcionamento das instituições eleitorais e a interação entre os grupos de interesse. Não estaria, sendo considerado, por exemplo, que a democracia leva à condução de políticas direcionadas pelo eleitor médio (*median voter*), o que conduziria a uma maior insegurança dos direitos de propriedade, ao invés de reforçá-los.

No caso brasileiro, apesar de terem sido obtidos avanços consideráveis no sentido de dar maior participação popular nas decisões administrativas, como aponta EVANS (2003), inclusive citando o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre, é preciso ser cauteloso para avaliar que a voz da sociedade e sua representatividade nas escolhas públicas estão convenientemente consolidadas.

Existem políticas públicas em áreas fundamentais na economia brasileira que não têm tido a participação social de forma adequada, a exemplo da reforma agrária e

das políticas de combate à pobreza. Como mostram MELO et al. (2005) nessas áreas, as políticas públicas são caracterizadas pela instabilidade, ficando a critério do governante a manutenção ou não das políticas que vinham sendo adotadas até então.

No entanto, em outras áreas também cruciais, como a educação e a saúde públicas, a voz e a maior participação da sociedade, fizeram com que pelo menos fosse mantido um nível mínimo de gastos, e esforços fossem envidados para que as respostas às demandas sociais sejam minimamente eficazes. São áreas em que as políticas estão, de certa forma, já enraizadas (*hard-wired*), usando a idéia de MELO et al. (2005).

6.6 Estabilidade Política (*Political Stability*)

Quanto à estabilidade política, é ponto de pouca discordância na literatura que a instabilidade política, ou seja, a possibilidade de mudanças no governo por conta de golpes de estado, mudanças bruscas nas legislações vigentes e nas regras do sistema político, de forma a beneficiar grupos de poder, é extremamente negativa para o crescimento dos países.

No Brasil, a instabilidade política foi bastante elevada no período que antecedeu ao golpe de 1964, vindo a tornar-se até certo ponto insignificante durante todo o regime militar (1964-1985). A partir da redemocratização, questionamentos sobre a possibilidade da ruptura da ordem democrática começaram a surgir, especialmente

quando a estabilidade macroeconômica estava presente de forma grave no processo econômico.

É importante observar como fazem MELO et al. (2005) que instabilidades macroeconômicas recentes puseram a prova a estabilidade política brasileira. Pode-se lembrar a desvalorização do real, em janeiro de 1999, quando o então Governador mineiro e ex - Presidente da República, Itamar Franco, decidiu não continuar pagando os encargos da dívida junto ao Governo Federal. Na ocasião, as regras institucionais prevaleceram e o Governador de Minas teve de rever sua posição diante da não transferência de recursos federais para seu estado.

Outra situação de dificuldade macroeconômica se apresentou quando da eleição do presidente Lula em 2002. A taxa de câmbio teve uma significativa depreciação e os investidores internacionais pareciam estar descrentes com o novo governo que assumiria. Mais uma vez, no entanto, a estabilidade política mostrou-se sólida, ancorada nas regras institucionais vigentes.

Talvez o maior problema para a estabilidade política no Brasil, como coloca BIOCHI (2004) seja a grande distância entre as demandas sociais, especialmente das camadas menos favorecidas da população, e as políticas públicas que vêm sendo implementadas pelos sucessivos governos após a redemocratização do país. As reformas que seriam necessárias são adotadas apenas marginalmente, não chegando, portanto, a

resolver, ainda que de forma apenas razoável, os graves problemas sociais em áreas cruciais como saúde, educação e segurança pública, para ficar apenas nessas.

No nosso modo de ver esse problema, a questão fundamental é exatamente identificar o porquê da distância entre as políticas governamentais (freqüentemente acusadas de favorecer muito mais aos interesses dos grupos ligados a setores específicos, como o financeiro, por exemplo) e os interesses do desenvolvimento da maioria da população.

Seriam os agentes com poder de veto (*veto players*), os responsáveis pela não implementação eficaz das políticas públicas que levariam o país ao desenvolvimento, juntamente com a melhoria das condições de vida da população em geral ? Esse é, no entanto, o objeto dos próximos capítulos. Não obstante, é possível fazer associações importantes entre a chamada boa governança, o funcionamento das instituições políticas e outras variáveis relevantes, como o clientelismo e a competição política.

6.7 Governança, Competição Política e Clientelismo.

Uma das fontes da boa governança , identificada pela literatura, tem como base as análises da estrutura das instituições políticas e de seus mecanismos de competição, incluindo a informação dos eleitores, a credibilidade dos concorrentes políticos e os efeitos

das bases de sustentação intrapartidária, relacionados às decisões governamentais mais amplas de alocação de recursos fiscais e estendendo-se também à corrupção.

Nesse sentido, é particularmente relevante a questão do nível de informação dos eleitores, como os mesmos estão divididos ideologicamente e a credibilidade das promessas políticas. Partindo da análise do que KEEFER (2002) aborda como “clientelismo”, verificamos que o mesmo prevalece quando os políticos podem fazer promessas pré-eleitorais críveis apenas para pequenos grupos da população e se dissipa quando as promessas são críveis para a grande maioria da população.

Na falta de bases para a credibilidade institucionalizada, (como partidos políticos com longa existência, com plataformas políticas bem identificadas) os políticos podem fazer promessas críveis apenas para uma pequena fração da população, levando os gastos públicos para setores personalizados, gerando, desta forma, ineficiência e não permitindo que os mesmos sejam canalizados para a geração de bens públicos, servindo à maioria da população, de forma eficiente.

Para se ter uma idéia, em 1997, nos 12 países parlamentaristas mais ricos os gastos com educação foram cerca de 70% maiores do que nos 12 países parlamentaristas mais pobres, que, por sua vez, gastam no mesmo nível de 14 nações não-democráticas. Isto pode ser explicado pelo fato de que os investimentos em áreas de benefício mais

geral são desviados para as áreas mais específicas, pertencentes exatamente àqueles pequenos grupos de interesses cujos eleitores acreditaram nas promessas pré-eleitorais.

Como já foi discutido no capítulo anterior, o sistema eleitoral brasileiro, baseado na proporcionalidade e nas listas abertas para a eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores, leva à fragmentação partidária, à troca de favores políticos por votos no legislativo e até mesmo ao favorecimento dos processos de corrupção.

Poucos partidos têm condições de fazer promessas críveis para grande parte da população brasileira, e menos partidos ainda, talvez, tenham condições de, não apenas fazer promessas críveis, mas também tenham condições reais de conseguir realizá-las, ao vencer as eleições e adquirir condições de implementar as promessas feitas na campanha eleitoral.

O PT, Partido dos Trabalhadores, ao conseguir eleger Lula Presidente da República em 2002, chegou ao poder com grande credibilidade, por parte de parcela significativa da população, nas suas promessas de campanha, que eram, até certo ponto, compromissos históricos do partido, desde a sua fundação em 1980.

Desta forma, de acordo com a análise feita a respeito do “clientelismo”, descrito por KEEFER (2002), seria de se esperar que com o PT chegando ao governo, não haveria necessidades maiores de recorrência ao clientelismo, dada a credibilidade por parte dos eleitores nas propostas do partido que beneficiariam a maioria da população.

Os recentes episódios ocorridos em 2005 e 2006, envolvendo membros importantes do PT e de sua base de sustentação mostraram, no entanto, ser bastante provável que um dos poucos partidos capazes de governar sem precisar recorrer ao clientelismo, dada a confiança da população em suas promessas, terminou por sucumbir ao processo de trocas de votos por favores governamentais, com evidências fortes de corrupção.

Os aspectos analisados têm grande importância, uma vez que nas democracias, os eleitores, ao não acreditarem nas propostas dos políticos, criam condições favoráveis para que os mesmos necessitem do apoio dos grupos de interesse, que por sua vez, só acreditarão nessas propostas porque sabem que os políticos precisam ter seu apoio nas eleições presentes e futuras.

Como já foi abordado, os grupos de interesse mencionados podem desviar as políticas públicas do caminho das reformas que levariam ao desenvolvimento do país. Isso pode ocorrer inclusive porque os grupos de interesse têm condições de acionar os agentes com poder de veto (*veto players*) para barrar a implementação de políticas que modificariam o *status quo*.

Outro ponto importante a se observar é que, quando os regimes democráticos são sucessores de ditaduras, as probabilidades de surgimento do clientelismo aumentam,

ao passo que nas democracias com longo histórico de competição política entre grupos relativamente coerentes e conseqüentemente tendo alternativas políticas com credibilidade, o clientelismo é muito mais difícil de ocorrer.

No caso brasileiro, a transição democrática tem apenas cerca de 20 anos, o que de acordo com exposto, aumenta a probabilidade de clientelismo e agrava ainda mais a responsabilidade dos poucos partidos que têm condições de dispensar o clientelismo como prática de viabilidade política.

Também, como já analisamos, o PT, sendo um desses poucos partidos políticos, desperdiçou a oportunidade de governar sem precisar recorrer ao clientelismo. E, talvez, mais importante ainda, contribuiu para que grande parte da população ficasse descrente das promessas anteriormente feitas pelo partido, aumentando a crença nas praticas associadas ao clientelismo.

É importante, ainda no que diz respeito à segurança dos direitos de propriedade e às variáveis políticas associadas, considerar que a polarização social e a desigualdade na distribuição de renda podem, através da instabilidade política que geram, prejudicar o nível de segurança dos direitos de propriedade dos países. Nesse sentido, a enorme iniquidade na distribuição de renda no Brasil contribui para propagar os efeitos negativos mencionados.

As ligações pessoais em redes de corrupção podem criar situações em que as recompensas vislumbradas pelos agentes políticos sejam bastante favoráveis frente aos custos de se desviar dos *checks and balances* institucionais, notadamente se o sistema jurídico, como no caso brasileiro, tiver sérios problemas de morosidade e ineficiência que conduz a elevados graus de impunidade.

É crucial também considerar que os *checks and balances* institucionais, mencionados acima, como forma de garantir a segurança dos direitos de propriedade, podem ser barrados por *veto players*, ou seja, agentes com poder de veto, que podem assegurar os direitos de propriedade apenas para os “clientes”.

6.8 Governança e Sistema Financeiro

É importante considerar que existem abordagens, como a de MORLEY (2004) que tentam mostrar que há uma estreita relação entre os aspectos associados à governança (garantia dos direitos de propriedade) e os ligados ao bom funcionamento dos sistemas financeiros (garantia de que nenhum investidor terá informações privilegiadas), assim como desses dois com o processo de financiamento dos investimentos, inclusive das inovações necessárias para o crescimento econômico.

O quadro brasileiro, relativamente ao financiamento do setor privado pelo sistema financeiro, e a importância dos fatores associados a governança, podem ser

considerados preocupantes. O crédito ao setor privado no Brasil representa apenas 28% do PIB, contra percentuais de 70 a 128% nos Estados Unidos e países da União Européia e de 55% no Chile, de acordo com ROCCA (2002).

O baixo nível de financiamento do setor privado tem como uma das principais causas a insuficiente proteção aos credores no Brasil, tendo sido avaliada no nível 1, num máximo de 4, em estudo feito por LA PORTA et al. (1998) que estabeleceu uma ampla comparação internacional. Pode-se, ainda nessa mesma direção, apontar outro fator que cria dificuldades para o financiamento do setor privado no Brasil : os baixos níveis de transparência e qualidade dos demonstrativos contábeis.

Em suma, os aspectos de governança analisados neste capítulo são importantes do ponto de vista da análise institucional e de sua importância para o crescimento. A questão do financiamento, por exemplo, na economia brasileira é um ponto-chave. Já abordamos, no capítulo 1, de forma breve, o problema apontado por RODRIK, HAUSMAN e VELASCO (2004) de que a poupança externa, extremamente volátil, estava sendo o principal sustentáculo do financiamento dos investimentos no Brasil.

Conseguir atrair investimentos de grande porte é um dos pontos normalmente citados quando se fala de retomar o processo de crescimento no Brasil. No entanto, esses novos investimentos, assim como as formas de financiá-los, passam pela necessidade de confiança por parte dos investidores. Como adquirir, no entanto, essa confiança? Fazendo as reformas indispensáveis no sentido de garantir um bom ambiente para novos investimentos?

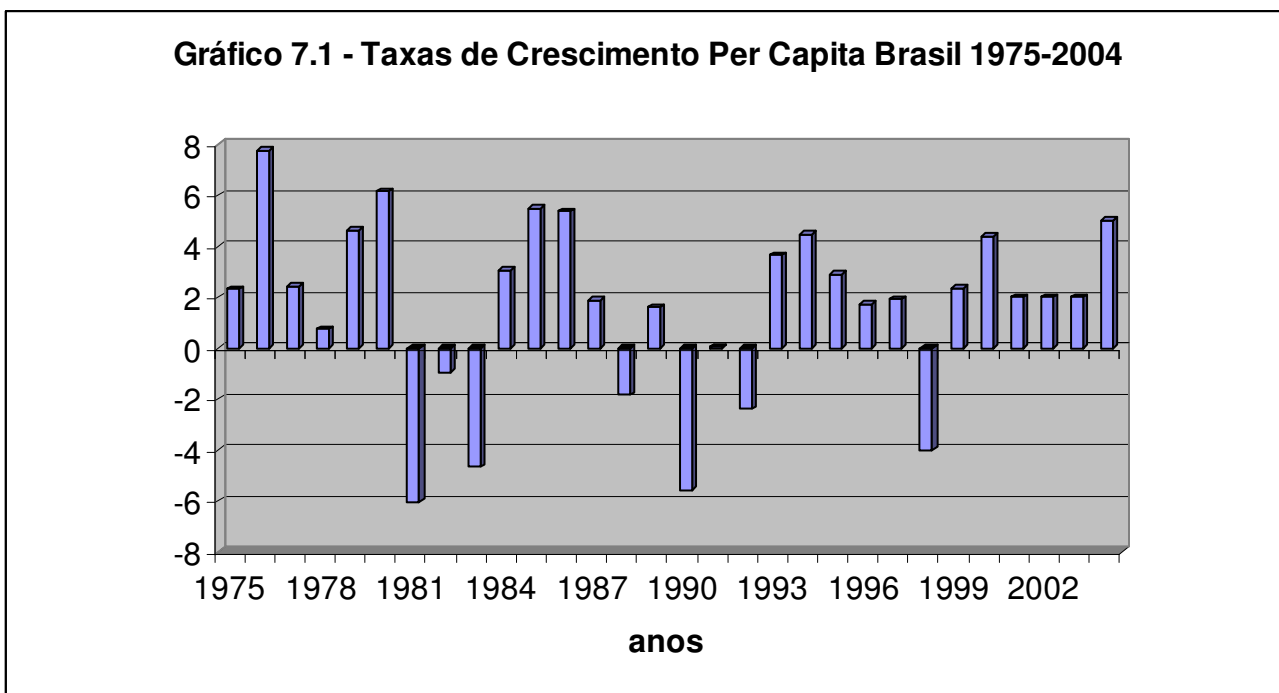
Como compatibilizar essas reformas sem criar receios e instabilidades? Ou, talvez, o que esteja como pano de fundo para atrair novas formas de financiamento e recursos para a economia brasileira: as reformas devem ser facilitadas pelo sistema político vigente ou, pelo contrário, esse sistema deve ser rígido o suficiente para garantir que reformas prejudiciais à atração de novos investimentos não ocorram? Esse ponto será o objeto da análise empírica dos dois últimos capítulos desta tese.

CAPÍTULO 7

**A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O
PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – ANÁLISE
DO CASO BRASILEIRO À LUZ DAS EVIDÊNCIAS
EMPÍRICAS DOS PAÍSES DO MERCOSUL E DO LESTE
ASIÁTICO**

7.1 As Variáveis Institucionais e o Crescimento Econômico

O principal objetivo desta tese é analisar como o comportamento das taxas de crescimento econômico per capita no Brasil foi influenciado pelas variáveis institucionais nos últimos anos, de forma tal que seja possível identificar, dentro do quadro de grande quantidade e complexidade dessas variáveis, aquelas que tiveram um papel mais significativo para o processo de crescimento econômico brasileiro. Vamos, a seguir, observar o comportamento das taxas de crescimento econômico per capita no Brasil para o período 1975-2004 :



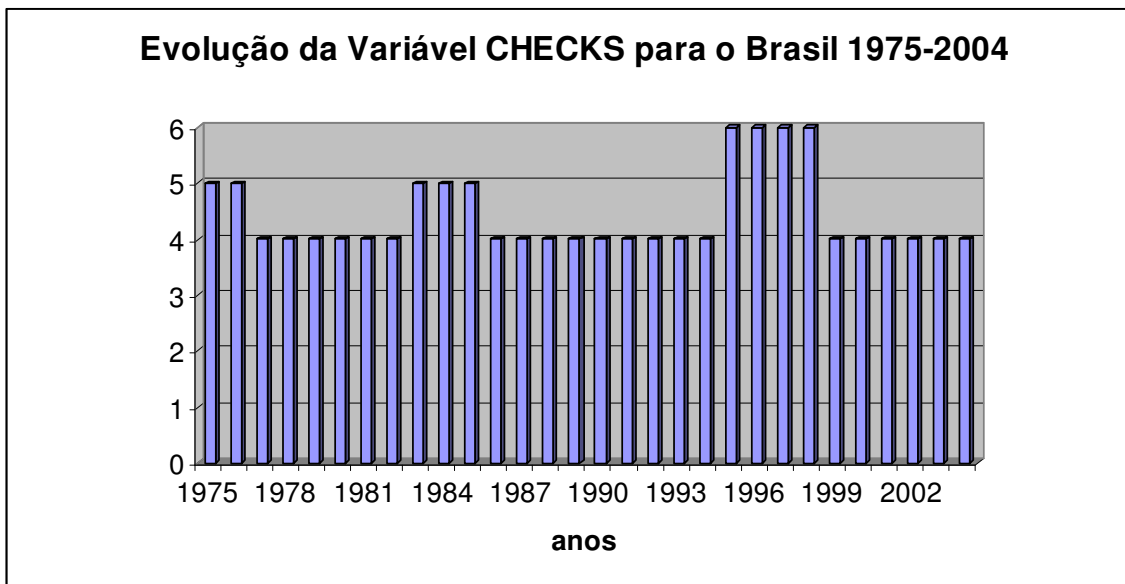
Fonte : Penn Tables (2004)

Algumas das variáveis institucionais escolhidas dizem respeito aos chamados agentes com poder de veto (veto players) capazes de fazer com que o *status quo* seja modificado. Em nossa análise, essa variável está representada pela variável CHECKS. Essa variável é igual a 1 quando há um baixo nível de competição política e recebe um valor unitário adicional quando ocorrem os seguintes eventos: quando existe um chefe do executivo, quando o executivo é eleito competitivamente e quando a oposição controla o legislativo.

No sistema presidencialista é adicionado um valor unitário para cada câmara do legislativo, a menos que o partido do presidente tenha a maioria na câmara dos deputados e o sistema admita listas fechadas. No sistema presidencialista, o valor da variável recebe uma unidade adicional por cada partido, dado que cada um desses partidos é necessário para manter a maioria. Tanto no regime presidencialista como no parlamentarista, é adicionada uma unidade por cada partido que faz parte da coalizão governamental e está mais próximo da oposição.

Abaixo, podemos observar o comportamento da variável CHECKS para o caso brasileiro durante o período 1975-2004:

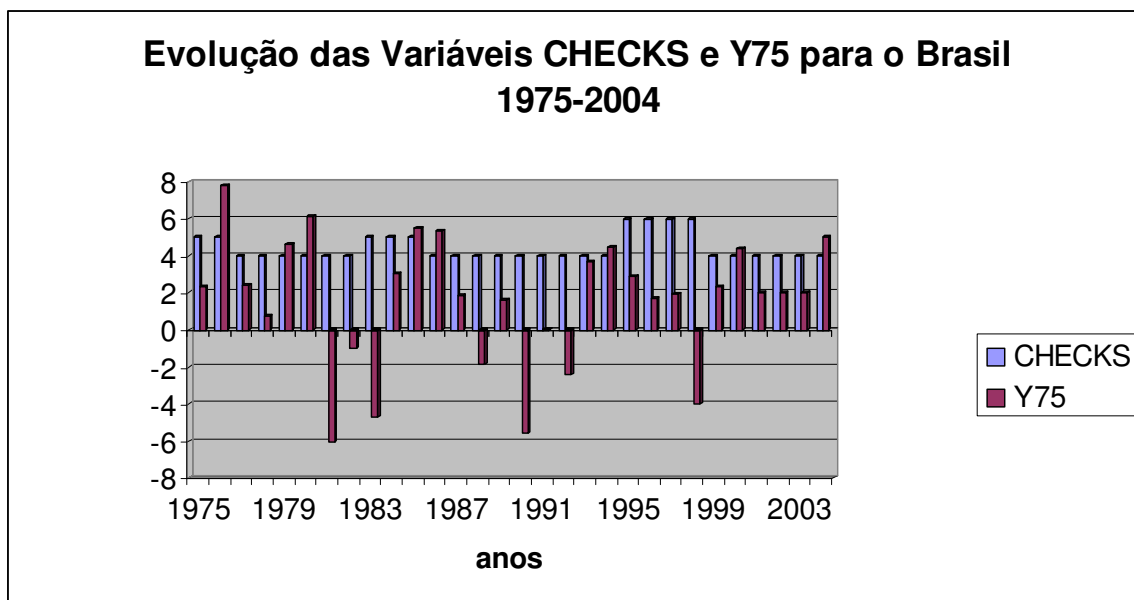
Gráfico 7.2



Fonte : Beck et al. (2001)

Podemos tentar, em uma primeira análise, utilizando os gráficos, comparar o comportamento das taxas de crescimento econômico per capita e da variável CHECKS para o caso brasileiro durante o período 1975-2004. Observamos que durante o período 1975-1985 tivemos governos militares, nos quais o presidente era eleito pelo colégio eleitoral, enquanto para o período 1986-1989, ainda através do colégio eleitoral, foi eleito o primeiro presidente civil após o regime militar. Apenas para o período 1990-2004 temos o presidente eleito através do voto direto.

Gráfico 7.3



Fonte : Beck et al. (2001) e Penn Tables (2004)

Não parece muito fácil verificar alguma relação entre as duas variáveis, principalmente porque as taxas de crescimento per capita são voláteis enquanto a variável institucional CHECKS, associada com o número de agentes com poder de veto, é bem menos volátil ao longo do tempo, de acordo com as previsões teóricas, como salienta, entre outros, PRZEWORSKI (2004). Nesse sentido, a análise estatística, portanto, pode ser elucidativa e bastante útil.

As fragmentações partidárias (do governo, da oposição, ou total) também são importantes para compreender a importância das variáveis políticas para o crescimento econômico. Essas variáveis são definidas como a probabilidade de dois congressistas, escolhidos aleatoriamente, pertencerem a um mesmo partido. Níveis elevados de fragmentação significam a existência de muitos atores dispostos a agir de forma

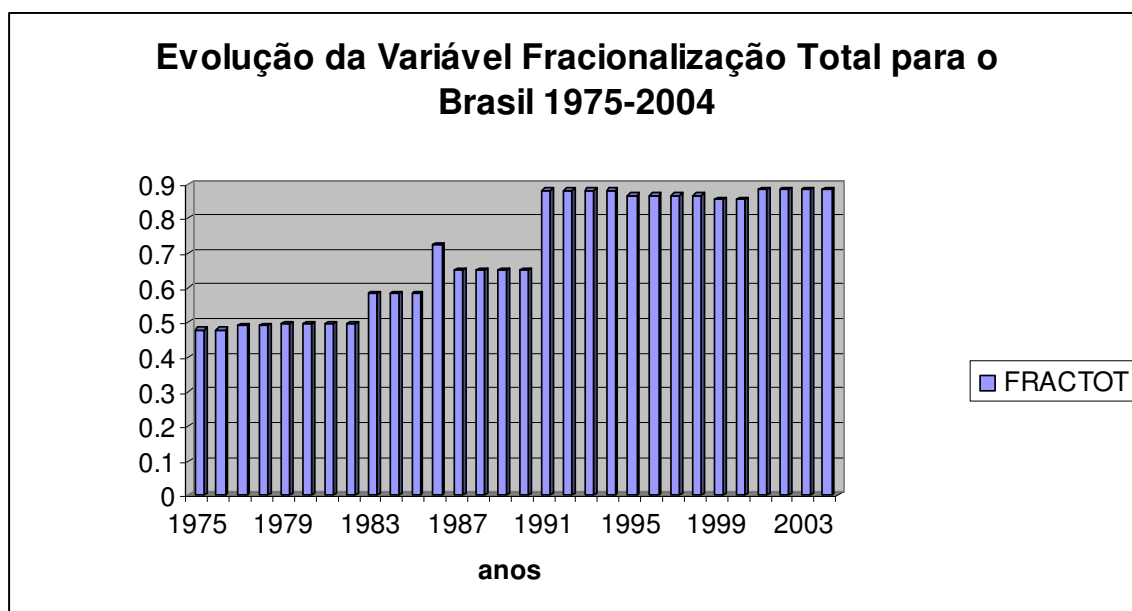
independente diante de qualquer política capaz de realizar mudanças, inclusive no *status quo*.

Conforme análise já feita para o caso brasileiro no capítulo 5, uma maior fragmentação na base governista, característica típica de um sistema político baseado no presidencialismo, com sistema proporcional de representação e lista aberta, leva a uma maior necessidade de barganhas políticas por parte do governo com os grupos de interesse representados no congresso.

No entanto, como coloca LIMONGI (2005), isto não significa que o sistema presidencialista Brasileiro condene o poder executivo à imobilidade, ou a um *Deadlock* , na visão de AMES (2001), uma vez que o Presidente tem grande influência sobre o poder legislativo, podendo inclusive estabelecer negociações específicas com os líderes dos pequenos partidos políticos responsáveis pela fragmentação.

Os gráficos apresentados abaixo mostram crescentes níveis de fragmentação para o Brasil durante o período 1975-2004 :

Gráfico 7.4



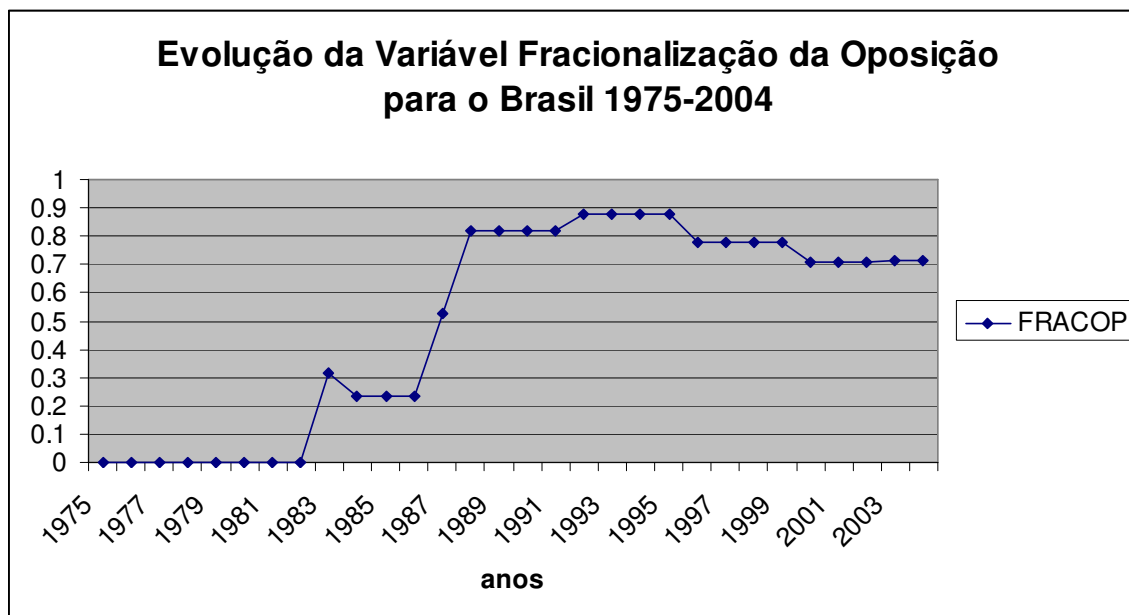
Fonte : Beck et al. (2001)

Gráfico 7.5



Fonte : Beck et al. (2001)

Gráfico 7.6



Fonte : Beck et al. (2001)

Pelos gráficos acima, podemos constatar que houve um aumento na fragmentação partidária tanto no governo como na oposição. Do ponto de vista teórico, pelas razões já apontadas, não é fácil saber até que ponto uma maior fracionalização partidária contribuiria positiva ou negativamente para o crescimento econômico Brasileiro, o que é confirmado, em termos mais gerais, ainda do ponto de vista teórico, por PERSSON e TABELLINI (2005).

Eles recordam um conhecido *tradeoff* da ciência política entre *accountability* e representação, ou seja, no sistema majoritário há maior transparência, na medida em que os eleitores conhecem melhor os representantes eleitos, o que diminui a probabilidade de corrupção, favorecendo o crescimento econômico, por outro lado, o menor nível de representatividade do sistema majoritário cria menores incentivos para a provisão de bens públicos, prejudicando o crescimento econômico.

O resultado é, desta forma, ambíguo : existem prós e contras relacionados aos efeitos dos sistemas majoritários e proporcionais para o crescimento econômico.

Mais uma vez, portanto, é importante realizar análises empíricas para tentar esclarecer a questão. No trabalho mencionado, PERSSON e TABELLINI (2005) concluem que uma mudança constitucional no sentido de trocar o sistema político de proporcional para majoritário traria efeitos positivos e negativos simultaneamente, ou seja, confirmaram a ambigüidade teórica mencionada anteriormente.

É importante considerar que os autores utilizaram painéis com grande número de países e reconhecem que as especificidades de cada sistema político podem ter impactos relevantes e conduzir a resultados distintos para os processos de crescimento dos países, o que incentiva estudos como o desenvolvido nesta tese, focalizados em estudos de casos.

7.2 Análises Empíricas para Verificar a Relevância das Variáveis Institucionais para o Crescimento

Os indicadores do Banco Mundial – Database of Political Institutions - DPI, apresentados em BECK et al. (2001) são capazes de mensurar muitos aspectos institucionais mencionados e foram utilizados neste trabalho. Para avaliar o impacto das variáveis institucionais para o crescimento, utilizamos a seguinte equação para calcular as regressões estatísticas quando trabalhamos com conjuntos de países, isto é, quando temos dados em painel, que combinam dados de corte transversais (países) com séries temporais (anos) :

$$Y_{it} = a K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j I_{jit} + \varepsilon_{it}, \quad (1) \quad \text{onde :}$$

Y é a taxa de crescimento econômico per capita, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004)

K é a taxa de formação de capital bruto físico, ou seja, os investimentos como proporção do PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004)

H é um indicador de capital humano, aqui representado pelo número de anos de escolaridade, os dados foram retirados de BARRO e LEE (2001)

A é o indicador de abertura da economia, isto é, a participação das exportações e importações no PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004)

I_j são as variáveis institucionais, ou seja, I_1 é a variável CHECKS, I_2 é a variável POL, e assim por diante, os dados foram retirados de BECK et al. (2001)

i é o número dos países

j é o número das variáveis institucionais

ε representa o erro estocástico

Os resultados das regressões, com relação às variáveis institucionais, estão mostrados nas tabelas abaixo, com as variáveis institucionais que se mostraram significantes :

Tabela 7.1 – Significância e Sinal da Variável CHECKS (1996-2004)

Variável CHECKS	Argentina, Brasil e Chile	Mercosul e Chile	Leste Asiático
Significante a 1%			
Significante a 5 %	–		
Significante a 10%		–	–

Fonte : Cálculos dos Autor

Cabe esclarecer que a escolha do período 1996-2004 deveu-se ao fato de que as análises que incluíram as variáveis de Governança, e que serão apresentadas no próximo capítulo, só puderam ser feitas para esse período, dada a disponibilidade dos dados de Governança apenas para esse período.

Também é preciso esclarecer que a escolha dos países da América do Sul teve como base a idéia de que o Chile e os países do Mercosul são países que guardam grande correlação com o Brasil em termos econômicos, sociais, culturais e institucionais. A Venezuela não foi incluída, apesar de ser um país-membro do Mercosul, pó conta da adesão só ter ocorrido após nosso período de análise, ou seja, em 2005.

Por outro lado, colocamos os países do Leste Asiático em nossa análise porque os mesmos tiveram enorme sucesso em termos de desenvolvimento econômico e social nos últimos quarenta anos, no que ficou conhecido como o Milagre dos países do Leste Asiático e têm sido apontados como exemplos a ser seguidos pelos países da América Latina, e.g. BIRDSALL et al. (1997) e WORLD BANK (1997).

Se por um lado, o curto período de tempo leva a um número não muito grande de observações (15 no caso dos grupos menores, compostos de 3 países), esse problema, que ficou conhecido na literatura como micronumerosidade, por outro lado, a hipótese do modelo de regressão linear clássico é de que o número de observações deve ser maior que o número de variáveis explicativas. Essa hipótese é verificada em todas as nossas regressões.

Ainda a respeito da micronumerosidade vale a pena lembrar o que coloca Achen em GUJARATI (2000) “ Na verdade, em nível teórico, multicolinearidade, poucas observações e pequenas variâncias nas variáveis independentes são, basicamente, o mesmo problema. Assim, “o que devo fazer com a multicolinearidade?” é uma questão semelhante a “ o que devo fazer se não tiver muitas observações?”. Nenhuma resposta estatística pode ser dada.

Podemos observar na tabela 1 um resultado bastante expressivo : a significância e o sinal negativo da variável CHECKS para os processos de crescimento de todos os conjuntos de países (Argentina, Brasil e Chile, Mercosul e Chile e Leste Asiático)

7.2.1 Resultados para os países do Leste Asiático

Para os países do Leste Asiático, no que pese a indisponibilidade dos dados para Hong Kong, os resultados para os demais países (Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan) mostraram a influência positiva e significativa ao nível estatístico de 9% do capital humano e, uma vez mais, repete-se a influência negativa dos agentes com poder de veto (*veto players*), representados neste caso pela variável CHECKS, indicando que o menor número de veto players favoreceu ao crescimento dos países da região, e pela variável VPDROP, que por sua vez indica que o menor percentual de veto players saindo do governo favoreceu o crescimento dos países do Leste asiático.

Um ponto merece destaque é que a variável H, que é uma *proxy* para o capital humano, mostrou-se positiva e significativa estatisticamente para o processo de crescimento econômico dos países do Leste Asiático, confirmando a hipótese de que os investimentos em capital humano foram um fator importante para o desenvolvimento dos países dessa região, como destaca, por exemplo BIRDSALL et al. (1997)

Tabela 7.2 – Significância e Sinal das Variáveis Institucionais – Leste Asiático (1996-2004)

Variável	CHECKS	VPDROP
Significante a 1%		
Significante a 5%		–
Significante a 10%	–	

Fonte : Cálculos do Autor

A regressão para os países do Leste Asiático está abaixo :

Tabela 7.3 Regressão para os Países do Leste Asiático

Dependent Variable: YLA

Method: Least Squares

Date: 08/28/06 Time: 03:48

Sample(adjusted): 4 15

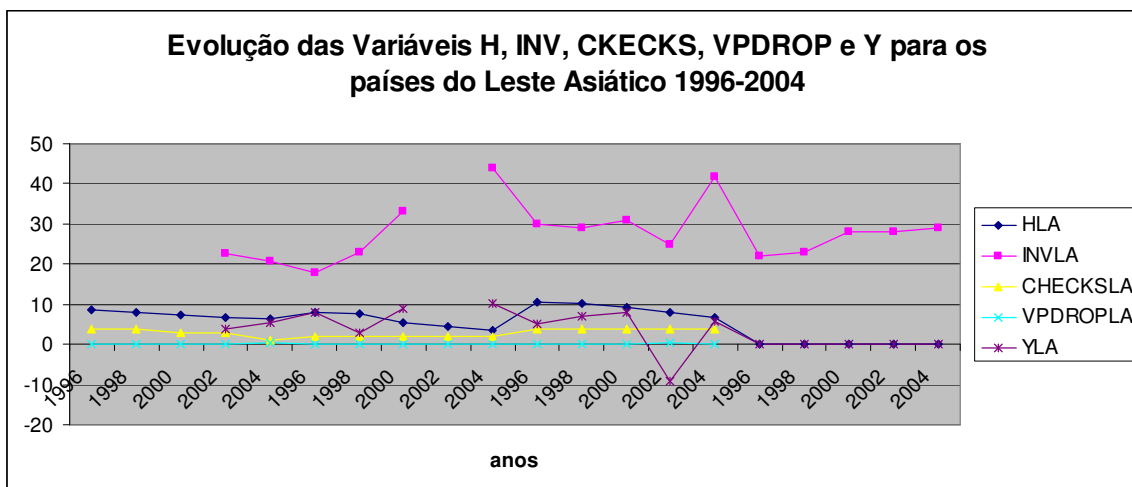
Included observations: 8

Excluded observations: 4 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
ALA	-0.001584	0.019674	-0.080501	0.9432
HLA	1.339419	0.443092	3.022889	0.0942
INVLA	0.321727	0.153708	2.093110	0.1714
CHECKSLA	-4.173829	1.604145	-2.601902	0.1214
POLLA	0.352499	3.545168	0.099431	0.9299
VPDROPLA	-22.60609	4.561799	-4.955521	0.0384
R-squared	0.958691	Mean dependent var	4.495000	
Adjusted R-squared	0.855419	S.D. dependent var	5.827673	
S.E. of regression	2.215903	Akaike info criterion	4.542902	
Sum squared resid	9.820450	Schwarz criterion	4.602484	
Log likelihood	-12.17161	F-statistic	9.283157	
Durbin-Watson stat	2.313020	Prob(F-statistic)	0.100095	

Fonte : Programa e-views

Gráfico 7.7



Fonte : Beck et al. (2001) e Penn Tables (2004)

7.2.2 Resultados para os países do Mercosul e Chile

No caso dos países do Mercosul, mais uma vez, a variável CHECKS, representando o número de veto players esteve negativamente relacionada com o crescimento dos países do Mercosul (somados ao Chile), a um nível de significância estatística de 10%, corroborando a análise anterior de que quanto maior a facilidade de os governos implementarem suas políticas, maiores os níveis de crescimento. Neste caso destacaram-se ainda a influência negativa da abertura comercial, significativa ao nível de 7% e os investimentos em capital físico, significantes ao nível estatístico de 1%.

Para o caso em tela, a equação a ser estimada foi :

$$Y_{it} = a K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j I_{j\ it} + \theta_1 \varepsilon_{it-1} + \theta_2 \varepsilon_{it-2} + \theta_3 \varepsilon_{it} + \delta (2), \text{ onde :}$$

Y, K, H e I são as mesmas variáveis definidas na equação (1)

i é o número relativo ao país

j é o número relativo à variável institucional

$\theta_1 \varepsilon_{t-1} + \theta_2 \varepsilon_{t-2} + \theta_3 \varepsilon_t + \delta$ são as médias móveis MA(1) e MA(2).

Com relação às médias móveis mencionadas acima, é preciso lembrar que um processo de média móvel é simplesmente uma combinação linear dos termos de erro ruído branco.

A Regressão para os países do Mercosul e Chile está abaixo :

Tabela 7.4 Regressão para os Países do Mercosul e Chile

Dependent Variable: YMERC

Method: Least Squares

Date: 10/08/06 Time: 06:21

Sample(adjusted): 1 25

Included observations: 25 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 12 iterations

Backcast: -1 0

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
AMERC	-0.137015	0.070921	-1.931947	0.0713
HMERC	0.150238	0.457415	0.328450	0.7468
INVMERC	0.821196	0.283717	2.894422	0.0106
VPDROPMERC	4.372032	7.216425	0.605845	0.5531
LTVPMERC	-0.378554	0.247453	-1.529805	0.1456
CHECKSMERC	-1.827712	1.048160	-1.743734	0.1004
VPDROP1MERC	-6.360039	8.152789	-0.780106	0.4467
MA(1)	-0.407954	0.351753	-1.159774	0.2632
MA(2)	-0.575510	0.421018	-1.366951	0.1905
R-squared	0.525359	Mean dependent var	1.391600	
Adjusted R-squared	0.288039	S.D. dependent var	5.465857	
S.E. of regression	4.611969	Akaike info criterion	6.168900	
Sum squared resid	340.3242	Schwarz criterion	6.607695	
Log likelihood	-68.11125	F-statistic	2.213713	
Durbin-Watson stat	2.270043	Prob(F-statistic)	0.083816	
Inverted MA Roots	.99	-.58		

Fonte : Programa e-views

7.2.4 Resultados para Argentina, Brasil e Chile

A regressão para Brasil, Argentina e Chile está apresentada abaixo :

Tabela 7.5 – Regressão para Argentina, Brasil e Chile

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 05/22/06 Time: 13:37

Sample: 1 15

Included observations: 14

Excluded observations: 1

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.213074	0.086226	-2.471106	0.0900
H	-0.977049	0.487335	-2.004882	0.1387
INV	1.241210	0.295887	4.194874	0.0247
CHECKS	-3.420816	1.074645	-3.183206	0.0500
FRACTOT	12.83359	20.80913	0.616729	0.5811
LTVP	0.682567	0.531794	1.283516	0.2895
STVP	0.311342	0.685736	0.454026	0.6806
POL	-3.096908	3.129274	-0.989657	0.3953
TS	-0.346805	0.179155	-1.935778	0.1483
VPDROP	-17.52043	8.093055	-2.164873	0.1190
VPDROP1	23.69062	7.744731	3.058934	0.0550
R-squared	0.962546	Mean dependent var	2.032857	
Adjusted R-squared	0.837697	S.D. dependent var	4.927365	
S.E. of regression	1.985079	Akaike info criterion	4.240178	
Sum squared resid	11.82161	Schwarz criterion	4.742294	
Log likelihood	-18.68124	F-statistic	7.709722	
Durbin-Watson stat	3.208240	Prob(F-statistic)	0.059759	

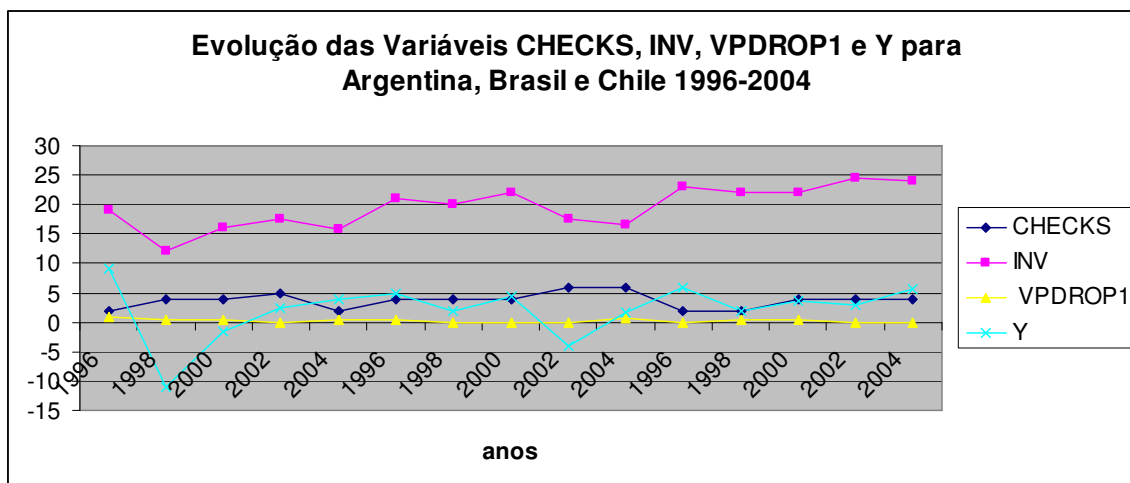
Fonte : Programa e-views

Podemos observar na regressão acima que, mais uma vez, a variável CHECKS tem apresentado sinal negativo e significância estatística ao nível de 5 por cento, ressaltando que uma maior facilidade de mudar o status quo está favorecendo o crescimento econômico dos países em tela.

Um resultado, no entanto, parece destoar da análise : a significância estatística da variável VPDROP1, porém com sinal positivo, indicando que um maior número de veto players saindo da base de sustentação do governo, ou seja, um maior número de agentes com poder de vetar as políticas propostas pelo governo estaria contribuindo positivamente para o crescimento. Esse resultado, apesar de ser o mais comumente proposto na literatura que afirma ser fundamental uma maior estabilidade política para garantir a segurança dos direitos de propriedade e consequentemente favorecer ao crescimento, é oposto ao apresentado pela variável CHECKS em nossa análise.

Talvez seja útil, no entanto, observar o comportamento das variáveis CHECKS, INV (aqui representando os investimentos) e VPDROP1. Verificamos que esta última variável tem um comportamento constante ao longo de toda a série, o que pode ter gerado problemas.

Gráfico 7.8



Fonte : Beck et al. (2001) e Penn Tables (2004)

7.2.5 Resultados para o Brasil

A regressão para o Brasil (1975-2004) está abaixo :

Tabela 7.6 Regressão para o Brasil

Dependent Variable: Y75
Method: Least Squares
Date: 07/23/06 Time: 14:27
Sample(adjusted): 2 30
Included observations: 27
Excluded observations: 2 after adjusting endpoints
Convergence achieved after 11 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A75	-0.860292	0.524366	-1.640632	0.1268
CHECKS	-2.342771	0.808332	-2.898277	0.0134
FRACGOV	-0.460115	9.414949	-0.048871	0.9618
FRACOP	-1.792330	5.546959	-0.323119	0.7522
FRACTOT	-26.68806	16.10163	-1.657476	0.1233
H75	0.452257	2.001867	0.225917	0.8251

IDPART	-0.199232	0.222908	-0.893785	0.3890
INV75	1.174287	0.325481	3.607850	0.0036
LTVP	-1.224728	0.409457	-2.991104	0.0113
POL	5.440978	1.539126	3.535109	0.0041
STVP	1.802062	1.057888	1.703452	0.1142
TS	0.974055	0.628726	1.549253	0.1473
VPDROP	-5.792838	9.208367	-0.629084	0.5411
VPDROP1	8.825393	7.248534	1.217542	0.2468
AR(1)	-0.373223	0.249262	-1.497313	0.1601
R-squared	0.720035	Mean dependent var	1.790000	
Adjusted R-squared	0.393409	S.D. dependent var	3.581717	
S.E. of regression	2.789583	Akaike info criterion	5.189842	
Sum squared resid	93.38126	Schwarz criterion	5.909751	
Log likelihood	-55.06287	F-statistic	2.204464	
Durbin-Watson stat	2.612563	Prob(F-statistic)	0.088666	
Inverted AR Roots	-.37			

Fonte : Programa e-views

Tabela 7.7 – Regressão para o Brasil com AR(1)

Dependent Variable: Y75

Method: Least Squares

Date: 05/23/06 Time: 11:29

Sample(adjusted): 1 30

Included observations: 29

Excluded observations: 1 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A75	-0.713654	0.622347	-1.146714	0.2695
H75	0.378090	2.333000	0.162062	0.8734
INV75	1.008334	0.376831	2.675824	0.0173
POL	4.269720	1.740082	2.453747	0.0268
CHECKS	-1.819021	1.019415	-1.784376	0.0946
TS	0.988960	0.620675	1.593363	0.1319
VPDROP	-8.264979	7.274279	-1.136192	0.2737
VPDROP1	4.536705	6.613450	0.685982	0.5032
FRACGOV	-4.465083	10.53632	-0.423780	0.6777
FRACOT	-20.71447	17.89878	-1.157312	0.2652
FRACOP	-1.523886	7.029299	-0.216791	0.8313
IDPART	-0.181839	0.298824	-0.608515	0.5520
LTVP	-0.946170	0.483704	-1.956094	0.0693
STVP	0.399264	0.972209	0.410678	0.6871
R-squared	0.530784	Mean dependent var	1.664138	
Adjusted R-squared	0.124129	S.D. dependent var	3.539300	
S.E. of regression	3.312359	Akaike info criterion	5.539470	
Sum squared resid	164.5758	Schwarz criterion	6.199544	
Log likelihood	-66.32231	F-statistic	1.305246	
Durbin-Watson stat	2.589862	Prob(F-statistic)	0.307832	

Fonte : Programa e-views

É importante mencionar que devido a possíveis problemas de autocorrelação (que serão detalhados na análise de robustez dos resultados feita a seguir) que normalmente tendem a ocorrer nas análises de séries temporais, utilizamos um modelo autoregressivo AR (1), ficando a equação a ser empregada para o caso Brasileiro :

$$Y_t = a Y_{t-1} + b K_t + c A_t + d H_t + \alpha_i I_{it} + \varepsilon_t \quad (3)$$

Como pode ser visto nas regressões apresentadas acima, a segunda regressão, com a introdução do modelo AR(1), apresentou resultados bem melhores do ponto de vista estatístico, ou seja, melhorou o poder explicativo da regressão em termos globais, o que pode ser constatado pelo aumento do R² de 0.53 para 0.72 e melhoraram os níveis de significância dos parâmetros das variáveis explicativas mensurados através da estatística t de Student.

Os resultados para o caso Brasileiro podem ser sintetizados através da análise da tabela 3, mostrada abaixo :

Tabela 7.8 – Significância e Sinal das Variáveis Institucionais – Brasil (1975-2004)

Variável	CHECKS	POL	LTVP
Significante a 1 %	–	+	–
Significante a 5 %			
Significante a 10 %			

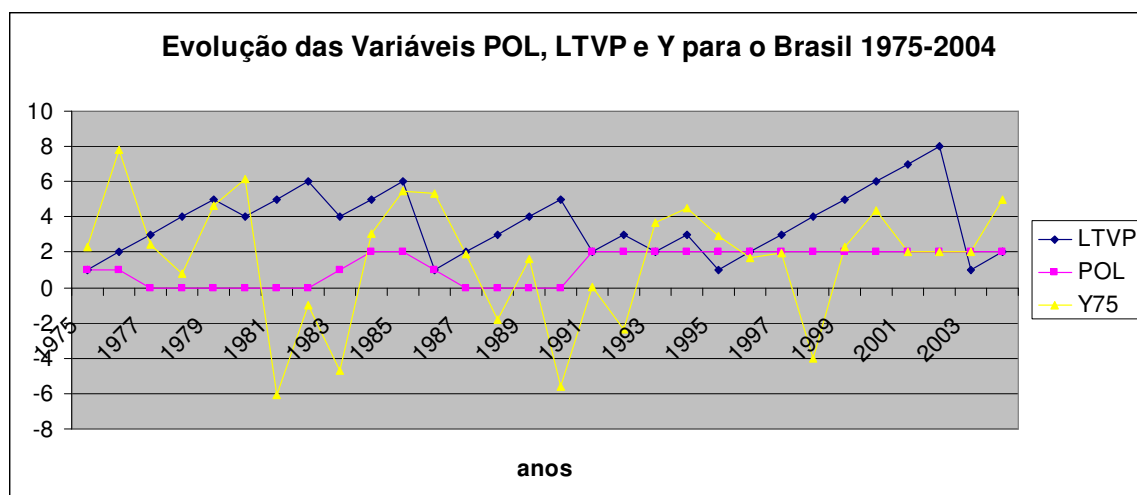
Fonte : Cálculos do Autor

Para o caso Brasileiro, a regressão com variáveis de controle usuais como capital físico (investimentos), capital humano (anos de escolaridade) e abertura comercial (participação do comércio exterior no PIB), assim como uma série de variáveis institucionais contidas no DPI do Banco Mundial, apresentou o seguinte resultado : os investimentos foram positivamente relacionados com o crescimento, a um nível de significância de 1%, e das variáveis institucionais destacaram-se as influências da variável CHECKS, que representa o número de veto players responsáveis pelos mecanismos de checks and balances, negativamente relacionada com o nível de crescimento e significativa ao nível de 9%, da variável POL, polarização política, que representa a máxima diferença de orientação entre os partidos governistas, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 2% e da variável LTVP, que representa o mais longo mandato dentre os veto players, negativamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível estatístico de 6%.

O que é possível observar através dos resultados acima é a forte relação negativa entre os agentes com poder de veto (quer através do seu número, considerando a variável CHECKS, quer através do seu tempo de mandato, considerando a variável LTVP) e o nível de crescimento da renda per capita brasileira, ou seja, quanto maior o número de veto players e maior seus mandatos, pior para o crescimento da renda per capita brasileira.

Quanto à polarização, podemos admitir a idéia de que quanto maior a diferença entre as orientações políticas dos partidos da base governista, mais facilmente o governo pode negociar com cada um deles separadamente e mais facilmente implementar suas políticas.

Gráfico 7.9



7.3 Análise da Robustez dos Resultados

Para tentar verificar se nossos resultados têm razoável nível de robustez vamos realizar uma série de testes estatísticos. Antes de tudo, é preciso considerar que o período 1996-2004 pode ser considerado muito curto, dando margem ao surgimento de problemas. Também podem aparecer problemas de autocorrelação, especialmente na série temporal para o caso Brasileiro. Precisamos ainda testar a normalidade dos resíduos e a inexistência de multicolinearidade e heterocedasticidade.

Antes de comentar todos esses aspectos, vamos mencionar um teste feito para verificar se a variável CHECKS tem realmente a significância destacada em nossa análise. A exemplo do que faz HANSON (2006), por exemplo, vamos substituir a variável CHECKS pela variável POLCON1, construída por HENIZS (2000) para verificar as limitações impostas pelos veto players para evitar que ocorram mudanças no status quo.

Os resultados estão apresentados abaixo e observamos que para a série de países composta por Argentina, Brasil e Chile, por exemplo, a variável POLCON1 tem o mesmo comportamento da variável CHECKS, ou seja, um maior número de *veto players* está associado negativamente com o crescimento, uma vez que a variável é significativa e negativamente relacionada com o crescimento.

Tabela 7.9 - Regressão para Argentina, Brasil e Chile usando a Variável POLCON1 no lugar da Variável CHECKS

Dependent Variable: Y
 Method: Least Squares
 Date: 08/24/06 Time: 17:42
 Sample: 1 15
 Included observations: 15

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.072312	0.096201	-0.751673	0.4738
H	-0.670794	0.654459	-1.024959	0.3354
INV	1.560162	0.498151	3.131905	0.0140
FRACTOT	9.271274	13.52641	0.685420	0.5124
LTVP	-0.803482	0.565237	-1.421497	0.1930
POL	-3.866391	2.106251	-1.835675	0.1037
POLCON1	-27.17936	12.44501	-2.183956	0.0605
R-squared	0.716485	Mean dependent var	2.160667	
Adjusted R-squared	0.503849	S.D. dependent var	4.773861	
S.E. of regression	3.362612	Akaike info criterion	5.568038	
Sum squared resid	90.45726	Schwarz criterion	5.898461	
Log likelihood	-34.76028	F-statistic	3.369536	
Durbin-Watson stat	2.460024	Prob(F-statistic)	0.058146	

Fonte : Programa e-views

Continuando a análise de robustez dos resultados, calculamos uma nova regressão para o caso Brasileiro, utilizando a variável POLCON1 como variável instrumental para a variável CHECKS em uma regressão de 2 estágios, de forma semelhante ao que foi feito por HENISZ (2000), cujos resultados estão apresentados abaixo e mostram que não houve alterações significativas.

A variável CHECKS, por exemplo, que representa as restrições que são impostas ao governo pelos agentes com poder de veto e que foi substituída pela variável POLCON1, desenvolvida por HENISZ (2000) como variável instrumental, continua sendo significativa ao nível de 1% e contribuindo negativamente para o crescimento econômico Brasileiro, ou seja, reafirma-se a idéia de que um maior número de agentes com poder de veto (veto Players) contribui negativamente para as taxas de crescimento da renda per capita no Brasil.

A variável LTVP, que representa o mais longo mandato dentre os veto players continuou sendo significativa ao nível de 1% e contribuindo negativamente para o processo de crescimento, ou seja, quanto maior a duração dos mandatos dos veto players existentes no sistema pior para o crescimento econômico do país.

No mesmo sentido, a variável STVP, que representa a mais curta duração do mandato dos *veto players*, nessa regressão em 2 estágios, apresenta-se significativa ao nível de 8 por cento (na regressão feita com mínimos quadrados ordinários a variável STVP não era significativa estatisticamente quando se analisava a estatística t de Student) e contribui positivamente para o crescimento, ou seja, a menor duração dos mandatos dos veto players favoreceu ao processo de crescimento econômico Brasileiro.

A variável POL continua significativa ao nível de 1% e contribuindo positivamente para as taxas de crescimento no Brasil, ou seja, quanto maior a diferença de orientação entre os partidos que fazem parte do governo, melhor para o crescimento.

Esse resultado parece indicar que quanto maior for a diferença entre as preferências dos partidos que fazem parte da coalizão governamental e que seriam, pelo menos a princípio, *veto players*, mais difícil mudar o *Status quo*, o que poderia ser interpretado como sendo um ponto contrário ao argumento que tem sido utilizado para explicar os resultados mais importantes, obtidos com os testes empíricos realizados através das regressões, levantados até o momento, ou seja, que quanto mais difícil mudar o *Status quo* (com um maior número de *veto players*, por exemplo) pior para o processo de crescimento.

Por outro lado, podemos pensar que com a maior fragmentação entre as preferências dos partidos que dão sustentação política ao governo, seria mais fácil para o governo negociar isoladamente com cada um desses partidos do que ter de negociar com um bloco

coeso cada vez que tivesse de tentar aprovar alguma mudança nas políticas públicas. Esse foi nosso raciocínio quando analisamos a também positiva contribuição da variável POL na regressão feita através de mínimos quadrados ordinários.

A Regressão em 2 estágios, utilizando a variável POLCON1, calculada por HENISZ (2000), como variável instrumental para a variável CHECKS é apresentada abaixo :

TABELA 7.10 – Regressão em 2 Estágios usando a Variável POLCON1 como Variável Instrumental para o Brasil (1975-2004)

Dependent Variable: Y75

Method: Two-Stage Least Squares

Date: 10/06/06 Time: 03:56

Sample(adjusted): 2 30

Included observations: 27

Excluded observations: 2 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 16 iterations

Instrument list: A75 H75 INV75 POLCON1 FRACGOV FRACTOT

FRACOP LTVP STVP TS VPDROP VPDROP1 POL IDPART

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A75	-0.911216	0.544149	-1.674573	0.1199
H75	0.543567	2.120094	0.256388	0.8020
INV75	1.239722	0.347249	3.570128	0.0039
CHECKS	-3.102895	1.096489	-2.829847	0.0152
FRACGOV	-3.351583	10.15861	-0.329925	0.7471
FRACTOT	-24.39179	17.16064	-1.421380	0.1807
FRACOP	0.246647	6.100328	0.040432	0.9684
LTVP	-1.315863	0.432915	-3.039539	0.0103
STVP	2.165012	1.131956	1.912629	0.0800
TS	0.927880	0.670392	1.384084	0.1915
VPDROP	-2.326287	10.23281	-0.227336	0.8240
VPDROP1	7.123702	7.097113	1.003746	0.3353
POL	6.112958	1.723296	3.547248	0.0040
IDPART	-0.153949	0.244105	-0.630667	0.5401
AR(1)	-0.262298	0.241744	-1.085023	0.2992
R-squared	0.701329	Mean dependent var	1.790000	
Adjusted R-squared	0.352880	S.D. dependent var	3.581717	
S.E. of regression	2.881267	Sum squared resid	99.62043	
F-statistic	2.112709	Durbin-Watson stat	2.567592	
Prob(F-statistic)	0.100635			
Inverted AR Roots	- .26			

Fonte : Programa e-views

Ainda seguindo a análise feita por HENISZ (2000) que para testar a robustez de seus resultados fez regressões com mínimos quadrados ordinários, com dois estágios, utilizando sua variável POLIII e IV como variáveis instrumentais, e método dos momentos generalizados (Generalized method of Moments – GMM). Esse último método é utilizado normalmente quando se tem problemas de heterocedasticidade, o que era o caso da análise de HENISZ (2000).

Em nossa análise, no entanto, esse problema não existe, como será comentado a seguir, mas de qualquer modo, fizemos um regressão com método dos momentos generalizados (Generalized method of Moments – GMM) para testar a robustez de nossos resultados, utilizando a variável construída por HENISZ (2000), que chamamos POLCON, como variável instrumental para a variável CHECKS, e não encontramos modificações significativas, ou seja, a variável CHECKS continua negativa, ainda que tenha caído o nível de significância para 17%, a variável LTVP se mantém negativa e significativa ao nível de 4% e a variável STVP continua positiva e significativa ao nível de 2%.

Os resultados para as variáveis institucionais mantêm a argumentação básica de que maiores restrições dentro do sistema político (com maior número de veto players, representada pela variável CHECKS e maior duração de seus mandatos, representada pela variável LTVP) contribuem negativamente para o crescimento econômico na medida em que dificultam a realização de reformas e mudanças no status quo.

A regressão utilizando mínimos quadrados generalizados para o caso Brasileiro é apresentada abaixo :

Tabela 7.11 Regressão para o Brasil (1975-2004) usando Método dos Momentos Generalizados

Dependent Variable: Y75				
Method: Generalized Method of Moments				
Date: 10/06/06 Time: 04:17				
Sample(adjusted): 2 30				
Included observations: 27				
Excluded observations: 2 after adjusting endpoints				
No prewhitening				
Bandwidth: Fixed (3)				
Kernel: Bartlett				
Convergence achieved after: 5 weight matrices, 6 total coef iterations				
Instrument list: A75 H75 INV75 LTVP STVP POL IDPART TS				
FRACTOT FRACGOV FRACOP VPDROP VPDROP1 POLCON				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A75	-0.927893	0.292378	-3.173611	0.0080
H75	1.642784	4.454051	0.368829	0.7187
INV75	1.195880	0.241944	4.942785	0.0003
LTVP	-1.166680	0.487130	-2.395007	0.0338
STVP	2.324919	0.577851	4.023386	0.0017
POL	7.576409	9.523376	0.795559	0.4417
IDPART	0.016411	0.922469	0.017790	0.9861
TS	0.252464	4.049136	0.062350	0.9513
FRACTOT	-23.05477	17.97685	-1.282470	0.2239
FRACGOV	1.160682	28.76806	0.040346	0.9685
FRACOP	4.217904	24.11792	0.174887	0.8641
VPDROP	5.136185	21.05720	0.243916	0.8114
VPDROP1	2.099609	14.31714	0.146650	0.8858
CHECKS	-3.471746	2.434774	-1.425901	0.1794
AR(1)	0.095209	1.802556	0.052819	0.9587
R-squared	0.647131	Mean dependent var	1.790000	
Adjusted R-squared	0.235450	S.D. dependent var	3.581717	
S.E. of regression	3.131801	Sum squared resid	117.6982	
Durbin-Watson stat	2.841022	J-statistic	6.67E-12	
Inverted AR Roots	.10			

Fonte : Programa e-views

É importante explicar como foi construída a variável que estamos chamando de POLCON1. Ela foi desenvolvida por HENISZ (2000), que a nomeou de POLIV. Na realidade, ele construiu duas variáveis POLIII e POLIV, que nós chamamos de POLCON e POLCON1, respectivamente.

Essas variáveis têm por objetivo verificar como uma dada proposição de política governamental poderia ser vetada dentro do sistema político. Ele considera, para a variável

POLCONIII, os agentes com poder de veto sendo o executivo, câmara dos deputados, senado e judiciário. Para a variável POLCONIV ele adiciona aos agentes com poder de veto mencionados as unidades sub-nacionais (no caso Brasileiro, os Estados).

Escolhidos os agentes com poder de veto, Henisz desenvolve um modelo espacial que incorpora as preferências desses agentes entre si e dentro de suas próprias estruturas. Podemos observar que as variáveis construídas são semelhantes à variável CHECKS, elaborada por BECK et al (2001).

Em relação às estimações usando mínimos quadrados ordinários (OLS, em inglês, para Ordinary Least Square) realizadas para examinar as influências das variáveis institucionais para o crescimento do Brasil durante o período 1975-2004 e para países da América do Sul e do Leste Asiático para o período 1996-2004, vamos, inicialmente, analisar se houve problemas de multicolinearidade, ou seja, se as variáveis independentes, especialmente as institucionais, são altamente relacionadas, o que poderia estar criando problemas nas estimações, ou seja, apesar de serem os melhores estimadores lineares não viesados, os estimadores de mínimos quadrados ordinários, na presença de multicolinearidade, têm grandes variâncias e covariância, dificultando uma estimativa precisa.

O sintoma clássico de multicolinearidade ocorre quando a regressão apresenta um R^2 alto, porém poucas razões t significativas, como destaca GUJARATI (2000, p. 334). Esse sintoma não se apresentou em nossas regressões, o que nos leva a conclusão de que pelo menos, a princípio, o problema de multicolinearidade não está presente em nossas regressões.

Para testar a multicolinearidade, de forma mais rigorosa, usamos um teste usual, denominado Fator Inflação de Variância (FIV), que pode ser encontrado entre outras

fontes, em GUJARATI (2000, p. 337). O teste consiste em fazer regressões de cada variável explicativa como sendo a variável dependente em relação às demais variáveis explicativas. Toma-se então cada R^2 calcula-se o valor de $= 1 / 1 - (R^2)$, se o valor de VIF for inferior a 10, podemos aceitar a hipótese de ausência de multicolinearidade.

Para o caso Brasileiro os valores dos FIV ficaram, em sua maioria, abaixo de 10 (como o FIV para a variável CHECKS, nossa variável mais importante, que apresentou valor de 1,28). O mesmo ocorreu para as regressões envolvendo as séries de países (para o caso da série com Argentina, Brasil e Chile, o FIV da variável CHECKS, por exemplo, foi 1,95), o que nos leva à conclusão que não existe multicolinearidade capaz de distorcer os resultados, ou seja, mais um indicador de robustez.

Em relação à hipótese de normalidade dos resíduos, que também pode ser aplicada para a variável dependente, como colocam HILL e al (1999, p. 153), ao afirmarem que os valores de Y_t (variável dependente) se distribuem normalmente em torno de sua média, utilizamos o teste de Jacques-Bera para verificar se a hipótese estava sendo violada ou não.

Resumidamente, se o valor do teste de Jacque-Bera for maior que 5,99 na distribuição X^2 (qui-quadrado), com 2 graus de liberdade, como coloca, por exemplo, PINDYCK e RUBINFELD (2004, p. 53), rejeitamos a hipótese nula para a normalidade dos resíduos no nível de significância de 5%. Para o caso Brasileiro, o valor do teste foi 2,27, logo podemos aceitar a hipótese de normalidade e nesse caso é mais um indicador positivo. Resultados semelhantes foram encontrados para as séries de países compostas por Argentina, Brasil e Chile (Jacques-Bera de 7,74 – pode-se aceitar a hipótese de normalidade ao nível de significância de 1%) e Mercosul, Chile e Leste Asiático (Jacque-Bera de 4,56 – pode-se aceitar a hipótese de normalidade ao nível de significância de 5%).

Quanto ao problema de autocorrelação, vamos verificar o que ocorre com o teste de Durbin-Watson para as nossas regressões. Observamos que para todas as nossas regressões o teste de Durbin-Watson não nos permite concluir nada a respeito da presença ou não de autocorrelação, uma vez que os valores dos testes calculados nas regressões são menores do que os valores de d_u e maiores do que os valores de d_L .

Como sabemos que é mais comum aparecerem problemas de autocorrelação em análises de séries temporais, fizemos o ajuste corretivo AR(1) na regressão para o caso Brasileiro e verificamos que os resultados melhoraram bastante em termos de significância dos parâmetros e da regressão como um todo (o R^2 aumentou significativamente de 0.53 para 0.72).

Em relação aos problemas de heterocedasticidade, como nossas variáveis foram expressas através de percentuais e/ou taxas de crescimento, não é de se esperar que os mesmos ocorram mesmo nas regressões que utilizaram dados em painel, ou seja, utilizando dados de corte transversal (países) com séries temporais (anos).

Para observarmos de forma mais rigorosa a presença ou não de heterocedasticidade, podemos fazer o teste de White, mostrado abaixo,

Tabela 7.12 Teste White de Heterocedasticidade para o Mercosul e Chile (1996-2004)

White Heteroskedasticity Test:

F-statistic	1.489383	Probability	0.266298
Obs*R-squared	16.89663	Probability	0.261728

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 10/08/06 Time: 06:29

Sample: 1 25

Included observations: 25

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	373.5818	157.4101	2.373303	0.0391
AMERC	-0.493235	1.807617	-0.272865	0.7905
AMERC^2	0.003351	0.014570	0.229956	0.8228

HMERC	5.427480	41.48156	0.130841	0.8985
HMERC^2	-0.517613	3.518256	-0.147122	0.8860
INVMERC	-33.91758	13.37723	-2.535471	0.0296
INVMERC^2	0.834698	0.370524	2.252753	0.0480
VPDROPMERC	99.65026	122.4971	0.813491	0.4349
VPDROPMERC^2	-60.96212	115.2917	-0.528764	0.6085
LTVPMERC	2.307145	8.715462	0.264719	0.7966
LTVPMERC^2	-0.068570	0.523130	-0.131076	0.8983
CHECKSMERC	-18.66564	29.18012	-0.639670	0.5368
CHECKSMERC^2	2.157701	4.060394	0.531402	0.6067
VPDROP1MERC	-95.50187	86.03821	-1.109994	0.2930
VPDROP1MERC^2	64.25825	89.39625	0.718803	0.4887
R-squared	0.675865	Mean dependent var	13.61297	
Adjusted R-squared	0.222077	S.D. dependent var	24.98379	
S.E. of regression	22.03570	Akaike info criterion	9.306914	
Sum squared resid	4855.720	Schwarz criterion	10.03824	
Log likelihood	-101.3364	F-statistic	1.489383	
Durbin-Watson stat	2.476713	Prob(F-statistic)	0.266298	

Fonte : Programa e-views

Como podemos ver na tabela acima, o R² é de 0.675865. Calculando n.R² com n igual a 25, teremos 16,896625 que é menor do que o valor crítico 16,9190. Desta forma, podemos concluir que não há heterocedasticidade, conforme esperado, mesmo considerando que estamos analisando a regressão com maior número de países, ou seja, 5 países (os quatro do Mercosul e o Chile), o que , a princípio, poderia criar condições para o surgimento de heterocedasticidade.

Para finalizar nossa análise a respeito dos nossos resultados é importante ressaltar que os R² encontrados normalmente foram bastante elevados (com a exceção da regressão para os países do Mercosul e Chile que apresentou R² de 0.52) mostrando que as mesmas possuem grande poder explicativo a respeito do fenômeno do crescimento.

Existe uma relação entre o R² e o teste F que avalia a significância global de uma regressão múltipla ($F = R^2/(k-1) / (1-R^2)/(n-k)$), onde n é o número de observações e k o número de variáveis explicativas. Pode-se observar que quanto maior o R², maior o valor de F. Portanto, para as regressões com elevado R² teremos o teste F mostrando a significância global dessas regressões.

Resta-nos verificar o que ocorre com a regressão de menor R², a dos países do Mercosul com o Chile, cujo R² foi de 0.52. Para essa regressão o F calculado foi de 2,21 que é maior do que o valor crítico 2,09 (para n-k graus de liberdade do denominador, ou seja, 16 e k-1 graus de liberdade do numerador, ou seja, 8) para um nível de significância de 10%. Como esse foi, como já dissemos, o pior resultado em termos de R², podemos considerar que as regressões têm um bom poder explicativo.

Com relação à robustez dos resultados das regressões que tratam da questão do crescimento econômico, é interessante mencionar que existe certa polêmica quanto à validade do uso de tais regressões. Alguns autores, como LEVINE e RENELT (1992) consideram que nenhuma variável vai se mostrar robusta, uma vez que utilizando o teste dos limites extremos, desenvolvido por LEAMER (1985), ou seja, calculando o limite inferior para cada variável como sendo o valor estimado do parâmetro (β) menos duas vezes o respectivo desvio padrão (σ) e o valor superior como sendo $\beta + 2 \sigma$, nenhuma variável se mostraria robusta se o limite inferior fosse negativo e o limite superior fosse positivo. Até aqueles como SALA-I-MRTIN (1997) que considera que se o teste rejeita a teoria, somos tentados a rejeitar o teste.

A polêmica mencionada acima serve para nos mostrar que não é nada simples a análise da robustez dos testes estatísticos que tratam da questão do crescimento econômico.

De qualquer modo, aplicando o teste dos limites extremos para nossas regressões, concluímos que em todos os casos, exceto para o dos países do Mercosul e Chile, justamente a regressão com menor R², não podemos afirmar que a variável CHECKS, por exemplo, nossa principal variável institucional, não é robusta, porque apesar dos limites inferiores serem todos negativos, os limites superiores não são positivos.

CAPÍTULO 8

**A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O PROCESSO
DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – ANÁLISE DO CASO
BRASILEIRO À LUZ DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DOS
PAÍSES DO MERCOSUL E DO LESTE ASIÁTICO**

8.1 As Variáveis de Governança e o Crescimento Econômico

Como fizemos para as variáveis institucionais, vamos observar o comportamento das variáveis de Governança juntamente com as taxas de crescimento econômico per capita. Da mesma forma que faremos para as análises empíricas da próxima seção, utilizaremos os dados de governança para conjuntos de países, uma vez que os dados para o Brasil, tomados isoladamente são muito reduzidos (apenas 6).

No gráfico abaixo, podemos observar as evoluções das taxas de crescimento per capita e da Segurança Jurídica, ou Regras da lei (Rule of Law), para Argentina, Brasil e Argentina. Como já bastante analisado neste trabalho, a literatura sobre governança e crescimento aponta uma relação teórica positiva entre as duas variáveis, ou seja, é esperado que maiores níveis de segurança jurídica, ou quanto maior for o respeito às regras impostas pela lei, melhores deveriam ser as taxas de crescimento per capita dos países em geral.

O principal ponto deste argumento é que com maior segurança jurídica, com maior obediência às leis e sendo estas mais estáveis, seriam geradas melhores condições de proteger os direitos de propriedade, atraindo desta forma mis investimentos e fazendo a economia crescer.

Como para as variáveis institucionais, não é facilmente observável no gráfico abaixo verificar essa associação positiva entre a variável Segurança Jurídica e as taxas de crescimento econômico per capita. O mesmo pode ser dito a respeito dos gráficos que mostram o comportamento das demais variáveis de governança em relação às taxas de crescimento per capita para Argentina, Brasil e Chile.

Observando o comportamento das variáveis Eficácia Governamental, Voz e Responsabilização (Voice and Accountability), Estabilidade Política,Qualidade da regulação e Controle da Corrupção, não conseguimos visualizar uma associação entre essas variáveis e as taxas de crescimento per capita, apesar de, teoricamente, serem esperadas associações positivas entre todas essas variáveis e o crescimento.

Seguindo o mesmo raciocínio do capítulo anterior, vamos proceder a análise empírica através de regressões estatísticas para verificar as associações entre as variáveis de governança e as taxas de crescimento econômico per capita.

Nos Gráficos abaixo (8.1 a 8.6), assim como nas análises estatísticas que serão apresentadas a seguir, as variáveis de governança e as taxas de crescimento das rendas per capita estão representadas por :

RL (Rule of Law) – Segurança Jurídica

RQ (Regulatory Quality) – Qualidade da Regulação

PS (Political Stability) – Estabilidade Política

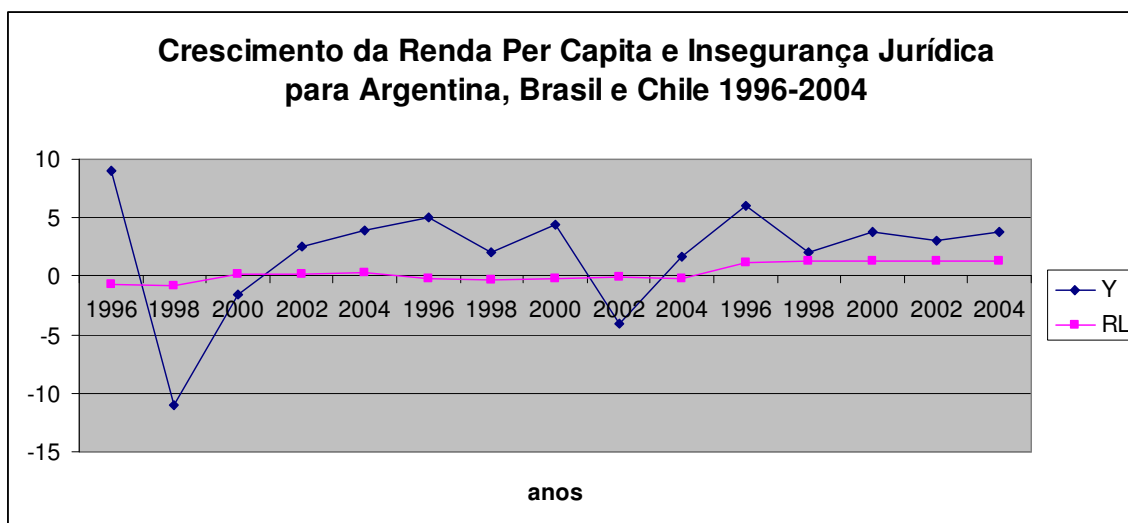
CC (Control of Corruption) – Controle da Corrupção

GE (Government Effectiveness) – Eficácia Governamental

VA (Voice and Accountability) – Voz e Responsabilização

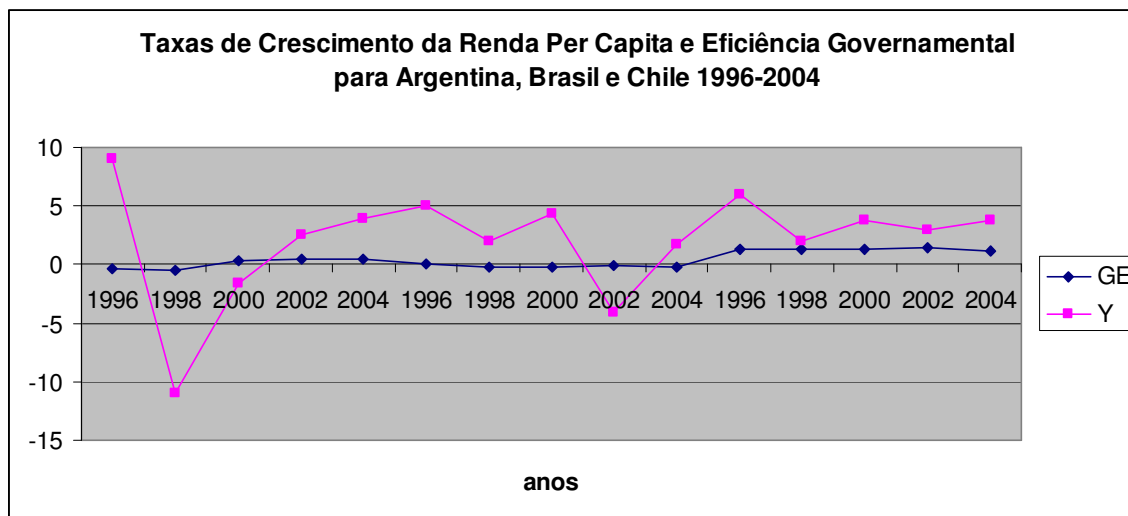
Y – Taxas de Crescimento das Rendas Per Capita

Gráfico 8.1



Fonte : Kaufmann et al (2005) e Penn Tables (2004)

Gráfico 8.2



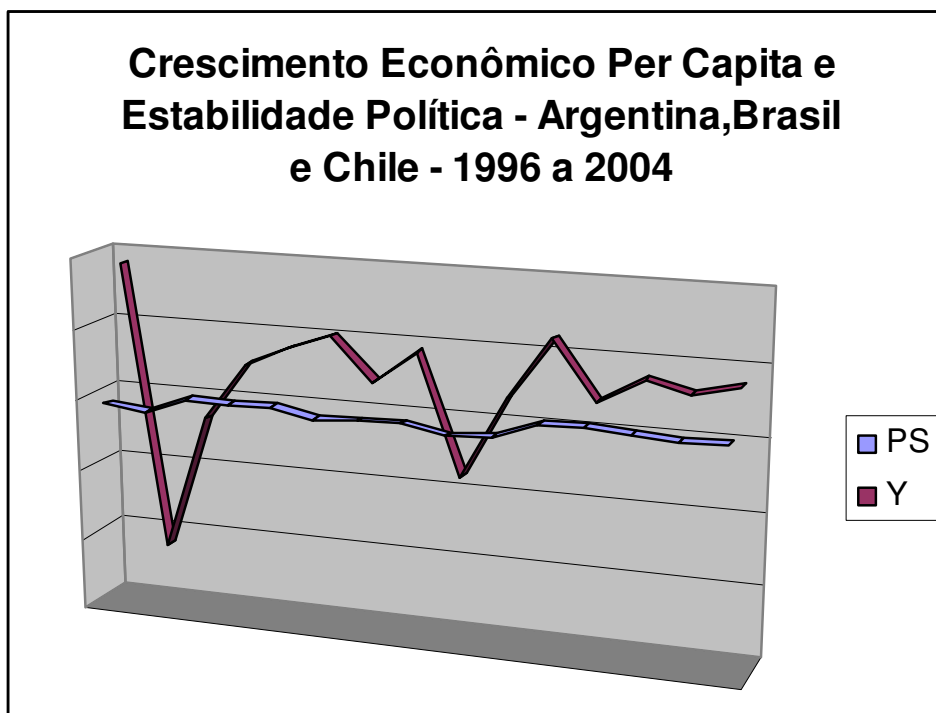
Fonte : Kaufmann et al (2005) e Penn Tables (2004)

Gráfico 8.3



Fonte : Kaufmann et al (2005) e Penn Tables (2004)

Gráfico 8.4



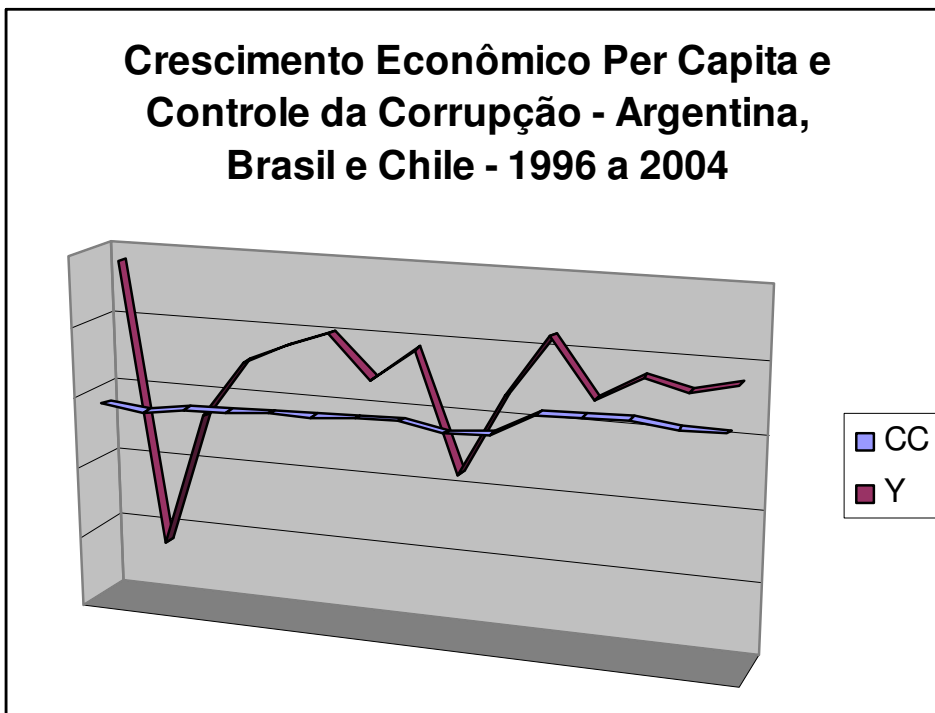
Fonte : Kaufmann et al (2005) e Penn Tables (2004)

Gráfico 8.5



Fonte : Kaufmann et al (2005) e Penn Tables (2004)

Gráfico 8.6



Fonte : Kaufmann et al (2005) e Penn Tables (2004)

8.2 Análises Empíricas para Verificar a Relevância das Variáveis de Governança para o Crescimento Econômico

Os indicadores de Governança do Banco Mundial – compilados no trabalho Governance Matters IV, apresentados em KAUFFMAN et al. (2005) foram utilizados neste trabalho. Para avaliar o impacto das variáveis de Governança para o crescimento, utilizamos a seguinte equação para calcular as regressões estatísticas quando trabalhamos com conjuntos de países, isto é, quando temos dados em painel, que combinam dados de corte transversais (países) com séries temporais (anos) :

$$Y_{it} = a K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j G_{jit} + \varepsilon_t, \quad (1) \quad \text{onde :}$$

Y é a taxa de crescimento econômico per capita, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004)

K é a taxa de formação de capital bruto físico, ou seja, os investimentos como proporção do PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004)

H é um indicador de capital humano, aqui representado pelo número de anos de escolaridade, os dados foram retirados de BARRO e LEE (2001)

A é o indicador de abertura da economia, isto é, a participação das exportações e importações no PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004)

G_j são as variáveis de Governança, ou seja, G₁ é a variável Segurança Jurídica, I₂ é a variável Qualidade da Regulação, e assim por diante, os dados foram retirados de KAUFFMAN et al. (2005)

i é o número dos países

j é o número das variáveis de Governança

ε representa o erro estocástico

Para as regressões com os países do Mercosul e Chile e com esses países e os países do Leste Asiático utilizamos um ajuste autoregressivo de primeira ordem AR(1), uma vez que é possível que problemas de autocorrelação (a análise é feita no item 8.3) possam estar prejudicando os resultados. Verificamos que o ajuste melhorou o poder explicativo das regressões, aumentando os R², assim como os níveis de significância dos parâmetros analisados pelas estatísticas t de Student. A equação utilizada nesses casos foi:

$$Y_{it} = a + Y_{it-1} + b K_{it} + c H_{it} + d A_{it} + \alpha_j G_{jit} + \epsilon_t \quad (2)$$

8.2.1 Resultados Para Argentina, Brasil e Chile

Como já foi explicado anteriormente não será possível utilizar os dados de governança apenas para o Brasil, uma vez que a série histórica é muito reduzida. Na realidade, teríamos apenas 6 observações para 9 variáveis independentes (as seis de governança somadas às 3 normalmente utilizadas, representando os investimentos, o nível de capital humano e a abertura para o comércio exterior), o que quebraria uma das hipóteses do modelo clássico de regressão, conforme GUJARATI (2000).

Para termos uma idéia aproximada, utilizamos os dados conjuntos de Brasil, Argentina e Chile, para o período 1996-2004. Os resultados mostraram as influências positivas e significantes, respectivamente, aos níveis de 1 e 4 por cento, das variáveis relacionadas aos indicadores de governança, Efetividade (ou eficiência) Governamental (government effectiveness) e Voz e Transparência (voice and accountability), resultados que caminham no sentido mais encontrado na literatura, ou seja, indicadores de maior nível de democracia, transparência e eficiência governamental favorecem o crescimento.

Por outro lado, verificamos, ao contrário do que normalmente é apontado nos trabalhos sobre crescimento e governança, que as variáveis Regras da Legislação, ou Segurança Jurídica (rule of law) e qualidade da regulação (regulatory quality) tiveram associações negativas e significantes, ambas ao nível estatístico de 6 por cento, com as taxas de crescimento das rendas per capita de Brasil, Argentina e Chile.

Consideramos que deve haver uma relação entre esses resultados e os resultados apresentados anteriormente que mostravam uma associação também negativa entre os agentes com poder de veto e as taxas de crescimento. Em ambos os casos as variáveis, tanto as institucionais, como as de governança, dificultam o surgimento de reformas, uma vez que quanto maior a garantia de segurança jurídica, maior a certeza de que a lei não mudará,

mesmo que sejam necessárias reformas para garantir as políticas voltadas para o crescimento.

Isso, obviamente, não significa que não deve haver um nível razoável de segurança jurídica que inclusive dê aos investidores a necessária segurança aos seus direitos de propriedade, mas talvez de acordo com PRZEWORSKI (2004) ou HANSON (2006), por exemplo, que admitem ser duvidoso se o papel principal do Estado no processo institucional e de crescimento deveria ser o de garantir a segurança dos direitos de propriedade ou a coordenação das falhas de mercado e a provisão eficiente de bens públicos, chegando o último a considerar que para os países em desenvolvimento, o segundo papel seria o mais importante.

A regressão para Argentina, Brasil e Chile está abaixo :

Tabela 8.1 Regressão Para Argentina, Brasil e Chile (1996-2004)

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 05/18/06 Time: 23:19

Sample(adjusted): 1 15

Included observations: 15 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.587682	0.275770	-2.131061	0.0771
CC	16.04544	8.564838	1.873409	0.1102
GE	39.95361	11.09259	3.601828	0.0113
H	0.088982	1.487837	0.059806	0.9543
INV	0.558957	0.194494	2.873900	0.0283
PS	4.470144	7.778375	0.574689	0.5864
RL	-38.15884	11.25165	-3.391399	0.0147
RQ	-10.37638	4.623289	-2.244372	0.0659
VA	13.79541	5.620347	2.454549	0.0495
R-squared	0.860471	Mean dependent var	2.029333	
Adjusted R-squared	0.674432	S.D. dependent var	4.695699	
S.E. of regression	2.679300	Akaike info criterion	5.092697	
Sum squared resid	43.07190	Schwarz criterion	5.517528	
Log likelihood	-29.19523	F-statistic	4.625216	
Durbin-Watson stat	2.668913	Prob(F-statistic)	0.039102	

Fonte : Programa e-views

8.2.2 Resultados para o Mercosul e Chile

Para ampliar nossa amostra de países, adicionamos os demais países do Mercosul, ou seja, fizemos uma análise semelhante à anterior, acrescentando Uruguai e Paraguai na série temporal com corte transversal. Os resultados também foram semelhantes, destacando-se o fato de que a variável regras da Lei, ou Segurança Jurídica (Rule of Law) mais uma vez é negativa e significativa estatisticamente relacionada com as taxas de crescimento, agora ao nível de 8 por cento. A eficiência governamental (Government Effectiveness) é, como esperado, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 5 por cento.

A regressão para os países do Mercosul e Chile está abaixo :

Tabela 8.2 Regressão para os Países do Mercosul e Chile (1996-2004)

Dependent Variable: YMERC

Method: Least Squares

Date: 07/23/06 Time: 15:52

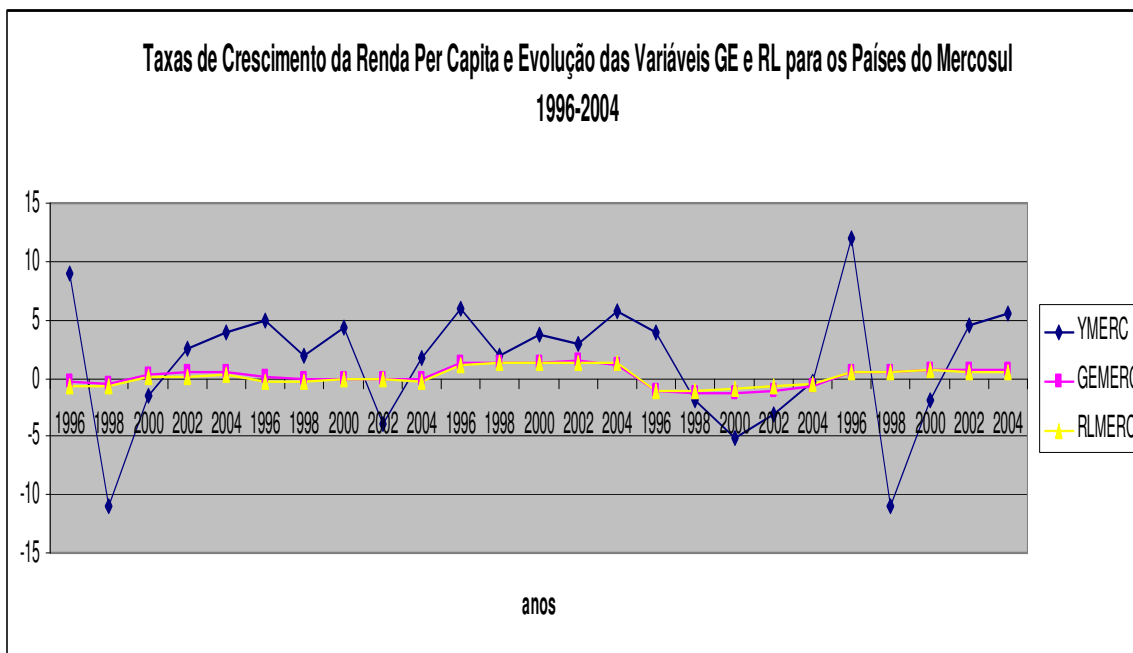
Sample(adjusted): 2 25

Included observations: 24 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 72 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
AMERC	0.091145	0.066761	1.365253	0.1937
CCMERC	-0.222279	5.062446	-0.043907	0.9656
GEMERC	14.66657	7.028746	2.086655	0.0557
HMERC	-1.267803	0.858779	-1.476285	0.1620
INVMERC	0.145832	0.243753	0.598276	0.5592
PSMERC	-0.395705	6.473741	-0.061125	0.9521
RLMERC	-16.07234	8.630555	-1.862260	0.0837
RQMERC	4.500541	5.629758	0.799420	0.4374
VAMERC	-1.032798	4.092785	-0.252346	0.8044
AR(1)	-0.516159	0.226889	-2.274937	0.0392
R-squared	0.536861	Mean dependent var	1.078333	
Adjusted R-squared	0.239128	S.D. dependent var	5.342143	
S.E. of regression	4.659843	Akaike info criterion	6.210177	
Sum squared resid	303.9979	Schwarz criterion	6.701033	
Log likelihood	-64.52213	F-statistic	1.803165	
Durbin-Watson stat	2.270578	Prob(F-statistic)	0.155673	
Inverted AR Roots				

Fonte : Programa e-views

Gráfico 8.7

Fonte : Kaufmann et al. (2005) e Penn Tables (2004)

O gráfico acima mostra o comportamento das variáveis de governança que se mostraram significantes para a série de países composta pelos países do Mercosul juntamente com o Chile. Novamente, não é possível observar graficamente relações positivas ou negativas entre as variáveis que se mostraram estatisticamente significantes, de acordo com o teste t de student, e as taxas de crescimento econômico per capita.

8.2.3 Resultados Para os Países do Leste Asiático

Procuramos, a seguir, ampliar nossa série de países adicionando os países do Leste Asiático, que protagonizaram o chamado “Milagre do Leste Asiático”, ou seja, Coréia do

Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura foram países que experimentaram taxas extraordinárias de crescimento econômico per capita durante a partir do final dos anos 60.

A escolha de incorporar os países do Leste Asiático à série de países nos parece interessante porque muitas análises foram feitas para tentar explicar o mencionado Milagre Econômico experimentado por esses países, chegando inclusive a comparar seus desempenhos econômicos com o dos países da América Latina, como fazem BIRDSALL et al (1997).

Outro ponto importante é o de que para explicar o sucesso econômico dos países do Leste Asiático, normalmente duas grandes posições são defendidas : a primeira credita os bons resultados às políticas liberalizantes que permitiram que as forças de mercado atuassem livremente nesses países, facilitando o direcionamento de suas empresas para o mercado internacional, no que caracterizou a estratégia de promoção de exportações. Um bom exemplo dessa linha de argumentação pode ser encontrada no trabalho do WORLD BANK (1997).

A segunda linha de raciocínio utilizada para explicar o sucesso econômico dos países do Leste Asiático também reconhece a importância do direcionamento para o mercado internacional, porém considera que o papel desempenhado pelo Estado foi mais ativo do que simplesmente permitir que as forças de mercado atuassem livremente, selecionando através de incentivos os setores e empresas que seriam direcionados para dinamizar as exportações. Um bom exemplo dessa argumentação é o trabalho de AMSDEN (1990) e mais recentemente, com uma abordagem mais institucional HAGGARD (2004).

Diante do exposto, podemos considerar que a escolha dos países do Leste Asiático para compor a série de países pode até nos permitir a verificação de qual dos dois papéis continua sendo mais importante para esses países : o de facilitador da livre atuação das

forças de mercado, preocupado principalmente com a segurança dos direitos de propriedade, de acordo com grande parte da literatura sobre crescimento e governança, já mencionada neste trabalho, ou o de coordenador das falhas de mercado e provedor de bens públicos, de acordo com alguns autores ainda minoritários na análise da importância do papel das instituições e da governança para o crescimento.

A regressão para os países do Leste Asiático está abaixo :

Tabela 8.3 Regressão para os Países do Leste Asiático (1996-2004)

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 09/13/06 Time: 02:32

Sample(adjusted): 29 45

Included observations: 13

Excluded observations: 4 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.033757	0.042505	-0.794185	0.4715
H	-0.640136	0.649251	-0.985962	0.3800
INV	0.473454	0.217532	2.176475	0.0951
CC	-3.277540	12.14604	-0.269844	0.8006
VA	1.115364	7.094750	0.157210	0.8827
RL	-24.23404	8.841174	-2.741043	0.0518
RQ	28.21399	7.244910	3.894319	0.0176
GE	-8.953087	9.461710	-0.946244	0.3976
PS	12.78684	5.404987	2.365748	0.0772
R-squared	0.878116	Mean dependent var	3.768462	
Adjusted R-squared	0.634349	S.D. dependent var	6.135263	
S.E. of regression	3.709938	Akaike info criterion	5.665868	
Sum squared resid	55.05455	Schwarz criterion	6.056986	
Log likelihood	-27.82814	F-statistic	3.602271	
Durbin-Watson stat	2.197228	Prob(F-statistic)	0.115546	

Fonte : Programa e-views

Vamos, inicialmente, analisar os resultados da regressão para os países do Leste Asiático. Mais uma vez, reconhecendo o pequeno número de observações, o que justifica a análise de robustez que será feita a seguir, é, no entanto, interessante observar que os resultados para os países do Leste Asiático (Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan) corroboraram a relação negativa entre a variável Regras da Lei, ou Segurança

Jurídica (Rule of Law) e as taxas de crescimento das rendas per capita para os países da região, desta vez a um nível de significância ainda maior, do ponto de vista estatístico, ou seja, a 1 por cento. Neste caso, as variáveis associadas com os indicadores de governança Estabilidade Política e Qualidade da regulação, como na maioria da literatura, apresentaram relação positiva e significativa aos níveis, respectivamente, de 7 e 1 por cento.

Adicionalmente, de acordo com as análises descritas para tentar explicar o chamado Milagre econômico, somos levados a considerar que a estabilidade política, normalmente associada a regimes com melhores mecanismos de checks and balances, contribui para que haja mais veto players capazes de não permitir que as ações reformadoras do Estado possam ocorrer.

Por outro lado, a influência negativa do nível de segurança jurídica para o crescimento da renda per capita desses países também pode ser explicada pela capacidade do Estado em modificar as legislações que julguem necessárias para realizar reformas. Isso pode estar refletido, por exemplo, na crise que os países do Leste Asiático experimentaram em 1997, ano que está dentro do nosso período de análise.

Naquela ocasião, as taxas de crescimento econômico per capita caíram bastante durante alguns anos, talvez, porque os altos índices de Segurança jurídica existentes nos países do Leste Asiático não permitiram que reformas nos sistemas financeiros daqueles países ocorressem de forma mais rápida, de forma a agilizar os mecanismos de defesa contra os efeitos negativos provocados pela crise financeira, o que autores como TSEBELIS (2002) reconhecem ser comum, ou seja, sistemas com maior número de veto players são menos capazes de reagir a choques externos.

8.2.4 Resultados para os países do Leste Asiático, Mercosul e Chile

Quando somamos os países do Mercosul aos países do Leste Asiático, formando uma série temporal com corte transversal ainda maior, o resultado continua o mesmo em relação à variável Rule of Law (Segurança Jurídica ou Regras da Lei), ou seja, negativa e altamente significativa (ao nível de 1 por cento) relacionado com as taxas de crescimento das rendas per capita dos países componente da série.

A regressão para os países do Mercosul e Leste Asiático está abaixo :

Tabela 8.4 Regressão para os Países do Mercosul e Leste Asiático (1996-2004)

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 10/08/06 Time: 10:18

Sample(adjusted): 2 45

Included observations: 35

Excluded observations: 9 after adjusting endpoints

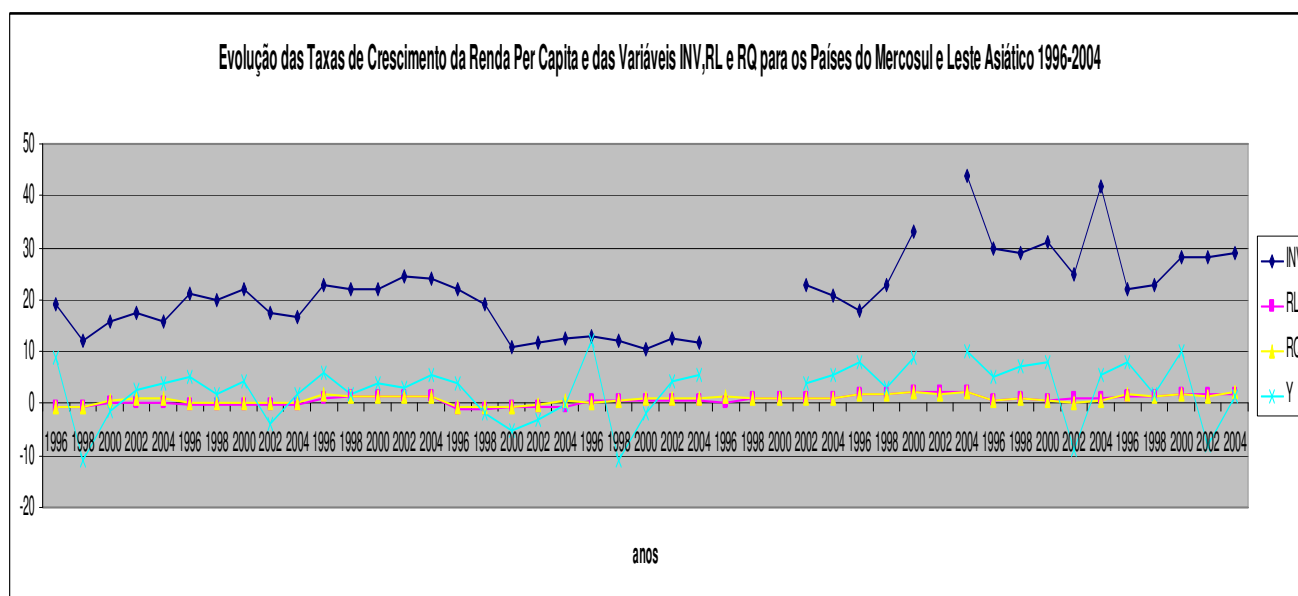
Convergence achieved after 42 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.013906	0.016536	-0.840929	0.4087
C	-11.74435	4.912714	-2.390603	0.0250
H	0.453085	0.624988	0.724949	0.4755
INV	0.440615	0.143531	3.069825	0.0053
CC	1.563118	3.099078	0.504382	0.6186
RL	-13.14792	4.937986	-2.662608	0.0136
RQ	7.754340	4.025397	1.926354	0.0660
PS	4.710781	3.787784	1.243677	0.2256
VA	-0.745034	3.132729	-0.237823	0.8140
GE	2.265289	4.101403	0.552320	0.5858
AR(1)	-0.382725	0.215666	-1.774613	0.0886
R-squared	0.493565	Mean dependent var	1.741143	
Adjusted R-squared	0.282551	S.D. dependent var	5.681026	
S.E. of regression	4.811964	Akaike info criterion	6.231365	
Sum squared resid	555.7200	Schwarz criterion	6.720189	
Log likelihood	-98.04889	F-statistic	2.339011	
Durbin-Watson stat	2.216501	Prob(F-statistic)	0.042892	
Inverted AR Roots	-.38			

Fonte : Programa e-views

Podemos observar também que para a série composta por países da América do Sul e do Leste Asiático a única variável de governança, além da variável Segurança Jurídica (*Rule of Law*), que se mostrou significativa (ao nível de 2%), foi a qualidade da regulação, significativa ao nível de 7%, tendo contribuição positiva para as taxas de crescimento das rendas per capita dos países da série. Achamos que esse efeito positivo se deve à contribuição dos países do Leste Asiático, nos quais, como mostram nossos resultados acerca desses países, a significância positiva da variável qualidade da regulação é expressiva.

Gráfico 8.8



Fonte : Kaufmann et. al. (2005) e Penn Tables (2004)

Podemos observar no gráfico acima o comportamento das variáveis que se mostraram significantes para a regressão dos países da série composta pelos países da América do Sul e do Leste Asiático. Adicionamos às variáveis de governança, uma variável que tem aparecido como extremamente significativa em todos os casos : a taxa de formação bruta de capital físico, ou seja, o nível dos investimentos.

Estamos deixando para fazer esta observação neste momento porque ao longo de todas as análises precedentes apresentamos gráficos nos quais não era possível visualizar através dos gráficos as associações entre as variáveis (sejam elas positivas ou negativas). No caso das taxas de crescimento da renda per capita e dos investimentos, mostrados no gráfico acima, consideramos que não é difícil, mesmo para um analista pouco acostumado a observar as associações entre variáveis através de gráficos, constatar que as duas variáveis caminham na mesma direção.

É importante, contudo, ressaltar, que, obviamente, a impossibilidade de verificação gráfica das associações entre as variáveis não significa que essas associações não existam. Apenas não são facilmente observáveis.

A título de síntese podemos observar a tabela 8.5, abaixo, e verificar a contribuição das variáveis de governança para as taxas de crescimento das rendas per capita dos países que fizeram parte dos nossos testes empíricos, isto é, das nossas regressões de cortes transversais com séries temporais.

Tabela 8.5 – Significância e Sinal das variáveis de Governança (1996-2004)

Variável	Argentina, Brasil e Chile	Mercosul e Chile	Leste Asiático	Mercosul e Leste Asiático
RL	– (1%)	– (8%)	– (5%)	– (1%)
RQ	– (5%)		+ (1%)	+ (7%)
GE	+ (1%)	+ (5%)		
VA	+ (1%)			
PS			+ (7%)	

Fonte : Cálculos do Autor

Podemos verificar que, em comum, para todos os casos encontramos a contribuição negativa e significativa da variável Segurança Jurídica, ou Regras da Lei (*Rule of Law*). Esse ponto merece destaque, uma vez que apesar dos problemas estatísticos que porventura

tenham ocorrido com as regressões, é bastante expressivo o fato de que em todas as regressões a Segurança Jurídica está associada negativamente com o crescimento dos países.

De acordo com nossa análise, corroborada por trabalhos recentes como os de PRZEWORSKI (2004), BARDHAM (2005) e HANSON (2006), existem duas forças importantes relacionadas com as restrições impostas ao poder de ação do Estado. Por um lado, países com melhores mecanismos de checagem das ações governamentais (*Checks and Balances*), com maior quantidade de agentes com poder de vetar mudanças feitas nas políticas públicas (*veto players*), têm condições de oferecer maior segurança aos direitos de propriedade, o que é corroborado com maiores níveis de Segurança Jurídica, ou respeito às regras da lei (*Rule of Law*).

Pelo raciocínio descrito acima, com melhores níveis de *Checks and Balances*, ou seja, com mecanismos mais eficientes de assegurar que os governos não terão condições de mudar as condições políticas e econômicas vigentes, ou seja, mudar o *Status Quo*, devido ao maior número de *veto players*, isto é, agentes com poder de veto, proporciona-se maiores níveis de segurança para os investidores nacionais e internacionais, aumentando o nível geral de investimentos, o que está intrinsecamente associado com melhores taxas de crescimento econômico, como demonstra inclusive todos os nossos testes estatísticos, feitos através das regressões para várias séries de países (Argentina, Brasil e Chile; Mercosul e Chile; Leste Asiático e Mercosul, Chile e Leste Asiático).

Por outro lado, com um menor número de agentes com poder de veto, ou seja, com um sistema econômico e político no qual as mudanças de *status quo* são mais fáceis, ou seja, as reformas são mais facilmente realizáveis, pode-se implementar políticas que promovam o crescimento com menores dificuldades.

No nosso modo de entender, a relação negativa entre Segurança Jurídica e Taxas de Crescimento, presentes em todos os nossos testes estatísticos (como pode ser verificado na tabela 3) é uma evidência de que para países em desenvolvimento, talvez seja mais importante a capacidade de mudar as condições econômicas e políticas vigentes do que garantir de forma indiscutível a segurança dos direitos de propriedade, estreitamente ligados aos melhores níveis dos mecanismos de fiscalização e restrição das ações governamentais e ao maior número de agentes com poder de veto.

Outro ponto que merece ser destacado é a significância da variável qualidade da regulação, tanto para os países do Leste Asiático, como para Argentina, Brasil e Chile. No entanto, há uma relação positiva para o caso dos países do Leste Asiático e uma relação negativa para o caso dos países da América do Sul.

A associação negativa entre os níveis de qualidade da regulação e as taxas de crescimento para a série de países composta por Argentina, Brasil e Argentina, pode ser reflexo dos problemas apresentados pela ineficiente regulação realizada ao longo dos processos de privatização, como atestam vários estudos, como o de LIMONGI (2005).

8.3 Análise da Robustez dos Resultados

Em relação à presença ou não de autocorrelação o teste de Durbin-Watson se mostrou inconclusivo, uma vez que em todos os casos, com a exceção da série com os países da América do Sul e do Leste Asiático em que o valor da estatística de Durbin-Watson ficou entre 4-du e 4-dl, a estatística de Durbin-Watson ficou entre os valores de du e dl.

Com relação à hipótese de homocedasticidade, apesar de estarmos trabalhando com taxas de variação e/ou percentuais de participação, o que não levaria à heterocedasticidade, o teste de White revelou a presença de heterocedasticidade na série de países composta pelos países da América do Sul e do Leste Asiático, ou seja, a maior série de países e, portanto, mais propensa a apresentar heterocedasticidade, uma vez que $n.R^2 = 38.062 = 23,56$ é bem maior que o valor crítico da distribuição qui-quadrado com 10 graus de liberdade que é 18,30 para um nível de significância de 5%.

Usamos as variâncias e erros-padrão consistentes em heterocedasticidade corrigida segundo White, como pode ser visto abaixo :

Tabela 8.6 – Correção das Variâncias e Erros-Padrão Consistentes de White para os Países do Mercosul e Leste Asiático

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 10/08/06 Time: 10:30

Sample(adjusted): 2 45

Included observations: 35

Excluded observations: 9 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 42 iterations

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.013906	0.014805	-0.939279	0.3569
C	-11.74435	4.459367	-2.633636	0.0146
H	0.453085	0.393654	1.150972	0.2611
INV	0.440615	0.129652	3.398443	0.0024
CC	1.563118	2.257035	0.692554	0.4952
PS	4.710781	3.212966	1.466178	0.1556
RL	-13.14792	3.298492	-3.986039	0.0005
RQ	7.754340	4.424643	1.752535	0.0924
VA	-0.745034	3.267535	-0.228011	0.8216
GE	2.265289	3.011026	0.752331	0.4592
AR(1)	-0.382725	0.314845	-1.215598	0.2360
R-squared	0.493565	Mean dependent var	1.741143	
Adjusted R-squared	0.282551	S.D. dependent var	5.681026	
S.E. of regression	4.811964	Akaike info criterion	6.231365	
Sum squared resid	555.7200	Schwarz criterion	6.720189	
Log likelihood	-98.04889	F-statistic	2.339011	
Durbin-Watson stat	2.216501	Prob(F-statistic)	0.042892	

Inverted AR Roots -0.38

Fonte : Programa e-views

Verificamos que os resultados não se alteraram substancialmente, ou seja, a variável RL, segurança jurídica, ou regras da lei (*rule of law*) continua significativamente (ao nível de 1%) negativa, ou seja, a maior rigidez do arcabouço jurídico que tem grandes dificuldades para ser alterado, continua contribuindo negativamente para o processo de crescimento dos países da América do Sul e do Leste Asiático. A variável qualidade da regulação RQ (*Regulatory Quality*) tem significância ao nível de 9% e continua positiva. A variável INV – participação dos investimentos no PIB continua significativamente (ao nível de 1%) positiva.

Para os demais casos não verificamos heterocedasticidade, como, por exemplo, é o caso dos países do Mercosul e Chile, onde $n.R^2 = 24.072 = 17,28$ é menor do que o valor crítico da distribuição qui-quadrado com 10 graus de liberdade, que é 18,30.

Quanto à normalidade dos resíduos, ou da variável dependente, os testes de Jarque – Bera deram resultados contrários à hipótese de normalidade nos casos dos países do Leste Asiático e Argentina, Brasil e Chile, justamente as menores séries, onde, respectivamente, os valores foram de 13,3 e 7,74, ou seja, bem superiores ao valor de 5,99 que representa o valor crítico da distribuição qui-quadrado ao nível de significância de 5%, no qual se aceita a hipótese de normalidade. Contudo, como o teste de Jarque-Bera é um teste assintótico, ou seja, para grandes amostras e nesses casos nossas amostras eram menores são bastante razoáveis os resultados encontrados.

Para as séries com maior número de observações, no entanto, verificamos a hipótese de normalidade, uma vez que os valores calculados da estatística de Jarque-Bera foram, respectivamente, para os países do Mercosul e Chile e desses países com os países do Leste Asiático, 1,73 e 4,56, ou seja, menores do que o valor crítico da distribuição qui-quadrado

com dois graus de liberdade, que é 5,99, o que é necessário para garantir a hipótese de normalidade com um nível de significância de 5%.

Também encontramos problemas de multicolinearidade, uma vez que ao calcularmos os Fatores Inflação de Variância (FIV) encontramos valores maiores que 10 para a maioria das variáveis explicativas (algumas exceções ocorreram, como, por exemplo, a variável Voz e Transparência – voice and accountability – que teve FIV igual a 4,76).

No entanto, como já comentamos no capítulo anterior, amostras pequenas e multicolinearidade fazem parte de um mesmo problema. Cabe observar, no entanto, que a hipótese que macularia por completo os resultados da regressão seria a existência de multicolinearidade perfeita, o que não é o caso.

É importante, para concluir, observar que as regressões estimadas apresentaram elevados R^2 , o que mostra o alto poder explicativo das mesmas. As exceções ficaram por conta das regressões para os países do Mercosul e Chile e para a série composta pelos países da América do Sul e Leste Asiático que apresentaram R^2 , respectivamente, de 0,53 e 0,49.

Para a primeira regressão o teste F mostrou que os coeficientes da regressão como um todo somente seriam significantemente diferentes de zero a um nível de 25% de significância, uma vez que o valor do F calculado é de 1,80 e só é maior do que o valor crítico de F para 9 graus de liberdade do numerador ($k - 1$, sendo k o número de variáveis explicativas) e 24 graus de liberdade do denominador ($n - k$, sendo n o número de observações) com um nível de significância de 25%, que é 1,46.

No entanto, para a série composta pelos países do Mercosul, Chile e Leste Asiático o teste F mostrou que os coeficientes da regressão como um todo seriam significativamente diferentes de zero a um nível de 5% de significância, uma vez que o valor do F calculado é de 2,33 e é maior do que o valor crítico de F para 10 graus de liberdade do numerador ($k - 1$, sendo k o número de variáveis explicativas) e 24 graus de liberdade do denominador ($n - k$, sendo n o número de observações) com um nível de significância de 5%, que é 2,25, o que mostra que a regressão tem um elevado nível de significância global e que os resultados encontrados devem ser considerados consistentes.

CONCLUSÕES

O objeto de análise desta tese são as influências dos fatores institucionais e de Governança para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento de uma forma geral, e para o crescimento econômico no Brasil, mais especificamente.

Tivemos algumas questões-chave para discutir, como as colocadas abaixo :

1) por que os desempenhos econômicos dos países são tão diferentes, com alguns conseguindo crescer a taxas tão elevadas e outros simplesmente experimentando taxas medíocres, quando não negativas? ; 2) por que os governos destes últimos países não adotam as mesmas políticas que levaram os países do primeiro grupo a crescer de forma tão expressiva? e 3) Caso isto não seja possível, por que alguns países tem condições de adotar modelos de sucesso e outros não?

Para tentar responder às questões acima, procuramos analisar as principais contribuições da literatura e encontramos algumas linhas de pesquisa : Inicialmente, temos de lembrar que na Ciência Econômica, a linha de pesquisa majoritária está centralizada na chamada Teoria do Crescimento Endógeno, ou Nova Teoria do Crescimento.

A Teoria do Crescimento Endógeno considera os avanços tecnológicos como o principal determinante do crescimento no longo prazo. Esses avanços tecnológicos por sua vez seriam influenciados por diversos fatores endógenos, ou seja, fatores que estariam dentro do próprio sistema econômico. Os trabalhos seminais de LUCAS (1988) e ROMER (1986,1990) apontaram fatores considerados os mais importantes para o crescimento.

A acumulação de capital humano, através da qualificação profissional e da interação entre profissionais com melhor nível educacional, criando externalidades, seria um fator fundamental.

O crescimento também seria positivamente influenciado por novos investimentos feitos em setores tecnológicos. Esses investimentos seriam favorecidos por possibilidades maiores de ganhos por parte dos investidores que se beneficiariam da concorrência imperfeita e das economias de escala, ou seja, grande parte dos mercados associados com produtos de incorporação tecnológica concede aos competidores a possibilidade de participar na formação dos preços desses produtos, assim como a possibilidade de obter retornos proporcionalmente maiores à medida que a produção do bem aumenta.

Ficou evidenciado ao longo desse trabalho que reformas institucionais, que favoreçam ou dificultem o processo de crescimento, serão implementadas em função do menor número de agentes com poder de veto (*veto players*) e da menor diferença entre as posições desses agentes em relação às reformas propostas.

Como não se sabe, a priori, se as reformas e as políticas propostas irão ajudar ou prejudicar o processo de crescimento, não é possível, teoricamente, estabelecer uma relação entre o número de agentes com poder de veto e as diferenças entre suas preferências e o nível de crescimento econômico, como reconhece TSEBELIS (2002).

Inicialmente, se os resultados positivos, ou ganhos pela não cooperação, forem baixos os agentes políticos tenderão a cooperar, o que é quase o mesmo de afirmar que se o sistema político e econômico não permitir a apropriação de grandes ganhos, os acordos intertemporais serão mais prováveis.

Em segundo lugar, sendo o número de atores políticos pequeno é de se esperar que a cooperação ocorra mais facilmente; um terceiro ponto diz respeito ao fato de que se os atores tiverem ligações intertemporais fortes, a cooperação será mais provável. Esse ponto pode ser fundamental, uma vez que os agentes podem negociar acordos hoje, com perspectivas de reformas futuras.

Em quarto lugar, se existirem boas técnicas de delegação (uma burocracia eficiente, por exemplo); em quinto lugar, sendo as ações políticas largamente observáveis, facilita-se a cooperação; como sexta consideração podemos mencionar que se existem boas técnicas de coação para que os acordos intertemporais sejam honrados (um judiciário independente, por exemplo) e as trocas políticas têm lugar em arenas onde as propriedades anteriores tendem a ser satisfeitas, a cooperação entre os agentes políticos é mais provável.

Outra conclusão fundamental do trabalho de TOMMASI et al. (2006) é que, caso não haja cooperação, ou seja, se as forças políticas tiverem uma capacidade limitada de auto-coagir acordos cooperativos, regras políticas rígidas (não reagentes ao ambiente econômico) serão escolhidas se o conflito de interesses for grande comparado com a volatilidade do ambiente econômico.

Desta forma, quando há uma baixa capacidade de forçar trocas políticas intertemporais, dependendo da extensão do conflito distributivo em relação à natureza da volatilidade econômica, podemos observar acordos políticos altamente voláteis ou políticas altamente inflexíveis.

Ao longo desta tese, apresentamos argumentos daqueles que consideram tanto o primeiro, como daqueles que consideram o segundo tipo de instituições o melhor em termos de modelos institucionais. Podemos lembrar que aqueles que consideram os controles institucionais exercidos sobre o governo, no que ficou conhecido como os

mecanismos de checagem institucional ou *checks and balances*, como fundamental, normalmente acham que quanto mais eficazes esses mecanismos, maior o nível de segurança dos direitos de propriedade e melhor para o processo de crescimento econômico. Neste sentido, podemos citar os trabalhos de ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2001,2005), por exemplo.

Ainda dentro do grupo que considera importante os mecanismos de *checks and balances*, temos aqueles autores que consideram, no entanto, que esses mecanismos limitadores da ação governamental têm menor importância do que o papel que o Estado deve desempenhar enquanto coordenador do processo econômico e capaz de corrigir as falhas desse processo.

Nessa linha podemos citar o trabalho de BARDHAM (2005). HANSON (2006) inclusive mostra que para os países em desenvolvimento esse papel de coordenador exercido pelo Estado é mais importante do que os mecanismos de checks and balances, ao passo que para os países desenvolvidos esses mecanismos são mais importantes.

No nosso modo de entender, essa complementaridade entre as teorias econômicas e políticas aqui apresentadas é pouco enfatizada na literatura. Achamos que a abordagem feita nos capítulos 1 e 5 dessa tese traz uma primeira contribuição no campo teórico, mais especificamente na tentativa de unificar a teoria do crescimento endógeno, e.g. LUCAS (1988) e ROMER (1986,1990), às teorias associadas ao novo institucionalismo econômico,e.g. NORTH (1981,1990), às novas abordagens econômicas que enfatizam o papel das instituições,e.g. ACEMOGLU et al. (2005) e HALL e JONES

(1999), com as análises dos mecanismos institucionais, e.g. TSEBELIS (2002), COX e MAcCUBBINS (2001) e TOMMASI et al. (2006).

Existem outras formas, no entanto, de explicar o fenômeno do crescimento. Autores como GLAESER et al. (2004), por exemplo, consideram que as boas instituições são na realidade consequência e não causa do crescimento. Para eles, instituições políticas que favoreçam ao fornecimento de bens públicos, incentivando o crescimento, são determinadas por melhores níveis iniciais e de acumulação ao longo do tempo de capital humano.

As duas linhas de argumentação trazem uma outra questão importante: seriam as variáveis institucionais causadoras do processo de crescimento ou a ordem de causalidade poderia ser invertida, ou seja, o crescimento é que fortaleceria e traria qualidade às instituições?

Há um reconhecimento de que os países desenvolvidos possuem boas instituições, ou mais especificamente, possuem melhores indicadores de governança. No entanto, ficou demonstrada ao longo dessa tese, principalmente nos quatro primeiros capítulos, tanto teórica, como empiricamente, a influência das variáveis institucionais e de Governança para o crescimento.

Podemos encontrar, ainda, trabalhos, como o de RAJAN (2006) que, de certa forma, tentam conciliar as duas linhas de argumentação expostas acima. Nesse trabalho a idéia principal é que é a dotação de fatores da economia que determina o crescimento econômico dos países.

Se existe uma dotação de fatores em que o capital humano pertence a uma pequena parcela da população, não adianta apenas a existência de boas instituições, porque

o crescimento não irá ocorrer. É preciso que as boas instituições sejam utilizadas para fazer com que as forças políticas sejam capazes de mudar as dotações de fatores no sentido de permitir que os investimentos em capital humano se distribuam pela economia.

A lógica do argumento é que apenas os setores mais educados da população desejam um ambiente de competição, que seria capaz de levar a economia a atingir maiores índices de crescimento. As reformas no sentido de gerar um ambiente mais competitivo e, portanto, mais favorável ao crescimento, somente irão ocorrer quando a conjugação de forças políticas for capaz de promovê-las. Como mostramos no capítulo 5, essa idéia encontra sustentação nos dados apresentados pelo *World Values Survey* (2006) para as economias do Brasil, Chile, países do Mercosul e Leste Asiático.

Consideramos, no entanto, que se as forças políticas ou eleitorais (*constituencies*) têm influência para mudar as instituições políticas e econômicas, no nosso modo de entender, na linha do que colocam ACEMOGLU et al. (2005), associados com a distribuição de recursos, ou o poder político *de facto*, o papel desempenhado pelos mecanismos institucionais, associados ao poder político *de jure* são mais importantes, uma vez que através deles é possível modificar as condições de atuação das forças políticas ou eleitorais (*constituencies*) e promover até mesmo a mudança na composição dessas forças, no sentido de, por exemplo, aumentar o percentual da economia com maior nível de capital humano.

Voltamos, portanto, à nossa análise de fundo, ou seja, as restrições impostas aos governos dos países em desenvolvimento em geral e ao governo Brasileiro em particular, através da consolidação dos mecanismos de *checks and balances*, ou com a maior participação dos agentes com poder de veto (*veto players*), têm contribuído de forma

significativa e positiva para o crescimento desses países, ou, por outro lado, é a maior facilidade de o Estado exercer sua capacidade de coordenação e correção das falhas econômicas, com menores restrições impostas pelos *veto players* que efetivamente têm contribuído para o processo de crescimento econômico nesses países e no Brasil?

Essa é a segunda contribuição que essa tese apresenta. Para responder a essa questão, utilizamos análises empíricas para o Brasil e para os países da América do Sul (Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai) e Leste Asiático (Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan).

Nossa escolha teve como base a idéia de que o Chile e os países do Mercosul são países que guardam grande correlação com o Brasil em termos econômicos, sociais, culturais e institucionais.

Por outro lado, colocamos os países do Leste Asiático em nossa análise porque os mesmos tiveram enorme sucesso em termos de desenvolvimento econômico e social nos últimos quarenta anos, no que ficou conhecido como o Milagre dos países do Leste Asiático e têm sido apontados como exemplos a ser seguidos pelos países da América Latina, e.g. BIRDSALL et al. (1997) e WORLD BANK (1997).

Nossos resultados claramente dão suporte à idéia de que tanto para o Brasil, como para os países da América do Sul e do Leste Asiático, o papel das instituições foi o de permitir ao Estado coordenar as ações e corrigir as falhas econômicas, ao invés de garantir maior estabilidade e segurança aos direitos de propriedade, para o período compreendido entre 1996 e 2004.

Esse é o período para o qual os dados de Governança do Banco Mundial estão disponíveis. Essa, portanto, é a nossa principal conclusão : um menor número de agentes com poder de veto e menores diferenças entre as preferências desses agentes TSEBELIS (2002), ou seja, maiores níveis de *deciseveness* e *resoluteness*, COX e MACCUBBINS (2001), ou ainda maiores possibilidades de acordos intertemporais, TOMMASI et al. (2006), contribuiu positiva e significativamente para o crescimento dos países da América do Sul, do Leste Asiático e do Brasil em especial. Esse resultado é corroborado tanto por nossas análises com variáveis institucionais, nas quais utilizamos os dados do *Database of Political Institutions – DPI* do Banco Mundial, como por análises nas quais usamos as variáveis de Governança do banco de dados *Governance Matters IV*, também do Banco Mundial.

Podemos resumir de forma mais detalhada nossos resultados como a seguir :

Instituições e Crescimento : Evidência Empírica para o Brasil, Mercosul e Leste Asiático

Brasil - Para o caso Brasileiro, a regressão com variáveis de controle usuais, como capital físico (investimentos), capital humano (anos de escolaridade) e abertura comercial (participação do comércio exterior no PIB), assim como uma série de variáveis institucionais contidas no DPI do Banco Mundial, apresentou o seguinte resultado : os investimentos foram positivamente relacionados com o crescimento, a um nível de significância de 1%, e das variáveis institucionais destacaram-se as influências da variável CHECKS, que representa o número de veto players responsáveis pelos mecanismos de checks and balances, negativamente relacionada com o nível de crescimento e significante

ao nível de 9%, da variável POL, polarização política, que representa a máxima diferença de orientação entre os partidos governistas, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 2% e da variável LTVP, que representa o mais longo mandato dentre os veto players, negativamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível estatístico de 6%.

O que é possível observar através dos resultados acima é a forte relação negativa entre os agentes com poder de veto (quer através do seu número, considerando a variável CHECKS, quer através do seu tempo de mandato, considerando a variável LTVP) e o nível de crescimento da renda per capita brasileira, ou seja, quanto maior o número de veto players e maior seus mandatos, pior para o crescimento da renda per capita brasileira.

Quanto à polarização, podemos admitir a idéia de que quanto maior a diferença entre as orientações políticas dos partidos da base governista, mais facilmente o governo pode negociar com cada um deles separadamente e mais facilmente implementar suas políticas.

Mercosul - No caso dos países do Mercosul, mais uma vez, a variável CHECKS, representando o número de veto players esteve negativamente relacionada com o crescimento dos países do Mercosul (somados ao Chile), a um nível de significância estatística de 9%, corroborando a análise anterior de que quanto maior a facilidade de os governos implementarem suas políticas, maiores os níveis de crescimento. Neste caso destacaram-se ainda a influência negativa da abertura comercial, significativa ao nível de 7% e os investimentos em capital físico, significantes ao nível estatístico de 1%.

Leste Asiático - Para os países do Leste Asiático, no que pese a indisponibilidade dos dados para Hong Kong, os resultados para os demais países (Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan) mostraram a influência positiva e significativa ao nível estatístico de 9% do capital humano e, uma vez mais, repete-se a influência negativa dos agentes com poder de veto (veto players), representados neste caso pela variável CHECKS, indicando que o menor número de veto players favoreceu ao crescimento dos

países da região, e pela variável VPDROP, que por sua vez indica que o menor percentual de veto players saindo do governo favoreceu o crescimento dos países do Leste asiático.

Governança e Crescimento : Evidência Empírica para o Brasil, Mercosul e Leste Asiático

Brasil, Argentina e Chile - Como já foi explicado anteriormente não será possível utilizar os dados de governança apenas para o Brasil, uma vez que a série histórica é muito reduzida. Para termos uma idéia aproximada utilizamos os dados conjuntos de Brasil, Argentina e Chile, para o período 1996-2004. Os resultados mostraram as influências positivas e significantes, respectivamente, aos níveis de 1 e 4 por cento, das variáveis relacionadas aos indicadores de governança, Efetividade (ou eficiência) Governamental (government effectiveness) e Voz e Transparência (voice and accountability), resultados que caminham no sentido mais encontrado na literatura, ou seja, indicadores de maior nível de democracia, transparência e eficiência governamental favorecem o crescimento.

Por outro lado, verificamos, ao contrário do que normalmente é apontado nos trabalhos sobre crescimento e governança, que as variáveis Regras da Legislação, ou Segurança Jurídica (rule of law) e qualidade da regulação (regulatory quality) tiveram associações negativas e significantes, ambas ao nível estatístico de 6 por cento, com as taxas de crescimento das rendas per capitas de Brasil, Argentina e Chile.

Consideramos que deve haver uma relação entre esses resultados e os resultados apresentados anteriormente que mostravam uma associação também negativa entre os agentes com poder de veto e as taxas de crescimento. Em ambos os casos as variáveis, tanto as institucionais, como as de governança, dificultam o surgimento de reformas, uma vez que quanto maior a garantia de segurança jurídica, maior a certeza de que a lei não mudará, mesmo que sejam necessárias reformas para garantir as políticas voltadas para o crescimento.

Mercosul e Chile - Para o caso do Mercosul, fizemos uma análise semelhante à anterior, acrescentando Uruguai e Paraguai na série temporal com corte transversal. Os resultados também foram semelhantes, destacando-se o fato de que a variável regras da Lei, ou Segurança Jurídica (Rule of Law) mais uma vez é negativa e significativa estatisticamente relacionada com as taxas de crescimento, agora ao nível de 8 por cento. A eficiência governamental (Government Effectiveness) é, como esperado, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 5 por cento.

Leste Asiático e Leste Asiático com Mercosul e Chile - Os resultados para os países do Leste Asiático (Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan) corroboraram a relação negativa entre a variável Regras da Lei, ou Segurança Jurídica (Rule of Law) e as taxas de crescimento das rendas per capita para os países da região, desta vez a um nível de significância ainda maior, do ponto de vista estatístico, ou seja, a 1 por cento. Neste caso, as variáveis associadas com os indicadores de governança Estabilidade Política e Qualidade da regulação, como na maioria da literatura, apresentaram relação positiva e significativa aos níveis, respectivamente, de 7 e 1 por cento.

Quando somamos os países do Mercosul aos países do Leste Asiático, formando uma série temporal com corte transversal ainda maior, o resultado continua o mesmo em relação à variável Rule of Law (Segurança Jurídica ou Regras da Lei), ou seja, negativa e altamente significativa (ao nível de 1 por cento) relacionado com as taxas de crescimento das rendas per capita dos países componente da série.

Em suma, verificamos, que, a despeito da relevância das variáveis associadas com a boa governança, o crescimento econômico brasileiro, assim como de alguns países da América do Sul e do Leste Asiático, foi associado negativamente com o maior número de *veto players* (agentes com poder de veto). Em alguns casos, com a maior duração de seus mandatos e seu maior percentual de saída do governo.

Também merece destaque a relação negativa entre a variável de governança, Segurança Jurídica (Rule of Law) com as taxas de crescimento das rendas per capita, o que, de certa forma, confirma a idéia de que quanto mais difícil for realizar as reformas (inclusive as jurídicas), devido à maior influência dos agentes com poder de veto, pior para implementar as políticas necessárias para o crescimento. Desta forma, a menor

capacidade de vetar mudanças políticas e econômicas esteve (e talvez esteja) associada com melhores taxas de crescimento, o que não significa que não deva haver estabilidade institucional, mas aponta que a capacidade de mudar o *status quo* é fundamental para criar condições de crescimento para os países em desenvolvimento.

Para mostrar como as análises feitas ao longo desta tese encontram respaldo no pensamento de ilustres membros da academia, podemos trazer para nossa discussão trechos de algumas das entrevistas concedidas à revista VEJA (2006) por ganhadores do Prêmio Nobel de Economia, inclusive dois dos quais destacados nesta tese, Douglas North e Robert Solow. Eles foram solicitados pela revista a responder a seguinte questão: por que o Brasil não cresce como a China e a Índia?

Gary Becker

“A América Latina é um mistério. Há o caso de sucesso do Chile, cujo modelo é similar (até mais extremo) ao chinês e ao indiano – abertura da economia, redução do estatismo e da burocracia, mercado de trabalho mais flexível. Graças a esse modelo, o Chile vem tendo sucesso nos últimos 25 anos. Por que o resto da América Latina não produz os mesmos resultados? A minha opinião é que o Brasil ainda resiste a fazer as reformas executadas pelo Chile”.

Esse comentário tem grande associação com minha argumentação de que um dos principais problemas para o desenvolvimento é conseguir implementar as reformas, mudando o *status quo*. Para isso, é preciso vencer as resistências dos agentes com poder de veto (veto players). Essa, talvez, seja a resposta para a pergunta do Professor Gary Becker. Lógico que é necessário especificar quem são e quais são as posições desses veto players.

James Heckman

“A questão política também afeta o avanço brasileiro. As reformas chilenas demoraram quase dez anos para dar resultados. A existência de um governo autoritário tornou relativamente fácil sustentá-las. Em alguns países, como Nova Zelândia e Inglaterra, as reformas foram feitas em ambiente democrático. A situação era tão difícil que as pessoas perceberam que as coisas não poderiam permanecer daquele jeito.”

A observação do professor James Heckman já começa a enfatizar o papel dos veto players, ou seja, em regimes menos democráticos existem menos veto players, tornando mais fácil a implementação de reformas. É também muito interessante sua colocação de que mesmo em regimes democráticos, as reformas ocorrem quando as forças políticas acreditam que elas sejam necessariamente indispensáveis. É preciso, no entanto, como analisado nesta tese, que haja uma correlação de forças eleitorais (*constitucencies*, RAJAN, 2006) para viabilizar as reformas.

Douglas North

“Assim como na maioria dos países do Terceiro Mundo, há no Brasil uma aliança muito próxima entre interesses políticos e econômicos. Um grupo de privilegiados alimenta o outro, e vice-versa. O resultado é uma barreira para a competição e para mudanças institucionais inovadoras e criativas. A meu ver, é isso que impede o Brasil de se tornar um país de alta renda. Trata-se de uma questão de teoria política, não econômica. Sempre que

um determinado grupo controla o sistema político, ele o usa para seu próprio benefício, em detrimento dos interesses da população como um todo”.

Neste ponto, no meu modo de entender, os grupos de interesse estabelecem agentes com poder de vetar as reformas que sejam contrárias aos seus interesses, mantendo assim o *status quo* que os beneficia. Acho que esse é o caso, por exemplo, das reformas da previdência, tributária e trabalhista no Brasil.

Robert Solow

“Não há nenhuma razão intrínseca para que o Brasil não tenha o sucesso dos asiáticos. É uma questão de seguir políticas adequadas, o que é mais difícil quando o governo não tem uma maioria estável no Congresso. Nenhum país com tradições democráticas, como o Brasil, poderia manter, como faz a China, uma enorme população rural em situação de extrema pobreza. Ser um país democrático traz certas limitações. Aqui não vai uma crítica à democracia – só um registro de que, apesar dos méritos inegáveis desse sistema, é mais difícil para o Brasil ter a estabilidade política que lhe permitiria crescer rapidamente. O país tem potencial de sobra para progredir numa velocidade maior. Não 9% ou 10%, como a China – esse é um fenômeno característico dos estágios iniciais do desenvolvimento. Mas a renda per capita brasileira poderia experimentar um salto se boas políticas fossem perseguidas. Por isso a estabilidade é tão crucial. Se os investidores suspeitarem que haverá mudanças, eles tenderão a refrear novos projetos.”

Aqui aparece, no meu ponto de vista, uma contradição muito importante: é preciso fazer as reformas, mas a estabilidade também é fundamental para a segurança dos investidores, ou seja, por um lado, um maior número de *veto players* é fundamental para garantir a segurança dos direitos de propriedade, mas, por outro lado, um menor número de *veto players* é crucial para tornar mais fáceis as reformas necessárias para impulsionar o processo de crescimento. É o impasse teórico que discutimos nesta tese e que suscitou a necessidade da análise empírica, realizada nos dois últimos capítulos.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J.; e THAICHAROEN, Y.; Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms, Volatility, Crises and Growth. 2002. Disponível em http://econ-www.mit.edu/faculty/?prof_id=acemoglu . Acesso em 18 de outubro de 2006.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; e ROBINSON, J.,. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth in Aghion, P. e Durlauf, S. (eds.). **Handbook of Economic Growth**.Forthcoming.2005.Disponível <http://elsa.berkeley.edu/%7Echad/handbook9sj.pdf> Acesso em 18 de outubro de 2006.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; e ROBINSON, J.,. Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. **American Economic Review**, n. 91, v. 5, p. 1369-1401. 2001.

AIZENMAN, J. Investment in New Activities and the Welfare Cost of Uncertainty. **Journal of Development Economics**. v. 52, n.2, p.259-77. 1995.

ALESINA, A.; OZLER, S.; ROUBINI, N. e SWAGEL,P. Political Instability and Economic Growth . **Journal of Economic Growth**, v.1, n.6. 1996.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor. University of Michigan Press. 2001.

AMSDEN, A. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. New York. Oxford University Press.

ARROW, K. The Economic Implications of Learning by Doing. **Review of Economic Studies**, v. 29, n.2. 1962

BARDHAN, P.. The New Institutional Economics and Development Theory : A Brief Critical Assessment, **World Development**, v.17, n. 9, p. 1389-95. 1989.

_____. **Deliberative Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics**. In Meier,G. e Stiglitz, J. *Frontiers of Development Economics*. New York. Oxford University Press. 2001.

_____. **Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in Political and Institutional Economics of Development**. Cambridge. MIT Press. 2005.

BARRO, R. Economic Growth in a Cross-Section of Countries. **Quarterly Journal of Economics**, v. 106, p. 407-44. 1991.

_____ **The Determinants of Economic Growth** : A Cross-Country Empirical Study. Cambridge. Massachusetts. MIT Press. 1997.

BARRO, R. e LEE, J. International data on Education Attainment : Updates and Implications. Working Paper n. 42. Cambridge, MA. Center for International Development, Harvard University. 2001

BECK, T; CLARKE, G.; GROFF, A.; KEEFER, P e WALSH, P. New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions. **World Bank Economic Review**, n.15, v.1, p.165-176. 2001.

BIDERMAN, C.; COZAC, F. e REGO, M.; **Conversas com Economistas Brasileiros**. São Paulo. Editora 34. 1997.

BIOCHI, R. Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania : Dilemas da Democracia no Brasil. **Anais** do IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro. 2004.

BIRDSALL,N. e JASPERSEN, F. (eds.). **Pathways to Growth : Comparing East Asia and Latin America**. Washington, D.C. Inter-American Development Bank. 1997.

BROADMAN, H. e RECANATINI, F. Corruption and Policy : Back to the Roots. **Journal of Policy Reform**, v. 5, n.1, p. 37-49. 2002.

BUCHANAN, J. ; TOLLISON, R. e GORDON, T. (eds.). **Toward a Theory of the Rent - Seeking Society**. College Station, Texas. Texas A & M University Press. 1980.

CALDERON, C. e CHONG, A. Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth. **Economics and Politics**, v.12,n.1, p. 69-81. 2000.

CLAGUE,C. ; KEEFER, P. ; KNACK, S. e OLSON, M. Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship. **Journal of Economic Growth**, v.1, n.2, p.243-276. 1996.

COX,G. **Making Votes Count** : Strategic Coordination in the World's Electoral Systems. New York. Cambridge University Press. 1997.

COX,G. e McCUBBINS,M. **The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes**. In Haggard,S. e McCubbins,M. (eds.). Presidents, Parliaments and Policies. Cambridge. Cambridge University Press. 2001.

DINIZ, E. **Empresário, Estado e Democracia : Continuidade e Mudança entre os Governos Fernando Henrique e Lula**. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro. 2005. Mimeo.

DUNCAN, R. **Governance and Growth : Theory and Empirics – Where do We Stand ?** Development Research Symposium Governance in Pacific States : Reassessing Roles and Remedies. University of South Pacific, Fiji Islands. 2003.

EASTERLY, W. The Political Economy of Growth Without Development : a Case Study of Pakistan in Rodrik, D. (ed.) **In Search of Prosperity : Analytic Narratives on Economic Growth**. New Jersey. Princeton University Press. 2003.

EVANS, P. Beyond Institutional Monocropping : Institutions, Capabilities and Deliberative Development. Mimeo. 2002.

_____. The Challenges of Institutional Turn : New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory . Mimeo. 2003.

_____. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses : a Political Economy Perspective. **Sociological Forum**. V.4, n.4, p. 561-87. 1989.

_____. **Embedded Autonomy** : States and Industrial Transformation. Princeton. Princeton University Press. 1995.

FREITAS, M. **Governança, Crescimento e os Países do Alargamento**. Universidade de Aveiro. Aveiro, Portugal. Mimeo. 2003.

FUKUYAMA, F. **Social Capital and Civil Society** .Washington D.C. IMF Conference. 1999.

GLAESER, E. ; LA PORTA, R. ; LOPEZ, F. ; e SHLEIFER, A. ; Do Institutions Cause Growth ? **NBER Working Paper** n° 10568, Cambridge, MA. 2004.

GOLDSMITH, A. How Good Does Governance Need To Be ? Historical Perspectives on Economic Development. **Annual Meeting of The American Political Science Association**. September. 2004.

GUJARATI, D. **Econometria Básica**. Pearson Education. 2000.

HAGGARD, S. Institutions and Growth in East Asia. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 4, p. 53-81. 2004

HALL, R. e JONES, C. Why do Some Countries Produce so Much Output per Worker than Others ? **Quarterly Journal of Economics**, v, 114, n. 1, p. 83-116. 1999.

HANSON, J. State Power, Constraints on Rulers, and Development. **Annual Meeting of The American Political Science Association**. September. 2006.

HENISZ, W. The Institutional Environment for Economic Growth. **Economics and Politics**, v.12, n.1, p.1-31. 2000.

HERNANDEZ, L. ; CORBO, V. e PARRO, F. Institutions, Economic Policies and Growth : Lessons from the Chilean Experience. **Banco Central do Chile**. Mimeo. 2003.

HILL, R. ; GRIFFITHS, W. e JUDGE, G. **Econometria**. São Paulo. Saraiva. 1999.

HOFF, K. e STIGLITZ, J. ; Modern Economic Theory and Development, in Meyer, J. ; . Ramirez, F. ; Thomas, G. ; e Boli, J. ; (eds.) **Institutional Structure : Constituting State, Society, and the Individual**, Beverly Hills. Sage Publications. 2001.

KAUFMANN, D. ; KRAAY, A. e ZOÍDO-LOBATÓN, P. Governance Matters. Updated Indicators for 2000/01. World Bank Policy Research. **Working Paper n. 2196**. Washington, D.C. 1999.

_____. Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01. World Bank Policy Research. **Working Paper n. 2772**. Washington, D.C. 2002.

KAUFMANN, D. ; KRAAY, A. e MASTRUZZI, M. ; Governance Matters III. Governance Indicators for 1996,1998,2000 and 2002. **World Bank Economic Review**, n. 18, p. 253-287. 2004.

_____. Governance Matters IV. Governance Indicators for 1996-2004. **World Bank Economic Review**, n. 18, p. 253-287. 2005.

KEEFER, P. A Review of the Political Economy of Governance : From Property Rights to Voice. Development Research Group. **World bank**. Washington, D.C. 2004.

_____. **Clientelism, Credibility and Democracy**. Mimeo. Development Research Group. World Bank. 2002.

KEEFER,P. e KNACK,S. Polarization, Politics and Property Rights : Links Between Inequality and Growth. *Public Choice*, v.111,n. 1-2, p. 127-154. 2002.

KNACK, S. Governance and Growth : Measurement and Evidence. Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Growth. World Bank. Washington, D.C. 2002.

KNACK, S. e KEEFER, P. Does Social Capital have an Economic Payoff ? A Cross Country Investigation.**Quartely Journal of Economics**, v. 112, p. 1251-1288. 1997.

_____. Institutions and Economic Performance : Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. **Economics and Politics**, v. 7, p.207-227. 1995.

LA PORTA, R. ; LOPEZ-DE-SILANES, F. ; SHLEIFER, A. e VISHNY. Law and Finance. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 1, p.113-55. 1998.

LEAMER, E. Sensitivity Analysis Would Help. *American Economic Review*, v.75, n.5, p. 31-43. 1985.

LEFF,N. Economic Development through Bureaucratic Corruption. **The American Behavior Scientist**, v.8,n.2,p.8-14. 1964.

LEVINE, R. e RENELT, D. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. **American Economic Review**, v. 82, n.4, p. 942-963. 1992

LIMONGI, F. Institutions, Presidents and Agencies. **Revista Direito FGV**, v.1,n.1, p. 21-54. 2005.

LUCAS, R. On The Mechanics of Economic Development . **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3-42. 1988.

MAURO, P. Corruption and Growth. **Quarterly Journal of Economics**. V. 110. p. 681-712. 1995.

MELO,M. ; ALSTON,L.; MUELLER, B. e PEREIRA, C. Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes in Brazil. Universidade Federal de Pernambuco. Mimeo. 2005.

MENDONÇA DE BARROS, L. A Lei de Responsabilidade Fiscal. **Folha de São Paulo**. 06 de Maio de 2005.

MILNER, H. e KATZNELSON, I. (eds.). **Political Science: State of the Discipline**.. New York. W.W. Norton. 2002.

MO, P. Corruption and Economic Growth. **Journal of Comparative Economics**, v.29, n.1, p.66-79. 2001.

MONASTERIO, L. e SHIKIDA, D. Grupos de Interesse, Regimes Políticos e Crescimento Econômico no Brasil (1970-1995) : Alguma Evidência Empírica. **Dados**, v. 43, n.2. 2000.

MORLEY, S. Innovation, Governance and Growth: Integrating Property Rights and Arbitrage-Free Finance. Mimeo. 2004.

NETTO, D. **Transição Crítica**. em VELLOZO, J. e LEITE, A. (eds.) Os Desafios do Desenvolvimento. Fórum Nacional. João Olímpio. 2002

NORTH, D. The New Institutional Economics. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 142, p. 230-37. 1986.

_____. **Structure and Change in Economic History**. New York. W. W. Norton. 1981.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** _ Cambridge. Cambridge University Press. 1990.

OLSON, M. **The New Institutional Economics: The Collective Action Approach to Economic Development**, in C. Clague (ed.), Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less Developed and Pos-Socialist Countries. Maryland, The Johns Hopkins University Press. 1997.

PENN TABLES – Summers e Heston PENN World Tables. 2004. Disponível no Site : [http:// pwt.econ.upenn.edu/](http://pwt.econ.upenn.edu/) . Acesso em 18 de outubro de 2006.

PERSSON, T. e TABELLINI, G. **The Economic Effect of Constitutions**. Cambridge. MIT Press. 2005.

PINDYCK, R. e RUBINFELD, D. **Econometria**: Modelos e Previsões. Quarta Edição. Rio de Janeiro. Campus. 2004.

PINHEIRO, A. e GIAMBIAGI, F. **Rompendo o Marasmo: A Retomada do Desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro. Elsevier. 2006.

PRZEWORSKI, A. Are Institutions a Deeper Cause Economic Development?. Department of Politics. New York University. 2004. Disponível em http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/przeworski/przeworski_home.html.

Acesso em 18 de outubro de 2006.

PRZEWORSKI, A. e CURVALE, C. Does Politics Explain the Economic Gap Between the United States and Latin America? 2005. Disponível em :

http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/przeworski/przeworski_home.html.

Acesso em 18 de outubro de 2006.

PRZEWORSKI, A. e LIMONGI, F. Political Regimes and Economic Growth. **The Journal of Economic Perspectives**, v.7, n.3, p. 51-69. 1993.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J.; LIMONGI, F.; **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. New York. Cambridge University Press. 2000.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora. 1996.

RAJAN, R. e ZINGALES, L. The Persistence of Underdevelopment : Institutions, Human Capital or Constituencies ? **NBER Working Paper** n. 12093. Cambridge, MA. 2006.

RASMUDEN, E. ; RAMSEYER, M. ; Cheap Bribes and the Corruption Ban : a Coordination Game Among Rational Legislators. **Public Choice**. V.78. p. 305-27. 1994.

REZENDE, F. O Lugar da Política nas Teorias Contemporâneas sobre o Crescimento dos Gastos Públicos. In : IV Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política. **Anais**. Rio de Janeiro. 2004.

ROCCA, C. **Financiamento do Setor Privado e Retomada do Crescimento** in VELLOZO, J. e LEITE, A. (eds.) **Os Desafios do Desenvolvimento**. Fórum Nacional. João Olímpio. 2002

RODRIK, D. **Taking Trade Policy Seriously**: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness, in Deardoff, A.; Levinson, J. e Stern, R. (eds.) **New Directions in Trade Theory**. Ann Arbor. University of Michigan Press. 1995.

_____ The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Development Theory. 2003a. Disponível em [http : // ksghome.harvard.edu/~drodrik/](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/) . Acesso em 18 de outubro de 2006.

_____ On the Efficacy of reforms : Political Tinkering, Institutional Change and Entrepreneurship. 2003b. Disponível em [http : // ksghome.harvard.edu/~drodrik/](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/). Acesso em 18 de outubro de 2006.

_____ Growth Strategies. 2003c. Disponível em [http : // ksghome.harvard.edu/~drodrik/](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/) Acesso em 18 de outubro de 2006.

_____ **In Search of Prosperity**: Analytic Narratives on Economic Growth. New Jersey. Princeton University Press. 2003 d.

RODRIK, D. ; HAUSMANN, R. e VELAZCO, A. ; Growth Diagnostics. 2004. Disponível em [http : // ksghome.harvard.edu/~drodrik/](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/) . Acesso em 18 de outubro de 2006.

RODRIK, D. ; SUBRAMANIAN, A. e TREBBI, F. Institutions Rule : The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. **NBER Working Paper** n. 9305. 2002.

ROMER , P. Increasing Returns and Long Run Growth. **Journal of Political Economy** , v. 94, n. 5, p. 1002-1037. 1986.

_____ Endogenous Technological Change. **Journal of Political Economy**. v. 98, n. 5, p. 71-102. 1990.

SACHS, J. Institutions Don't Rule : A Refutation of Institutional Fundamentalism. **NBER Working Paper** n. 9490. Cambridge, MA. 2003.

SALA-I-MARTIN, X. I Just Ran Four Million Regressions. **NBER Working Paper** n. 6252. Cambridge, MA. 1997.

SEN, A. **Development as Freedom**_ New York : Alfred A. Knopf. 1999.

SHIRLEY, M. What Does Institutional Economics Tell Us About Economic Development? **International Symposium of New Institutional Economics**. Budapest, Hungary. 2003.

SHUGART, M. The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. **American Political Science Review**, v.89, n.2, p. 327-43. 1995.

SHUGART, M. e CAREY, J. **Presidents and Assemblies**: Constitutional Design and Electoral Dynamics. New York. Cambridge University Press. 1992.

SOLOW R. A contribution to the Theory of Economic Growth. **Quarterly Journal of Economics** . v. 70, n. 1, p. 65-94. 1956.

TAVARES, J. Institutions and Economic Growth in Portugal: A Quantitative Exploration. **Portuguese Economic Journal**, v.3 , p. 49-79. 2004.

THOMAS, V. **O Brasil Visto Por Dentro: Desenvolvimento em uma Terra de Contrastes**. Rio de Janeiro. José Olympio. 2005.

TOMMASI,M.; STEIN,E.; ECHEBARRIA,K.; LORA,E.; PAYNE,M. **The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin América**. 2006 Report. BID. Washington, D.C. 2006.

TSEBELIS, G. **Veto Players: How Institutions Work**. Princeton University Press.2002.

VAN EVERA, S. **Guide to Methods for Students of Political Science**. New York. Cornell University Press. 1997.

VEJA. São Paulo, n. 1969, 16 de agosto. 2006.

VELLOZO, J. e LEITE, A. (eds.) **Os Desafios do Desenvolvimento**. Fórum Nacional. João Olímpio. 2002

WORLD BANK. **The East Asian Miracle**. Washington. 1997.

WORLD VALUES SURVEYS. FOUR-WAVE INTEGRATED DATA FILE, 1981-2004, v.20060423, 2006.