

# A Quem Beneficiam as Políticas Públicas no Brasil? Uma Visão de Longo Prazo

Marcelo de Paiva Abreu

*Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Brasil*

---

## Resumo

*Cui bono?* A quem beneficiaram as políticas públicas no Brasil desde o Império? O artigo trata de *rent creation*, *rent seeking*, direitos de propriedade e temas correlatos em três momentos da história econômica do Brasil: a herança colonial, a economia cafeeira em seu auge e o primado da estratégia baseada no Estado *cum* autarquia desde a grande depressão de 1929-1933. Conclui com comentários sobre o Brasil atual e o árduo caminho em busca de uma relação virtuosa entre o “fim da corrupção” e o aprofundamento da democracia substantiva.

*Palavras-chave:* Políticas Públicas, “Rent Seeking”, Rendas da Escassez, Direitos de Propriedade, Corrupção.

*Classificação JEL:* N16, N46.

---

## Abstract

*Cui bono?* Which interests were favoured by public policies in Brazil since the Empire? The paper focuses on rent creation, rent seeking, property rights and related themes in three moments of Brazilian economic history; the colonial heritage, the coffee economy in its golden age and the primacy of the State *cum* autarchy strategy since the 1929-1933. It concludes with comments on contemporary Brazil and the difficult road towards a virtuous relationship between the end of corruption and the deepening of substantive democracy.

---

---

\* Aula Magna, XXXV Encontro Annual da ANPEC, Recife, 4 de dezembro de 2007.  
*E-mail address:* mpabreu@econ.puc-rio.br

## 1. Introdução

A ocasião estimula um balanço do que andei fazendo nos últimos quarenta anos, desde a minha graduação em engenharia, as primeiras publicações apresentáveis e o doutoramento.<sup>1</sup> Esta reflexão sobre o meu projeto de pesquisa e suas mutações no longo prazo mostra que persistiu bastante fidelidade em relação ao programa original de pesquisas sobre história econômica do Brasil delineado em Cambridge.<sup>2</sup> Lá por meados da década de 1980 diversifiquei um pouco meus interesses para incluir problemas contemporâneos, especialmente os relacionados à política comercial, principalmente do Brasil, e às negociações multilaterais no GATT e OMC, bem como nos contextos bilateral, regional e sub-regional.<sup>3</sup>

Hoje, creio que posso afirmar que quase tudo o que escrevo e ensino tem a ver com comércio e finanças internacionais, tanto do ponto de vista atual quanto no longo prazo. Mais especificamente, meus interesses incluem dois temas principais: de um lado, algo como a experiência brasileira de “rent-creation” e “rent-seeking” e, de outro, as consequências da posição do País como devedor e credor na economia internacional.<sup>4</sup> O primeiro tema, aflorado de passagem há quase vinte anos no prefácio de “A Ordem do Progresso”,<sup>5</sup> será o objeto desta Aula Magna.

*Cui bono?* A quem beneficiam as políticas públicas? Vou tratar de “rent creation”, “rent seeking”, direitos de propriedade e temas correlatos em três momentos da história econômica do Brasil – a herança colonial, a economia cafeeira, o primado do Estado *cum* autarquia depois de 1929 – concentrando a atenção nos períodos sobre os quais penso ser menos ignorante. Concluirei com comentários sobre o Brasil contemporâneo. Mais do que identificação de rupturas, procurarei caracterizar continuidades que explicariam a persistência da busca de quase-rendas e violação de direitos de propriedade.

## 2. Raízes: Herança Colonial

O terreno aqui é bem conhecido: a história do Brasil colônia está marcada indelevelmente pelo patrimonialismo português. A postura da Coroa portuguesa em relação à sua principal colônia remanescente, depois da *débâcle* na Ásia na primeira metade do século XVII, é bem sintetizada na frase exemplar de João IV sobre a sua “vaca de leite” brasileira. A coroa delegou habitualmente

---

<sup>1</sup> É esta característica de balanço de longo prazo que, somada às limitações de espaço, justifica, apesar dos riscos de cabotinismo, a recorrente auto-citação nas referências deste artigo.

<sup>2</sup> Ver minha tese de doutorado publicada mais de vinte anos depois de sua defesa, Abreu (1999).

<sup>3</sup> Ver principalmente Abreu (1989), Abreu (2007, cap. 4) sobre o GATT e a OMC e Abreu (2004) sobre a integração hemisférica.

<sup>4</sup> Ver Abreu (2006) e Abreu (1990a) sobre o Brasil como devedor e credor externo, respectivamente.

<sup>5</sup> Abreu (1990b).

a exploração de monopólios diversos a contratadores que se habilitavam em leilões: desde a venda de bens de primeira necessidade ou bens fiscais, tais como sal e fumo, até atividades extrativas como a produção de pau-brasil, pesca de baleias e, no caso extremo, a extração de diamantes.<sup>6</sup> A cobrança de diversos tributos era objeto de contratação, inclusive a taxação do comércio de escravos. Apenas na taxação do ouro a contratação jamais foi adotada em substituição à capitação e às casas de fundição.<sup>7</sup> Intimamente associadas a atividades de “rent-seeking” devem ser arroladas as sistemáticas violações de direitos de propriedade desde o final do século XVI ao início do século XIX, que incluíram em vários momentos desvalorizações, contramarcas e aumentos discricionários de valor nominal (levantamento) da moeda.<sup>8</sup>

Em meados do século XVII e depois, na segunda metade do século XVIII, Portugal pretendeu emular as companhias de comércio britânicas e holandesas, embora com notável contraste em relação aos papéis reservados ao Estado e ao setor privado. As companhias privilegiadas lusas caracterizavam-se por papel preponderante do Estado, desde a Companhia Geral do Comércio do Brasil, de meados do século XVII, às companhias de Pernambuco e Paraíba e do Maranhão e Grão Pará, de inspiração pombalina. Regulação restritiva proibía, também, desde o final do século XVIII, a produção de tecidos no Brasil, à exceção de tecidos grosseiros para uso de escravos. Mesmo proibições tradicionalmente descritas prioritariamente sob os ângulos político e cultural, tais como as relacionadas à educação superior e à impressão de livros, podem ser consideradas como “rent-seeking” praticado pelo colonizador, preocupado em manter sob controle quaisquer potenciais ameaças ao regime extrativo fiscal vigente. A interdição maior que afetava a vida da colônia, entretanto, referia-se ao exclusivo colonial, que obrigava a intermediação pelo entreposto comercial metropolitano dos fluxos de comércio entre a colônia e a economia mundial. Era a peça mestra do “aparelhamento de sucção do Estado”.<sup>9</sup>

### 3. Economia Cafeeira no Império e na República Velha

No império, práticas de contratação referentes à cobrança de tributos foram gradativamente descontinuadas, mas a interferência do governo na alocação de recursos continuou a cumprir papel decisivo. As políticas principais concentraram-se nos fatores de produção requeridos para a rápida expansão da economia cafeeira a partir de meados do século XIX. Começou a ganhar corpo

<sup>6</sup> Boxer (1995, cap. 8), sublinha que, no Distrito Diamantino, em contraste com outras situações no império português, a Coroa mostrou “ferocidade calculada”, na defesa de seus direitos e na exploração de seus vassallos, que poderia ser “invejada por um déspota oriental”. Ver, também, Furtado (1996).

<sup>7</sup> Ver Faoro (1979, cap. VI, seção 4), Russell-Wood (1987, p. 227), Mauro (1987, p. 52), e Abreu e do Lago (2001, p. 330 e ss.).

<sup>8</sup> Ver Abreu e do Lago (2001, p. 333) e os autores citados.

<sup>9</sup> Faoro (1979, p. 222). Sobre o exclusivo colonial ver Novais (1979) e a síntese de Schwartz (1998).

um novo formato institucional de “corrupção sistemática”, com a formação de coalizão entre políticos que criavam oportunidades de extração de rendas da escassez e os beneficiados pelos processos de “rent-seeking”, tendo o café como foco.<sup>10</sup>

A expansão da cafeicultura no Brasil, a partir da década de 1820, dependeu inicialmente da grande propriedade agrícola combinada ao trabalho escravo e, em um segundo momento, da grande propriedade agrícola combinada à mão de obra assalariada que gradativamente substituía o trabalho escravo. A preservação da grande propriedade exigiu, em linha com a hipótese de Domar, que a legislação fundiária, que, em princípio, permitia a legalização da pequena propriedade de imigrantes, fosse de fato letra morta. Títulos legais relacionados à propriedade fundiária tenderam a ser substituídos por ocupação de fato, por posse efetiva, perpetuando tradição ainda hoje firmemente enraizada no País, até mesmo quanto à propriedade urbana. Ao manter a oferta de imigrantes restrita, em grande medida, à sua utilização na grande lavoura, os cafeicultores conseguiram manter custos de mão de obra próximos aos níveis de subsistência.<sup>11</sup>

Além de bloquear o acesso à terra por parte dos imigrantes, o governo imperial, e o governo de São Paulo, implementaram políticas de subsídios à imigração que permitiram a evolução do regime assalariado dominante da parceria para o colonato e reduziram o risco incorrido pelos imigrantes com a acumulação de dívidas prévias à sua instalação nas regiões produtoras de café. Neste aspecto, o governo Imperial seguiu a tendência internacional, pois a maior parte dos países que competiam com o Brasil na atração de imigrantes adotaram políticas de subsídio similares.

Também no caso dos investimentos em infraestrutura – ferrovias, portos, navegação, telégrafos, cabos submarinos – foram adotadas políticas que envolviam subsídios, especialmente na forma de garantias de retorno mínimo e repartição de lucros acima de determinada taxa de retorno. Com frequência, os subsídios do governo central eram complementados por subsídios de governos provinciais. A idéia era compensar o risco implícito nos investimentos na fronteira da economia mundial em contraste com investimentos no centro do sistema. Tal como no caso dos subsídios à imigração, o Brasil apenas copiou políticas adotadas por outros países que concorriam na atração de capital estrangeiro em escala global. Todas estas políticas públicas definidas principalmente com base nos interesses da cafeicultura, e especialmente do Oeste Paulista, tinham implicações redistributivas importantes, inclusive de natureza regional, pois havia notória assimetria na distribuição de benefícios e custos.

---

<sup>10</sup> A literatura contrasta “corrupção sistemática” à “corrupção venal”, a perseguição de ganho econômico através de influência política. Esquemáticamente, na “corrupção sistemática”, a política corrompe a economia, enquanto na “corrupção venal”, a economia corrompe a política. Ver Wallis (2006, p. 25) e também Rubinstein (1983, p. 57).

<sup>11</sup> Ver Abreu e do Lago (2001, p. 328) e as fontes ali citadas.

Outras atividades foram subsidiadas no Império, seja através de subsídios diretos, como no caso da atividades industriais,<sup>12</sup> seja através de garantias de retorno semelhantes às relativas à infraestrutura, para os investimentos engenhos centrais, especialmente no nordeste do Brasil. Neste último caso, resultou no fracasso mais retumbante da história das políticas públicas imperiais.<sup>13</sup>

A posição proeminente do Brasil no mercado mundial de café – no qual a sua participação ultrapassou 60% já nos 1850 e, de novo, nos 1880 – teve importantes consequências sobre a política tributária imperial. Já na década de 1870, havia consciência algo instintiva de que a incidência da taxa sobre exportações, dada a inelasticidade da demanda por café, tendia a penalizar os consumidores de café no mercado mundial.<sup>14</sup>

Dado que a oferta mundial de café era em grande medida definida pelas características de custo no Brasil, como produtor dominante, o efeito de altas tarifas de importação era similar, incidindo sobre o custo de produção do café no Brasil e em última instância sobre os preços mundiais do café. Embora não haja evidência de percepção explícita de tais consequências, a economia política da proteção no Brasil – com fricção relativamente modesta entre interesses exportadores e da indústria emergente em um quadro de tarifas muito elevadas – é bastante contrastante com a de outras economias primário-exportadoras nas quais os exportadores resistiram encarniçadamente ao encarecimento dos insumos relevantes. A análise do impacto destas diferentes políticas econômicas será retomada adiante, quando for considerada a valorização do café na segunda década republicana.

A inflação brasileira no século XIX, embora modesta em relação ao que seria no futuro republicano, contrastava com a queda de preços nas economias no centro do sistema e implicava em erosão permanente da estabilidade de direitos de propriedade relacionados a ativos financeiros denominados em moeda doméstica. Na falta de índices de preço confiáveis para o período anterior à década de 1940, avaliações de prazo muito longo relacionadas ao impacto de inflação sobre direitos de propriedade dependem de dados sobre a evolução da taxa cambial. As oscilações cambiais foram significativas no Império, mas em uma perspectiva de prazo mais longo tornam-se de importância secundária. A taxa cambial na época da independência era de 67d/\$1000<sup>15</sup> e em 1889 havia depreciado para 27d/1\$000: depreciou 1,4% ao ano. A deterioração na República Velha foi mais significativa – 3,6% ao ano – acelerando-se no primeiro período Vargas para 5,5% ao ano e para 30,1% em 1945-1964 (ver

<sup>12</sup> Ver Abreu e do Lago (2001, pp. 350–1).

<sup>13</sup> Ver Eisenberg (1977, cap. 5).

<sup>14</sup> Ver Ridings (1994, p. 195), citando Relatório do Ministério da Fazenda (1872, p. 75), (1879, Anexo B, pp. 5–6).

<sup>15</sup> A taxa de câmbio no Brasil pré-1930 era reportada à inglesa (moeda estrangeira sobre moeda nacional). A libra esterlina correspondia a 240 pence (20 shillings de 12 pence). A abreviação de pence é d.

Tabela 1).<sup>16</sup> Depois de uma melhora modesta em 1964-1980, quando a taxa anual de depreciação foi reduzida para 22,5%, em 1980- 1993, a moeda nacional depreciou-se à taxa de 565% ao ano.

Qualquer idéia simples sobre consolidação monotônica de direitos de propriedade deve ser abandonada à luz desses dados. Mesmo levando em conta as imperfeições do marco institucional do Império e, a despeito de melhorias, desde então, no sistema judiciário e no registro de propriedade fundiária, a inflação alta e crônica no período republicano, somada a ações discricionárias do governo quanto à alocação de direitos discriminatórios (cobertura cambial, por exemplo), colocação compulsória de papéis públicos e congelamento de ativos financeiros sem remuneração adequada, configuram um quadro persistente de evidências contraditórias em face da relativa virtude que caracterizou o período Imperial, e até mesmo a República Velha.

Tabela 1

Brasil: Taxas médias anuais de desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar dos EUA, 1822-1993

Período	Taxa média anual com taxas nominais	Taxa média anual com taxas nominais corrigidas*	Inflação média nos EUA**
1822-1889	1,43%	1,43%	-0,35%
1889-1930	3,62%	3,62%	1,09%
1930-1945	5,55%	9,01%	1,36%
1945-1964	30,07%	26,62%	2,95%
1964-1980	22,50%	22,50%	6,30%
1980-1993	565%	565%	4,42%

\*Taxa cambial de 1945 recalculada: taxa média de 1939 corrigida pelo diferencial entre as inflações no Brasil e nos EUA.

\*\* *Bureau of Labor Statistics*, *wholesale prices* até 1964 e *consumer prices* a partir de 1964.

Quanto à abolição da escravidão, a despeito das políticas imperiais dilatórias, que prolongaram a violação dos direitos individuais dos escravos, não deve ser deixado sem registro que, em contraste com a experiência de diversos outros países, não houve indenização aos proprietários de escravos, configurando-se violação de direitos de propriedade em 1888.

Na República Velha, a cafeicultura mobilizou-se, a partir de 1906, para adotar a administração de estoques de café como política para regular a oferta mundial e evitar que choques de excesso oferta no Brasil resultassem em grandes quedas dos preços mundiais de café. Tal como no caso de outras

<sup>16</sup> A correção da taxa cambial de 1945 (notoriamente sobrevalorizada) não altera significativamente este quadro de deterioração progressiva do desempenho macroeconômico. Na Tabela 1 estão também indicadas as taxas de inflação nos EUA em períodos relevantes, para que se tenha noção da inflação implícita nos dados apresentados.

economias com poder de mercado na oferta de *commodities* como, por exemplo, o Chile, no caso do salitre (1880-1930), a taxaço de exportações de café no Brasil incidia principalmente sobre os consumidores no mercado mundial. Isto decorria da importância destes países nos respectivos mercados mundiais e da inelasticidade-preço da demanda por estas *commodities* específicas. Nos Estados Unidos, embora houvesse poder de mercado no algodão antes da guerra de Secessão, a taxaço de exportações era expressamente vedada pela constituição.

Já no caso de tarifas de importação incidentes sobre insumos e bens finais, o impacto sobre os preços do café se dá através das condições de custo que explicam as respectivas curvas de oferta. Neste caso, as tarifas de importação brasileiras, chilenas e norte-americanas afetavam os preços mundiais de café, salitre e algodão, nos períodos em que o peso das exportações das respectivas *commodities* nas exportações totais era significativo e o peso do setor que produzia tais *commodities* nas respectivas economias nacionais era também expressivo.<sup>17</sup> Um nível tarifário alto tem, portanto, implicações diferentes em uma economia com poder de mercado em relação à sua principal *commodity* exportada quando contrastada a uma economia pequena que é tomadora de preços no mercado internacional. Neste último caso aplica-se em grande medida a análise tradicional e suas conclusões sobre redução de bem estar advindas de uma tarifa de importação.

O uso de estoques reguladores é imposto pelas características de produção de cada *commodity* específica. Não é importante no caso de atividades extrativas, como o salitre, ou de agricultura baseada em cultura temporária, como é o caso do algodão no Sul dos EUA. A estocagem é crucial, no caso do café, dada a sua característica de cultura permanente e o objetivo de controle da oferta para a sustentação de preços.

A Figura 1 é elucidativa.<sup>18</sup> O ponto A corresponde a um equilíbrio competitivo sem coordenação, em que o país não exerce o seu poder de mercado para a *commodity* relevante. O ponto B reflete a exploração de tal posição dominante e implica em aumento de preços da *commodity* no mercado mundial. No Brasil, o leque de instrumentos usados para explorar direta ou indiretamente este poder de mercado incluiu principalmente impostos de exportação, tarifas de importação e “valorização” de café. Mas, outras variáveis, além de tarifa de importação, são relevantes quanto ao impacto sobre custos de produção. No caso do Brasil, caberia levar em conta os subsídios, já mencionados, que reduziam os custos de mão de obra e de infraestrutura, associados à imigração de trabalhadores assalariados e aos contratos de garantias de retorno sobre os capitais investidos em infraestrutura.

<sup>17</sup> Em Abreu e Fernandes (2005) está reportada a evidência econométrica de que de fato há relação no longo prazo entre proteção e imposto de exportação e preços mundiais de *commodities*.

<sup>18</sup> Irwin (2003) analisa o problema do ponto de vista da economia dos EUA e do argumento da tarifa ótima para o caso do algodão.

As implicações do argumento que relaciona proteção a poder de mercado como exportador de *commodity* são muito significativas no contexto da avaliação das implicações de tarifas altas na América Latina pré-1930.<sup>19</sup> Em diversas economias, entre as quais o Brasil e o Chile, proteção alta tem as conhecidas implicações sobre o bem estar de consumidores e distorção na alocação de recursos no lado de produção que reduzem o bem estar do país. Mas, se proteção induz aumento de preços da principal *commodity* de exportação, há um ganho associado a este aumento de preços e o impacto líquido da proteção é ambíguo.

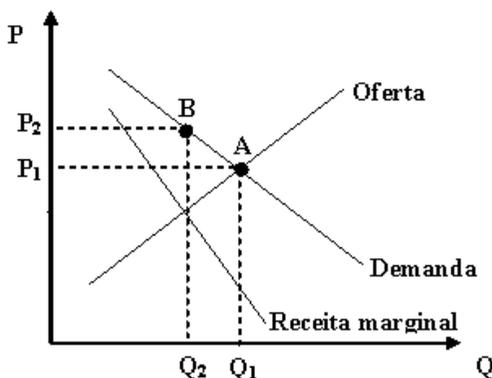


Fig. 1.

No quadro da análise da economia política da proteção em um país como o Brasil este argumento reforça a ênfase na convergência entre interesses da cafeicultura e da indústria e não na sua oposição.<sup>20</sup> A resistência da cafeicultura ao aumento de preços de seus insumos, em contraste com outros países, como, por exemplo, a Argentina, era minada pelo fato de que o preço mundial não estava dado e dependia das políticas econômicas brasileiras, inclusive a política comercial.

#### 4. Substituição de Importações e Desequilíbrio Fiscal: 1930-1994

##### 4.1. 1930-1964

O ajuste da economia brasileira à “grande depressão” implicou em opção por estratégia que aliava o fechamento da economia ao aumento do peso do Estado, inicialmente na esfera normativa e, em seguida, na esfera produtiva. Em grande

<sup>19</sup> Há vasta literatura que analisa criticamente estas tarifas altas. Ver, por exemplo, Coatsworth e Williamson (2004) e Clemens e Williamson (2001).

<sup>20</sup> Ver Dean (1969).

medida, estas políticas eram inevitáveis e foram adotadas em muitas partes do mundo. O que é característico da experiência brasileira, bem como de outras economias latino-americanas, é a histerese que esteve associada à adoção destas políticas: seu dismantelamento levou muitas décadas, tendo em vista diversos fatores, entre os quais a profundidade do enraizamento de interesses especiais gerados pelo aumento da presença do Estado na economia.<sup>21</sup>

Na polêmica que pode ser considerada como de importância central para definir as opções econômicas estratégicas brasileiras, ainda em pleno Estado Novo, em 1944, embora Roberto Simonsen – defensor de “autarquia e Estado” – tivesse sido claro perdedor no debate técnico com Eugênio Gudin – defensor de “abertura e Estado mínimo” – do ponto de vista político Simonsen prevaleceu claramente. A estratégia “autarquia e Estado” seria, com ajustes relativamente secundários, o pano de fundo para a definição e implementação de políticas econômicas no Brasil, pelo menos até os anos 1990. E, em alguns casos, ainda prevalece nos dias de hoje.

No pós-Segunda Guerra Mundial, após curto experimento inicial com câmbio valorizado e liberalização cambial, reverteu-se para um regime de câmbio sobrevalorizado com controle cambial que redundou, para muitos bens, em proteção absoluta. Os altos níveis de proteção permaneceram nos anos 1950 com o regime de taxas cambiais múltiplas. Os fluxos de investimento direto estrangeiro foram atraídos no governo JK por versão modernizada das garantias imperiais de taxas de retorno, agora aplicadas à indústria: subsídios cambiais e creditícios, altíssima proteção e restrição ao direito de estabelecimento de novos competidores nas mesmas condições dos incumbentes.

Quanto à desvalorização cambial, já foi assinalada a considerável deterioração do desempenho entre 1945 e 1964, quando comparado a 1930-1945, em linha com a aceleração inflacionária. Mesmo corrigindo-se a taxa cambial nominal de 1945-46, notoriamente sobrevalorizada, a média anual da depreciação cambial triplicou de 9,01% para 26,62%.

No Estado empresário, montado a partir do início dos anos 1940, as ilhas de relativa competência eram modestas – CSN, Petrobrás, CVRD – quando contrastadas à ineficiência das ferrovias, das empresas de navegação, dos portos, dos correios, da previdência, de indústrias ineptamente instaladas e operadas. Desde o setor químico, passando pelo setor automotivo estatal, até as siderúrgicas dos anos 1950, mal localizadas e construídas com morosidade exasperante.

O aumento da presença do Estado na economia a partir da década de 1930, combinado à grande relutância política em aumentar a carga fiscal, gerou progressivo desequilíbrio fiscal estrutural que culminou no começo dos anos 1960 em situação em que as receitas federais cobriam apenas 50% das despesas.

---

<sup>21</sup> Em dois capítulos a sair na *Cambridge History of Latin America*, volume XIX, referentes a 1930-1980 e 1980-1994 tratei de muitos destes temas em perspectiva de longo prazo. Ver Abreu (2000, 2005).

Combinada à impossibilidade de colocação voluntária de títulos públicos – em face das limitações impostas pela combinação da lei da usura com a aceleração inflacionária – contribuiu, juntamente com políticas creditícias complacentes, para alimentar o aumento da inflação anual que decolou de mais de 20% em meados da década de 1950 para além dos 70% em 1963. Com a aceleração inflacionária tornou-se ainda mais remunerador o acesso a crédito público, em vista das taxas de juros reais negativas que decorriam das limitações impostas pela lei da usura. Ao “rent-seeking” relacionado ao acesso à cobertura cambial juntou-se o “rent-seeking” associado ao acesso ao crédito público que era, por definição, subsidiado.

#### 4.2. 1964-1994

Depois do golpe militar houve mais continuidade na política econômica do que sugerem muitas análises superficiais que superestimam a ruptura, talvez inspiradas na ótica estritamente política. Continuou a prevalecer a idéia de que o Estado podia escolher vencedores com eficácia, embora com considerável renovação do cardápio de instrumentos. A propalada “abertura” da economia ao mercado mundial foi curiosamente assimétrica. Houve multiplicação de subsídios à exportação, em muitos casos ilegais frente às disciplinas internacionais, enquanto o mercado brasileiro permaneceu extremamente fechado. Alguma redução no grau de intervenção governamental na distribuição de licenças de importação, combinada com reduções tarifárias, no final dos anos 1960, foi revertida, na esteira das crises do petróleo e da dívida externa nos anos 1970 que justificaram a volta à autarquia: a penetração média para produtos manufaturados na década de 1980 andou rondando inacreditáveis 4% em 1984 e, de novo, no fim da década de 1980.

O peso do Estado na economia aumentou, apesar de declarações genéricas quanto às virtudes do setor privado. A cooperação compulsória entre investimento direto estrangeiro, Estado e empresas privadas nacionais, inspirada em *dirigisme* que se pretendia com laivos gaulistas, dificilmente pode ser caracterizada como abertura da economia, dado o alto grau de discricionariedade na distribuição de toda sorte de incentivos

Com o benefício da visão retrospectiva é difícil evitar alguma lamentação de que condições extraordinariamente favoráveis, pelo menos até 1973, foram desperdiçadas e de que não se aproveitou a margem de manobra para colocar o financiamento de setor público em bases sólidas, redefinir o papel do Estado, promover a efetiva abertura da economia e adotar medidas de prazo mais longo para combater a perversidade distributiva que se agravava. A década de 1970 correspondeu a uma progressiva deterioração da qualidade do processo decisório público, com a escolha de projetos de qualidade discutível, entre os quais o megalomaniaco programa nuclear. A progressiva expansão da lista de setores e atividades que se beneficiavam de tratamento fiscal e creditício privilegiado

acabou por perverter qualquer idéia nítida sobre as efetivas prioridades do governo. Na década de 1970, as necessidades de financiamento do setor público aumentaram de 1,3% para 11,2% do PIB.<sup>22</sup> A força da inércia rentista é indicada pela persistência das benesses associadas ao acesso a crédito público, apesar da indexação, bem exemplificada pela limitação da correção monetária a 20%, já no final dos anos 1970.

A correção monetária, panacéia antes dos choques do petróleo, acabou por mostrar o seu lado perverso. A generalização da indexação, combinada a crenças equivocadas na capacidade de reverter expectativas inflacionárias, levou ao início da aceleração inflacionária dos anos 1980 e início dos anos 1990. Como já visto, a desvalorização média anual da moeda nacional entre o golpe militar e 1980 envolveu modesto recuo em relação à Terceira República – 22,5% contrastados a 26,62% – mas, de 1980 até 1993 foi de 565% ao ano, refletindo o turbilhão inflacionário que persistiria até o plano Real, quando imaginativa reforma monetária foi, afinal, adequadamente respaldada por significativo esforço inicial de arrumação das contas públicas. Na década de 1980, o governo em ambiente de inflação muito alta entregou-se aos encantos do imposto inflacionário e procrastinou o quanto pode a adoção de ajuste fiscal que viabilizasse a estabilização. Em certo sentido, pode-se pensar em volta à síndrome de desequilíbrio fiscal da Terceira República, embora em ambiente indexado.

#### 4.3. *Rent-seeking e proteção*

Há enorme espaço para a análise detalhada de mecanismos alternativos de apropriação de rendas de escassez no período 1930-1994 e de como foram criados “vested interests” que explicam a sua notável resistência à reforma. Frente a este embaraço de escolha, dada a riqueza do cardápio, optei por concentrar a atenção sobre a persistência do protecionismo até a década de 1990.

Sempre há o ângulo dos custos para o consumidor gerados pela manutenção de uma tarifa de importação proibitiva por quase todo o período posterior a 1930, já sem a justificativa, como no passado, relacionada ao impacto positivo sobre os preços do café. O Brasil perdeu importância como produtor de café, o café perdeu importância na pauta de exportações do Brasil e, também, quando comparado a outros setores da economia brasileira. Mas é o impacto da proteção sobre custos de investimento que deve concentrar a atenção. Tarifas altas ou proteção absoluta em benefício de bens de capital produzidos domesticamente tiveram como conseqüência o aumento dos preços de bens de capital, especialmente na década de 1980. Este aumento, somado a tendência similar do custo da construção civil a partir de 1970, levou a significativa expansão dos custos da formação bruta de capital fixo.

---

<sup>22</sup> Não há espaço, no quadro desta contribuição, nem mesmo para mencionar superficialmente os limitados avanços da política social e o agravamento das distorções distributivas.

A comparação da evolução dos custos de formação bruta de capital fixo com a do deflator do PIB é apresentada na Tabela 2. Esses custos atingiram seu ápice em 1989-90, depois de significativa escalada de preços tanto de máquinas e equipamentos quanto da construção, resultado de combinação perversa de diversos fatores: restrições de oferta em economia muito fechada e estagnada, políticas de preços de empreiteiros de obras públicas buscando proteção contra a inflação, aumento da demanda por ativos reais provocada pela aceleração da inflação e protelação na execução de projetos associada ao impacto da deterioração do clima macroeconômico sobre as contas públicas.<sup>23</sup>

A redução acentuada nos preços relativos das máquinas e equipamentos após 1990 deveu-se, provavelmente, à combinação da liberalização comercial posterior a 1990 com a redução da taxa de inflação após 1993. Se os preços tivessem permanecido em seu nível de 1990, em 1998 o investimento de 4,6% do PIB em máquinas e equipamentos (preços correntes) teria exigido 8% do PIB para criar a mesma capacidade produtiva. Em termos de redução de custos de investimento, o impacto instantâneo da liberalização comercial, aliado à estabilização dos preços, foi da ordem de 3,4% do PIB.

Em 1993, já havia ocorrido queda considerável dos preços relativos dos bens de capital, e é razoável supor que o impacto total da redução tarifária levasse algum tempo para ser repassado integralmente aos preços. Mesmo que, de forma conservadora, a queda nos custos de máquinas e equipamentos entre 1990 e 1993 seja atribuída apenas à liberalização comercial, enquanto a queda entre 1994 e 1998 seria explicada apenas pelo fim da inflação alta e/ou pela política cambial, a redução acumulada nos custos de investimento entre 1991 e 1994 teria sido equivalente, na média, a mais de 0,8% do PIB médio anual entre 1990 e 1998, mesmo sem levar em conta os efeitos dinâmicos. A questão de quais teriam sido as conseqüências econômicas abrangentes de cenário contrafactual sem liberalização comercial deve permanecer sem resposta precisa, uma vez que a resposta dependeria crucialmente de pressuposições discricionárias sobre ajustes em outras políticas econômicas. É razoável, no entanto, imaginar que resultasse em alguma combinação de redução significativa de investimentos e conseqüente surgimento de gargalos de oferta, produção de bens de capital persistentemente distantes do estado da arte e apropriação continuada de rendas da escassez pelos produtores domésticos de bens de capital mais eficientes. O desempenho quanto ao crescimento, a partir do início dos anos 1990, teria sido muito provavelmente ainda pior do que na verdade foi. Ou seja, entre 1980 e o final dos anos 1990, o PIB *per capita* brasileiro na melhor das hipóteses teria estagnado.

Embora as condições particularmente desfavoráveis da década de 1980 tenham sido superadas, permanecem distorções tarifárias importantes que oneram o custo do investimento: para um país em que a formação bruta de capital fixo tem grande dificuldade em superar 20% do PIB este fato

<sup>23</sup> Ver Reis et alii (1996, 2003).

é particularmente relevante. A análise das causas da persistência da tarifa relativamente alta no Brasil, especialmente no setor automotivo e nos setores que produzem bens de capital, é, portanto, bastante oportuna. A despeito da tarifa média aplicada do Brasil rondar hoje 10% (em contraste com os 35% consolidados na Rodada Uruguai), a tarifa máxima de 35% ainda é aplicada a autoveículos e as tarifas sobre bens de capital superam, em muitos casos, 20%.

A literatura sobre a economia política da proteção segue duas tradições. Uma delas ressalta a importância de grupos industriais restritos: “interesses especiais”. A outra concentra a atenção em interesses relacionados a fatores de produção ou “interesses de classe”. A mobilidade inter-industrial dos fatores de produção desempenha papel crucial para determinar se os efeitos do comércio e da política comercial sobre a renda acarretam conflitos baseados em discrepância de “interesses especiais” ou de “interesses de classe”. Caso fatores de produção tenham mobilidade entre diferentes indústrias, os efeitos do comércio tenderão a fazer com que os proprietários de diferentes fatores da produção se oponham uns aos outros em todas as indústrias (capital *versus* trabalho, por exemplo). Já com fatores imóveis, os efeitos do comércio levarão interesses relacionados ao mesmo fator em diferentes indústrias a se oporem uns aos outros.<sup>24</sup> Quanto maior a heterogeneidade das taxas de retorno de fatores entre diferentes indústrias, menor a mobilidade dos fatores, e vice-versa. Essa heterogeneidade pode ser medida por coeficientes de variação (desvio-padrão dividido pela média) em diferentes indústrias em determinada data: quanto maior o coeficiente de variação, menor a mobilidade de fatores.<sup>25</sup>

Em muitas experiências nacionais, a economia política da proteção tendeu mais recentemente a concentrar-se no conflito entre “interesses especiais”. Isso contrasta com o conflito “baseado em classes” entre organizações – por exemplo, partidos que representam capital e trabalho – com visões opostas sobre o nível de proteção, típico do final do século XIX. Nos EUA, maior mobilidade de fatores entre 1870 e, digamos, 1919, levou a apoio quase unânime às altas tarifas por parte dos republicanos e à oposição por parte dos democratas, período em que a economia política da proteção era claramente baseada em “classes” (capital e trabalho). Tais graus de coesão de classe jamais haviam sido vistos antes de 1870, e nem o seriam novamente após 1945, quando a oposição de “interesses especiais” era, ou passou a ser de novo, a regra.<sup>26</sup> Há evidência de que, para diversas economias desenvolvidas, a tendência de longo prazo foi o aumento da mobilidade dos fatores por todo o século XIX, atingindo seu ápice

---

<sup>24</sup> Sindicatos organizados em setores industriais diferentes, ou industriais à frente de firmas em setores diferentes. No Brasil, é notória, como exemplo da substituição de “luta de classes” por “interesses especiais”, a coalizão entre multinacionais do setor automotivo e sindicatos setoriais.

<sup>25</sup> Casos polares de hipóteses sobre mobilidade de fatores são os modelos de comércio de Stolper-Samuelson (fatores perfeitamente móveis) e de Ricardo-Viner (fatores específicos). Ver Hiscox (2002, cap. 1).

<sup>26</sup> Ver Hiscox (2002, cap. 1). Mais recentemente, o alinhamento automático parece, de novo, ter ganho fôlego.

Tabela 2

Brasil: Preços relativos de construção, máquinas e equipamentos e formação de capital e deflator do PIB e investimentos em máquinas e equipamentos como % do PIB, 1970-98 (1990=100)

	Razão entre custos de construção e deflator do PIB	Razão entre custos de máquinas e equipamentos e deflator do PIB	Razão entre custos relativos à formação bruta de capital fixo e deflator do PIB	Investimento em máquinas e equipamentos como % do PIB (preços concorrentes)
1970	68,4	51,8	65,0	7,7
1980	79,6	59,2	71,3	8,1
1985	83,9	64,4	78,1	5,3
1990	100,0	100,0	100,0	7,0
1991	94,1	92,3	92,9	5,2
1992	102,9	87,6	100,7	4,9
1993	108,9	84,4	104,0	4,7
1994	110,9	77,5	103,7	5,6
1995	109,5	69,7	99,7	5,9
1996	107,9	61,7	94,8	4,9
1997	107,2	57,7	92,4	4,9
1998	107,0	57,0	92,2	4,6
1999	107,5	67,6	96,9	4,3

Fonte: Baseado em Reis et alii (2003).

no início do século XX, seguindo-se queda contínua nesse mesmo século.<sup>27</sup> A evidência mostra que, nas economias desenvolvidas, usando dados sobre salários e lucros (ou medidas similares), a hipótese de uma curva em U a longo prazo dos retornos sobre capital e trabalho se confirma no caso dos EUA, Reino Unido, Canadá e Austrália, sendo os resultados menos conclusivos no caso da França e da Suécia.

O uso dessa metodologia para economias em desenvolvimento poderia, em princípio, ser prejudicado por dificuldades relacionadas à disponibilidade de dados. A hipótese também precisa ser ajustada para levar em conta os descompassos tecnológicos que caracterizam a industrialização substitutiva de importações, em comparação com a industrialização das economias mais maduras. No caso do Brasil, porém, tais dificuldades parecem ser menos importantes, já que a economia política da proteção, pelo menos até a década de 1930, foi dominada pelo fato de que o país tinha poder de barganha no mercado mundial de café. A oposição à tarifa concentrava-se principalmente nos grupos consumidores de importados, que não eram, como os produtores de

<sup>27</sup> Idem, cap. 4-10.

café, parcialmente compensados pelos altos preços de exportação. Esses grupos incluíam tanto os exportadores de outras *commodities* que não o café quanto a classe média urbana. O interesse no caso do Brasil, portanto, deve concentrar-se no período em que é provável a redução da mobilidade de fatores.

Na Tabela 3 e nas Figuras 2 e 3 são apresentados os coeficientes de variação para a indústria brasileira, no período 1919-2000, calculados para duas medidas relacionadas ao retorno a fatores de produção por setor: salários médios e lucros por trabalhador. Dados censitários estão disponíveis para 1919-85. Para 1990-2000, a fonte é uma pesquisa industrial anual crescentemente abrangente. Houve, portanto, quebra metodológica entre 1985 e 1990. Os coeficientes de variação computados condizem com o esperado. Os que correspondem aos salários médios aumentam ligeiramente a partir de 1919, com exceção da quebra 1985-90. Resultados com uma curva em forma de U, do tipo encontrado por Hiscox, também são obtidos para os lucros por trabalhador, com a especificidade decrescente no uso do capital até 1949, revertida posteriormente. Os dados sobre lucro por trabalhador foram obtidos residualmente, deduzindo-se os salários pagos e os insumos comprados dos valores de produção. Evidências de especificidade cada vez maior no uso de fatores nos setores industriais, após 1949, são indicação da importância crescente na economia política da proteção das coalizões estreitas definidas em bases setoriais.

Hiscox usou estatísticas de votos referentes à legislação comercial no Congresso norte-americano para caracterizar o grau de coesão de votos segundo linhas partidárias. Infelizmente, no caso da maioria dos países em desenvolvimento, tal exercício é impraticável devido à falta de continuidade de governos democráticos, e também, ao papel pouco importante do parlamento na definição das políticas comerciais. Na maioria dos casos, mesmo durante períodos de governo democrático, o Congresso se limita a referendar automaticamente os resultados de negociações internacionais conduzidas pelo poder executivo.

No Brasil, mesmo com a volta do governo democrático na segunda metade da década de 1980, o governo provou ser mau representante de interesses não representados de forma direta – ou, simplesmente, não representados no processo decisório relacionado a políticas comerciais e industriais. A idéia de que a tomada de decisão quanto a políticas deveria ser organizada setorialmente, em “câmaras” especializadas (câmaras setoriais), era calcada em raciocínio simplista, que procurava ressaltar as virtudes da “democracia” e da negociação. Em sua época de ouro, essas câmaras envolviam a representação, em bases setoriais, de agências governamentais, produtores domésticos e sindicatos. Supunha-se que esse fosse o arranjo institucional mais adequado para negociar preços, salários, políticas comerciais e industriais. No debate público, não se pode dizer que tenha havido melhora substantiva em relação aos processos decisórios, extremamente obscuros, adotados até meados da década de 1980. A diferença em relação ao passado – além de, é claro,

maior transparência aparente – era que os sindicatos eram excluídos de tais negociações antes de meados dos anos 1980. Contribuintes e consumidores, os que geralmente pagavam a conta, continuaram excluídos e eram representados muito imperfeitamente pelo governo. As câmaras setoriais agiram de forma intermitente na discussão e definição das políticas comerciais e industriais, em especial quanto aos setores automotivo, têxtil e de brinquedos. Seu papel foi importante no processo de reversão da liberalização comercial em meados dos 1990.<sup>28</sup> Esse arranjo, que teve importância considerável em certos momentos entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, encaixa-se bem com as evidências da preponderância de interesses definidos para cada indústria que resultam da crescente especificidade no uso de fatores em diferentes setores industriais, discutida anteriormente.<sup>29</sup>

Tabela 3

Brasil: Coeficientes de variação de salários médios e dos lucros por trabalhador em diferentes setores industriais, 1919-2000\*

	Salários médios			Lucros por trabalhador				
	CV-9 Censo	CV-19 Censo	CV-22 Censo	CV-22 Pesquisa industrial	CV-9 Censo	CV-19 Censo	CV-22 Censo	CV-22 Pesquisa industrial
1919	0,157			1,778				
1939	0,179	0,225			0,533	0,627		
1949		0,235	0,254			0,480	0,478	
1959			0,234				0,512	
1970			0,325				0,631	
1975			0,301				0,760	
1980			0,342				0,776	
1985			0,516				0,975	
1990				0,324				0,644
1995				0,394				0,581
2000				0,488				0,953

\* CV-9 se refere a nove setores definidos pelo Censo de 1919;

CV-19 aos 19 setores definidos no Censo de 1939; e

CV-22 aos 22 setores definidos no Censo de 1949 e na Pesquisa Industrial.

Fontes: IBGE (1990) e pesquisa industrial anual no *site* do IBGE.

<sup>28</sup> Ver Fritsch e Franco (1993, p. 18 e 33–35) e Anderson (1999). Ver também Mello (1997) para uma visão reveladora quanto às câmaras setoriais e o regime automotivo.

<sup>29</sup> Os parágrafos precedentes são reproduzidos de Abreu (2007, cap. 1).



## 5. Conclusões

Há quase vinte anos escolhi como epígrafe para “A Ordem de Progresso” algumas linhas de Joseph Conrad, o marinheiro polonês que tornou-se um dos grandes mestres da língua inglesa. São de seu romance “A linha de sombra”, “The Shadow Line”. Palavras magistrais que aplicam-se ao processo de amadurecimento das pessoas e das nações: “Só os jovens vivem tais momentos ... Fecha-se atrás de si o portãozinho da mera infância – e entra-se em um jardim encantado. Cada volta do caminho tem a sua sedução. E não é porque é um mundo não descoberto. Sabe-se muito bem que toda a humanidade trilhou o mesmo caminho. É o charme da experiência universal da qual se espera a sensação incomum ou pessoal – algo só nosso. Vai-se adiante, reconhecendo as marcas dos nossos predecessores, excitados, divertidos... Sim, vai-se adiante. E o tempo, também, vai adiante até que se percebe à frente uma linha de sombra que avisa que a região da primeira juventude também deve ser deixada para trás”.

Como País, qual é a nossa linha de sombra? Com que paradigma devemos nos comparar? Que sucesso tivemos como nação em alcançá-la? Quão sólidos são os resultados já alcançados? O que resta fazer? Estas são algumas das perguntas essenciais que nos fazemos, ou devíamos fazer, quotidianamente.

Alcançar a linha de sombra seguramente inclui com prioridade a superação da “corrupção sistemática” e, também, de um leque significativo de práticas corruptas menos essenciais relacionadas à “corrupção venal”. Há muito o que aprender com base nas distintas experiências nacionais quanto à superação – ou não – tanto de “corrupção sistemática” aquela baseada na formação de coalizões entre políticos que criam oportunidades de extração de rendas da escassez e os beneficiados pelos processos de “rent-seeking”, quanto de “corrupção venal”, quando a economia corrompe a política.

Na Grã-Bretanha, exemplo canônico, embora grandes avanços tenham ocorrido desde o século XVII quanto às restrições impostas ao poder real de infringir o direito de propriedade dos cidadãos e, mais gradualmente, quanto à consolidação das liberdades civis, só em meados do século XIX pode-se falar em consolidação da superação da “corrupção sistemática” e de amplo leque de práticas relacionadas da “corrupção venal”. Há farta evidência sobre a transição de uma economia marcada pela “Old Corruption” em meados do século XVIII – sinecuras; reversões de cargos públicos associados à extração de quase-rendas; vendas de comissões militares; distribuição de pensões, contratos e comissões eclesiásticas como práticas de corrupção política; eleições corruptas em “burgos podres”; proteção a bens e serviços produzidos domesticamente – para uma situação de maior transparência.<sup>30</sup> As reformas políticas que implicaram em ampliação dos colégios eleitorais tiveram importância crucial na superação da

<sup>30</sup> Ver Harling (1986) e, para a lei dos grãos, Schonhardt-Bailey (2006).

“Old Corruption”, mas o processo foi facilitado pela acomodação das classes dominantes. A flexibilidade dos beneficiários de extração de “quase-rendas” tem sido explicada por complexo conjunto de fatores, entre os quais o auto-interesse teria ocupado posição importante. Melhor seria fazer concessões e continuar a jogar papel importante no processo decisório do que resistir à mudança a todo custo.

Na nossa “jovem nação”, ainda estamos enfrentando grandes dificuldades em “deixar a região da primeira juventude”. Embora não se possa mais falar das “depredações do soberano”,<sup>31</sup> são patentes, e crescentes ao longo do tempo, as dificuldades em garantir direitos de propriedade em relação às “depredações” do Estado.

Quanto à “corrupção venal”, incluindo temas na área cinzenta com a “corrupção sistemática”, houve progressos muito relevantes desde o início da década de 1990: estabilização da economia, redução da vulnerabilidade externa, reformulação do papel do Estado na economia e progressos quanto à política social. Mas não é difícil constatar a existência de enorme espaço residual para o aprofundamento de reformas para eliminar distorções estruturais.<sup>32</sup> A inflação foi enjaulada, mas persiste o desequilíbrio estrutural das contas públicas com pressão contínua por gastos advinda de um Estado pouco eficiente, supertripulado e que remunera de forma distorcida seus servidores. A acomodação através do aumento progressivo da carga tributária certamente tende a tornar-se ineficaz. A pressão dos gastos públicos sobre o desempenho inflacionário acaba por depender excessivamente de política monetária restritiva e de taxas de juros reais muito altas.

O Estado tem participação significativa na economia, mas a qualidade dos serviços que provê é, em muitos casos, precária. Isto afeta muitos dos serviços que estão associados à garantia de nível aceitável de qualidade de vida para os mais pobres: saúde, educação, segurança pública, planejamento do uso do espaço físico, prestação nas decisões judiciais. Na esteira da tradição de estabelecimento apenas difuso de direitos de propriedade vicejam a grilagem no campo, as invasões de propriedades rurais legítimas, a favelização das médias e grandes cidades.

Há muita parfernália regulatória que sobreviveu à morna propensão a reformas seletivas durante os mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda assim bastante arrefecidas nos mandatos do Presidente Lula. O desmame de rentistas está longe de ser completo. O Brasil continua a ser um país peculiar no qual algumas multinacionais ocupam lugar de destaque entre os demandantes de proteção e de crédito subsidiado financiado por fundos de “assistência ao trabalhador”. Em processo sério de correção de falhas de mercado, a escolha de vencedores terá o seu papel, mas sempre

---

<sup>31</sup> Turnor (1674), *quoted by Carruthers (1996)*.

<sup>32</sup> Ver Abreu e Werneck (2005) para uma análise preliminar da política econômica no Brasil entre 1994 e 2006.

com justificativas aceitáveis quanto às divergências entre custos e benefícios sob as óticas privada e social. Desenvolvimento científico e tecnológico são os candidatos prioritários naturais e não o capital de giro de montadoras de veículos.

A discussão pública das questões relacionadas à infraestrutura – energia, transporte rodoviário, transporte aéreo – é sistematicamente superficial e caracterizada por intermitência ditada pela maior ou menor iminência de ameaça grave de colapso. As políticas públicas persistem na discriminação sistemática dos interesses das gerações mais jovens em benefício das gerações mais velhas. Esta deformação é explicitada com mais crueza pelos diversos regimes previdenciários em meio a reformas que em geral consagram o princípio de que quem chegou primeiro merece tratamento preferencial. E, no entanto, poucos duvidariam que alcançar finalmente a linha de sombra depende de compromisso coletivo firme quanto à melhoria radical, tanto qualitativa quanto quantitativa, do desempenho do País em relação à educação.

Mas o problema fundamental tem a ver com perceptível retrocesso na superação da “corrupção sistemática”. É certo que alguns progressos desde o final dos 1980 foram significativos: consolidação da redemocratização na Constituição de 1988, processo de gradativa reforma de disposições constitucionais menos realistas, capacidade demonstrada de forçar a renúncia de presidente com conduta imprópria em 1992, alternância de coalizões políticas de configuração bastante diferenciada, e com amplo apoio parlamentar, no controle do Executivo.

O progresso quanto à superação da “corrupção sistemática” tem, entretanto, enfrentado sérias turbulências e algum retrocesso. Em processo similar ao que ocorreu com o Partido Comunista Italiano, entre a década de 1940 e o início dos 1980, houve durante um bom tempo a ilusão de que o Partido dos Trabalhadores poderia percorrer trajetória similar no Brasil. Ao bom governo na esfera municipal e provincial italiana, ou pelo menos melhor governo do que eram capazes de assegurar os partidos conservadores, somava-se postura prudente quanto às políticas macroeconômicas e, em especial, quanto a gastos públicos. O PT acumulou algum cabedal quanto à administração sub-nacional séria até 2002, embora mantivesse postura imatura e inconseqüente em relação à política macroeconômica até que começasse a tornar-se provável a sua vitória nas eleições presidenciais de 2002. Com a Carta ao Povo Brasileiro e a continuidade da política econômica herdada de Fernando Henrique Cardoso estaria completa a transformação do PT em partido centro esquerda sólido que poderia ter efeitos de demonstração sobre os demais partidos políticos. Não parecia ser irrealista pensar que a vida política brasileira pudesse amadurecer rumo a programas político-partidários razoavelmente definidos, promessas eleitorais implementadas, fidelidade partidária e tudo mais que corresponde a um país com instituições políticas em processo de consolidação.

Com sucessivas crises envolvendo a credibilidade do PT quanto ao compromisso com práticas administrativas sérias, esvaziou-se a possibilidade de

consolidação do partido. Daí decorreu manifesta reversão a práticas populistas através das quais líderes políticos pretendem colocar-se em contacto direto com as massas, manipulando políticas públicas e abusando do protagonismo, em detrimento da substância.

Esta deterioração das instituições políticas potencialmente modernizadoras afetou não apenas a coalização governista, mas também os partidos de oposição, desconcertados pela apropriação, pelo menos temporária, de parte significativa de seu programa. Embora a maturidade política brasileira possa ainda ser comparada com vantagem à de outras economias emergentes, inclusive algumas com desempenho econômico muito superior ao do Brasil, foram colocados em dúvida os avanços quanto à superação da “corrupção sistemática”. Talvez à imagem conradiana da linha de sombra deva ser acrescentada a metáfora de Sísifo, condenado à perpétua tentativa de transportar uma grande pedra ao cimo da montanha, sempre frustrado quando a pedra rola ladeira abaixo.

Devemos insistir, abandonar Sísifo e deixar para trás a linha de sombra. Nosso objetivo central como Nação é assegurar que funcione com pouca fricção a relação virtuosa entre democracia efetiva e o fim da “corrupção” nas suas diversas articulações entre os planos político e econômico. Trata-se de requisito essencial para que se alcance trajetória de desenvolvimento efetivamente sustentado.

## Referências bibliográficas

- Abreu, M. P. (1989). Developing countries and the Uruguay round of trade negotiations. In *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. World Bank.
- Abreu, M. P. (1990a). Brazil as a creditor: Sterling balances, 1940-1952. *Economic History Review*, 43(3):450-469.
- Abreu, M. P. (1990b). *A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana*. Campus, Rio de Janeiro.
- Abreu, M. P. (1999). *O Brasil e a Economia Mundial, 1930-1945*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Abreu, M. P. (2000). The Brazilian economy, 1930-1980. Texto para Discussão 433, Departamento de Economia PUC-Rio, a sair em Leslie Bethell (org.) *The Cambridge History of Latin America*, vol. IX, Cambridge University Press, Cambridge.
- Abreu, M. P. (2004). The political economy of economic integration in the Americas: Latin American interests. In Estevadeordal, A., Rodrik, D., Taylor, A., & Velasco, A., editors, *The FTAA and Beyond. Prospects for Integration in the Americas*. Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, Cambridge (Massachusetts) e Londres.
- Abreu, M. P. (2005). The Brazilian economy, 1980-1994. Texto para Discussão 492, Departamento de Economia, PUC-Rio, a sair em Leslie Bethell (org.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. IX, Cambridge University Press, Cambridge.

- Abreu, M. P. (2006). Brazil as a debtor, 1824-1931. *Economic History Review*, 59(4):765-787.
- Abreu, M. P. (2007). *Comércio Exterior: Interesses do Brasil*. Elsevier, Rio de Janeiro.
- Abreu, M. P. & do Lago, L. A. C. (2001). Property rights and the fiscal and financial systems in Brazil. In Bordo, M. & Cortés-Conde, R., editors, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Abreu, M. P. & Fernandes, F. T. (2005). Market power and commodity prices: Brazil, Chile and the United States, 1820s-1930. Texto para Discussão 511, Departamento de Economia da PUC-Rio.
- Abreu, M. P. & Werneck, R. L. F. (2005). The Brazilian economy from Cardoso to Lula, 1995-2004: An interim view. Texto para Discussão 504, Departamento de Economia, PUC-Rio, a sair em Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. IX, Cambridge University Press.
- Anderson, P. (1999). Câmaras setoriais: Histórico e acordos firmados. Texto para Discussão 667, Rio de Janeiro, IPEA.
- Boxer, C. R. (1995). *The Golden Age of Brazil. Growing Pains of a Colonial Society 1695-1750*. Carcanet in association with The Calouste Gulbenkian Foundation and The Discoveries Commission, Lisbon, [Manchester].
- Brasil (1872). Relatório do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro.
- Brasil (1879). Relatório do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro.
- Carruthers, B. G. (1996). *City of Capital. Politics and Markets in the English Industrial Revolution*. Princeton University Press, Princeton.
- Clemens, M. A. & Williamson, J. G. (2001). A tariff-growth paradox? Protection's impact the world around, 1875-1997. Working Paper 8459, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA).
- Coatsworth, J. H. & Williamson, J. G. (2004). The roots of Latin American protectionism: Looking before the Great Depression. In Estevadeordal, A., Rodrik, D., Taylor, A., & Velasco, A., editors, *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Cambridge (Mass.).
- Dean, W. (1969). *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*. University of Texas Press, Austin.
- Eisenberg, P. (1977). *Modernização sem Mudança. A Indústria Açucareira de Pernambuco 19840-1910*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Faoro, R. (1979). *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Editora Globo, Porto Alegre.
- Fritsch, W. & Franco, G. (1993). The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990's. *Série Reformas de Política Pública*, 6.
- Furtado, J. F. (1996). *O Livro da Capa Verde. O Regimento Diamantino de 1771 e a Vida no Distrito Diamantino no Período da Real Extração*. Anna Blume, São Paulo.
- Harling, P. (1986). *The Warning of "Old Corruption". The Politics of Economical Reform in Britain, 1779-1846*. Clarendon Press, Oxford.
- Hiscox, M. J. (2002). *International and Political Conflict. Commerce, Coalitions and Mobility*. Princeton University Press, Princeton.
- Irwin, D. A. (2003). The optimal tax on Antebellum US cotton exports. *Journal of International Economics*, 60:275-291.

- Mauro, F. (1987). Political and economic structures of empire, 1580-1750. In Bethell, L., editor, *Colonial Brazil*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mello, A. S. M. (1997). As novas bases políticas da indústria automotiva. *Gazeta Mercantil*.
- Novais, F. A. (1979). *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial*. Hucitec, São Paulo.
- Reis, E., Blanco, F., Issler, J. V., Cylene, K., & Morandi, L. (1996). Evidências macroeconômicas dos determinantes da poupança no Brasil, 1975-95. Relatório preparado para o projeto de pesquisa “Determinantes del ahorro interno en America Latina”, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Reis, E., Blanco, F., Issler, J. V., Morandi, L., Medina, M., & Abreu, M. (2003). O século XX nas contas nacionais. In *Estatísticas do Século XX*. IBGE, Rio de Janeiro.
- Ridings, E. (1994). *Business Interest Groups in Nineteenth-Century Brazil*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rubinstein, W. D. (1983). The end of “Old Corruption” in Britain 1780-1860. *Past & Present. A Journal of Historical Studies*, 101.
- Russell-Wood, A. J. R. (1987). The gold cycle, c. 1690-1759. In Bethell, L., editor, *Colonial Brazil*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schonhardt-Bailey, C. (2006). *From the Corn Laws to Free Trade. Interests, Ideas and Institutions in Historical Perspective*. The MIT Press, Cambridge (Mass.) e Londres.
- Schwartz, S. (1998). O Brasil no sistema colonial. In Bethencourt, F. & Chaudhuri, K., editors, *História da Expansão Portuguesa. Volume III. O Brasil na Balança do Império (1697-1808)*. Círculo de Leitores, Lisboa.
- Turnor, T. (1674). *The Case of the Bankers and Their Creditors Stated and Examined*. London.
- Wallis, J. J. (2006). The concept of systematic corruption in American History. In Glaeser, E. L. & Goldin, C., editors, *Corruption and Reform. Lessons from America's Economic History*. The University of Chicago Press, Chicago e Londres.