

OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ANTIGAS QUESTÕES E NOVAS PERSPECTIVAS

Cláudio R. Frischtak*

Algo inusitado aconteceu nos últimos anos – uma transformação que poucos anteciparam, e numa escala e rapidez que dificulta uma análise sóbria: um grupo de países de renda baixa e média assumiu um protagonismo inédito na economia mundial. Importa menos que sua participação – medida a preços de mercado principalmente – ainda que seja limitada.¹ Seu dinamismo e a percepção de que algo fundamental mudou na relação de forças econômicas está levando a um realinhamento mental, no sentido de que o futuro pertence às economias emergentes, principalmente aquelas de dimensão continental, em que o aumento da renda e o deslocamento maciço das famílias na direção da classe média apontam para a consolidação dessas nações como novo pólo de poder.

Como saber se essas mudanças são duradouras? Por quantos anos ainda irá perdurar um excesso de demanda de *commodities* capaz de sustentar um choque positivo de termos de troca para o Brasil, Rússia, África do Sul e outras economias emergentes? Não há com responder a esta questão sem desvendar o “enigma chinês”: o fato de que nos últimos 30 anos (1977-2007) a economia chinesa cresceu a uma taxa média de 9,5% a.a. é algo possivelmente sem precedentes; a continuidade desta trajetória nos próximos anos – principalmente, se acompanhada por outras economias emergentes continentais, inclusive a brasileira – aponta para uma transformação radical da economia mundial.

* Cláudio R. Frischtak foi economista do Banco Mundial (1984-1991) e professor adjunto na Universidade de Georgetown (1987-1990), tendo pós-graduação na Universidade de Campinas (1976-1978) e na Stanford University (1980-1984). É atualmente presidente da Inter.B - Consultoria Internacional de Negócios. O autor gostaria de agradecer a assistência de Andréa Gimenes e os comentários de Leila Frischtak.

1. A preços correntes, o PIB da China, Índia, Brasil e Rússia (os BRICs “inventados” por Jim O’Neill, da Goldman Sachs), somaram, em 2007, 12,83% do PIB mundial; já em paridade de poder de compra (PPC), 27,94% (*World Economic Outlook*, Outubro de 2007). Em 2010, impulsionados pelo diferencial de crescimento frente aos demais países, devem representar em PPC cerca de 1/3 da economia mundial.

Não é exagero afirmar que, anteriormente ao fenômeno econômico chinês, houve de fato apenas duas experiências de desenvolvimento nacional com impacto global. E em nenhum dos dois casos observaram-se taxas de crescimento tão elevadas por períodos tão longos. A Inglaterra – nos séculos 18 e 19 – se caracterizou por um surpreendentemente lento crescimento nos anos de rápida industrialização: entre 1700 e 1863, a expansão média do PIB se acelera gradativamente, de 0,7% a.a., na 1ª Revolução Industrial (1700-60), para 2,4% a.a., durante a expansão do império inglês e a fase inicial da 2ª Revolução Industrial (1831-73).² E os EUA, cuja economia arrancou no século 19 e se consolidou na liderança mundial no século 20, experimentou grande volatilidade até os anos 1950, se caracterizando por ciclos de *boom and bust* (ver gráfico no Anexo I). Vale sublinhar que o ciclo de expansão mais longo da economia americana, após 1870 (composto por anos com taxas de crescimento acima de 2% a.a.), teve duração de apenas 10 anos (1959-1969) e uma taxa média de crescimento de 4,4% a.a.; e nove deles foram os anos de mais rápido crescimento, quando da recuperação da Grande Depressão (1934-37) e do *boom* da 2ª Guerra Mundial (1939-44), em que a economia se expandiu a uma taxa média de respectivamente 9% e 13,7%.

TABELA 1
EUA: duração dos ciclos de expansão
1876-2007

Período	Nº anos	Taxa Média de Crescimento PIB (% a.a.)
1876- 1883	7	6,5
1886-1890	4	6,2
1897-1903	6	5,9
1922-1926	4	6,2
1934-1937	3	9,0
1939-1944	5	13,7
1950-1953	3	5,4
1959-1969	10	4,4
1976-1979	3	4,4
1983-1989	6	4,3
1992-2000	8	3,7
2003-2007	5	2,9

Fontes: JOHNSTON, Louis D; WILLIAMSON, Samuel H. **The Annual Real and Nominal GDP for the United States, 1790 - Present.** Economic History Services, out/05 <<http://www.eh.net/hmit/gdp/>>; e Bureau of Economic Analysis (2003-2007).

No período pós-guerra, as economias da Europa e do Japão apresentaram rápida expansão. Os principais países europeus – Alemanha Ocidental, França e Itália – cresceram a uma média de 5%-6% a.a., no período 1950-1973, e o Japão 9,5% a.a. A partir de então, o impulso propiciado pela reconstrução física e econômica dos países perde força, e as economias desaceleram para 2%-3 % a.a., tendo o Japão vivenciado inclusive um longo período de estagnação na década de 1990. De qualquer forma, em nenhum dos casos o crescimento foi tão rápido, por período tão longo e com impacto tão transformador no plano global quanto o da China.

2. CRAFTS, Nicholas. **The First Industrial Revolution: Resolving the Slow Growth / Rapid Industrialization Paradox**, London School of Economics, 2005.

A China seria um caso único em que três vetores de expansão vêm atuando de forma convergente: uma “fronteira aberta” – não no sentido clássico de Turner –, mas na perspectiva de um processo de migração, urbanização e interiorização ainda longe de se completar, impulsionando ganhos de produtividade e contenção dos custos salariais nas atividades industriais intensivas em trabalho; uma industrialização pesada, capital intensiva; e, mais recentemente, uma transformação produtiva com base no conhecimento. O que se deu ao longo de cerca de 150 anos nos EUA³ vem operando na China de forma quase que sobreposta e concentrada no tempo nas últimas três décadas, e há indicações que fenômeno semelhante está ocorrendo na Índia – segunda maior economia asiática (em paridade de poder de compra).

A decomposição do crescimento chinês no período inicial pós-Deng (1978-1995) sugere um forte impulso advindo do trabalho e do capital, como foi o caso do Japão pós-guerra; porém, à diferença deste e das economias européias continentais neste período, a produtividade fatorial total foi da ordem de 1,7% a.a., significativa – vide o caso do Reino Unido no pós-guerra e da Inglaterra no momento de maior impulso da Revolução Industrial e expansão colonial –, porém abaixo daquelas economias e do próprio potencial da China. Mais recentemente (1993-2004), a expansão da fronteira do conhecimento e ganhos contínuos na organização e alocação de recursos da economia chinesa elevaram a produtividade fatorial total para 4%. Combinados com a incorporação da força de trabalho rural em atividades de maior produtividade e elevadas taxas de investimento, sustentada por altas taxas de poupança doméstica, estes fatores deverão manter a economia numa trajetória de crescimento da ordem de 7,5% – 9,0 % por um longo período, talvez mais 15 ou mesmo 20 anos.

TABELA 2

**Decomposição do Crescimento
Inglaterra (1831-73)**

Reino Unido, Europa e Japão no pós-guerra (1950-73)

**Índia (1993-2004) e China (1978-95, 1993-2004) e 2008-2020 (proj.)
% a.a.**

-
+

	Contribuição do Capital	Contribuição do Trabalho	Crescimento da PFT	PIB
Reino Unido	1,6	0,2	1,2	3,0
Inglaterra (1831-73)	0,9	0,9	0,8	2,4
França	1,6	0,3	3,1	5,0
Itália	1,6	0,2	3,2	5,0
Alemanha Ocidental	2,2	0,5	3,3	6,0
Japão	3,1	2,5	3,6	9,2
Índia (1993-2004)	1,8	2,4	2,3	6,5
China				
1978-1995	3,1	2,7	1,7	7,5
1993-2004	4,2	1,7	4,0	9,7
2008-2020	2,5 - 3,0	1,5 - 2,0	3,5-4,0	7,5 - 9,0

Fontes: CRAFTS, Nicholas. **East Asian Growth Before and After the Crisis**, IMF Staff Papers, Vol. 46 n° 2. Jun/1999 e *op.cit.*; BORSWORTH; Barry; COLLINS, Susan. **Accounting for Growth: Comparing China and India**. Journal of Economic Perspectives, Winter 2008; e estimativas próprias (China 2008-20).

3. De forma estilizada, os EUA experimentaram um período de industrialização com a fronteira ainda aberta, entre 1876-1903, em que a economia crescia a uma média de 4,3% a.a.; um padrão de industrialização pesada, manifesta nos primeiros cinquenta anos do século 20, e a economia crescendo em 3,2% a.a. (1904-1949); e uma expansão com base no conhecimento, que se sustenta em 3,4% a.a. (1950-2005).

Um aspecto quase insólito e bastante recente desse fenômeno é o papel do mercado interno desses países: após um impulso propiciado pela maior integração com a economia mundial, facilitado por uma infra-estrutura industrial pré-existente, modernização dos serviços e baixos salários reais, o motor de crescimento das economias se deslocou para os investimentos em infra-estrutura e o consumo das famílias, cuja mudança de nível e padrão só é comparável ao pós-guerra nos EUA, Europa e Japão. Aqui se usa “insólito”, no sentido de os mercados internos de economias emergentes serem responsáveis por estabilizar o crescimento da economia mundial numa quadra recessiva da economia americana, de desaceleração da Europa, Japão e as economias do milagre asiático, é no mínimo inusitada.

Certamente, ao se mirar a novidade do dinamismo dos mercados domésticos e da ascensão de novos extratos populares não indigentes e classe popular média, não estamos voltando à vindicação da estratégia autárquica, de substituição das importações. Afinal de contas, há um corpo respeitável de trabalhos empíricos que sugerem a centralidade do comércio e o papel das exportações para o crescimento acelerado das nações de modo geral, e das economias em desenvolvimento em particular. Sem entrar no mérito ou tomar parte desta discussão, o que se pode afirmar com um mínimo de segurança é que o impulso propiciado pelo mercado externo na contabilidade do crescimento se retrai – em termos relativos – na exata medida que se fortalece o mercado doméstico, expandem-se escalas de produção, reduzem-se custos e amplia-se o potencial consumidor dos países. Para isso contribuiu um processo acelerado de modernização produtiva e gerencial, cujos vetores são a ampliação das importações e o investimento estrangeiro direto, assim como o imperativo de sobrevivência e competição das forças produtivas domésticas. Neste sentido, as trocas internacionais (e os fluxos de capital) permanecem com um papel estratégico no crescimento e modernização das economias continentais.

Porém estas mudanças não vêm se dando num vazio institucional ou de políticas, mas na presença de Estados organizados, com escopos de atuação relativamente amplos e capacidades de governar diferenciadas. A ascensão da China, Índia, Rússia, Brasil e outros emergentes se dá no contexto de que nesses países houve mudanças não apenas no grau de inserção na economia internacional, mas uma readequação da equação escopo-capacidade dos Estados nacionais. Em todas as economias continentais, houve tentativas mais ou menos bem sucedidas de redução do escopo de atuação (via privatização e desregulamentação); e se constatou necessidade de reforço da capacidade de governar – definir políticas, estabelecer marcos regulatórios nítidos e estáveis, modernizar as burocracias de estado, fazer cumprir a lei.

Já as nações mais jovens, principalmente aquelas da África subsaariana que emergiram do colonialismo em décadas recentes, enfrentam o que talvez seja o paradoxo essencial do desenvolvimento: requerem Estados com um amplo escopo,

tanto para garantir a unidade nacional face ao tribalismo e a fragmentação étnico-linguística, erradicar a pobreza absoluta, suprir a escassez de infra-estrutura física e social e promover o desenvolvimento econômico, integrando a economia doméstica e facilitando o acesso ao mercado internacional. Estas nações se deparam, porém, com uma fragilidade ou limitação estrutural na capacidade do Estado agir de forma eficaz, pela limitação de seus recursos de governança.

A necessidade de Estado – entendido tanto como compacto que detém o monopólio de poder instituído, quanto regras de organização e funcionamento da sociedade – aparece assim ser tão maior quanto mais pobre é o país, mais frágil o tecido social e mais rudimentar sua economia. Na realidade, o Estado é essencial tanto nessas circunstâncias quanto para economias mais avançadas e sociedades mais complexas. Nem uma visão *tout court* liberalizante, nem um intervencionismo primitivo ou impensado, dão conta do imperativo e complexidade do processo de construção de regras e normas que possibilitam o desenvolvimento econômico num contexto de economias em construção, mas abertas aos fluxos internacionais de bens, serviços e capital.⁴

Estado e Comércio permanecem ao longo do tempo como conceitos paradigmáticos e pilares do crescimento no longo prazo. Talvez seja oportuno ilustrar esse ponto, revisitando de forma breve a percepção e o tratamento histórico destes conceitos. Na realidade, a noção de desenvolvimento econômico como processo sujeito à intervenção do Estado é contemporâneo à 1ª Revolução Industrial, e nasce com a própria “vontade coletiva” de desenvolver as forças produtivas, fazer a economia crescer, estimular o comércio, promover a inovação. Pode-se argumentar que o mercantilismo, apoiado no absolutismo, e o colonialismo foram expressões precoces desta vontade nacional, ainda que o imperativo estratégico da disputa de poder entre as nações fosse o elemento dominante.

A prescrição da matriz fundadora da economia política para que as nações trilhassem o caminho da acumulação da riqueza é revolucionária: o dismantelamento das barreiras – internas e externas – ao comércio e à mobilidade dos fatores. Até então – e na medida da constituição dos Estados nacionais – a riqueza se acumulava não apenas ou principalmente pelos ganhos propiciados por uma produtividade em expansão no campo, a queda dos preços dos alimentos e a expansão das atividades econômicas nas cidades – mas pela expropriação colonial, a pirataria e outras formas “primitivas” de apropriação. No jogo entre nações, ganhos e perdas se anulavam; o resultado favorecia o mais forte ou aquele que, usando de instrumentos pouco convencionais, transferia para si a riqueza gerada por outrem.

4. Para uma discussão elucidativa acerca da construção da “ordem de mercado” por meio de instituições públicas e privadas, conjugadas com um sentido de “moralidade generalizada” em oposição àquela prevalente em grupos pequenos, ver PLATEAU, Jean-Phillipe. **Behind the Market Stage Where Real Societies Exist**. Part I: The Role of Public and Private Order Institutions; Part II: The Role of Moral Norms. *Journal of Development Studies*, Vol. 30, n. 3, Abril 1994, pp. 533-77 e Vol. 30, n. 4, 753-817, respectivamente.

Conceber que *todas* as nações viessem a ganhar – e se desenvolver – por meio de um sistema livre (das amarras coloniais e mercantilistas) de trocas, com a abertura dos mercados; e que a lógica e fundamento do comércio a nenhuma nação exclui, pois é calcada tanto nas vantagens absolutas propiciadas pelos seus atributos como as vantagens comparativas relativas, foram algumas das idéias seminais e transformadoras de Adam Smith e David Ricardo. Para Smith, em particular, assim como para David Hume, o livre comércio tinha o poder adicional de estimular a liberdade política, reduzir o poder absolutista e, neste sentido, promover o Estado de Direito. A liberdade econômica e de comércio era vista como uma alavanca para a liberdade política.

As bases intelectuais do protecionismo pós-mercantilista – calcadas no conceito de indústria nascente – foram lançadas, entre outros, por “homens de Estado”, confrontando as questões práticas de desenvolvimento em economias pós-coloniais ou de industrialização tardia (a exemplo de Alexander Hamilton, nos EUA). Era o reconhecimento que a assimetria de atributos, entre nações em estágios distintos de desenvolvimento, levava a trajetórias divergentes no tempo.

Na visão das novas nações – e daquelas que experimentaram tardiamente a Revolução Industrial – era imperativo corrigir estes desequilíbrios estabelecendo uma base industrial, promovendo as manufaturas, assegurando que insumos críticos (a exemplo de ferro e aço) para a produção de máquinas e equipamentos – inclusive aqueles voltados para a indústria bélica – fossem produzidos domesticamente. Porém, a capacidade dos governos afetarem de forma decisiva (e eficiente) o ritmo e padrão de crescimento variou enormemente, e parecia depender menos do capital ou dos recursos naturais disponíveis, mas de instituições políticas, legais e normativas – o quadro de referência que informava e estabelecia os direitos, garantias e limites para atuação dos agentes econômicos.

Esta tensão entre as duas visões básicas dos caminhos do desenvolvimento – uma liberalizante, outra protecionista/intervencionista – permanecerá no tempo, e não se pode ainda afirmar que a experiência das últimas décadas gerou um consenso, seja no plano acadêmico, seja entre formuladores de políticas de governo.

Primeiro, debate-se ainda, e intensamente, o papel do Estado; este se expandiu, na medida em que suas funções se tornaram mais complexas e abrangentes, e foram muito mais além de remover as barreiras pré-capitalistas de que falava Smith na Riqueza das Nações. O Estado – mesmo que “mínimo” – não apenas assegura a defesa nacional, e a lei e a ordem, mas promove a igualdade de oportunidades e estabelece restrições visando o bem comum (é bem verdade que mesmo Smith abria exceções à centralidade da mão invisível dos interesses privados na promoção do bem comum). Já o Estado ativista foi refreado, seja pelos limites fiscais, seja pelo reconhecimento de que os custos associados às falhas de governo podem dominar os custos decorrentes das falhas de mercado.

Segundo, discute-se menos a respeito do papel do comércio internacional, visto – senão consensualmente, mas pelo menos por muitos – como o “motor do crescimento” de que nos falava Arthur Lewis, mas sua importância relativa frente ao peso das instituições legais e econômicas; e a qualidade das políticas de governo. Assim, no plano acadêmico – e após um longo regresso da chamada economia do desenvolvimento, interrompida temporariamente pelos escritos de Lewis, assim como de Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman, em meados do século XX – os termos do debate acerca dos fatores que impulsionam o crescimento no médio e longo prazo foram atualizados como resumidos a seguir.

Houve em anos recentes uma redescoberta das “instituições” – sintetizadas no conceito de Estado de Direito⁵ – como determinantes primários do desenvolvimento de longo prazo. Tomando emprestado de Douglas North – em *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* – o conceito de que mudanças institucionais são dependentes da sua própria trajetória (*path-dependent*), esta literatura sugere a persistência ou durabilidade das instituições (ainda que transmütadas no tempo) para explicar as atuais diferenças no nível de renda das nações.^{6,7}

Apesar da adesão de muitos a esta hipótese, ela está longe de ser consensual. Uma corrente significativa aponta que a geografia de acesso aos mercados e fontes de suprimento – no sentido de distância física, relativo isolamento e custos de transporte associados – são variáveis possivelmente mais significativas para explicar diferenças de renda entre países. Esta não é uma idéia nova, mas medições

5. Livre tradução da expressão *the rule of law*. Aí se incluem liberdades civis e políticas, um Judiciário independente que funciona como um contrapeso ao poder do governo (Executivo), o direito de propriedade e restrições à expropriação, e o acesso à educação, dentre outros. Para uma resenha breve ver *The Economist*, 15 de Março de 2008.

6. Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, em um trabalho amplamente citado, contrapõem instituições extrativistas estabelecidas pelos poderes coloniais, e suas seqüelas, às instituições associadas aos processos de ocupação e povoamento, e que teriam dado origem e ratificado no tempo um conjunto de normas e estruturas do Estado de Direito. O próprio padrão de colonização, por sua vez e por hipótese, foi fruto dos índices de mortalidade dos colonizadores: onde elevados, criou-se instituições de pior qualidade. Neste caso, o grau de (in)salubridade do meio ambiente acabou por determinar a natureza das instituições na colônia e, pela sua persistência, explicam as diferenças de renda observadas. Ver **The Colonial Origins of Comparative Development**. *American Economic Review*, vol. 91, n.5, pp. 1369-1401, Dezembro de 2001.

7. Um conhecido trabalho de William Easterly e Ross Levine pode ser considerado uma variante da hipótese institucional. Os autores argumentam que o impacto dos fatores físicos como localização, recursos disponíveis (*endowments*) e a própria geografia do país – enquanto determinantes do tipo de produção agrícola possível, e da maior ou menor propensão ambiental à doença, - sobre o desenvolvimento econômico, não se dá diretamente a partir dos fatores de produção ou tecnologias, mas por meio de instituições congruentes com o tipo de atividade econômica possível nestas regiões. **Tropics, Germs and Crops: how endowments influence economic development**. *Journal of Monetary Economics* 50 (2003) 3-39. Uma outra variante argumenta que o grau de fragmentação étnica e lingüística (mas não religiosa) é importante determinante do sucesso econômico dos países, operando por meio da qualidade de suas instituições e políticas de governo, inclusive a oferta de bens públicos. Ver ALESINA, Alberto; DEVLEENSCHAWER, Arnaud; EASTERLY, William, KURLAT, Sergio; WACZIARG, Romain. **Fractionalization**. *Journal of Economic Growth*, 8, 155-194, 2003. Assim, por exemplo, se a Coréia do Sul tivesse o mesmo grau de fragmentação étnica que a Uganda, o diferencial de nível de renda entre os dois países seria reduzido em 50%.

mais precisas vêm reforçando o determinismo geográfico do desenvolvimento, e este por sua vez se remete – mais uma vez – à importância do comércio.⁸

A discussão de causalidade está associada ainda aos horizontes ou escalas de tempo relevantes. Sem querer necessariamente resolver a questão de precedência, muitos autores vêm enfatizando que países que têm melhores instituições e são mais abertos ao comércio tendem a crescer de forma mais acelerada. Um resultado bastante sugestivo é que no longo prazo, comércio e instituições têm um papel conjunto, de mútuo reforço e difícil de ser identificado isoladamente (sendo que ambos remetem a padrões geográficos e históricos comuns); porém, em prazos menores, o papel do comércio se torna determinante e explica, em particular, a rápida expansão dos países asiáticos após 1980.⁹

Ao se argumentar que as instituições estão referidas à cultura cívica e política, e ainda o determinismo geográfico da ação transformadora do comércio, se coloca de imediato um conjunto de questões fundamentais para o desenvolvimento: o que fazer para acelerar o crescimento no médio e longo prazo, se as variáveis discricionárias – sob o comando do Estado – têm um papel coadjuvante? Como expandir a inserção no comércio internacional de países com frágeis pré-condições, seja pelo isolamento geográfico ou recursos limitados? Como “fortalecer” exogenamente as instituições, dado que estas mudam lenta e incrementalmente? Em síntese, qual o papel das políticas públicas no processo de criar as condições de uma expansão econômica sustentada?

A literatura é, de fato, cética quanto à possibilidade de se identificar um conjunto de ações e políticas de Estado que tenham capacidade transformadora universal. *i)* a experiência das últimas décadas sugere que se respeite a especificidade de cada caso, de cada país, de cada economia; não há um receituário universal de políticas a ser seguido, ainda que muitas façam aparente sentido; *ii)* a imposição de mudanças exógenas às instituições há muito arraigadas não apenas pode ser ineficaz, como contraproducente; e *iii)* a forma de inserção no comércio internacional não é única nem imutável no tempo: uma estratégia de substituição das importações pode ser fundamental num primeiro momento, desde que seguido por uma eventual maior inserção na economia mundial, ou simplesmente algo irrealizável pela ausência de condições mínimas para um desenvolvimento “voltado para dentro”.¹⁰

8. Ver, por exemplo, REDDING, Stephen; VENABLES, Anthony. **Economic Geography and International Inequality**. *Journal of International Economics* 62 (2004) 53-82. Ver também FRANKEL, Jeffrey; ROMER David. **Does Trade Cause Growth?** *American Economic Review*, 89 (3), June 1999, 379-99, que estimam o efeito sobre o crescimento do tamanho do mercado, e os decorrentes incentivos para investir e inovar, com base nos chamados “modelos de gravidade”.

9. Ver, por exemplo, DOLLAR, David; KRAAY, Art. **Institutions, Trade and Growth**. *Journal of Monetary Economics*. 50 (2003), pp. 133-162.

10. O expoente da posição cético-constructiva a respeito das reformas de política econômica é Dani Rodrik. Para sua melhor síntese ver **Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform**, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (Dezembro 2006), pp. 973-987.

Como pensar o desenvolvimento, no caso do Brasil, à luz de sua experiência bastante matizada e da literatura que nega consensos amplos, é cética de “receitas de bolo” e sugere reformas cuidadosas e gradativas? Não é propósito deste trabalho apresentar sugestões razoavelmente detalhadas acerca de uma estratégia de desenvolvimento para o país, em suas múltiplas dimensões. Aqui irá se centrar – e de forma sucinta – em apenas um aspecto que se considera primordial: a reforma do Estado.

Se crescimento sustentável com igualdade de oportunidades a todos os brasileiros é o *desideratum* maior para ser atingido, então se requer, primeiro, uma transformação funcional do Estado no sentido de reduzir seu escopo e melhorar substancialmente sua capacidade de formular e implementar políticas e, principalmente, prover serviços fundamentais: segurança, justiça, educação, saúde, proteção ao meio ambiente e infra-estrutura.

A premissa é que falhas maciças do Estado estão de fato no cerne da questão do desenvolvimento e impedem a implementação de qualquer estratégia, por melhor articulada; daí, que a agenda de reforma do Estado é sobrecarregada. Porém, é ilusório imaginar uma reforma transformadora do Estado – tendo por objetivo maior segurança jurídica, estabilidade regulatória, impessoalidade das regras, transparência nas decisões e uma melhora dramática na qualidade dos seus serviços – sem em simultâneo, repensar e ter uma estratégia de mudança para determinados comportamentos, hoje disseminados na sociedade: a banalização da transgressão e o descuido com a coisa pública, num contexto de impunidade; a apropriação indevida de bens coletivos ou comuns, inclusive pela fragilidade dos direitos de propriedade, e que vem levando secularmente à destruição dos principais biomas; a corrupção como meio “normal” para muitos de se relacionar com os agentes do Estado; o mandonismo e falta de cultura cívica.

Obviamente, não é trivial reformar as instituições e, menos ainda, mudar conceitos arraigados, maneiras de pensar e agir, que continuam tendo efeito de arrasto considerável sobre o desenvolvimento do país. Estas instituições, assim como as normas de moralidade pública prevalentes na sociedade, foram afinal herdadas. Se algumas dessas instituições formalmente desapareceram, seu peso e a inércia associada estão presentes.

Então, o que fazer? Crê-se que no cerne de uma estratégia transformadora deverá se situar a reforma do Judiciário, pois são os incentivos perversos e a impunidade que geram os comportamentos mais predatórios e menos aceitáveis. Vive-se o Estado de Direito, com um corpo de leis codificadas e implementadas por um sistema de justiça bastante sofisticado e complexo. Porém, com algumas particularidades que produzem resultados anômalos. Há uma percepção de que o Judiciário não gera resultados equitativos ou eficientes, seja pelos tempos tardios, seja pelo próprio conteúdo das decisões ou, ainda, pelo corporativismo que dificulta a fiscalização dos atos da Justiça pela sociedade civil. É essencial que a Justiça do país venha a gerar incentivos positivos e sanções, ambos voltados

ao respeito à coisa pública e comportamentos consistentes com o bem comum. As mudanças decorrentes da reforma virão ao longo dos anos.

Em paralelo à reforma do Judiciário, deve-se focalizar o Executivo, suas autarquias e agências. É fundamental reforçar a capacidade de formulação e execução do governo. Dado, contudo, as restrições fiscais e limitações de recursos é necessário estabelecer uma estratégia de redução do seu escopo de atuação, pela definição de mecanismos que levem à maior participação privada e da sociedade civil na oferta de serviços. Em algumas áreas – tipicamente infra-estrutura – deve-se mirar um maior envolvimento do setor privado, o que demanda não apenas maior capacidade de planejamento e formulação estratégica, como uma melhoria do ambiente regulatório. Em outras – a exemplo de educação – os desafios da qualidade de ensino no 1º e 2º grau requer não apenas melhorias substanciais de gestão do sistema e despolitização radical do setor nos planos municipais e estaduais, como um envolvimento da família (pais) e da sociedade numa escala não experimentada até o momento. Em todas as áreas, a reforma do Estado supõe ações transformadoras tanto na gestão quanto no desenho de mecanismos que garantam a eficácia participativa de atores não estatais.

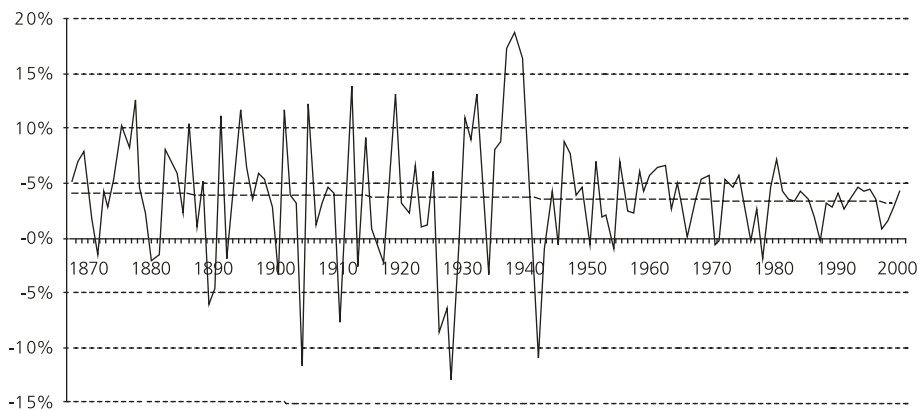
Nos últimos anos, o país avançou neste sentido, com a Lei das Concessões, os marcos regulatórios e a organização das agências, que têm sido fundamentais para atrair o investimento privado em infra-estrutura. Ainda que haja uma importante agenda de reformas para o setor, já existe um marco básico capaz de estabelecer as bases para o Estado simultaneamente reduzir seu escopo de atuação e aumentar sua eficácia. Nos demais setores, contudo, resta o desafio estratégico de mobilizar recursos da sociedade e articulá-los com os recursos do Estado, de forma que, garantindo maior eficiência à gestão, o governo seja capaz de responder às demandas de uma sociedade em rápida mudança e uma economia no caminho do desenvolvimento.

A centralidade do Estado no desenvolvimento econômico é uma das poucas “certezas históricas”. A questão é: que Estado? Não há uma resposta simples a essa questão, inclusive pelo fato que os requisitos de políticas, institucionalidades e normas de comportamento cívico não são abstratas, mas se referem a contextos históricos específicos. O Brasil apresenta em simultâneo um *déficit* de Estado – vide, por exemplo, a crise de segurança – e um excesso de Estado, ilustrado pela redundância e ineficácia na operação da infra-estrutura do país (basta lembrar a politização e captura das Companhias Docas).

Como discutido acima, a reforma do Estado é uma tarefa de enorme complexidade, não apenas por interferir em instituições herdadas e “direitos adquiridos”, como – e talvez mais importante – por tentar mudar as normas de moralidade geral, as transgressões aceitas, a apropriação indevida da coisa pública incorporada ao cotidiano. Mas, ao mesmo tempo não há como sustentar o processo de desenvolvimento sem atualizar o Estado. O desafio está posto.

ANEXO I

GRÁFICO 1

**EUA: Os Ciclos de *Boom e Bust*
Crescimento do PIB 1870-2004**

Fontes: JOHNSTON, Louis D.; WILLIAMSON, Samuel H. **The Annual Real and Nominal GDP for the United States, 1790 - Present**. Economic History Services, October 2005 <<http://www.eh.net/hmit/gdp/>>.