

ISSN 1415-4765

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 989

**UMA AGENDA PÓS-LIBERAL
DE DESENVOLVIMENTO PARA
O BRASIL**

Armando Castelar Pinheiro

Rio de Janeiro, outubro de 2003

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 989

UMA AGENDA PÓS-LIBERAL DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL*

Armando Castelar Pinheiro**

Rio de Janeiro, outubro de 2003

* O autor agradece os comentários de Edmar Bacha e Regis Bonelli a uma versão anterior deste trabalho, isentando-os, como de praxe, de eventuais erros nele contidos.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA e do Instituto de Economia da UFRJ.
castelar@ipea.gov.br

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 BREVE RETROSPECTO SOBRE A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO:
UMA ENCRUZILHADA CONCEITUAL? 4

3 UMA AGENDA MÍNIMA DE DESENVOLVIMENTO 12

4 OBSERVAÇÕES FINAIS 42

BIBLIOGRAFIA 45

SINOPSE

A frustração com o baixo crescimento alcançado no mundo em desenvolvimento, após uma década de estabilização macroeconômica e reformas estruturais, tem levado a críticas cada vez mais fortes ao modelo representado pelo Consenso de Washington. Três tipos de interpretações foram propostos para explicar esse resultado. Uma argumenta que as reformas não foram implementadas na profundidade esperada. Outra, que as reformas não foram suficientemente amplas. Uma terceira, que o fracasso em acelerar o crescimento resultou de se ter tentado adotar um único conjunto de políticas para todos os países ao mesmo tempo. Este trabalho argumenta que essas três interpretações têm contribuições a oferecer para a discussão sobre uma agenda de desenvolvimento para o Brasil. Assim, na falta de “grandes idéias”, uma agenda de desenvolvimento para o Brasil deveria ser construída utilizando o melhor que essas três linhas de pensamento têm a oferecer. Partindo dessa percepção, este artigo propõe uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazos para o Brasil. Para isso, faz-se um retrospecto curto e seletivo da literatura mais recente sobre desenvolvimento econômico; levantam-se alguns fatos estilizados sobre o crescimento econômico no Brasil na segunda metade do século XX; e, partindo desses fatos, discutem-se quais deveriam ser os focos de uma política de desenvolvimento para o Brasil nos próximos 20 anos.

ABSTRACT

The frustration with the poor outcomes of a decade of price stability and structural reforms has led to strong criticisms against the Washington Consensus policies. Three interpretations have emerged to explain these poor outcomes. One hinges on a lack of depth in the reform process. Another on its lack of breadth. A third blames the attempt to implement a single set of policies to all developing countries, irrespectively of their individual characteristics and stage of development. The paper argues that the three interpretations are useful to understand the challenge of fostering development in Brazil at present. Departing from this perception, the paper discusses a set of policies and institutional reforms with a potential to accelerate development in Brazil. The paper discusses these three views; derives some stylized facts about the Brazilian growth experience since 1950, emphasizing the experience of the last two decades; and builds on these stylized facts to analyze what should be the priorities of a development agenda for Brazil in the next 20 years.

1 INTRODUÇÃO

Ao contrário do que se observa na discussão sobre a política macroeconômica, em que emergiu nos últimos anos um relativo consenso sobre a conveniência de manter-se um tripé formado por câmbio flutuante, metas de inflação de um dígito e disciplina fiscal — inclusive com a generalizada aceitação da Lei de Responsabilidade Fiscal — é grande a falta de convergência na discussão sobre a agenda nacional de desenvolvimento. Assim como ocorreu anteriormente com a política macroeconômica, essa falta de um posicionamento social e político majoritariamente alinhado com um modelo definido e conhecido gera problemas importantes para a economia real e para o próprio desenvolvimento do país, aumentando os riscos e reduzindo a produtividade e os horizontes da atividade econômica em geral e dos investimentos em particular. Para o setor público, em especial, uma agenda de longo prazo é fundamental para orientar e dar consistência intertemporal às suas políticas, atividades e aos seus investimentos.

Stiglitz (2002), por exemplo, observa que o estabelecimento de uma “visão” de para onde vai a economia “foi um dos papéis importantes exercidos pelos governos do Leste Asiático”. Adelman (2000, p. 10-11) vai um passo além e argumenta que o compromisso da liderança política de um país com o desenvolvimento econômico — incluindo “não apenas uma liderança que aceite sacrificar considerações pessoais e de curto prazo em favor do bem-estar comum, mas também a capacidade da burocracia e sua dedicação na busca dos objetivos comuns de longo prazo” — é o fator mais importante para explicar o sucesso de certos países em crescer e desenvolver-se. Também, nesse caso, é possível traçar um paralelo com o que ocorreu com a política macroeconômica, em que o compromisso com a estabilização, reafirmado em crises sucessivas, foi fundamental para sua consolidação. Tanto a “visão” como o compromisso com o desenvolvimento pressupõem a existência de uma agenda.¹

A falta de consenso sobre a agenda de desenvolvimento não é mero acaso. Ela reflete, entre outras coisas, a prioridade dada até aqui à estabilização macroeconômica; a ausência de um consenso entre acadêmicos e *policy makers*, no Brasil e no exterior, sobre que políticas são capazes de levar um país ao desenvolvimento; a visão de que as políticas mais favoráveis ao crescimento pouco contribuem para melhorar a distribuição de renda, como aconteceu no período em que o Brasil cresceu mais rapidamente; e o aparente paradoxo de o Brasil ter crescido mais rapidamente no período em que adotou políticas hoje consideradas equivocadas, enquanto em anos recentes a adoção de políticas “corretas” resultou em não mais que um pequeno aumento do crescimento.

Em particular, a frustração com o baixo crescimento alcançado no mundo em desenvolvimento após uma década de estabilização macroeconômica e reformas estruturais tem levado a críticas cada vez mais fortes ao modelo representado pelo Consenso de Washington [Lora e Panizza (2002)], que mal ou bem funcionou como agenda de desenvolvimento do país nos anos 1990. Esse não era claramente o resultado esperado por autoridades, investidores, acadêmicos (com as exceções de

1. Os conceitos de “visão” e “comprometimento político com o desenvolvimento econômico” são úteis mas pouco precisos e passíveis de variadas interpretações, cabendo, portanto, utilizá-los com o devido cuidado.

praxe) e os organismos internacionais. Como observado pelo Banco Mundial [Burki e Perry (1997, p. ix e x)]:

Três anos atrás (1994), o humor prevalecente entre as autoridades na América Latina e no Caribe, investidores internacionais, e outros observadores internacionais era de euforia. As autoridades na maior parte dos países tinham tomado ações decisivas que, se esperava, levariam a elevadas taxas de crescimento. Estas ações incluíam ajuste fiscal, abertura comercial, desregulamentação financeira, uma atitude receptiva em relação ao investimento estrangeiro, e a privatização de um número substancial de empresas públicas. A estabilização macroeconômica e as reformas estruturais contribuíram para taxas de crescimento que foram de fato mais elevadas no início dos anos 1990 do que tinham sido na “década perdida” dos anos 1980. Projeções de taxas de crescimento acima de 6% ao ano para a segunda metade dos anos 1990 eram lugar-comum.

Sabe-se hoje que mesmo as projeções mais “sóbrias” feitas após a crise asiática, que previam taxas médias de crescimento para os países latino-americanos de 4% a 5%, se mostraram extremamente otimistas: no período 1997-2002 o crescimento na América Latina e no Caribe foi, em média, de 2,0% a.a.

A situação no Brasil se assemelhou em muito à observada para o resto da região. Após um início de década difícil, com uma queda do PIB entre 1990-1992, a economia cresceu vigorosamente em 1993-1994, e esperava-se que o país entrasse na segunda metade da década em um ciclo de rápido crescimento, graças à estabilização dos preços e às reformas estruturais que reduziram a intervenção do Estado na economia e a abriram ao comércio e aos investimentos internacionais. Mesmo em 1996, superado o efeito da crise mexicana, as projeções apontavam para um ritmo de crescimento relativamente alto na segunda metade da década. Na prática, o Brasil cresceu 1,9% a.a. no período 1997-2002. Além disso, após uma queda significativa da pobreza com o fim da inflação alta em 1994 (e da concomitante expansão dos benefícios previdenciários), pouco avanço foi alcançado na redução dos graves problemas sociais no Brasil, não se obtendo na década qualquer progresso significativo na redução da desigualdade social.

Esse estado de coisas tem levado a três tipos de interpretação. Uma é que o crescimento não se acelerou como esperado porque as reformas não foram, de fato, implementadas na profundidade esperada, e não porque elas teriam fracassado em promover o desenvolvimento. Cita-se em defesa desse argumento o fato de que os países que mais progresso fizeram na adoção das reformas — Chile e México, por exemplo — são os que apresentam melhor desempenho na região, enquanto os que menos reformaram — o Paraguai, por exemplo — estão entre aqueles com pior desempenho. Além disso, é evidente que as reformas não foram concluídas em muitos países, inclusive o Brasil [Lora e Panizza (2002)]. Neste, por exemplo, a economia continua fechada para seu nível de renda, a privatização parou a meio caminho em vários setores e a estabilização ainda não está consolidada.

Uma segunda interpretação bastante comum, batizada de Consenso de Washington Ampliado, é de que a falta de uma aceleração mais significativa do crescimento resultou de as reformas não terem sido suficientemente amplas, sendo necessário completar a primeira rodada de reformas estruturais com uma segunda

geração de reformas, voltada para dotar esses países de boas instituições.² Lora e Panizza (2002), por exemplo, obtêm resultados mostrando que as reformas estruturais da década de 1990 foram mais bem-sucedidas em acelerar o crescimento em países com melhores instituições. Uma extensa literatura, fundamentada em modelos de regressão com dados longitudinais de países, também obtêm que boas instituições são um determinante importante do crescimento [Aron (2000) revê essa literatura]. Burki e Perry (1998) e Banco Mundial (2001) listam, entre as instituições que deveriam ser objeto dessa segunda geração de reformas, o Judiciário, as leis e as organizações que ordenam e regulam o setor financeiro, o sistema de ensino e o setor público. O combate à corrupção e o fortalecimento do estado de direito (*rule of law*) são também freqüentemente elencados entre essas reformas.

Uma terceira interpretação é de que o fracasso em produzir uma aceleração do crescimento resulta de se ter tentado adotar um único conjunto de políticas para todos os países ao mesmo tempo. De acordo com essa visão, não há modelos ótimos a serem adotados universalmente e em todos os momentos, e cada país deveria procurar uma estratégia de desenvolvimento que fosse adequada para suas características, seu grau de desenvolvimento e sua situação presente. Adelman (2000, p. 29), por exemplo, observa que:

Tanto o processo como a política de desenvolvimento são interdependentes, multifacetados, dinâmicos, e altamente não lineares. Desenvolvimento significa, portanto, alterar sistematicamente as metas, os mecanismos, as modalidades, os agentes e as instituições responsáveis por sua promoção. A única constante no desenvolvimento é a mudança sistemática. Isto seria quase injustificável mencionar, não fosse o fato de que a teoria do desenvolvimento é apresentada como se suas proposições fossem universalmente aplicáveis, independentemente da característica particular do desenvolvimento que se quer enfatizar e de a que país essas recomendações são dirigidas. Como conseqüência, raramente as recomendações sobre política de desenvolvimento têm sido ajustadas especificamente às condições iniciais do país, interpretadas estas em sentido amplo. Também, em grande medida como uma conseqüência disso, a teoria e a política de desenvolvimento têm sido incomumente sujeitas a discordâncias.

De acordo com esta terceira interpretação, portanto, não há paradigmas gerais ou grandes modelos a serem seguidos. Partindo de um conjunto de “leis universais” — isto é, políticas aceitas mais ou menos universalmente como favoráveis ao desenvolvimento, tais como disciplina macroeconômica; respeito aos direitos de propriedade; respeito às leis (*rule of law*); políticas públicas, inclusive regulação, de boa qualidade; incentivos e preços corretos, através de uma economia relativamente aberta e com livre competição etc. — cada país deve construir seu próprio modelo de desenvolvimento, ajustando-o às suas características individuais [Rodrik (2002)].

Qual dessas interpretações é mais relevante para o desenho de uma agenda de desenvolvimento para o Brasil neste início de século? Muito provavelmente, todas as três. Muitas reformas estruturais no Brasil permanecem inconclusas, e medidas precisam ser tomadas ou para concluí-las ou para dotar esses setores e/ou áreas de política de um novo modelo. As reformas já adotadas, por outro lado, tornam urgente

2. Ver, por exemplo, Naím (1994), Burki e Perry (1998) e os trabalhos apresentados na segunda conferência anual da Global Development Network (www.gdnet.org). Uma avaliação favorável, mas menos entusiasta, sobre o potencial de ganhos através de reformas institucionais, é apresentada em FMI (2003, Cap. III).

que se avance no fortalecimento e no aperfeiçoamento das instituições econômicas e não-econômicas. Finalmente, um país como o Brasil — distante dos grandes centros e maior, mais desigual, mais urbanizado e mais industrializado que a maior parte dos outros países em desenvolvimento — necessita pensar individualmente no seu próprio modelo de desenvolvimento.

Partindo dessa percepção — de que as três explicações discutidas anteriormente para a falta de crescimento na década de 1990 têm algo a oferecer —, este artigo tem como objetivo propor linhas de política que se acredita deveriam compor uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazos para o Brasil. A abordagem aqui adotada é a seguinte. A Seção 2 faz um retrospecto curto e seletivo da literatura mais recente sobre desenvolvimento econômico. A Seção 3 levanta alguns fatos estilizados sobre o crescimento econômico no Brasil, na segunda metade do século XX, e parte desses fatos para discutir quais deveriam ser os focos de uma política de desenvolvimento para o Brasil nos próximos 20 anos. Nos dois casos, o objetivo não é ser exaustivo, mas procurar um núcleo de interpretações e idéias que possam dar sustentação à agenda. A Seção 4 resume as principais conclusões.

2 BREVE RETROSPECTO SOBRE A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO: UMA ENCRUZILHADA CONCEITUAL?

O desenvolvimento econômico, como visto em meados do século XX por autores como Simon Kuznetz (1966), Chenery e Syrquin (1975), seria caracterizado pela conjugação de crescimento rápido e auto-sustentado,³ transformação da estrutura econômica e avanço tecnológico, sendo os dois últimos observados usualmente sob a forma do aprofundamento e da sofisticação do processo de industrialização.

Como nos setores industriais, à época mais tecnologicamente sofisticados, prevaleciam processos produtivos caracterizados por indivisibilidades e escalas de produção elevadas, para o tamanho do mercado doméstico, e tendo em vista a existência de falhas de coordenação, de mercados de capital pequenos e pouco sofisticados, e de outras falhas de mercado, que desestimulavam o investimento e levavam a uma alocação subótima de recursos, a visão desses e de outros autores contemporâneos era de que o desenvolvimento só ocorreria com a intervenção do Estado na economia, seja através do planejamento econômico, seja de forma a distorcer incentivos, em particular o sistema de preços, para “desequilibrar” a economia e tornar mais lucrativo o investimento nos setores industriais mais modernos. Vale dizer, os países subdesenvolvidos eram vistos como presos em um equilíbrio de baixo nível, uma espécie de armadilha do subdesenvolvimento, da qual não seriam capazes de sair através apenas do livre funcionamento das forças de mercado. Era necessário criar desequilíbrios para tornar atrativos certos tipos de investimento que não atraíam o setor privado em uma situação de equilíbrio, ou então realizar diretamente esses investimentos através de empresas públicas.

Na América Latina, a tese em favor da industrialização seria reforçada pelo pessimismo exportador dos estruturalistas, para quem um baixo valor das

3. No sentido de independer de estímulos externos, isto é, da demanda dos países centrais pelas *commodities* de exportação dos países pobres.

elasticidades-renda e preço das exportações de países pobres levaria a uma tendência secular de declínio nos seus termos de troca com os países ricos [Prebisch (1950) e Singer (1950)], que condenaria os países orientados para as exportações a um estado permanente de pobreza. Dada a estrutura produtiva de países ricos (indústria) e pobres (*commodities*), enquanto naqueles o progresso técnico levaria à melhoria no padrão de vida dos trabalhadores, nestes ele transformar-se-ia em queda de preços e transferência de renda ao exterior. A única saída seria a industrialização, que, por falta de competitividade externa desses países, teria de ser feita por meio da substituição de importações.

Ainda que desde os anos 1930 o Brasil viesse se industrializando através da substituição de importações, só a partir do final dos anos 1940 o governo passaria a intencionalmente utilizar essa política como uma estratégia de desenvolvimento [Vianna (1996)]. Nas três décadas seguintes o Brasil se desenvolveria através dessa estratégia, observando um crescimento médio anual do PIB de 7,4%, e uma expansão ainda mais vertiginosa da indústria, cuja participação no PIB e no emprego chegaria em 1980 a 40,9% e 29,1%, respectivamente.⁴ Tendo os Estados Unidos como parâmetro de comparação, observa-se que a razão entre os PIBs *per capita* brasileiro e americano, que caíra de 51,4% em 1820 para 16,5% em 1929, chegou em 1980 a 28,0%, ilustrando o sucesso do país em reduzir o seu diferencial de desenvolvimento em relação aos países centrais nesse meio século.

A teoria econômica do desenvolvimento, que teve seu período de auge nas décadas de 1950 e 1960, entraria depois em declínio, perdendo muito do seu prestígio no *mainstream* acadêmico nos anos 1980. Vários fatores contribuíram para isso, do desencanto com os programas de ajuda internacional, devido ao fracasso dos países em desenvolvimento em desenvolver-se,⁵ à crescente associação das teorias desenvolvimentistas ao pensamento marxista, na teoria e na prática, que seria objeto de forte questionamento a partir da ascensão da direita liberal ao poder na Inglaterra e nos Estados Unidos no início da década de 1980. Do ponto de vista conceitual, essa foi também uma década de grande progresso na formulação do paradigma neoclássico, através de um tratamento mais formal dos problemas econômicos, que conseguiu não apenas facilitar a comunicação acadêmica entre economistas, como também fazer com que seu ferramental analítico fosse adotado no tratamento de problemas de escolha racional em outras disciplinas sociais. De acordo com Krugman (1993), também pela pouca formalização de seus argumentos, a economia do desenvolvimento foi encontrando um espaço e um público cada vez menores na disciplina.⁶ *Em comum, esses movimentos tinham o fato de ir contra o argumento básico*

4. Comparado a 17,0% e 13,6% em 1930 (a preços de 1980), respectivamente [Pinheiro *et alii* (2001)].

5. Adelman (2000) observa que apenas cinco países em desenvolvimento passaram à categoria de desenvolvidos na segunda metade do século XX: Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Israel.

6. Este argumento é colocado por Krugman (1993, p. 15) da seguinte forma: "During the 1940s and 1950s a distinctive set of ideas emerged in development economics that stressed the importance of increasing returns and pecuniary external economies arising from the effects of market size. Unfortunately, the economists who proposed these ideas were at first unable, and later unwilling, to codify them in clear, internally consistent models. At the same time the expected standard of rigor in economic thinking was steadily rising. The result was that development economics as a distinctive field was crossed out of the mainstream of economics. Indeed, the ideas of 'high development economics' came not so much wrong as incomprehensible." Ver também as críticas de Joseph Stiglitz a essa interpretação no mesmo volume.

da “alta teoria do desenvolvimento”, de que a economia funcionava de forma diferente nos países em desenvolvimento, e que por isso estes necessitavam de teorias e políticas diferentes das que faziam sentido nos países ricos.

Na América Latina, a década de 1980 começou com a crise da dívida externa e desaguou em um processo de superinflação no bojo do qual a qualidade da política econômica sofreu grande deterioração. No Brasil, os desajustes externo e interno, que vinham crescendo desde os anos 1970, atingiram patamares inusitados, com o governo reagindo através de uma intervenção maior na economia, com um fechamento ainda maior às importações, aumento nos controles de preço etc. O insucesso no controle da inflação, e o recurso às “surpresas” de política monetária, ora para acelerar a inflação e aumentar a coleta do imposto inflacionário, ora para tentar controlá-la através de congelamentos, confiscos e outros artifícios, não apenas gerou ineficiências alocativas como destruiu a credibilidade do governo.

Em certa medida, porém, a década perdida foi também o resultado do acúmulo de problemas gerados pelos “desequilíbrios estruturantes” da estratégia de desenvolvimento adotada na região desde meados do século, em que distorções que se pretendiam temporárias e localizadas tornaram-se permanentes e cumulativas. Amadureceu nessa época a percepção de que “falhas de governo” poderiam ser tão ou mais prejudiciais para o desenvolvimento econômico do que as “falhas de mercado”, seja pela má alocação de recursos resultante da distorção de preços relativos, seja pelo consumo de recursos escassos em atividades de *rent seeking* [Krueger (1974)]. A prioridade, então, passou a ser corrigir os preços relativos domésticos, alinhando-os aos preços internacionais, e reduzir a intervenção do Estado na economia, deixando para o mercado a decisão de onde investir e como produzir. Ao Estado caberia corrigir os desequilíbrios macroeconômicos acumulados nas décadas anteriores, equilibrando as contas públicas e reduzindo a inflação. No mais, deveria concentrar sua atenção em “prover” o setor privado de trabalhadores com a educação e a saúde necessárias às suas atividades produtivas.⁷

Foi com esse pano de fundo que chegou ao Brasil o chamado Consenso de Washington, que propunha para os países em desenvolvimento, em especial na América Latina, um conjunto de reformas consistindo em disciplina fiscal, aumento dos gastos públicos em educação e saúde, reforma tributária, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, política comercial liberal, abertura ao investimento direto externo, privatização, desregulamentação, e respeito aos direitos de propriedade. Na década de 1990, o Consenso serviu de base para uma agenda de desenvolvimento, em certo sentido implícita, tendo-se promovido nesse

7. Permeando esse diagnóstico havia a percepção de que os fundamentos econômicos eram essencialmente os mesmos em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse sentido, a leitura então prevalecente do “milagre asiático” reforçava o argumento de que eram as más políticas e os baixos estoques de capital físico e humano, e não a falta de flexibilidade apontada pelos estruturalistas, a verdadeira razão por que os países subdesenvolvidos permaneciam como tal.

período amplas reformas estruturais, não apenas no Brasil como também em outros países latino-americanos.⁸

Os resultados desse processo de reformas orientadas para o mercado foram positivos, na média, mas ficaram aquém do que se esperava [Banco Mundial (1996), Collier, Dollar e Stern (2000) e Lindauer e Pritchett (2002)]. Além disso, em muitos casos o processo de enxugamento do Estado tornou ainda mais difícil o estabelecimento de redes de segurança social apropriadas, tornando ainda mais agudas as carências sociais de países já marcados por elevada desigualdade.

A frustração com os resultados da implantação das reformas é documentada por Lora e Panizza (2002). Até meados da década de 90 acreditava-se que, apesar de parciais, as reformas até então adotadas teriam aumentado a taxa de crescimento do PIB latino-americano em cerca de 2 pontos percentuais. Como observam os autores, porém, estudos mais recentes revisaram para baixo as estimativas desse impacto e concluíram que uma parte significativa desse aumento era transitória, refletindo ganhos *once and for all* obtidos com a implantação das reformas:

Ao contrário do que nós estimamos no estudo de 1997, nós agora obtivemos que as reformas tiveram um efeito apenas temporário sobre o crescimento. Nossas estimativas mostram que no período mais acelerado de reformas, 1991-93, as reformas aceleraram o crescimento anual em 1,3 ponto percentual. Contudo, quando o processo de reformas começou a desacelerar, o efeito sobre o crescimento caiu substancialmente, e no período de 1997 a 1999 ele respondeu por apenas 0,6 ponto percentual de crescimento adicional. Os resultados também confirmam a importância da estabilidade macroeconômica.

Um resultado importante do estudo de Lora e Panizza (2002), ao qual se volta na próxima seção, é que o impacto das reformas sobre o crescimento se deu inteiramente através de um ritmo mais acelerado de crescimento da produtividade total dos fatores (PTF). Em particular, os autores concluíram que as reformas não tiveram nenhum efeito significativo sobre a acumulação de capital físico. Além disso, eles obtiveram que o efeito das reformas sobre o crescimento do PIB e da produtividade foi maior nos países com melhores instituições, em especial naqueles onde estado de direito (*rule of law*) era mais presente.

Assim, mesmo com a adoção de políticas e preços corretos, os mercados dos países em desenvolvimento não se mostravam, após uma década de reformas, capazes de reproduzir o desempenho histórico dos países hoje industrializados. A busca de uma explicação para o subdesenvolvimento e de políticas orientadas para a sua superação não havia, portanto, chegado ao fim. Porém, ainda que o debate sobre o papel do Estado na economia tenha permanecido intenso [ver, por exemplo, Rodrik (1997) e Adelman (2000)], a experiência da década de 1990 não levou a uma volta ao

8. O termo "Consenso de Washington" foi cunhado por Williamson (1990), e como às vezes ocorre, suas teses passaram a ser mais fortemente defendidas por outros analistas do que pelo próprio autor da expressão [Williamson (*undated*)]. É interessante, observa Williamson (1990), como sucumbem no receituário de Washington as idéias da "alta teoria do desenvolvimento": "A striking fact about the list of policies on which Washington does have a collective view is that they all stem from classical mainstream economic theory, at least if one is allowed to count Keynes as a classic by now. None of the ideas spawned by the development literature, such as the big push, balanced or unbalanced growth, surplus labor, or even the two-gap model, plays any essential role in motivating the Washington consensus. This raises the question as to whether Washington is correct in its implicit dismissal of the development literature as a diversion from the harsh realities of the dismal science."

passado, mas à busca de novas interpretações para o problema do subdesenvolvimento.

Uma dessas novas interpretações, às vezes chamada de Consenso de Washington Ampliado, converge para uma visão de que Estado e mercado precisam ser vistos não como alternativas, mas como complementos, em que cabe àquele estabelecer uma infra-estrutura institucional que permita a este existir e funcionar adequadamente, infra-estrutura institucional presente nos países industrializados mas ausente ou precária nas economias em transição ou em desenvolvimento.

Surge assim, outra vez, a percepção de que a economia é diferente em países ricos e pobres, e que há, portanto, necessidade de uma teoria econômica do desenvolvimento. Mas, ao contrário do paradigma anterior, que concentrava a sua atenção nas falhas de mercado e na terapêutica na substituição do mercado pelo Estado, esta nova agenda do desenvolvimento enfatiza os problemas criados pelas falhas institucionais e advoga uma atuação estatal voltada para corrigir essas falhas e assim permitir que o mercado opere adequadamente [ver, por exemplo, Stiglitz (1998)].⁹ De acordo com o que se poderia chamar de a “economia neo-institucionalista do desenvolvimento”, é a diferença na qualidade e na eficiência das instituições que explica por que uns países se desenvolvem e outros não [Olson (1996)].¹⁰ E por que as reformas estruturais do Consenso de Washington foram mais bem-sucedidas em alguns países do que em outros.

Em termos de política econômica, esse diagnóstico levou à conclusão de que para garantir e acelerar o desenvolvimento econômico na América Latina é necessária uma segunda rodada de reformas. Ao contrário da primeira rodada, mais voltada para corrigir preços relativos, introduzir competição e disciplina fiscal, essa segunda rodada seria orientada para modernizar as instituições que moldam o ambiente em que se desenrola a atividade econômica, criando ou desenvolvendo o que Oliver Williamson (1985) chamou de as “instituições econômicas do capitalismo”.¹¹ Trata-se de um

9. A “contra-contra-revolução” desenvolvimentista não se dá, portanto, como proposto por Krugman (1993), utilizando o ferramental analítico das novas teorias do crescimento, do comércio internacional e da organização industrial para apresentar com roupa nova os antigos argumentos desenvolvimentistas, mas definindo a nova agenda de políticas de desenvolvimento em torno da nova economia institucionalista. Ver Williamson (*undated*) para uma resenha do progresso da nova economia institucional nesses anos e Banco Mundial (1997 e 2001) e Adelman (2000) para uma discussão do seu relacionamento com a economia do desenvolvimento.

10. Para algumas considerações sobre os limites dessa abordagem, particularmente nos seus aspectos normativos, ver North (2000).

11. O termo instituições é utilizado, em geral, com uma conotação bastante ampla, servindo para designar de poderes, agências e órgãos públicos, a leis, valores, costumes, partidos políticos, entidades e associações privadas, religiosas etc. Nesse sentido, é interessante diferenciar entre instituições formais e informais, destacando-se entre aquelas as leis que regulam a economia e a política, e os órgãos que as aplicam, e dentre estas os costumes, as normas sociais e as regras de comportamento que determinam o grau de confiança, cooperação e densidade de relacionamento interpessoal de uma sociedade, ou o que às vezes se refere por capital social. Não obstante a importância do capital social de um país em promover seu desenvolvimento [Putman (1993), Fukuyama (1995)], é impossível mudar instituições informais a não ser em horizontes muito longos [Williamson (*undated*)], longos demais para motivar uma discussão de caráter normativo a esse respeito, para não mencionar a sua implementação pelos políticos. Em comparação, as instituições formais são passíveis de reforma em prazos mais curtos. Além disso, em economias relativamente complexas — em termos de sofisticação tecnológica e grau de especialização, escala e dispersão geográfica da produção — as instituições formais desempenham funções que só poderiam ser cobertas por instituições informais de forma muito precária. Portanto, quando se propugna a necessidade de uma segunda geração de reformas, é naquelas que a nova agenda desenvolvimentista tem seu foco.

conjunto de reformas mais complexas, técnica e politicamente, que envolvem maior número de atores, e cuja implementação tem necessariamente de ser feita em prazo relativamente longo.¹²

Colocada de forma bastante abrangente, a visão do Consenso de Washington Ampliado sobre a política de desenvolvimento pode ser resumida em três proposições:

a) Economias estáveis e com preços corretos são estímulos importantes ao crescimento e devem ser objetivos prioritários da política econômica. Sem eles aumenta o risco e diminui a produtividade da atividade econômica e dos investimentos. Assim, as políticas do Consenso de Washington devem ser perseguidas.

b) Risco e preços relativos também são afetados pelo aparato institucional de um país, de forma que mesmo em uma economia estável e relativamente aberta o patamar de investimento e produtividade pode ficar abaixo do potencial, reduzindo o crescimento. O receituário do Consenso não é suficiente para promover o crescimento e as reformas institucionais também são necessárias.

c) A intervenção do Estado na economia, realizando diretamente, obrigando ou dando incentivos fiscais — diretos ou indiretos, através de incentivos “creditícios” — para a realização de determinados investimentos e/ou atividades é um arranjo institucional que, em geral, produz resultados inferiores aos que poderiam ser obtidos com a correção das falhas institucionais que aumentam o risco e os custos de transação, “distorcendo” preços relativos, de uma economia.¹³

Mesmo essa versão ampliada do Consenso de Washington tem sido alvo, porém, de críticas, notadamente de autores que argumentam que os aspectos idiossincráticos de uma estratégia de desenvolvimento são muito mais importantes do que regras ou políticas universais, isto é, que possam ser recomendadas para qualquer país, em qualquer estágio do seu desenvolvimento e em qualquer época. Parte dessa literatura foca nas críticas ao Consenso, argumentando que países como China e Índia foram capazes de crescer apesar ou mesmo por conta de terem desconsiderado as recomendações do Consenso [ver, por exemplo, Stiglitz (2002) e Lindauer e Pritchett (2002)]. Rodrik (2002), por outro lado, apesar de somar-se aos críticos do Consenso, argumenta que há um conjunto de princípios universais que devem ser respeitados em qualquer estratégia de desenvolvimento, mas questiona fortemente a idéia de que os arranjos institucionais em que essas políticas devem ser adotadas sejam necessariamente aqueles existentes nos países desenvolvidos — por exemplo, disciplina monetária é fundamental, mas não é necessário que ela seja imposta por um Banco Central independente.

Adelman (2000) parte de críticas semelhantes às de Rodrik (2002), Stiglitz (2002) e Lindauer e Pritchett (2002), argumentando que uma estratégia de

12. Uma lista dessas reformas é proposta por Naím (1994), que também oferece uma detalhada caracterização das diferenças entre as reformas do primeiro e segundo estágios. Uma distinção interessante feita por FMI (2003) é entre instituições voltadas para ajudar o mercado a funcionar e instituições voltadas para garantir maior qualidade e credibilidade das políticas públicas.

13. Além disso, em um quadro de aguda restrição fiscal, a ênfase em políticas que dependam de recursos públicos, que de fato não estão disponíveis, pode levar à paralisação das políticas públicas na área de crescimento.

desenvolvimento tem de ser multifacetada, que o que é bom em uma fase do processo de desenvolvimento pode ser ruim na fase seguinte, que há certas irreversibilidades que tornam o processo dependente das escolhas feitas no passado; e que, portanto, as recomendações dadas a um determinado país em um certo momento devem ser ancoradas em um apropriado entendimento da sua situação nesse momento, assim como de sua história. Portanto, argumenta Adelman, apesar de existirem certas regularidades e seqüências preferíveis, recomendações de políticas e institucionais universais são provavelmente incorretas. Adelman (2000) oferece um roteiro de proposições sobre como estruturar uma agenda de desenvolvimento, extraídas da sua leitura da experiência internacional de desenvolvimento na segunda metade do século passado. Algumas dessas proposições são relevantes para a discussão de uma agenda de desenvolvimento para o Brasil atual.

Adelman (2000) lista como principais determinantes do desenvolvimento um conjunto de aspectos intangíveis, sendo o mais importante deles o compromisso governamental com o processo de desenvolvimento, e em particular uma estratégia específica, que é visto pela autora como o determinante mais importante do desenvolvimento.¹⁴ Essa idéia aparece na discussão de diferentes políticas na próxima seção, quando se argumenta que o forte compromisso com linhas de atuação claras, consistentes e aceitas por investidores e outros agentes econômicos é fundamental para que elas atinjam os resultados esperados. Na experiência asiática esse compromisso era obtido após interações com o setor privado, de forma semelhante ao que se observa no Chile, mas feitas de forma a não comprometer a autonomia do governo na sua implantação. Seria interessante avaliar até que ponto esses tipos de compromisso e interação estiveram presentes nos governos de Vargas, Juscelino e do regime militar, e até que ponto foram elementos importantes para promover o rápido crescimento observado no período. A experiência brasileira de estabilização macroeconômica desde 1994 também corrobora o princípio de que compromisso da liderança política com uma política é essencial para o seu sucesso.

De acordo com Adelman (2000), vem em segundo lugar, entre os principais determinantes do desenvolvimento, o capital social do país, que inclui não apenas a oferta de recursos humanos, mas também o grau de coesão social e a disposição a agir em benefício de todos, assim como o grau de confiança mútua, normas sociais favoráveis à cooperação e uma rede densa de relações interpessoais [ver, também, Putman (1993)]. Essas são características que facilitam a adoção de reformas e sua sustentação, na medida em que reduzem a disputa e as incertezas sobre a distribuição de seus custos e benefícios. O capital social, de acordo com a autora, pode ser aumentado (ou depreciado), e o apoio às reformas pode ser ampliado através da criação de alianças entre “burocratas do bem”, reformistas dentro do aparelho do

14. Como já observado, conceitos como “visão” e “compromisso com o desenvolvimento” são pouco precisos e, portanto, sua utilidade enquanto instrumentos de análise e discussão é limitada. Nesse sentido, a idéia de “comprometimento com uma estratégia definida de desenvolvimento” é mais útil e, provavelmente, reflete melhor o que Adelman (2000) tem em mente. Isso pode ser caracterizado pela seguinte observação da autora: “[O]s mercados não são particularmente bons em prever o futuro quando o desenvolvimento é não-linear e em levar em conta as externalidades, tanto positivas como negativas. Apesar de os governos poderem não ser melhores que o setor privado em prever o futuro, para o bem ou para o mal, seus investimentos, mudanças de políticas e reformas institucionais têm a força de previsões auto-realizadas.”

Estado, a imprensa e grupos da sociedade civil capazes de articular as demandas dessa sociedade.

Outros fatores intangíveis importantes incluem políticas apropriadas, particularmente as políticas comercial, de investimentos e de gestão macroeconômica; instituições e cultura, que de acordo com Adelman (2000) são muito maleáveis e influenciadas pela liderança política e pela mobilização de capital social, assim como por crises domésticas e pressões externas; e a maleabilidade e a resiliência institucional e social, que são fundamentais para permitir que as mudanças que têm de ser operadas de uma fase para outra no processo de desenvolvimento — ou quando mudanças de rumo são necessárias, em função de decisões equivocadas — possam se processar de forma suave.

Os insumos tangíveis (infra-estrutura, capital físico e humano, investimento e finanças) ocupam uma posição intermediária na hierarquização de Adelman (2000) e, de acordo com a autora, tendem a responder aos insumos intangíveis, em particular ao compromisso da liderança política do país com (uma estratégia de) desenvolvimento.

Assim, pode-se resumir essas três interpretações da seguinte forma. O Consenso de Washington original enfatizava a importância da disciplina macroeconômica, dos preços e incentivos corretos, do gasto em educação e saúde, e de direitos de propriedade bem definidos. A versão ampliada do Consenso endossa essas recomendações e adiciona a recomendação de que se adote uma segunda rodada de reformas voltadas para fortalecer as instituições econômicas. A terceira visão endossa, *grosso modo*, essas recomendações, mas afirma que elas não são suficientes ou sequer necessárias para gerar o desenvolvimento, enfatiza a necessidade de estratégias *taylor made* e, possivelmente como ponto principal de discordância, atribui um papel importante para a intervenção do Estado na alocação do investimento privado. Ainda que sempre com ressalvas de que isso deve ser feito com mecanismos que permitam avaliar quão bem-sucedida vem sendo a intervenção do Estado, de forma a permitir mudanças rápidas quando necessário, esse ponto é claramente defendido nas propostas de uma “estratégia de investimentos” [Rodrik (2002, p. 283-286)], de uma “política industrial de bitola larga” [Stiglitz (2002, p. 346-351)], e de ênfase na busca de “vantagens comparativas dinâmicas” [Adelman (2000)]. Já as visões representadas pelo Consenso de Washington, original e ampliado, atribuem esse papel de liderança, em particular a decisão de onde e quando investir, ao mercado, cabendo ao Estado apenas criar as condições para que este opere da melhor forma possível.

Em que pese essa diferença, é razoável afirmar que uma síntese dessas três diferentes visões apontaria para uma agenda de desenvolvimento que contivesse, em linhas gerais:¹⁵

- estabilidade macroeconômica;
- preços e incentivos corretos, o que, em geral, pressupõe uma economia aberta e em que a competição prevaleça;

15. Essa lista extrapola um pouco a discussão anterior, mas é consistente com a discussão completa feita nos trabalhos citados.

- boas instituições, que ajudem a garantir a estabilidade, os mercados a funcionar, a proteger os direitos de propriedade, a garantir a regra da lei (*rule of law*) e a garantir a representatividade e a estabilidade política e social;
- investimentos públicos em educação, saúde e provisão de serviços públicos, com um viés voltado mais aos pobres, de forma a buscar igualdade de oportunidades;
- uma rede de segurança para melhorar as condições de vida das camadas mais pobres da população;
- uma estratégia de desenvolvimento bem definida, adaptada às condições, ao momento e à história do país, e conhecida e reconhecida pelos agentes econômicos;
- compromisso da liderança política com essa estratégia, e seus vários componentes individuais, compromisso esse entendido como a decisão de alocar recursos políticos, humanos, institucionais e financeiros à sua concepção e implementação; e
- uma burocracia adequadamente motivada, preparada e equipada para implementá-la.

Esses são, porém, apenas os princípios gerais e, como diz o ditado, “o diabo mora é nos detalhes”. Passa-se a estes na próxima seção, que lista e discute brevemente um conjunto de políticas consideradas pelo autor prioritárias para o Brasil atual.

3 UMA AGENDA MÍNIMA DE DESENVOLVIMENTO

3.1 DUAS DÉCADAS DE BAIXO CRESCIMENTO NO BRASIL: ALGUNS FATOS ESTILIZADOS

A Tabela 1 decompõe a taxa de crescimento do PIB pelo lado da oferta e permite avaliar o que esteve por trás da sensível piora de desempenho econômico experimentada pelo Brasil a partir da década de 1980. Como se vê, a taxa de crescimento do PIB despencou no período 1981-1993 a 1/5 do observado entre 1964 e 1980, como resultado de: *a*) uma ampliação menos significativa do estoque de capital (leia-se baixos níveis de investimento); *b*) uma queda substancial do ritmo de crescimento anual da PTF, que passa de 1,7% positivo a menos 0,7%, refletindo uma redução da produtividade tanto do trabalho quanto do capital; e *c*) uma expansão mais lenta da força de trabalho, em parte devido a transformações demográficas que continuam a se manifestar.¹⁶ Assim, da queda de 6,2 p.p. na taxa de crescimento, mais da metade (3,2 p.p.) resultou do ritmo mais lento de acumulação de capital, vindo em seguida o retrocesso observado na PTF (redução de 2,4 p.p. na taxa de crescimento do PIB), e por último o menor crescimento do emprego (contribuição de 0,5 p.p. para a redução da taxa de crescimento do PIB).

16. Um quarto elemento usualmente considerado em decomposições deste tipo é o crescimento do capital humano. Medindo o capital humano pela escolaridade média da população, Pinheiro *et alii* (2001) mostram que este deu historicamente uma contribuição muito pequena para o crescimento do PIB brasileiro, em função do baixo crescimento da escolaridade média da população em idade laboral mesmo em anos mais recentes.

TABELA 1

DECOMPOSIÇÃO DO CRESCIMENTO DO PIB NAS CONTRIBUIÇÕES DE CAPITAL, TRABALHO E PRODUTIVIDADE

Período	Crescimento do PIB A=B+C+D	Contribuições para o crescimento do PIB do: ^a		
		Capital (B)	Trabalho (C)	PTF (D)
1931-1950	5,1	2,7	0,9	1,6
1951-1963	6,9	4,3	1,4	1,1
1964-1980	7,8	4,5	1,6	1,7
1981-1993	1,6	1,3	1,1	-0,7
1994-2002	2,7	1,1	0,5	1,1

Fonte: Pinheiro *et alii* (2001), com dados revisados do IBGE para emprego.

^a Utilizando uma decomposição típica de Solow, com retornos constantes de escala e elasticidade do produto em relação a capital e trabalho de 0,5. Assim, as taxas médias anuais de crescimento do estoque de capital e do emprego em cada período são iguais ao dobro do valor das contribuições de cada um dos insumos apresentados na tabela.

A Tabela 1 também sugere que as reformas dos anos 1990 foram bem-sucedidas em acelerar o crescimento do PIB, mas sem viabilizar o retorno a um patamar algo parecido com o observado nas cinco décadas anteriores ou próximo ao que se esperava alcançar até meados da década passada. Observa-se, também, que toda essa aceleração se deu em função de um salto no crescimento da PTF, cuja contribuição para o crescimento do PIB aumentou em 1,8 p.p. (mais, portanto, que a variação de 1,1 p.p. no crescimento médio do PIB). Note-se, em particular, que tanto a produtividade do capital como, especialmente, a do trabalho aumentaram nesse período. As contribuições para o crescimento do PIB vindas do aumento do estoque de capital e do emprego caíram ambas, aquela um pouco e esta mais significativamente. Na comparação do período 1964-1980 com 1994-2002, observa-se que 2/3 da queda no crescimento do PIB se explicam pelo ritmo mais lento de expansão do estoque de capital. De fato, é possível mostrar que foi *a incapacidade de promover o retorno da acumulação de capital aos níveis pré-crise da dívida externa que explica não ter o crescimento do PIB per capita retornado aos patamares de até 1980*.¹⁷

Isso sugere que o problema da falta de crescimento no Brasil é, em certo sentido, simples de entender: falta ao país investir o suficiente para aumentar a sua capacidade produtiva no ritmo necessário para viabilizar uma expansão acelerada do PIB. Este também é um problema cuja superação pode ser monitorada de perto, acompanhando os níveis de investimento. Mas, especificamente, pode-se concluir que para que o Brasil volte a crescer nos próximos 20 anos a taxas médias próximas às alcançadas no período 1930-1980 é necessário aumentar a taxa de investimento agregada, ao mesmo tempo em que se busca pelo menos manter a taxa de crescimento da produtividade do capital.

Alguns números ajudam a dar idéia da importância de aumentar o estoque de capital físico, de forma a viabilizar uma aceleração do crescimento do PIB, e do desafio que isso representa para o país. De acordo com as projeções demográficas, o crescimento médio da força de trabalho nos próximos 20 anos deve ser de 1,8% a.a.,

17. Mesmo o baixo crescimento do emprego entre 1994 e 2002 pode, provavelmente, ser atribuído ao ritmo lento de acumulação, em função de uma possibilidade limitada de substituição de fatores, especialmente após a abertura comercial.

contra um crescimento médio anual da população de 1,1%. Admita-se que nesse período a taxa de desemprego não se altere e que o país seja capaz de crescer a PTF em média 1,5% a.a. — ou seja, pouco acima da média observada entre 1951 e 1980, e 0,4 p.p. a mais do que a média do período 1994-2002 (Tabela 1). Para que o PIB *per capita* cresça a uma média anual de 3,9%, como em 1930-1980, o PIB precisaria crescer a uma média de 5,0% a.a., e o estoque de capital teria de crescer 5,2% a.a., o que significa que a taxa de formação bruta de capital fixo (FBCF) média no período 2003-2022 teria de ser de 18,5% do PIB, atingindo 23,4% do PIB em 2022, a preços constantes de 1980.

Quando comparada à taxa de FBCF média do período 1951-1980 (a preços de 1980), de 20,6% do PIB, essa parece uma meta não apenas factível como até modesta. Mas a verdade é que atingi-la deverá exigir um esforço considerável. Na média do período 1994-2002, a taxa de FBCF a preços de 1980 foi de 15,1% do PIB, e em 2002 ficou em apenas 13,9% do PIB. Além disso, de 1994 até 2002, a poupança externa foi, na média, de 3,4% do PIB, tendo caído para 1,7% em 2002. Tomando como meta paralela à aceleração do crescimento a manutenção de um déficit em conta corrente de cerca de 2% do PIB, e levando em conta que o custo relativo da FBCF no período 1994-2002 superava em 29,6% o patamar de 1980 (em 2002 estava 41,4% acima), para atingir uma taxa de FBCF de 18,5% do PIB (preços de 1980) seria necessário aumentar a poupança nacional em 5,8% do PIB, em relação à média de 1994 até 2002. Como na média do período 1994-2002 a poupança nacional ficou em 17,7% do PIB, isso significaria elevá-la a 23,5% do PIB, ou seja, 4,7 p.p. a mais do que no período 1964-1980 e 9,1% do PIB a mais do que no período 1951-1963 (Tabela 2).

TABELA 2
INVESTIMENTO E POUPANÇA NO BRASIL, 1931-2002

Período	Taxa de investimento = taxa de poupança (% do PIB)	FBCF (% do PIB)		Custo relativo da FBCF (1980 = 100)	Poupança (% PIB)	
		Preços correntes	Preços de 1980		Externa	Nacional
1931-1950		11,6	11,8	103,4		
1951-1963	16,5	15,4	19,1	81,3	1,1	14,4
1964-1980	21,2	19,8	21,7	91,1	2,4	18,8
1981-1993	22,4	21,2	16,9	126,2	1,3	21,1
1994-2002	21,1	19,6	15,1	129,6	3,4	17,7

Fontes: Pinheiro *et alii* (2001), IBGE e IPEADATA.

Metas mais ambiciosas de crescimento exigiriam esforços ainda mais pesados em termos de poupança. Para que no período 2003-2022 o PIB *per capita* cresça 5,1% a.a., como no período 1964-1980, o estoque de capital teria de crescer 7,6% a.a., e a taxa de investimento teria de ser, em média, de 26,6% do PIB (preços de 1980). Para viabilizar esse crescimento no estoque de capital, e ao mesmo tempo a redução do déficit em conta corrente para 2% do PIB, a poupança nacional teria de aumentar para 34% do PIB, na média dos próximos 20 anos, trazendo a poupança total do país a 36% do PIB. Ainda que haja países que tenham taxas de poupança dessa ordem e até mais altas — na China, por exemplo, a taxa de poupança é de cerca de 40% do PIB —, esse é um valor jamais alcançado no Brasil.

Essas contas não têm o intuito de sugerir que o Brasil não poderá crescer nas próximas duas décadas a taxas elevadas, ainda que ajudem a dar mais realismo a algumas projeções excessivamente otimistas. Ao contrário, seu objetivo é mostrar que se nos próximos 20 anos o Brasil quiser repetir o excelente desempenho de 1930 até 1980, ou mesmo o crescimento recorde de 1964 até 1980, será necessário combinar *a)* uma queda expressiva do custo do investimento com *b)* um aumento da poupança nacional e *c)* políticas que sustentem um significativo crescimento da PTF, como já admitido.

Por exemplo, se for capaz de elevar o crescimento da PTF para 2% a.a. e trazer o custo relativo do investimento no período 2001-2020, na média, para os níveis médios de 1964 até 1980, o Brasil poderá elevar seu PIB *per capita* a uma taxa anual de 3,9% (5% de crescimento anual do PIB) e ainda ter um superávit em conta corrente, sem precisar aumentar a poupança nacional. Para um crescimento médio anual do PIB *per capita* de 5,1% e uma redução do déficit em conta corrente a 2% do PIB, a poupança nacional teria de aumentar em 1,2% do PIB.

No restante desta seção discutem-se medidas que podem contribuir para acelerar o crescimento do PIB, através de uma redução do custo do investimento e uma elevação da poupança nacional e do crescimento da produtividade. Não obstante, apesar de o crescimento ser provavelmente o elemento mais importante de uma agenda de desenvolvimento para o Brasil atual, desenvolvimento econômico não é só crescimento [Adelman (2000)]. Desenvolvimento inclui também mudança estrutural nos padrões de produção; avanço tecnológico; modernização social, política e institucional; e melhoria generalizada nas condições de vida. Adotando esse entendimento, o resto da seção também discute iniciativas voltadas para promover outras dimensões do desenvolvimento.

3.2 REDUÇÃO DO CUSTO DO INVESTIMENTO

Na atual conjuntura, acelerar o crescimento passa essencialmente por aumentar o ritmo de acumulação de capital e para atingir esse objetivo é primordial reduzir o custo do investimento. A Tabela 2 e o gráfico a seguir ajudam a entender como o aumento do custo relativo do investimento comprometeu o crescimento do estoque de capital no Brasil.¹⁸ Como se vê:

a) Desde meados dos anos 1960 a taxa de poupança do Brasil mantém-se, na média, notavelmente estável, próxima a 21%-22% do PIB. Esta não é uma taxa particularmente alta, em comparação aos valores alcançados pelos países onde o PIB cresceu mais rapidamente nas últimas décadas, como Coreia do Sul, Taiwan, China e mesmo Chile, e pode e deve ser aumentada. Mas o que a Tabela 2 mostra é que nem o PIB nem o estoque de capital cresceram mais devagar nas duas últimas décadas devido a uma queda da taxa de poupança.

b) Apesar da estabilidade das taxas de poupança e de FBCF, a acumulação de capital ficou mais lenta em função de um aumento significativo do custo relativo do

18. A Tabela 2 mede apenas o custo direto — isto é, de menos investimento real como resultado de uma determinada taxa de poupança —, não captando o efeito negativo de um custo elevado de investimento sobre a própria taxa de poupança (por exemplo, via redução de lucros retidos).

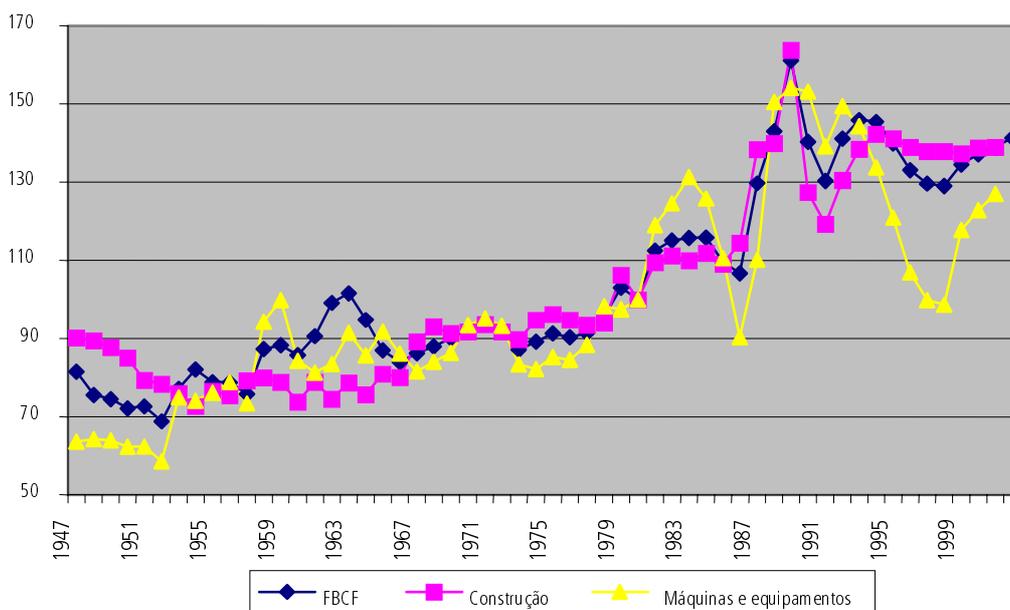
investimento fixo *vis-à-vis* os demais preços da economia. Assim, nas duas últimas décadas o custo relativo da FBCF foi cerca de 28% maior do que em 1980 e 41% mais alto do que no período 1964-1980.

c) Ainda que esse aumento de custo relativo pudesse ser originalmente associado à aceleração da inflação no início dos anos 1980, os resultados para o período pós-Real mostram que a queda da inflação não foi capaz de reverter essa situação.

d) Tanto o investimento em construção como em máquinas e equipamentos tiveram um aumento de custo relativo a partir dos anos 1980. O gráfico mostra ainda que esse encarecimento relativo da FBCF se deu após duas décadas de relativa estabilidade, e ocorreu em três tempos: uma primeira elevação na primeira metade da década de 1980, uma outra escalada depois do Plano Cruzado e uma certa estabilidade, em um patamar mais elevado, durante os anos 1990.

e) A abertura comercial dos anos 1990 e o real apreciado de 1994 até 1998 contribuíram para reduzir o custo relativo do investimento em máquinas e equipamentos, mas a partir da depreciação do real em 1999 este custo relativo voltou a subir.

RELAÇÃO DEFLATOR FBCF/DEFLATOR PIB — 1947-2002
[1980=100]



Mesmo que esse aumento de custo relativo do investimento esteja superestimado — em função de problemas no cômputo do INCC e do IPA, utilizados pelo IBGE no cálculo da FBCF em valores correntes, particularmente no período de alta inflação e congelamentos sucessivos da segunda metade dos anos 1980 —, pelo menos parte desse aumento deve, de fato, ter ocorrido. Em que pese a importância do tema, porém, não há, até onde o autor conheça, estudos que expliquem por que aumentou tão substancialmente o custo do investimento no Brasil. Há, todavia, algumas pistas

que podem servir à construção de políticas orientadas para a redução do custo de investir, sem com isso sacrificar a produtividade e/ou a disciplina fiscal.

Primeiro, cerca de 1/3 do investimento no Brasil é direcionado para a construção habitacional. E este é um setor caracterizado há anos por baixa produtividade e elevados custos, em grande medida devido à baixa escala e aos longos prazos com que se dá a construção de casas e edifícios.¹⁹ Um bom exemplo é a construção e a ampliação de moradias feitas pelo próprio dono do imóvel, com materiais comprados na “loja da esquina” (alto custo de distribuição) e técnicas rudimentares de construção. Além de elevar significativamente o custo do investimento e reduzir a produtividade da economia, esse é um problema com efeitos danosos sobre a distribuição de renda, já que são usualmente os mais pobres que arcam com os maiores custos. É provável que as micro e pequenas empresas, e em menor grau as médias e grandes, também enfrentem o mesmo tipo de problema em relação aos seus investimentos.

Em parte, esse problema é o resultado da escassez, do alto custo e dos prazos curtos do crédito no Brasil, que jogam o custo do investimento para cima. Isso é relativamente claro no caso do setor habitacional, onde a escassez de crédito imobiliário tem levado muitas famílias a viver em favelas. A expansão do mercado de crédito, por sua vez, passa pela queda da taxa básica de juros e do *spread* de risco (ver a seguir).

Segundo, os setores siderúrgico e de cimento, importantes fornecedores de insumos para a construção civil em geral, são muito concentrados. Uma análise dos IPA-OG para minerais não-metálicos mostra, por exemplo, um aumento real de 125% de 1980 a 2002 (usando o deflator do PIB). Esses são setores que se beneficiaram de aumentos relevantes de produtividade, junto com o resto da indústria, na década de 1990, mas em que a falta de competição, inclusive através de uma abertura maior às importações, faz com que esses ganhos sejam inteiramente apropriados pelos produtores. Nesses setores, um aumento da competição permitirá reduzir os preços de seus produtos ao consumidor.

Terceiro, o custo do investimento começou a subir quando se estendeu a política de substituição de importações para o setor de bens de capital, em meados dos anos 1970, e é provável que haja uma relação entre as duas coisas. De fato, consistentemente com o observado para o Brasil, diversos trabalhos mostram que as diferenças entre países nas taxas de acumulação de capital resultam muito mais de diferenças no preço dos bens de capital, em relação ao preço dos bens de consumo, do que diferenças nas taxas de poupança.²⁰ A abertura dos anos 1990 devolveu às empresas muito do acesso às importações de bens de capital, o que ajudou a baixar o custo do investimento e a aumentar a produtividade. É importante que essa política não seja alterada e que, no tempo, a abertura no setor de bens de capital seja ampliada.

19. Ver, a esse respeito, o estudo sobre o setor de construção imobiliária em McKinsey Global Institute (1998).

20. Ver Eaton e Kortum (2001) e as referências aí citadas.

3.3 AUMENTO DA POUPANÇA NACIONAL

Pela fórmula de cálculo utilizada no cômputo das Contas Nacionais, a série de investimento fixo é calculada primeiro em termos reais com base no crescimento real da absorção doméstica de bens de capital e na produção da construção civil, sendo depois estimada a preços correntes multiplicando-se, consistentemente, a variação real pela inflação medida pelo IPA adequado e pelo Índice Nacional da Construção Civil. Há razões para se acreditar que esses índices podem estar superestimando o efetivo aumento de preços ocorrido nas últimas décadas, particularmente entre os planos Cruzado e Real, quando o recurso ao congelamento de preços tornou-se freqüente.²¹ Se isso de fato estiver ocorrendo, em lugar de estar refletindo um aumento do custo relativo do investimento, a lenta acumulação de capital de fato resulta de uma queda, talvez significativa, da poupança nacional, que precisaria ser revertida de forma a viabilizar um aumento do crescimento econômico.

Independentemente disso, porém, a taxa de poupança no Brasil é inferior à de outros países que apresentam taxas elevadas de crescimento, e um ritmo mais acelerado de crescimento vai exigir algum aumento de poupança. O Chile, por exemplo, experimentou um significativo aumento de sua taxa de poupança, da ordem de 12% do PIB, entre 1986 e 1999, período em que ascendeu a um patamar mais elevado de taxas de crescimento.

A verdade, porém, é que pouco se sabe de concreto sobre os determinantes da taxa de poupança. O projeto *Saving Across de World*, patrocinado pelo Banco Mundial, mostrou que aumentos de renda *per capita* e da incerteza tendem a elevar a taxa de poupança, enquanto quedas nas relações de dependência de jovens e idosos (respectivamente, número de crianças e idosos como proporção da população em idade ativa) e aumento da urbanização tendem a diminuir a taxa de poupança [Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000)]. O estudo também mostrou que a taxa de poupança privada mostra muita inércia, de forma que mudanças em algum determinante dessa taxa levam alguns anos para se fazer sentir completamente.²²

No Brasil, é provável que muito do esforço de aumento de poupança deva ser feito pelo setor público, que passou de grande poupador nos anos 1970 para um despoupador líquido a partir da crise da dívida. Mas não é evidente que, na ausência de uma mudança de incentivos, ao aumento da poupança pública não corresponda uma queda da poupança privada. A hipótese de completa equivalência ricardiana, que implicaria uma completa compensação entre as duas fontes de poupança, mantendo a poupança agregada constante, que é de fato consistente com a estabilidade da poupança total de 1964 até 2002 (Tabela 2), tem sido rejeitada em diversos estudos empíricos [Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000)]. Estes mesmos estudos mostram, porém, que ela ocorre parcialmente e tende a crescer com o tempo — de acordo com Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000), a cada ponto percentual de aumento na poupança pública corresponde, no curto prazo (um ano), uma queda de

21. Isso é consistente com a constatação de que parte significativa do aumento do custo relativo do investimento ocorreu na segunda metade dos anos 1980.

22. Resume-se, a seguir, alguns dos resultados desse estudo, apresentados por Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000). Outros resultados interessantes sobre os determinantes da taxa de poupança são apresentados nos demais artigos do mesmo volume da *The World Bank Economic Review* de setembro de 2000.

0,29 p.p. na poupança privada, queda que se ampliaria para 0,69 p.p. a longo prazo. Isso significa que um aumento da poupança pública tende a elevar a poupança total, com um efeito transitório relevante, mas que é menos que proporcional.

Há alguma evidência de que no caso chileno um aumento da tributação sobre a distribuição de lucros contribuiu para elevar a poupança privada. Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000) concluem, por outro lado, que em geral incentivos fiscais dados aos poupadores, tipicamente favorecendo certos tipos de instrumentos financeiros, não têm efeito relevante sobre a poupança, particularmente quando se leva em conta a redução de poupança pública. Os autores também observam que trabalhos teóricos e empíricos sobre o efeito do retorno dos investimentos financeiros sobre a poupança, inclusive de incentivos fiscais para o acúmulo de poupança voluntária para fins de aposentadoria, mostram que esse efeito é pequeno e de sinal ambíguo.

A evidência sobre o impacto de reformas da previdência — entendidas como a passagem de um sistema de repartição para outro de capitalização — sobre a taxa de poupança também é ambíguo e depende muito da forma como a reforma ocorre [Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000)]. Mesmo no Chile, caso paradigmático para esse tipo de análise, menos de 1/3 do aumento de poupança a partir de 1986 resultou da reforma do sistema de previdência. Por outro lado, Samwick (2000) mostra, com base em séries temporais, que de cinco países que empreenderam esse tipo de reforma apenas o Chile experimentou um aumento da poupança nacional.²³

Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000) também discutem o impacto sobre a taxa de poupança da liberalização financeira — entendida como a liberalização das taxas de juros, redução do direcionamento de crédito, maior abertura à entrada de instituições financeiras estrangeiras, o desenvolvimento do mercado de capitais e o fortalecimento e aprimoramento da supervisão e da regulação prudencial aplicada ao setor financeiro —, concluindo outra vez que esse impacto é incerto.²⁴ Uma observação particularmente interessante dos autores, em vista da discussão que segue mais adiante, é de que um aumento da oferta de crédito para agentes até então com pouco ou nenhum acesso a empréstimos, como pequenas empresas e consumidores de baixa renda, tenderia a reduzir a taxa de poupança:

A teoria prevê que a expansão do crédito deveria reduzir a poupança privada, já que os indivíduos poderiam financiar um consumo mais elevado para um mesmo nível atual de renda. Esta previsão é apoiada pela evidência empírica: um ponto percentual de aumento na razão entre o fluxo de crédito privado e a renda reduz a taxa de poupança de longo prazo de 0,74 ponto percentual [Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000, p. 405)].

Esse efeito é consistente com o grande aumento no consumo de bens duráveis impulsionado pelo aumento da oferta de crédito no Brasil, no segmento de recursos livres, após o Plano Real. Assim, uma agenda de desenvolvimento que dá um peso importante à expansão do crédito privado não deve ignorar a importância de priorizar

23. Conforme citação feita em Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000).

24. Lora e Panizza (2002) observam que a evidência empírica apresentada na literatura mostra que não há um impacto significativo da liberalização financeira sobre a taxa de poupança, ainda que essa contribua para “aprofundar” o setor financeiro, o que é em geral associado com um crescimento mais acelerado.

reformas que facilitem o acesso ao crédito pelas empresas, notadamente as de menor porte, e para a compra de moradias. Vale dizer, uma expansão de crédito que impulse o investimento mais do que o consumo.

A principal conclusão da resenha apresentada em Loayza, Schmidt-Hebbel e Servén (2000) parece ser que o principal caminho para se aumentar a poupança nacional é o ajuste das contas públicas, de forma a produzir um aumento da poupança pública. Ainda que esse efeito não seja “um para um”, particularmente a longo prazo, ele é significativo e aparentemente mais certo do que o de outras reformas.

3.4 REDUÇÃO DO CUSTO DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

Uma extensa e crescente literatura mostra que mercados financeiros fortes e eficientes estimulam o crescimento, promovendo o investimento e o aumento da produtividade [e.g., Rajan e Zingales (1998)]. O acesso aos recursos de terceiros permite às empresas alavancar e antecipar seus investimentos e operações, realizando-os na forma, na escala e no ritmo mais eficientes. Alguns mercados, como o imobiliário, também dependem fundamentalmente de financiamento para poder operar de modo adequado. O sistema financeiro também tem um papel importante na seleção e monitoramento de projetos e diversificação de riscos, reduzindo o custo das assimetrias de informação, melhorando a alocação de recursos e estimulando o uso das tecnologias mais apropriadas.

É bastante positivo observar, portanto, que a reforma dos sistemas financeiros esteja entre as que mais avançaram na América Latina [Lora (2001)]. Não obstante esse progresso, os países da região continuam a apresentar baixos níveis de intermediação financeira, incluindo baixos volumes de crédito para o setor privado, que, como proporção do PIB, permanecem muito abaixo do observado em países da OCDE [Beck (2000)]. Não surpreende, portanto, que as companhias latino-americanas considerem a dificuldade de acesso aos mercados financeiros o maior obstáculo à expansão de suas atividades empresariais, à frente de outros fatores como instabilidade macroeconômica, impostos e violência urbana [Galindo (2001)].

Existem duas explicações complementares para o baixo volume de crédito prevalente na América Latina. Uma enfatiza a instabilidade macroeconômica e os elevados déficits públicos tradicionalmente observados na região. Evidência em favor dessa explicação é apresentada em Padilla e Requejo (2000) e Galindo e Micco (2001). A outra explicação atribui o baixo volume de crédito à falta de proteção dos direitos dos credores e aos direitos de propriedade e regra da lei (*rule of law*) em geral, aspectos que também caracterizam bem a América Latina [La Porta *et alii* (1998)]. Evidência empírica a favor desta segunda explicação é apresentada por Beck (2000) e Galindo e Micco (2001).

O Brasil ilustra bem tanto as mudanças significativas experimentadas pelo setor financeiro desde meados dos anos 1990 — controle da inflação, privatização de bancos públicos, abertura à entrada de instituições financeiras estrangeiras, melhoria da supervisão e regulação do setor financeiro etc. — como a falta de impacto dessas

reformas sobre o volume de crédito.²⁵ Uma explicação central para esses baixos volumes de crédito é o alto *spread* cobrado pelos bancos — em 2002, os *spreads* em operações com pessoas físicas e jurídicas ficaram em 51,4% e 14,5%, respectivamente. De fato, os *spreads* bancários no Brasil estão entre os mais altos na América Latina e atingem múltiplos daqueles observados em países desenvolvidos [Afanasiëff, Lhacer e Nakane (2001)].

De acordo com estimativas do Banco Central do Brasil [Banco Central (1999)], os elevados *spreads* cobrados por bancos brasileiros podem ser decompostos em despesas administrativas (22%), impostos (25%), lucros (18%) e custo da inadimplência (35%). Cardoso e Koyama (1999) aprofundam a discussão sobre os diferentes determinantes das taxas ativas de bancos brasileiros, enfatizando a importância dos impostos, do alto custo de captação de recursos e da inadimplência. Em uma comparação entre 76 países, considerando a média do período 1988-1995, Demirgüç-Kunt e Huizinga (1999) mostram que a elevada margem líquida obtida com a cobrança de juros (*net interest margin*) dos bancos brasileiros (a quinta maior entre os 76 países analisados) reflete o elevado custo de *overhead* (o maior entre todos os países pesquisados), impostos (quinto maior), provisões para devedores duvidosos (décimo terceiro maior) e os elevados lucros líquidos (24º maior entre os 76 países), sendo todos esses valores medidos como proporção dos ativos totais dos bancos.

Esses resultados sugerem que uma agenda voltada para a redução do custo da intermediação financeira no Brasil deve focar, por ordem de importância:²⁶

a) A queda da inadimplência. Isso passa essencialmente por dois tipos de iniciativa. Primeiro, adotar medidas voltadas para melhorar a qualidade das informações sobre os devedores a que os credores têm acesso, permitindo que estes selecionem e discriminem positivamente os tomadores de empréstimo, favorecendo aqueles com um melhor histórico de pagamento, o que por si só desencorajará a inadimplência. Observe-se que tanto a geração de informação como torná-la acessível ao maior número possível de credores são elementos fundamentais desse processo.²⁷ Segundo, fortalecer a proteção aos credores. Em particular, é necessário tornar as garantias dadas em um empréstimo um instrumento realmente poderoso para reduzir o risco da operação do ponto de vista do credor. Isso passa por melhorar os registros de ativos e o acesso a eles, e principalmente por reformas legais e jurídicas que facilitem a execução de garantias em caso de inadimplência.²⁸ Sem que o colateral seja

25. A participação dos bancos públicos no total de crédito bancário caiu de 55,8%, ao fim de 1994, para 34,9% em dezembro de 2001, enquanto aquela dos bancos estrangeiros aumentou de 7% para 26%. O crédito total como proporção do PIB caiu de 32,2% em 1989 para 28,1% em 2001 (estimativas do BBV Banco baseadas em estatísticas do Banco Central do Brasil). Ainda que parte dessas transformações reflita o ajuste de contas realizado no Banespa, a significância dessas variações é evidente.

26. O elevado custo da intermediação financeira não apenas eleva o custo do capital financeiro, mas também consome uma parte da poupança nacional que deixa de ser utilizada para financiar o investimento. McKinsey Global Institute (1998) apresenta evidências de que no Brasil, através exclusivamente deste canal, o elevado *spread* cobrado na intermediação financeira impõe um ônus importante em termos de crescimento perdido do PIB.

27. Para uma discussão dessa questão, ver Pinheiro e Moura (2003).

28. É provável também que para outros tipos de capital, notadamente o acionário, se possa reduzir o custo do tomador com medidas que fortaleçam os direitos do acionista, melhorem as regras de *disclosure* e fortaleçam as agências encarregadas da supervisão e regulação do setor.

efetivamente transformado em uma garantia ao credor, as pequenas empresas e as famílias mais pobres continuarão impedidas de tomar crédito ou limitadas a empréstimos com altíssimas taxas de juros, que inviabilizam operações de prazo mais longo.²⁹

b) Redução das margens de lucro e das despesas de intermediação. Esperava-se que com a abertura do mercado à maior participação de instituições estrangeiras o aumento de competição e a introdução de técnicas modernas de gestão de risco levassem a uma redução de margens e despesas, mas o que se observou na prática foi que isso não ocorreu. Em particular, a competição no mercado de crédito parece continuar pequena, a despeito de uma estrutura relativamente pouco concentrada. Há três possíveis explicações para isso: condutas anticompetitivas por parte das instituições financeiras; a grande participação dos bancos públicos no setor, que, com uma menor orientação para o lucro e custos mais elevados, podem ajudar a compor uma atitude tácita de não-competição [McKinsey Global Institute (1998)]; e o acesso segmentado à informação, que estabelece relações monopolísticas entre os bancos e vários de seus clientes [Pinheiro e Moura (2003)].

Há, aparentemente, espaço para uma política mais ativa de promoção da concorrência no setor financeiro, até porque o gradual processo de consolidação por que passa o setor pode reduzir ainda mais a competição. Medidas nessa área deveriam incluir uma melhoria no acesso às informações (fortalecimento da Central de Risco de Crédito, modernização/informatização/acesso remoto às informações dos cartórios judiciais e dos registros públicos de bens e títulos); particularmente por novos entrantes não necessariamente instituições financeiras tradicionais, como os operadores de microcrédito; e um mandato mais claro às agências de defesa da concorrência para a promoção da competição no setor, limitando o papel do Banco Central do Brasil, nessa dimensão, à manutenção de uma estrutura competitiva e à análise de operações de fusão e aquisição. É necessário também repensar o papel dos bancos públicos, responsáveis por uma enorme parcela do crédito no Brasil, de forma a tornar o mercado mais competitivo.

c) Redução da carga de impostos na intermediação financeira. Na medida em que se deseja estimular o mercado de crédito, e a intermediação financeira em geral, a redução da cunha fiscal nessas operações passa a ser um elemento importante. A experiência de redução do IOF em 1999 mostrou que essa é uma forma efetiva de redução dos *spreads*. Em princípio, essa transferência será tão mais completa quanto maior for a competição no setor. Obviamente, há que se ponderar o objetivo de redução de *spreads* junto com o objetivo de aumento da poupança pública e, possivelmente, manter uma estrutura tributária que incentive mais o investimento do que o consumo.

29. Para uma discussão mais aprofundada dos argumentos em favor de uma melhor proteção aos credores, ver, por exemplo, Shleifer e Vishny (1996), La Porta *et alli* (1998), Demirgüç-Kunt e Huizinga (1999) e Pinheiro e Cabral (2001). Note-se, por outro lado, que enquanto essa literatura enfatiza a importância de proteger os credores, alguns autores argumentam que um aumento na proteção aos credores tem também suas desvantagens. Em particular, ele reduz o cuidado dos bancos em selecionar bons projetos e os incentivos dos empresários de realizar investimentos que, apesar de arriscados, podem ser socialmente atraentes. Padilla e Requejo (2000) discutem essa literatura. Vale lembrar, nesse sentido, que a instituição da responsabilidade limitada foi um avanço institucional fundamental para permitir o avanço do sistema capitalista. Como quase sempre, a virtude parece estar em um ponto intermediário.

3.5 ACELERAÇÃO DO PROGRESSO TECNOLÓGICO

Como observado por Adelman (2000), o progresso tecnológico nos países em desenvolvimento ocorre usualmente sob a forma de absorção de tecnologia, mais do que pela realização de P&D próprio. Uma parte relevante dessa absorção, inclusive em países desenvolvidos, se dá pela importação de bens de capital. Como discutido por Eaton e Kortum (2001), a atividade inovadora nesse setor é altamente concentrada em uns poucos países desenvolvidos, com os benefícios dessas inovações se espalhando pelo resto do mundo através do comércio internacional de máquinas e equipamentos. Greenwood, Hercowitz e Krusell (1997) estimam que quase 60% do crescimento da produtividade total dos fatores é devido às novas tecnologias incorporadas em bens de capital, enquanto Hulten (1992) estima essa proporção em 20%, um valor próximo ao calculado por Eaton e Kortum (2001).³⁰

Essas constatações sugerem que, sem prejuízo de investimentos localizados no desenvolvimento de tecnologia própria, por exemplo no desenvolvimento de espécies agrícolas adaptadas às nossas condições de solo e clima (Embrapa) e em alguns setores industriais específicos (Embraer?), o foco da política tecnológica no Brasil deve ser orientado para a absorção e a disseminação de tecnologia. Em particular, os progressos realizados em relação à tecnologia da informação, e o sucesso em expandir largamente o acesso às telecomunicações nos últimos anos, sugerem a possibilidade de uma desconcentração regional mais ampla na disseminação desse conhecimento.

Com a definição sobre qual o objetivo da política tecnológica, um primeiro passo seria avaliar o que vem sendo feito, com base em indicadores de resultados, e analisar em que medida as políticas e os incentivos que vêm sendo utilizados são consistentes com esse objetivo. A isto se seguiria o desenho de um plano estratégico que desse um papel mais importante à política tecnológica enquanto instrumento de expansão da produtividade e das exportações e avanço tecnológico das pequenas e médias empresas. O foco, como já discutido, seria mais orientado para a pesquisa aplicada e a ênfase colocada menos no desenvolvimento de tecnologia e mais na sua disseminação. O Progex, programa de melhoria tecnológica de pequenas empresas exportadoras, é um modelo a ser considerado.

3.6 AUMENTO DA CORRENTE DE COMÉRCIO EXTERIOR

O Brasil foi, desde os anos 1930, uma economia bastante fechada e ainda hoje, mesmo depois da abertura comercial dos anos 1990, permanece com um grau de integração ao comércio internacional muito baixo para o seu nível de renda. Parece lícito afirmar que a posição majoritária entre os economistas é que esse grau de abertura deve aumentar. Há essencialmente três tipos de argumentos complementares em favor de um aumento da corrente de comércio brasileira.

Uma posição “tradicional” baseia-se no argumento de que o país deve concentrar-se na produção daqueles produtos em que tem vantagens comparativas, e que fugir desse padrão usualmente significa sacrificar a sua produtividade. Em particular, reconhece-se que no Brasil o processo de substituição de importações levou, em alguns setores, a estruturas produtivas muito fragmentadas e pouco

30. As referências a Greenwood, Hercowitz e Krusell (1997) e a Hulten (1992) são extraídas de Eaton e Kortum (2001).

competitivas, cuja sobrevivência requer barreiras que punem consumidores e empresas que usam esses produtos. Complementando isso, também se mostra que a atividade exportadora é um canal importante de absorção de tecnologia e práticas gerenciais. Um grande conjunto de estudos mostra que economias mais abertas em geral crescem mais rápido, ainda que o ganho líquido com essa estratégia seja objeto de acirrada disputa acadêmica.

Um segundo argumento, menos polêmico, segue a linha do texto de Eaton e Kortum (2001) descrita anteriormente, enfatizando o papel crucial das importações de bens de capital em permitir a absorção do progresso tecnológico, reconhecendo que para se gerar as divisas necessárias para importar esses bens (e também alguns bens intermediários que incorporam tecnologias mais modernas, como é o caso de insumos comprados pela Embraer) é necessário exportar. Rodrik (2000, p. 7), por exemplo, argumenta que:

Na prática, o mecanismo mais convincente que liga o comércio ao crescimento em países em desenvolvimento é aquele de que bens de capital importados são provavelmente bem mais baratos do que aqueles produzidos domesticamente. Políticas que restringem as importações de bens de capital elevam o preço dos bens de capital internamente, e, portanto, irão provavelmente reduzir os níveis de investimento real, e devem ser vistas como indesejáveis *prima facie*. As exportações, por seu turno, são importantes, pois é com elas que se compram os equipamentos importados.

Finalmente, há um argumento financeiro em favor de um aumento da corrente de comércio. Em um ambiente de elevada instabilidade, exige-se do investimento liquidez e retorno rápido, o que geralmente desqualifica investimentos de larga escala e voltados para uma atividade muito específica, que são os mais produtivos no longo prazo. Além disso, o custo do financiamento do investimento aumenta muito, pois o risco é alto também do ponto de vista do credor e do acionista minoritário.

Um indicador desse risco de instabilidade futura é o prêmio de risco soberano, ou risco país, que se mantém elevado. O risco país elevado coloca um piso para os juros domésticos, e juros domésticos altos impõem um elevado ônus fiscal, dado o tamanho da dívida pública, o que é um fator gerador de incerteza em si mesmo.

Bacha (2002, p. 362) desenvolve com relativo detalhe esse elo financeiro entre competitividade externa e crescimento, observando, por exemplo, que “[n]a minha percepção, a forma como que, nas últimas décadas, os diversos países emergentes lidaram com essa restrição de divisas separa os casos de sucesso dos de fracasso de forma mais clara do que se seguiram ou não o Consenso de Washington”. Nesse sentido, o autor argumenta que a meta principal de uma política sustentada de crescimento em um país como o Brasil, no momento atual, deve ser a ampliação do financiamento doméstico de longo prazo e que isso só poderá ser alcançado com um significativo aumento da proporção da produção doméstica que é exportável, ou seja, que tem competitividade internacional suficiente para ser vendida sem problemas no exterior. Assim, Bacha (p. 364) observa que:

Em primeiro lugar, alavancar as finanças locais não significa apenas aprofundar e ampliar os mercados financeiros domésticos. Com o perdão da palavra, a “exportabilidade” da produção é igualmente importante. O que está em causa é uma redução da vulnerabilidade financeira

externa, conforme expressa, por exemplo, pela razão entre a dívida externa e a parcela exportável do PIB — que é uma primeira aproximação, em forma de fluxo, do volume de ativos internacionalmente coletarizáveis do país. Em princípio, esta redução pode ser alcançada seja pela ampliação das oportunidades de financiamento num mercado interno de capitais de longo prazo, seja por um aumento do grau de “exportabilidade” da economia.

Notando, em seguida (p. 365), que a “necessidade é de financiamento local de longa duração, que não é a mesma coisa que aumentar a taxa doméstica de poupança. [...] O problema real é como mobilizar e canalizar as poupanças acumuladas e potenciais para empreendimentos de longo prazo”.³¹

Em outras palavras, o risco país reflete em grande medida a relação entre o grau de “exportabilidade” da economia e a sua alavancagem financeira externa, e uma forma de reduzir esse risco é aumentando a corrente de comércio, que implica maiores exportações e uma produção doméstica competitiva com as importações. Um primeiro passo nesse sentido é a promoção de uma significativa expansão das exportações, de forma a reduzir drasticamente a relação dívida externa/exportações. Em 2000, essa relação estava em 320%,³² contra cerca de 170% para a média da América Latina e 75% para os países do Leste Asiático [Banco Mundial (2002)]. Para reduzir essa relação a 100% ao fim de 20 anos, o Brasil precisaria aumentar suas exportações em 8,5% a.a. em termos reais, ou cerca de 10% em dólares correntes.³³ Isso se traduziria em exportações de bens de US\$ 156 bilhões em 2012, contra US\$ 60,4 bilhões em 2002. Para obter a mesma redução em 10 anos, seria preciso aumentar as exportações em 15,5% a.a. em dólares correntes. Essas metas se comparam a um crescimento médio bastante estável das exportações brasileiras nos últimos 10 e 20 anos, de 5,4% e 5,6% a.a., respectivamente.

Assim, o aumento da corrente de comércio deve levar a um aumento de produtividade, à redução dos custos de investimento e à queda do risco país, reduzindo o custo do capital financeiro. Mas isso exigirá uma significativa aceleração da taxa de crescimento das exportações.

Diferentemente do que foi feito nos anos 1980 e, em menor escala, na década de 1970, a promoção das exportações *não* deve se basear prioritariamente na concessão de subsídios fiscais e financeiros, que aliás se mostraram incapazes de gerar uma dinâmica sustentada de expansão das vendas externas do país. Destaque-se, ainda, que a prática de subsídio às exportações vem sendo progressivamente limitada pelas disciplinas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em conseqüência, seja pelas restrições impostas pelos acordos internacionais, seja pela necessidade de manter a disciplina fiscal, seja ainda pelo alto custo de oportunidade de se direcionar escassos recursos públicos para essa atividade, em um quadro de agudas carências sociais, a política comercial precisa ser econômica no uso de recursos públicos financeiros, humanos e institucionais.

31. Essa diferença pode ser ilustrada, por exemplo, pela forma como os fundos de pensão, posicionados por excelência para prover financiamentos de longo prazo, investem seus recursos, aplicando em títulos públicos de curta maturidade. Ver, a esse respeito, Pinheiro (1994).

32. Considerando as exportações de bens e serviços e transferências unilaterais.

33. Admitindo que o país financia 1% do PIB de seu déficit em conta corrente através de emissão de dívida e uma relação dívida externa/PIB inicial de 35%.

Por motivos semelhantes, a política comercial necessita ser transparente e ter custos e metas objetivos e verificáveis, que permitam uma avaliação constante de sua eficiência. Os instrumentos, o foco e os objetivos da política precisam ser explicitados e mensuráveis, enquanto a responsabilização institucional das atividades envolvidas precisa ser clara para todos, coerente, factível e de alguma forma permitir sanções em caso de fracasso. É preciso haver estratégia, meios e responsáveis.

Assim, é preciso desenvolver um plano estratégico para as exportações, que contemplaria a definição de objetivos, instrumentos e responsabilidades institucionais, sinalizando um comprometimento de médio e longo prazos com a expansão das exportações. Veiga e Iglesias (2002) chamam a atenção para essa necessidade de estratégia e discutem três aspectos diferentes desse hiato estratégico. O primeiro refere-se à importância de alcançar o objetivo de aumentar as exportações a um grau de prioridade governamental condizente com a importância desse objetivo e as dificuldades inerentes à sua consecução.³⁴ O segundo diz respeito à necessidade de efetivamente estabelecer uma estratégia, com a definição de metas, a identificação de instrumentos que permitam alcançá-la, o desenvolvimento de mecanismos de avaliação etc. Em terceiro lugar, é preciso colocar esses instrumentos à disposição dos diversos órgãos e agências, dar-lhes responsabilidades sobre as suas áreas de atuação e criar mecanismos de comunicação e cobrança, de forma que sanções possam ser impostas em casos de fracasso e recompensas atribuídas em caso de sucesso. Também é necessário melhorar a coordenação entre os vários órgãos e agências com atuação na área de comércio exterior no Brasil, coordenação que tem de ser feita em torno de uma estratégia comum de promoção das exportações.

Markwald e Puga (2002) analisam detalhadamente a demografia empresarial das exportações, ajudando a informar um dos aspectos mais importantes de qualquer política de promoção de exportações: o universo das empresas a serem focadas por essa política. Em particular, o trabalho dimensiona e caracteriza a alta rotatividade empresarial na atividade exportadora. Sua conclusão principal é de que, mais promissor do que tentar aumentar a proporção de empresas que exportam, que apesar de baixa para padrões internacionais vem crescendo espontaneamente, é focar as empresas que já exportam, reduzindo a sua elevada taxa de desistência e buscando aumentar a sua propensão a exportar (exportações/receitas). Em certa medida, essa recomendação contrasta com o perfil da política comercial adotada em anos recentes, que tem privilegiado os estímulos à entrada de novas empresas na atividade exportadora.

No centro desse debate está o papel das micro, pequenas e médias empresas exportadoras. Na medida em que, como mostram Markwald e Puga, a maioria das grandes empresas em setores *tradables* já está engajada na atividade exportadora, o esforço de aumentar o número de exportadores deve ser naturalmente focado nas empresas de menor porte. Essa é, por exemplo, a abordagem da Agência de Promoção das Exportações (Apex), não por outra razão ligada ao Sebrae. Como se sabe, porém, são exatamente as empresas de menor porte que enfrentam maiores dificuldades em

34. Adelman (2000, p. 20) observa, por exemplo, que no início do processo de expansão das exportações na Coreia do Sul as exportações das empresas eram monitoradas pessoalmente pelo presidente da República, com as empresas que não cumpriam suas metas sofrendo sanções em termos de acesso a crédito e a outros incentivos públicos.

obter condições de competitividade — incluídos aqui itens como capacidade gerencial, acesso a tecnologia, custos de infra-estrutura, crédito etc. — que as permitam entrar em mercados externos altamente competitivos.

Parece razoável supor que uma parte relevante dos problemas de competitividade das pequenas e médias empresas está relacionada ao seu tamanho. A pequena escala inibe investimentos específicos de elevado valor unitário, como tende a ser o caso de investimentos em logística, *marketing*, conhecimento e desenvolvimento do mercado, aprendizagem de normas sanitárias, trâmites administrativos etc. Ela também dificulta a diversificação do risco e o desenvolvimento da capacidade gerencial, na medida em que o dono da empresa muitas vezes precisa se multiplicar na execução de variadas atividades. O que sugere que parte dos problemas das pequenas empresas pode ser resolvida à medida que elas se unam para realizar algumas atividades: a contratação de seguros (diversificando risco), o desenvolvimento de infra-estrutura (aumentando a utilização da capacidade instalada), a compra ou o desenvolvimento de tecnologia etc.

Uma forma de aumentar o coeficiente de exportação das empresas brasileiras é estimulando-as a vender os seus produtos em mercados regionais nos quais elas não estão ainda presentes. De fato, alguns estudos mostram que há grande concentração dos exportadores brasileiros no mercado latino-americano, e que poucos exportam para todas as regiões do globo [ver, por exemplo, Pinheiro e Moreira (2000)]. Se as empresas são competitivas em certos mercados e já têm experiência exportadora, estimulá-las a entrar em novos mercados deve ser, em princípio, mais fácil do que tornar exportadora uma empresa que nunca o foi.

Fonseca (2002) discute a conveniência de focar a promoção de exportações no binômio produto-mercado de destino. A partir de alguns critérios, que levam em conta a competitividade relativa do Brasil, o dinamismo e a importância do país nas exportações mundiais, o trabalho seleciona e analisa em detalhe a evolução da participação brasileira nas exportações de um conjunto de produtos nos principais mercados.

O trabalho mostra que há uma grande variedade de situações, desde casos em que o Brasil goza de uma posição dominante nos diversos mercados até outros em que parece haver um espaço razoável para expandir a participação brasileira. Talvez as principais conclusões que se podem tirar dessa análise são: primeiro, que situações muito distintas em termos da participação brasileira em determinados mercados deveriam levar a políticas também distintas, adaptadas caso a caso; segundo, que com as informações e metodologias disponíveis é possível fazer um trabalho detalhado e a um custo não elevado de identificação dessas situações, a partir do qual se poderia traçar uma estratégia de promoção de exportações, no sentido já discutido: com metas, instrumentos e mecanismos de avaliação; e, terceiro, de que dos vários destinos alternativos para as exportações a Ásia aparece como a região de maior potencial.

Outra questão importante é o possível conflito entre a promoção de exportações e outras políticas e/ou regulações públicas, as quais podem ter efeito líquido negativo, que se convencionou chamar de viés antiexportação. Um exemplo é a punição das exportações resultante da adoção do modelo de substituição de importações implantado no Brasil desde a Segunda Grande Guerra. Ainda que esse fosse um efeito

colateral não desejado, ele era o resultado direto da política comercial então adotada, em que barreiras tarifárias e não-tarifárias generalizadas encareciam os custos de produção das exportações, e por levarem a um câmbio de equilíbrio mais apreciado.

Além disso, essas proteções geravam um diferencial de lucratividade em favor dos setores substituidores de importação e/ou orientados exclusivamente para o mercado doméstico, desviando assim produtos, recursos e investimentos para esses setores. Da mesma forma, ao reduzir a pressão competitiva imposta pelas importações, a proteção reduz a pressão pelo aumento de eficiência e queda de preços nos setores não-*tradables*, já que, ao punir igualmente todas as empresas aqui instaladas, não afeta sua competitividade doméstica. A complacência com a má qualidade da infra-estrutura e a carência de serviços modernos às empresas e a custos acessíveis são resultados usuais desse tipo de situação, cujo impacto negativo sobre a competitividade externa e a propensão a exportar tende a ser significativo.

Estimativas desagregadas do tamanho e da evolução recente do viés antiexportação da política comercial podem ser utilizadas como suporte para recomendações de redução/alteração de tarifas com o intuito de diminuir esse viés. Essas políticas poderiam compreender também instrumentos como o aumento do crédito para exportação, a desoneração tributária e a eliminação de barreiras não-tarifárias em setores específicos. Há trabalhos com estimativas relativamente detalhadas que analisam a proteção efetiva dos diversos setores e que podem ser utilizados como base para estimar o viés antiexportador da proteção tarifária. Uma avaliação dessa natureza deve diferenciar as propostas voltadas para a redução do viés daquelas que objetivam compensá-lo.

Além da política comercial, e das variáveis a elas associadas tradicionalmente consideradas ao se avaliar o viés antiexportador de uma economia — a estrutura de proteção e de incentivos —, há um conjunto de outros fatores e políticas que podem inibir significativamente a disposição empresarial para competir no mercado externo. A qualidade e a distribuição geográfica da infra-estrutura, a informação disponível sobre o mercado externo, a cultura empresarial, normas e padrões técnicos domésticos diferentes dos adotados internacionalmente, o tipo de treinamento recebido por trabalhadores e gerentes das empresas, e principalmente a natureza de outras políticas públicas (creditícia, fiscal etc.) e os incentivos delas decorrentes são exemplos de fatores que podem inibir um maior engajamento das empresas na atividade exportadora. Vale dizer, na medida em que a decisão de exportar — e, principalmente, de integrar permanentemente a atividade de exportação à estratégia de negócios da empresa — depende da avaliação empresarial da rentabilidade e dos riscos da exportação *vis-à-vis* a venda no mercado doméstico, toda e qualquer variável que influencia risco e rentabilidade, e que assume valores diferentes dependendo de para onde a empresa destina as suas vendas, é um componente do viés antiexportador.

Veiga (2002) agrupa os fatores geradores do viés antiexportador de políticas não-comerciais em duas categorias: os de natureza microeconômica, relacionados essencialmente à estrutura industrial e a problemas de acesso a informação; e os de natureza regulatória, onde se destacam as muito criticadas barreiras burocráticas à exportação. O trabalho sugere pelo menos quatro linhas de atuação em favor da redução do viés antiexportação. Primeiro, um renovado esforço de simplificação

burocrática para facilitar a atividade de exportação. Segundo, o fortalecimento de órgãos de certificação e normatização de forma a reduzir o custo de adaptação do produto brasileiro aos padrões de qualidade dos mercados de países mais desenvolvidos. Terceiro, um renovado esforço de ajudar a empresa brasileira, com foco nas que já exportam, a obter informações sobre os mercados importadores. Quarto, e certamente mais polêmico, aumentar o grau de competição da economia doméstica, de forma que o diferencial em relação a mercados externos diminua. Como observa Veiga (2002), as empresas brasileiras estão pouco acostumadas à competição, pois esta é relativamente pequena no mercado doméstico, e a necessidade de trabalhar em mercados mais competitivos no exterior é vista como um fator de risco importante:

O principal risco associado à atividade exportadora relaciona-se à intensidade da competição enfrentada pelas empresas nos mercados externos. Esta opção foi assinalada por 58,3% das empresas entrevistadas. Esta percepção de risco é ainda maior (69%) entre as empresas que exportam pelo menos 30% de seu faturamento, ou seja, ela não pode ser relacionada a um baixo grau de envolvimento das empresas com as exportações. Além disso, a competição acirrada é percebida como o principal risco associado à exportação tanto por empresas nacionais, quanto por firmas controladas por capitais estrangeiros.

Há duas vias complementares de aumentar a competição doméstica, reduzindo, dessa forma, a lucratividade relativamente elevada conseguida pelas empresas brasileiras no mercado doméstico. Uma é abrindo mais a economia às importações e deixando a taxa de câmbio ajustar-se. Outra é dando maior prioridade à política de defesa da concorrência, inclusive com o fortalecimento das agências dela encarregadas (o assim chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência).

A área de mercado de capitais é uma em que a idéia de desafios e oportunidades para uma estratégia bem desenhada de promoção de exportações aparece claramente. É também um caso em que o papel a ser desempenhado pelo setor público necessita ser definido com cuidado, já que se pode esperar que o setor privado seja capaz de oferecer com eficiência a maior parte dos serviços de que necessitam os exportadores, desde que tenham acesso a *funding* em condições competitivas. Vale dizer, é possível que o problema seja mais de regulação do que de oferta de serviços pelo setor público.

Da mesma forma, uma das conclusões importantes do estudo de Blumenschein e Leon (2002) é a necessidade de melhorar a distribuição dos produtos de financiamento às exportações. O preço e a acessibilidade desses produtos são objeto de reclamações permanentes dos exportadores, algumas delas sem solução antes que os juros da economia como um todo sejam reduzidos, mas uma constatação nova é que mesmo os produtos já disponíveis não são adequadamente conhecidos pelos exportadores, em particular no caso daqueles oferecidos pelas instituições públicas.

Outro resultado importante do estudo, que confirma as evidências anedóticas sobre essa questão, é que, tanto nos mecanismos privados como públicos, e tanto nos instrumentos de financiamento quanto nos de garantias, um dos problemas principais é a dificuldade de atingir uma parcela importante da clientela potencial desse tipo de instrumento, composta pelo universo das empresas de menor porte. Em particular, Blumenschein e Leon (2002) confirmam a impressão de que os mecanismos públicos atendem essencialmente à mesma clientela que os privados.

A dificuldade de as empresas de pequeno porte obterem crédito em condições semelhantes às de grande porte é um tema recorrente em vários estudos. Em uns aparece simplesmente como um problema de acesso ao crédito, em outros como “um excesso de burocracia”, que se revelaria sob a forma de exigências de garantias não disponíveis a essas empresas. Se, por um lado, isso realça a importância de que políticas de estímulo à atividade exportadora de pequenas empresas tratem da questão do financiamento de uma forma mais eficaz do que já foi feito, de outro ele mostra a necessidade de aprofundar ainda mais a análise dessa questão. Assim, a exigência de garantias adequadas é razoável e natural, notadamente no caso de um tipo de empresa que tem grande taxa de mortalidade, como é o caso das de pequeno porte. Nesse sentido, o problema do financiamento das pequenas empresas não deveria ser tratado pelo lado da oferta de crédito, mas pela capacidade de endividamento do tomador. Isso pode ser feito melhorando a qualidade das garantias (muito influenciada pela legislação e pela atuação do Judiciário), criando mecanismos de diversificação de risco, melhoria da gestão empresarial etc.

Em termos de logística de exportação, Goebel (2002) conclui que o principal problema reside nos portos brasileiros, que ainda trabalham com um formato antigo de entreposto comercial, e que antigos e mal resolvidos problemas do quadro regulatório do setor, notadamente no que respeita à contratação de trabalhadores, são um aspecto importante desse anacronismo [ver também as referências em Pinheiro (2003)].

Um dos aspectos centrais do problema da logística exportadora é a tendência cada vez maior de os importadores industriais nos países de destino trabalharem com métodos *just in time* e de qualidade total, que exigem do exportador agilidade e segurança na entrega dos seus produtos. Isso significa que a logística no mercado de destino também se torna fundamental para a competitividade das exportações. Iglesias e Veiga (2002) concluem que o nível relativamente moderado com que os exportadores brasileiros investem nos mercados de destino de suas vendas externas está diretamente correlacionado com a natureza da pauta de exportação do país. Vale dizer, com uma pauta com grande participação de *commodities*, há pouca necessidade de contar com apoio de uma logística no mercado de destino. Obviamente, o corolário dessa conclusão é que um processo de expansão e diversificação das exportações deverá provavelmente necessitar de uma presença maior do exportador nos seus mercados externos, o que significa que para promover as exportações pode ser necessário apoiar os investimentos de empresas brasileiras nos seus mercados externos, notadamente em redes de armazenagem e distribuição, criação de marcas etc.

Uma vertente dos analistas de comércio exterior dá grande importância à tecnologia como criadora de vantagens comparativas no comércio mundial, equiparando a política de promoção de exportações a uma política que leve ao *upgrade* tecnológico da pauta exportadora. Tigre (2002) discute a relação entre política tecnológica e promoção das exportações, realçando a sua relevância para que o Brasil venha a ter um bom desempenho externo nos próximos anos, mas principalmente avaliando em que medida a atual política tecnológica do país está voltada para a promoção das exportações.

A principal conclusão do trabalho é a profunda dissociação entre as políticas tecnológica e de promoção das exportações no Brasil. Quer dizer, apesar da simpatia com que muitos economistas vêem a tese de que a expansão das exportações brasileiras dependeria de um substantivo incremento no seu conteúdo tecnológico, pouco é feito nesse sentido. O trabalho traz, ainda, outras constatações importantes. Um exemplo é a importância atribuída pelas empresas ao controle de tecnologia própria como fator diferencial de competitividade. Outro, a recomendação de que sejam fortalecidas e ampliadas as agências de metrologia e de certificação da qualidade técnica e da conformidade com normas ambientais dos produtos exportados.

Outras iniciativas que deveriam ser contempladas com vistas a um significativo aumento das exportações: *a)* o fortalecimento dos órgãos técnicos responsáveis pela certificação de qualidade e conformação dos produtos exportados; *b)* a melhoria das condições fitossanitárias das exportações; e *c)* uma revisão do papel da Receita Federal enquanto instituição responsável pelas aduanas, incluindo uma melhoria de regulamentações.

A conclusão mais importante dessa literatura talvez seja a de que qualquer política comercial só será bem-sucedida se contar com um compromisso forte, estável e duradouro do governo com a promoção das exportações. Os investimentos mais importantes para viabilizar as exportações são aqueles voltados primordialmente para o mercado externo, e que embutem, portanto, o risco de que este deixe de ser prioridade, seja por uma reorientação de foco, por exemplo para a substituição das importações, seja pelo maior acesso ao financiamento externo, em função de um aumento da liquidez internacional. Seja no desenvolvimento de tecnologia, no estabelecimento de infra-estrutura, aqui ou no exterior, ou no desenvolvimento de instrumentos financeiros adaptados à atividade exportadora, notadamente das pequenas empresas, a credibilidade do compromisso com as exportações é fundamental para motivar as empresas a aumentar sua competitividade externa. Enquanto esse compromisso não existir, um grande número de empresas continuará a ter no mercado externo uma alternativa secundária para escoar a sua produção, focando suas atividades principalmente no mercado interno.

3.7 EXPANSÃO DA INFRA-ESTRUTURA

Melhorar a infra-estrutura é essencial para ter competitividade, incentivar outros investimentos e permitir o crescimento do PIB. Portanto, uma parcela significativa dos investimentos a serem executados nos próximos 20 anos terá de ser dirigida à reabilitação e à expansão da infra-estrutura. Como mostra a Tabela 3, nas duas últimas décadas diminuiu significativamente o ritmo de crescimento da capacidade de geração de eletricidade e da extensão da rede rodoviária. Um processo semelhante provavelmente teve lugar com a infra-estrutura de saneamento.

Alguns números ajudam a dimensionar o tamanho do desafio constituído pela melhoria da infra-estrutura. Se a capacidade de geração de eletricidade e a malha rodoviária pavimentada crescerem 8% a.a. nas próximas duas décadas, taxas compatíveis com as observadas em 1951-1980, será necessário gastar em média, por ano,

TABELA 3
TAXA DE CRESCIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA EM SETORES SELECIONADOS
 [em % a.a.]

	Ferrovias	Geração de eletricidade	Rodovias	Rodovias pavimentadas	Telefonia
1931-1950	0,6	4,5	4,6	5,1	
1951-1963	-0,3	9,8	5,4	23,9	6,8
1964-1980	-1,6	9,8	5,6	16,0	11,2
1981-1993	1,0	4,1	0,8	4,9	6,9
1994-2002 ^a	-0,5	3,8	0,6	1,5	22,9

Fontes: Pinheiro *et alii* (2001), ONS, Anatel e Geipot.

^a Para ferrovias, rodovias e rodovias pavimentadas, taxas médias para o período 1994-2000.

cerca de R\$ 60 bilhões apenas nessas duas áreas. Para um crescimento médio do PIB de 6% a.a., isso significa que em média o país teria de dedicar anualmente 2,5% do PIB a essas duas áreas.

A privatização e as reformas regulatórias dos anos 1990 promoveram um aumento de produtividade e do investimento de reabilitação e modernização da infraestrutura brasileira, exceto no setor de telecomunicações, onde o investimento na expansão da infraestrutura foi pequeno. Pinheiro (2003) argumenta que para mudar esse quadro e alavancar os investimentos em eletricidade, transportes e saneamento é necessário, para cada um desses outros setores: *a*) desenvolver um modelo institucional setorial; *b*) dar capacidade aos ministérios setoriais de elaborar políticas; *c*) completar a reforma regulatória; *d*) analisar a necessidade de um realinhamento tarifário; *e*) desenvolver mecanismos de financiamento e seguro; e *f*) avaliar as situações em que recursos orçamentários devem ser utilizados para viabilizar investimentos com externalidades significativas, principalmente nos setores de transporte e saneamento.³⁵

No setor de telecomunicações, quatro aspectos da reforma regulatória empreendida nos anos 1990 foram cruciais para produzir a significativa expansão da capacidade produtiva do setor: *a*) o ajuste tarifário que eliminou subsídios cruzados e trouxe as tarifas para padrões internacionais; *b*) um bom seqüenciamento das reformas; *c*) uma ênfase forte e crescente na competição; e *d*) o acesso a financiamento a taxas competitivas. Em que pesem as discussões presentes entre o Ministério das Telecomunicações e a Anatel, o setor de telecomunicações constitui um bom referencial para as reformas necessárias nos demais setores de infraestrutura.

No setor de transportes, é necessário aprofundar as reformas em cada subsetor, resolvendo conflitos de interesse e responsabilidades sobrepostas (como nos portos) e estendendo as redes operadas por empresas privadas (como no caso das rodovias); fortalecer as agências regulatórias recentemente estabelecidas, garantindo uma boa coordenação entre essas agências; e fortalecer as atividades de formulação de políticas, planejamento e coordenação no Ministério dos Transportes.

35. Para um maior detalhamento de alguns desses pontos e da discussão a seguir, ver Pinheiro (2003).

No setor de água e saneamento, a prioridade é aprovar a Lei Nacional de Águas, de forma que o setor possa contar com um quadro regulatório geral, facilitando a entrada da iniciativa privada no setor, nos estados e municipalidades que assim desejarem. Seria importante também fortalecer as empresas estaduais e municipais de água e saneamento, e os reguladores setoriais nessas duas esferas de governo.

O setor elétrico é o mais complicado em termos de promover uma significativa expansão dos investimentos. Em termos estritamente econômicos, a melhor opção continua sendo completar a privatização e a reforma regulatória do setor. Porém, essa opção é politicamente difícil de ser adotada, além de os desenvolvimentos recentes terem reduzido a credibilidade de um modelo privado para o setor, diminuindo o seu impacto potencial sobre o investimento. Uma solução melhor é avançar rapidamente com o estabelecimento de um ambiente regulatório adequado, de forma a atrair o investimento privado para o setor, enquanto o Estado mantém a propriedade das atuais estatais. Para isso é necessário separar as atividades de geração e transmissão das grandes empresas elétricas (Furnas, Chesf etc.); introduzir um programa de reajustes que eleve as tarifas para um patamar consistente com os custos marginais de longo prazo, ao mesmo tempo em que se eliminam os subsídios cruzados existentes; fortalecer a Aneel; estabelecer uma estrutura regulatória mais competitiva e melhor supervisionada para o setor de gás; e melhorar a coordenação entre agências (Aneel, ANP e ANA).

Como em outras áreas, é fundamental um claro compromisso governamental com um modelo regulatório transparente e consistente para a infra-estrutura, de forma a reduzir o risco dos investidores e com isso permitir a expansão do setor. E isso está claramente faltando, de forma que não surpreende que o investimento na expansão da infra-estrutura tenha sido tímido. Há, é claro, espaço para a execução de políticas, mas essas não devem interferir na rentabilidade do investimento, que cabe às agências reguladoras manter. As tarifas não são, portanto, os instrumentos adequados para a realização de políticas, que devem ser feitas prioritariamente com o uso de recursos orçamentários. Obviamente, como todos os demais órgãos públicos, as agências podem e devem ter seu desempenho avaliado pelo setor público, mas de forma consistente com suas responsabilidades e recursos.

3.8 REDUÇÃO DA INFORMALIDADE

A elevada informalidade é, ao mesmo tempo, resultado e causa de vários problemas na economia brasileira — ela reduz a produtividade, encarece o investimento físico, reduz o investimento em capital humano, aumenta o custo do crédito, dificulta a implementação de políticas, o desenvolvimento das pequenas empresas etc.³⁶ Na sua análise sobre a produtividade no Brasil, McKinsey Global Institute (1998) conclui que as empresas informais atuam com níveis subótimos de escala e capital, fazendo com que tanto a sua produtividade do trabalho como a produtividade total dos fatores sejam muito baixas. De fato, a única forma pela qual essas empresas conseguem competir é deixando de cumprir com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas.

36. Pinheiro e Moura (2003) mostram, por exemplo, que a informalidade sujeita as empresas, entre outras coisas, a uma relação monopolística com os credores, levando-as a pagar juros mais altos por financiamento.

Essa competitividade espúria tem, contudo, conseqüências negativas para a economia do país. Além de limitar a devida acumulação de recursos, impede que empresas mais produtivas e eficientes expandam sua produção, enquanto mantêm recursos humanos, gerenciais e mesmo de capital presos a métodos de organização e produção ineficientes, gerando um custo de oportunidade importante. Não seria esse, talvez, um problema agregado tão grande, não fosse o setor informal, ou não-oficial, como às vezes é chamado, tão grande no Brasil, dominando setores importantes da economia, como a construção civil residencial e o comércio varejista de alimentos.

Parte do “custo da formalidade” pode ser atribuída aos tributos incidentes sobre a folha de salários, às incertezas associadas à Justiça do Trabalho e a uma carga tributária elevada. Mas além do atrativo da sonegação fiscal, previdenciária e trabalhista, uma causa importante da informalidade é o alto custo regulatório da formalidade, seja ele refletido no custo de cumprir todas as regulações, seja no gasto com a corrupção de fiscais para evitar a punição em caso de descumprimento.

Johnson, Kaufmam e Zoido-Lobatón (1998) obtêm sugestiva evidência de que uma regulação pesada sobre as empresas, não apenas em termos de normas e leis, mas particularmente na forma em que é, na prática, aplicada por supervisores e fiscais, é um importante estímulo à informalidade.³⁷ Mais precisamente, os autores obtêm evidência de que a participação da economia informal no PIB é, em geral: *a*) maior em países onde há mais regulação empresarial em geral e onde os reguladores, fiscais e supervisores responsáveis por ela têm mais discricão na sua aplicação; *b*) quando a carga tributária sobre as empresas formais é maior, e a aplicação das normas tributárias é tão importante quanto as alíquotas de tributos propriamente ditas; e *c*) correlacionada à qualidade dos serviços públicos (mais informalidade corresponde a serviços de pior qualidade), sendo esta medida pelo nível de corrupção e por como a regra da lei (*rule of law*) é aplicada, particularmente a da proteção legal dada aos investimentos comerciais privados.

Para medir o peso das regulações públicas Johnson, Kaufmam e Zoido-Lobatón (1998) utilizam uma série de índices — obtidos diretamente por meio da medição da regulação ou indiretamente através da coleta de impressões empresarias sobre ela — reportados por instituições como a Heritage Foundation, o Fraser Institute, a Transparência Internacional, o World Economic Forum (*Global Competitiveness Survey*), a International Country Risk Guide etc. Em geral, o Brasil aparece nesses indicadores em uma posição intermediária, registrando o Chile os melhores indicadores na América Latina. No índice da Heritage Foundation para 2003, por exemplo, que tem uma escala de 1 a 5, o Brasil recebe uma avaliação 3, contra um índice de 2 atribuído ao Chile (3,6 para o Haiti e 4 para o Suriname).³⁸

Um indicador mais detalhado de um aspecto da regulação oficial (mas não de sua aplicação) é obtido por Djankov *et alii* (2000), que fazem uma ampla análise empírica sobre o processo de abertura de firmas em 75 países, englobando países

37. Uma regulação pesada, traduzida em procedimentos burocráticos e administrativos complexos, demorados e onerosos é também a segunda principal barreira à exportação no Brasil, de acordo com as próprias empresas [Ferraz e Ribeiro (2002, p. 642)].

38. No índice de 2003 (<http://cf.heritage.org/index/indexoffreedom.cfm>) Luxemburgo (1,70) e Irlanda (1,75) são os países melhor colocados.

desenvolvidos e em desenvolvimento. Os autores consideram três indicadores: *a*) o número de procedimentos necessários para abrir uma firma; *b*) o número oficial de dias úteis necessários para que esses procedimentos sejam cumpridos, admitindo que não haja atrasos; e *c*) o custo financeiro de fazer isso. Os autores concluem que, do ponto de vista legal, a entrada de uma firma no setor formal é um processo complicado, que demanda muito tempo e é caro na maioria dos países. Em particular:

- O número de procedimentos que têm de ser seguidos para que se possa abrir uma firma varia de um mínimo de 2 no Canadá a um máximo de 20 na Bolívia, com a média mundial ficando em torno de 10. No Brasil são 15 procedimentos.

- Oficialmente, o tempo mínimo necessário para que se cumpram esses procedimentos varia de 2 dias úteis (vários países) a 174 dias úteis (Moçambique), com a média mundial ficando em 63 dias úteis, e no Brasil sendo de 67 dias úteis.³⁹

- Seguindo os procedimentos legais, o custo de cumprir com esses procedimentos varia de 0,4% da renda *per capita* (Nova Zelândia) a 2,6 vezes a renda *per capita* (Bolívia), ficando a média mundial em 34%. No Brasil, esse custo é igual a 67,4% da renda *per capita*.

Djankov *et alii* (2000, p. 4) também concluem que:

Em uma análise com dados *cross-section* de países, nós não observamos que uma regulação mais rígida de entrada esteja associada a uma qualidade mais alta dos produtos, com melhores registros de poluição ou melhores indicadores de saúde. Nem que ela esteja fortemente associada a uma lucratividade mais alta das empresas ou a medidas de falta de competitividade obtidas em pesquisas com empresas. Mas uma regulação mais rígida *está* associada com níveis muito mais altos de corrupção, e um tamanho relativamente maior do setor não-oficial. (Grifo no original.)

Análises para o caso específico do Brasil [Soh (2001), e o estudo do Foreign Investment Advisory Service discutido em Soh] chegam a conclusões muito semelhantes às de Djankov *et alii* (2000). Para reduzir essa carga regulatória, de acordo com Soh (2001), seria necessário reestruturar, simplificar e centralizar o processo de registro de novas empresas, diminuindo o número de agências com que os empresários têm de lidar (seis, de acordo com Soh), aumentar a proporção de registros que podem ser feitos via internet, fundir os registros fiscais e comerciais e aumentar o fluxo de informações entre as autoridades tributárias federais, estaduais e municipais, diminuindo os custos administrativos de registro, atualização de informações e prestação de contas.

A aceleração do crescimento pressupõe, portanto, uma drástica redução da informalidade, o que passa, de um lado, por expandir os setores formais da economia, absorvendo os trabalhadores que neles não encontram, hoje, ocupação e, de outro, gradativamente estimular a migração dos setores hoje em dia predominantemente informais para a formalidade. Inquestionavelmente, a informalidade deveria diminuir se os custos de atuar na formalidade caíssem e os benefícios aumentassem. Uma agenda de trabalho nessa área provavelmente deveria ter seu foco em reduzir os custos da formalidade, por exemplo, diminuindo a carga tributária, a incidência de tributos

39. Soh (2001) estima que esse número no Brasil seja igual a 82 dias úteis.

sobre a folha de salário e os custos administrativos e regulatórios formais de abrir, manter em operação e fechar empresas. Há, ao que tudo indica, espaço para uma revisão e consolidação da regulamentação empresarial nas três esferas de governo, inclusive com a identificação e o incentivo à adoção de melhores práticas.

3.9 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Desenvolvimento não compreende apenas crescimento, mas também, entre outros, a redução das desigualdades. Assim, uma questão central ao modelo de desenvolvimento diz respeito ao estabelecimento de políticas que garantam que o crescimento coincida com a melhoria da distribuição de renda e dos indicadores sociais para as camadas mais pobres da população. Como se sabe, apesar das melhorias observadas nos últimos anos em indicadores, como as taxas de mortalidade infantil, analfabetismo, cobertura escolar do ensino básico e expectativa de vida ao nascer, o Brasil continua a apresentar indicadores sociais não apenas ruins como também inferiores aos de países de renda *per capita* semelhante ou até inferior à nossa. Nossa taxa de analfabetismo é semelhante à da Bolívia, a de mortalidade infantil é semelhante à do Equador e mais do triplo da chilena, nossa expectativa de vida ao nascer é cinco anos e meio inferior à da Argentina, e a proporção da população matriculada no ensino superior é metade da de El Salvador e 1/3 da panamenha. A escolaridade média não apenas é muito inferior à dos países do Leste Asiático e à de muitos países latino-americanos, como também registrou um baixo crescimento nos últimos 20 anos.

De acordo com Lora e Panizza (2002), os trabalhos mais citados na literatura em relação aos impactos distributivos das reformas do Consenso concluem que essas reformas (em particular a abertura comercial e a integração à economia mundial) aceleram o crescimento sem afetar a distribuição de renda [Gallup, Radelet e Warner (1998); Dollar e Kray (2000a e 2000b); e Banco Mundial (2001); todos citados em Lora e Panizza (2002)]. Ravillon (2001) mostra, porém, que quando se vai além das médias verifica-se que há grandes diferenças entre países no efeito do crescimento sobre a pobreza. Em particular, ele mostra que a queda na taxa de pobreza resultante de um crescimento de 1% na renda média familiar disponível pode variar de 0,6% a 3,5%. Foster e Székely (2001) mostram que a renda dos mais pobres cresceu menos que a renda média.⁴⁰ Resultado semelhante é obtido por Pinheiro *et alii* (2001), que observam que no Brasil o crescimento da renda familiar média no período 1982-1998 não se refletiu em um crescimento proporcional da renda dos mais pobres.

Não há, portanto, em princípio, uma relação única entre crescimento, de um lado, e distribuição de renda e nível de pobreza, de outro. Como observado por Adelman (2000), essa relação depende essencialmente da intensidade de uso relativo dos diferentes fatores de produção e de quem possui esses fatores:

Quando o processo de desenvolvimento é baseado no uso de um fator cuja propriedade é concentrada, esse desenvolvimento promove a desigualdade. Mais especificamente, quando as instituições que definem os direitos de propriedade do principal fator de produção, ou as instituições que definem o acesso aos fatores que são a ele complementares são concentradas, ou

40. As referências aos resultados de Ravillon (2001) e Foster e Székely (2001) são extraídas de Lora e Panizza (2002).

quando políticas são adotadas para induzir um tipo de crescimento que deprime o preço dos principais fatores de produção de propriedade dos pobres, o crescimento produz desigualdade.

Por exemplo, o crescimento baseado no uso intensivo de recursos naturais é, em geral, concentrador de renda, pois a propriedade de recursos naturais é distribuída de forma desigual. Da mesma forma, um crescimento intensivo no uso de capital aumenta a renda dos grupos mais ricos, que são os donos do capital, e a dos trabalhadores qualificados da classe média empregados nas indústrias intensivas em capital, a expensas da renda dos grupos mais pobres. Assim, também, uma estratégia de crescimento baseada na educação é um equalizador apenas quando o ensino é universalizado. Em contraste, quando o crescimento é baseado em trabalhadores com educação universitária e o acesso ao ensino superior é restrito a uns poucos, o uso intensivo da educação é concentrador. Políticas de acumulação voltadas para aumentar o investimento mediante financiamento subsidiado a indústrias intensivas em capital ou de incentivos fiscais para aumentar a taxa real de retorno da poupança financeira geram aumento da desigualdade. Por outro lado, políticas que fortaleçam a competição e a regulação em setores onde a competição não é possível, reduzindo o poder de mercado e a margem de lucro (não-econômico) das empresas, tendem a favorecer uma distribuição melhor de renda.

O país goza hoje de uma profunda reflexão sobre os problemas da desigualdade e da pobreza e sobre políticas públicas que poderiam ser adotadas para reduzi-las. Essas políticas passam, essencialmente, por três tipos de iniciativas: aumentar a capacidade de produzir dos mais pobres, dando-lhes capital físico e humano; desenvolver setores e atividades que utilizam os serviços e bens que são ofertados pelos mais pobres, de forma a transformar o potencial de produção em renda efetiva; e fazer transferências de renda focadas de forma a reduzir a pobreza daqueles segmentos que não conseguem gerar renda a despeito dessas políticas.⁴¹ São itens importantes dessa agenda de redução de desigualdades a reorientação do gasto social dos não-pobres para os pobres; um forte impulso na educação pré-universitária, com sua universalização da educação infantil ao ensino médio, melhorias na saúde pública, no acesso ao local de trabalho etc.; e um padrão de desenvolvimento e políticas públicas voltadas para a valorização dos fatores de produção detidos pelos pobres — foco nas pequenas empresas, acesso generalizado ao crédito etc.

Isso significa que nas duas próximas décadas muito da atenção e do gasto público deve-se voltar para a superação de nossas carências sociais. E aqui as experiências brasileira e internacional dos últimos 20 anos trazem lições que precisam ser incorporadas a qualquer modelo de desenvolvimento que se tenha a intenção de implementar. Por exemplo, a necessidade de fazer chegar os subsídios públicos a quem realmente precisa; as vantagens de se transferir o dinheiro diretamente ao pobre, em lugar de gastar quantidades elevadas de recursos com a administração e a

41. Como observado por Adelman (2000, p. 14-15), "redistribuições secundárias através de transferências, apesar de necessárias para aliviar a pobreza daqueles que são intrinsecamente pobres e excluídos da força de trabalho, são efetivas em mudar a distribuição de renda apenas enquanto forem continuadas. Mesmo nesse caso, os efeitos dos programas de transferência sobre a distribuição de renda são rapidamente dissipados. Meras adições a um processo básico de desenvolvimento que não se altera são, portanto uma forma cara e largamente não efetiva de lidar com o problema de equidade". O que implica que, a longo prazo, são as duas outras iniciativas que deverão, de fato, produzir uma redução significativa de desigualdades.

operação de programas assistencialistas; a necessidade de avaliar constantemente as políticas e os programas sendo implementados para corrigir erros e fortalecer acertos, e assim por diante.

Assim, a alocação de montantes elevados de fundos públicos a uma determinada área social não é garantia de que se está fazendo uma boa política social. Tome-se o caso do setor de educação como exemplo. Nos últimos 20 anos o setor público passou a alocar mais recursos à educação, saindo de 3,6% do PIB em 1980 para 5,1% em 1997, o que foi muito positivo. Porém, apesar de o Brasil ser um dos países que mais gastam com educação, proporcionalmente à sua renda, seus resultados nessa área ainda estão bem abaixo do que se poderia esperar. E o principal problema nessa área é que o Brasil concentra uma parcela muita elevada de seu gasto público em educação no ensino universitário, e relativamente pouco nos ensinos primário e secundário.

Assim, o gasto por aluno no ensino básico no Brasil é metade daquele do Chile, 1/3 do da Coréia e 1/5 da média dos países da OCDE, o que faz com que o ensino público no ciclo básico seja pior no Brasil do que nesses países. Isso, naturalmente, dá uma enorme vantagem no vestibular e, portanto, no acesso ao ensino universitário público e depois ao mercado de trabalho, aos alunos que freqüentam as escolas privadas onde o gasto por aluno e a qualidade do ensino são mais elevados. Já no ensino universitário, porém, o gasto público por aluno no Brasil é semelhante ao dos países da OCDE e superior ao do Chile e da Coréia do Sul.⁴² E no Brasil o ensino universitário público é inteiramente gratuito, ao passo que até em países comunistas, como a China, o governo cobra dos alunos universitários parte do custo de sua educação. Assim, o gasto público em educação no Brasil, que deveria ser um instrumento de redução das desigualdades sociais, é de fato um instrumento que em grande medida ajuda a acentuar essas desigualdades.

Esse exemplo ilustra a necessidade de se focar adequadamente as políticas sociais, evitando que escassos recursos públicos sejam gastos com quem já tem, tornando-os indisponíveis para quem mais precisa deles. Uma conta simples ajuda a entender esse ponto. Se quiser elevar simultaneamente a qualidade do ensino básico e o número de estudantes universitários por habitante para os padrões observados atualmente no Chile, o Brasil vai precisar mais do que dobrar o gasto público com educação, ou seja, gastar mais 5% do PIB com educação. Não é difícil perceber que, em vista de todos os outros desafios já colocados para o país, resolver o problema da educação simplesmente gastando mais não é a solução. É preciso definir prioridades e, no caso da educação pública, esta deve ser a provisão de um ensino pré-universitário com cobertura universal e de boa qualidade.

O Brasil será tão mais capaz de reduzir a desigualdade social quanto mais eficiente for em concentrar o subsídio público nos segmentos mais desfavorecidos da população. Seja na educação, seja na provisão de serviços públicos, como saneamento, seja em outras políticas públicas, a forma de melhorar a situação social e expandir a oferta de serviços, respeitando a disciplina orçamentária, é cobrando de quem pode pagar, ainda que não necessariamente o custo integral do serviço, e oferecendo serviços gratuitos apenas a quem não pode pagar.

42. Ver, a esse respeito, Gill e Patrinos (2001).

Finalmente, é necessário que a estratégia de desenvolvimento seja desenhada de forma que o potencial de produção dado aos mais pobres seja efetivamente transformado em renda. Quatro iniciativas parecem apropriadas no atual contexto para que se possa atingir esse objetivo: *a)* reduzir o custo e o risco de contratação de mão-de-obra, o que passa, de modo essencial, por uma reforma trabalhista, possivelmente incluindo mudanças na Justiça do Trabalho; *b)* apoio ao desenvolvimento de pequenas empresas, através do maior acesso ao crédito a um custo mais baixo e da significativa redução da regulação envolvida na abertura, operação e fechamento de empresas; *c)* desenvolvimento de infra-estrutura, tecnologia e financiamento à pequena propriedade agrícola; e *d)* estímulo à construção de moradias, o que passa essencialmente pelo desenvolvimento de um mercado de crédito imobiliário.

3.10 FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Uma questão que permeia toda a discussão sobre como estruturar uma estratégia de desenvolvimento é como distribuir responsabilidades entre o Estado e o mercado. Esse é um tema em torno do qual não há consenso, nem deve haver daqui a 20 anos. Mas três aspectos dessa questão podem, talvez, ser objeto de consenso. O primeiro é que o Estado terá um papel importante em promover o desenvolvimento do país, e que, portanto, a reforma e o aumento da eficiência estatal devem ser prioridades em qualquer estratégia de desenvolvimento, independentemente do tamanho que esse venha a ter. Segundo, que na ausência de falhas de mercado a intervenção do Estado é injustificada do ponto de vista da eficiência (crescimento) econômica (o). E terceiro, que quanto menor for o número de casos que necessitem da intervenção do Estado, mais eficaz este poderá ser na sua atuação. Vale dizer, o fortalecimento do mercado também deve ser uma prioridade de qualquer modelo de desenvolvimento que se queira adotar no Brasil.

São quatro os problemas que levam a falhas de mercado que, por sua vez, justificam a intervenção do Estado na economia, no sentido de torná-la mais eficiente (em anteposição a alterar a distribuição de renda): assimetria de informação, estruturas de mercado ou condutas não-competitivas, direitos de propriedade maldefinidos ou malprotegidos, e problemas de ação coletiva. Obviamente, o fato de a intervenção estatal poder produzir uma situação socialmente superior não significa que é isso que ocorrerá se ele intervir: é uma possibilidade, não uma certeza. E a literatura dos anos 1970 e 1980 mostrou não apenas os motivos por que essa intervenção pode ser malsucedida, como ilustraram largamente casos de “falhas de governo” e captura do Estado por grupos de interesse. É entre os que acreditam e os que duvidam da competência e das boas intenções da burocracia estatal, e da conseqüente discussão sobre quem falha mais, se o mercado ou o governo, que o debate político se coloca.

Ora, a riqueza da interpretação institucionalista do problema do subdesenvolvimento está exatamente em reinterpretar o problema das falhas de mercado como um problema de ausência ou mau funcionamento de instituições. E embora a intervenção estatal tenha servido historicamente para substituir instituições ou para diminuir os efeitos negativos da sua ausência, ela não é a única solução para

esse problema. Assim, se um determinado mercado não existe ou não funciona bem, a melhor solução pode não ser a sua substituição por um órgão público, mas a criação ou fortalecimento das instituições das quais esse mercado depende. Se há assimetrias de informação, imponham-se regras de transparência e criem-se bancos de dados para tornar o acesso à informação mais simétrico; se a estrutura ou a conduta de mercado é não-competitiva, crie-se uma agência reguladora para coibir a exploração monopolística, ou uma agência de defesa da concorrência para coibir os cartéis; se os direitos de propriedade não estão bem-definidos ou protegidos, criem-se instrumentos que façam isso; se há problemas de ação coletiva, desenvolvam-se normas e condutas sociais que punam o comportamento oportunista.

É claro que é mais rápido e fácil fazer certas reformas institucionais do que outras, e que muitas dessas reformas passam pelo fortalecimento do Estado, de maneira que não são alternativas, mas coincidentes com as propostas de melhorar o funcionamento do Estado. Mas o importante é que o fortalecimento institucional pode contribuir para o desenvolvimento do país, qualquer que seja o papel que se decida dar ao Estado.

Uma estratégia de desenvolvimento para um país com um grau elevado de desenvolvimento como o Brasil, que goza de um setor privado ativo e sofisticado, deve contemplar uma ampla agenda de reformas de suas instituições econômicas. Em particular, é necessário avançar no processo de adaptação das instituições econômicas do país a uma economia com menor poder estatal, em função da democratização política e das reformas liberais da década de 1990, mais integrada ao resto do mundo e uma população mais urbana. Em particular, há necessidade de:

a) proteger direitos de propriedade, o que passa essencialmente por segurança e velocidade jurídica, proteção contra violência e danos causados por agentes privados e contra a expropriação pública;

b) reduzir as assimetrias de informação na economia;

c) fomentar a competição, com combate a estruturas e condutas anticompetitivas; e

d) desenvolver uma regulação estatal de boa qualidade em setores e atividades onde esta seja capaz de produzir, na prática, uma situação coletivamente mais favorável do que a que pode resultar de perseguir as três iniciativas anteriores.

A agenda de fortalecimento de direitos de propriedade, notadamente em alguns nichos específicos, deve ser uma das prioridades, por ter sido pouco trabalhada em anos recentes. Dois exemplos são o setor financeiro, com o fortalecimento do instrumento das garantias para se reduzir o risco e o *spread* das operações de financiamento; e a infra-estrutura, com vistas a promover investimentos voltados para a expansão de capacidade. O fortalecimento dos direitos de propriedade também pode colaborar para o desenvolvimento de pequenas empresas e para um aumento de lucros retidos, aumentando a poupança empresarial, como observado por Johnson, McMillan e Woodruff (2002) para o caso dos países ex-comunistas do Leste Europeu. Em particular, esses autores observam que direitos de propriedade fracos desincentivam o reinvestimento de lucros, e que na presença de direitos de

propriedade bem-definidos e protegidos o acesso a financiamento de terceiros torna-se secundário para viabilizar o desenvolvimento de pequenas empresas.

De Soto (2000) argumenta na mesma linha com relação à capacidade de se promover um aumento de renda dos mais pobres. O autor documenta o elevado valor dos ativos detidos pelos pobres do Terceiro Mundo e analisa como a falta de documentação e identificação desses ativos, que os tornem legais, e portanto capazes de securitização ou de serem utilizados como garantia em operações de crédito, os torna “capital morto”, no sentido de que sua contribuição para a economia é relativamente pequena, ficando restrita aos serviços diretos que advêm de sua posse. De Soto contrasta esta situação com a dos ativos detidos por indivíduos e empresas em países ricos, onde não apenas a posse mas também a sua propriedade são bem-definidas, permitindo explorar todo o potencial contido nesse capital. É a boa definição dos direitos de propriedade nos países desenvolvidos, e daí a capacidade de explorar todo o potencial do capital por eles detidos, conclui o autor, que os permitiu alcançar a riqueza e a prosperidade de que gozam atualmente.

Há pelo menos duas conclusões importantes sobre o processo de desenvolvimento econômico que podem ser extraídas de De Soto (2000). Primeiro, que a má definição dos direitos de propriedade reduz a contribuição do capital detido por um país para o seu crescimento econômico, reduzindo a liquidez dos ativos e aumentando o risco envolvido no investimento — de modo considerável em alguns tipos de investimento. Segundo, que como em geral são os ativos dos mais pobres aqueles para os quais a propriedade é menos bem-definida, é exatamente a parcela mais pobre da sociedade a que menos benefícios é capaz de extrair de seus ativos, o que reduz a sua capacidade de sair do estado de pobreza.

A importância de direitos de propriedade bem-definidos e adequadamente protegidos, e a surpreendente falta de atenção a este aspecto do processo de desenvolvimento, explicada por De Soto pelo fato de estarem esses tão incorporados nas sociedades ricas que estas não percebem sua importância, já era apontada uma década antes por Williamson (1990, p. 17), quando este enunciou pela primeira vez o Consenso de Washington:

Nos Estados Unidos, os direitos de propriedade estão tão bem estabelecidos que a sua importância fundamental para a operação satisfatória do sistema capitalista passa facilmente despercebida. Eu suspeito, porém, que quando Washington pára para pensar sobre este assunto, existe uma aceitação geral de que direitos de propriedade de fato são importantes. Há também uma percepção geral de que os direitos de propriedade são altamente inseguros na América Latina.

Os efeitos perversos da má definição dos direitos de propriedade sobre o crescimento econômico estendem-se também aos setores mais avançados da economia. No limite, alguns tipos de investimentos e transações comerciais e financeiras podem ficar simplesmente inviáveis se esses direitos não forem suficientemente definidos e protegidos. Ou, alternativamente, pode levar a economias caracterizadas por organizações muito verticalizadas, financiadas essencialmente com recursos próprios, em que, com frequência, apenas o Estado é capaz de exercer atividades empresariais em setores sensíveis como infra-estrutura e finanças. A consequência são baixas escalas de produção, lento crescimento da produtividade e

firmas ineficientes, incapazes de sobreviver na ausência de barreiras às importações e à entrada de concorrentes.

Muito da agenda de desenvolvimento passa pela criação e fortalecimento das instituições econômicas, de forma a reduzir custos de transação e riscos de investimento. Uma agenda de desenvolvimento também deve contemplar, porém, o desenvolvimento e o fortalecimento das instituições não-econômicas, como o sistema político, as organizações da sociedade civil etc. Esta é, provavelmente, uma agenda de trabalho mais difícil, mas que servirá para fortalecer a visão de que desenvolvimento é mais do que só crescimento.

4 OBSERVAÇÕES FINAIS

As reformas do Consenso de Washington — disciplina fiscal, aumento dos gastos públicos em educação e saúde, reforma tributária, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, política comercial liberal, abertura ao investimento direto externo, privatização, desregulamentação e respeito aos direitos de propriedade — serviram de linha mestra da agenda de desenvolvimento latino-americana desde os anos 1980, ainda que com variados graus de avanço em diferentes países e áreas de reforma. Também o Brasil adotou a maior parte das reformas do Consenso, notadamente na década de 1990, ainda que com progresso limitado em algumas áreas.

Estudos recentes mostraram que o impacto das reformas do Consenso de Washington sobre o crescimento econômico foi menos significativo mais transitório do que se chegou a esperar, dando-se quase que exclusivamente sob a forma de um aumento da PTF, com nenhum impacto significativo sobre a taxa de investimento. Também no Brasil as reformas do Consenso tiveram um impacto positivo sobre o crescimento, mas esse foi menor do que se chegou a estimar e esteve todo concentrado no aumento da PTF, tendo o crescimento do estoque de capital de fato desacelerado.

A constatação de que as reformas do Consenso foram insuficientes para gerar uma aceleração significativa do crescimento econômico tem levado a variadas propostas para uma nova agenda de desenvolvimento. Três delas mereceram destaque na análise feita aqui. A primeira aponta a necessidade de aprofundar as reformas do Consenso, argumentando que o impacto das reformas foi menor do que se esperava, pois estas foram apenas parcialmente implantadas. No Brasil, por exemplo, pouco foi feito no sentido de fortalecer os direitos de propriedade. O novo *mainstream* na economia do desenvolvimento adota, porém, uma visão mais ampla, batizada de Consenso de Washington Ampliado, que adiciona às propostas do Consenso um conjunto de reformas institucionais, voltadas para fortalecer as instituições que apóiam o bom funcionamento do mercado. Uma terceira vertente questiona a necessidade e a suficiência do Consenso Ampliado, e enfatiza o argumento de que cada país deve buscar seu próprio caminho, a partir de um conjunto de políticas universalmente aceitas, em grande medida coincidentes com o Consenso, mas que seriam adotadas através de arranjos institucionais próprios. Esta terceira vertente também defende um papel mais ativo para o Estado nas decisões de investimento privado do que as duas anteriores.

É convincente o argumento de que não há fórmulas prontas ou universais para se gerar o desenvolvimento. De fato, como se procurou ilustrar aqui, o desafio do desenvolvimento vem escapando a teóricos e autoridades governamentais há mais de 50 anos, pelo menos, e o momento atual é paradigmático da dificuldade de se produzir uma agenda de desenvolvimento de ampla aceitação. O objetivo mais restrito de acumulação com aumento de produtividade, presente nos modelos de desenvolvimento desde meados do século passado, sequer tem sido alcançado de forma geral e sistemática pelos países em desenvolvimento.

Propõe-se, assim, que na falta de “grandes idéias”, para usar o termo de Lindauer e Pritchett (2002), uma agenda de desenvolvimento para o Brasil seja construída utilizando o melhor que as três atuais linhas de pensamento sobre desenvolvimento têm a oferecer: aprofundar as reformas estruturais onde necessário, ampliar o escopo das reformas para incorporar as de caráter institucional onde for mais importante e escolher a ordem e prioridade das reformas como mais indicado pela realidade e atualidade do país. Isso poderia ser feito em dois tempos.

Primeiro, deve-se elencar e priorizar um conjunto de iniciativas, fundamentadas em políticas que são hoje em dia majoritariamente aceitas como favoráveis ao desenvolvimento, e em particular ao processo de acumulação com produtividade. É notável, a esse respeito, que mesmo os autores mais críticos às propostas do Consenso de Washington defendem a relevância de algumas de suas políticas, como a disciplina macroeconômica, sistemas legais e judiciais que defendam os direitos de propriedade (*rule of law*), incentivos privados alinhados com os custos e benefícios sociais (leia-se, preços corretos mais regulações onde o mercado não funcionar bem) etc.⁴³

Segundo, devem-se criar instrumentos de gestão, acompanhamento, aprofundamento e avaliação dessas políticas, enquanto se usam os resultados dessa avaliação para, gradativamente, construir um modelo mais orgânico de desenvolvimento, inclusive com o melhor aparelhamento dos organismos de Estado.

A análise feita neste trabalho, ainda que a partir de uma seleção um pouco *ad hoc* de áreas críticas, sugere que uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil atual deveria ser calcada nos seguintes pilares:

- significativo aumento da poupança pública, que será essencial para viabilizar investimentos que se farão necessários na infra-estrutura de saneamento e transportes, inclusive transportes urbanos nas regiões metropolitanas;
- queda de *spreads* e expansão do crédito doméstico, especialmente aquele de longo prazo, com ênfase no crédito imobiliário, para pequenas empresas e infra-estrutura privada, com fortalecimento do papel das garantias enquanto instrumento de redução do risco comercial das operações de financiamento;
- fortalecimento do Sistema de Defesa da Concorrência, com mandato estendido ao setor financeiro, e das agências reguladoras, com substantivas melhorias na coordenação interagências;

43. Rodrik (2002, p. 279), por exemplo, recomenda que “[o]s críticos do neoliberalismo não devem opor-se aos princípios econômicos dominantes — apenas à sua má utilização. A análise econômica expõe muitos princípios sólidos e que são universais, no sentido de que qualquer programa de desenvolvimento sensato tem de levá-los em conta”. Ver também Lindauer e Pritchett (2002).

- expansão consistente das exportações, a taxas médias anuais da ordem de 10%, seguida de gradual abertura do mercado doméstico;
- orientação da política tecnológica para a absorção e difusão do progresso tecnológico, com uma política de abertura às importações de bens de capital e preocupação com a difusão doméstica do conhecimento;
- universalização da educação básica, da pré-escola ao ensino médio, com forte redução da distorção idade-série;
- redução da informalidade, com reformas no mercado de trabalho e redução da regulação genérica, nas três esferas de governo, focando na simplificação regulatória para a instalação, fechamento e operação de pequenas empresas;
- fortalecimento do setor público, notadamente em sua capacidade de formulação e avaliação de políticas, transparência e *accountability*. Desenvolvimento de uma cultura de metas, planejamento, e avaliação nos vários ministérios, órgãos e agências estatais; e
- forte compromisso da liderança política com essa estratégia, através de planos e metas bem-definidos, de conhecimento público, com indicadores de resultados, intermediários e finais, e boa coordenação de iniciativas e políticas.

Como essas políticas, se bem-sucedidas, irão reforçar umas às outras, criando um círculo virtuoso — a rápida expansão das exportações reduz o risco país, que permite a queda dos juros, que facilita a disciplina fiscal e incentiva o crédito, que permite reduzir o custo e aumentar o volume do investimento, que alavanca o crescimento e as exportações, e assim por diante —, o objetivo dessa agenda pode ser entendido como sendo o de criar uma dinâmica que eleve o Brasil de um equilíbrio de baixo nível para outro de alto nível. Pensar a estratégia de desenvolvimento como políticas que buscam alçar o país a um equilíbrio superior ao atual contrasta com a visão de que a dinâmica do desenvolvimento consiste em gerar desequilíbrios, distorcendo preços e incentivos, que estimulem o deslocamento dos fatores de produção para os setores identificados pelo gestor público como de maior potencial de crescimento futuro. Neste sentido, ela se aproxima mais das duas primeiras interpretações discutidas anteriormente.

Portanto, o elemento mais idiossincrático da estratégia viria na seleção de prioridades e na montagem de arranjos institucionais. Assim, mesmo que aceita integral e exclusivamente, o que é bem mais ambicioso, essa lista precisa ser priorizada, tanto em termos de seu melhor ordenamento temporal (*sequencing*), como da distribuição de recursos financeiros, humanos, institucionais e políticos entre elas. Essas são todas restrições “orçamentárias”, entendidas em sentido amplo, que precisam ser levadas em conta no desenho e implantação de uma agenda de desenvolvimento. Além disso, essa lista define essencialmente direções, mas não o arranjo institucional com que se tentará alcançar esses objetivos. Em princípio, é importante que esses arranjos institucionais sejam econômicos no uso da gestão pública, que é talvez o recurso mais escasso em todo esse processo, o que sugere o uso intensivo do setor privado, da competição e de mecanismos horizontais na sua implementação. Mas isso não elimina a necessidade de um detalhamento do arranjo institucional a ser utilizado em cada caso.

Os desafios colocados para o desenvolvimento do Brasil nas próximas décadas não são pequenos, e o fato de as projeções mostrarem que a economia mundial deve crescer menos em média nos próximos 20 anos do que em 1950-1980 torna esses desafios ainda maiores. Mas o fato de que há tanta coisa por melhorar significa que as oportunidades abertas para o país nessas próximas duas décadas também são muito grandes.

BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN, I. *Fifty years of economic development: what have we learned?* Artigo apresentado na Conferência Anual sobre Desenvolvimento do Banco Mundial, 2000.
- AFANASIEFF, T., LHACER, P., NAKANE, M. *The determinants of bank interest spreads in Brazil*. Banco Central do Brasil, 2001.
- ARON, J. Growth and institutions: a review of the evidence. *World Bank Research Observer*, v. 15, n. 1, 2000.
- BACHA, E. Do consenso de Washington ao dissenso de Cambridge. In: CASTRO, A. C. (org.). *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. BNDES, 2002.
- BANCO CENTRAL. *Juros e spread bancário no Brasil*. Departamento de Estudos e Pesquisa, 1999.
- BANCO MUNDIAL. From plan to market. *World Development Report*, 1996.
- _____. The state in a changing world. *World Development Report*, 1997.
- _____. Building institutions for markets. *World Development Report*, 2002, Washington, D.C., 2001.
- _____. *Global economic prospects and the developing countries*. 2002.
- BECK, T. *Impediments to the development and efficiency of financial intermediation in Brazil*. World Bank, 2000 (Policy Research Working Paper, 2.382).
- BLUMENSCHIEIN, F., LEON, F. L. L. Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- BURKI, S. J., PERRY, G. E. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1997.
- _____. *Beyond the Washington Consensus: institutions matter*. Washington, D. C.: World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998.
- CARDOSO, R., KOYAMA, S. A cunha fiscal sobre a intermediação financeira. *Juros e spread bancário no Brasil*. Banco Central, 1999.
- CHENERY, H., SYRQUIN, M. *Patterns of development 1950-70*. London: Oxford University Press, 1975.
- COASE, R. *The firm, the market and the law*. The University of Chicago Press, 1988.

- COLLIER, P., DOLLAR, D., STERN, N. *Fifty years of development*. Artigo apresentado na edição europeia da World Bank Annual Conference on Development Economics, Paris, França, 2000.
- DAHLMAN, C. The problem of externality. *Journal of Law and Economics*, v. 22, n. 1, 1979.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A., HUIZINGA, H. Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence. *World Bank Economic Review*, v. 13, n. 2, 1999.
- DE SOTO, H. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Books, 2000.
- DJANKOV, S. *et alii*. *The regulation of entry*. National Bureau of Economic Research, 2000 (Working Paper, 7.892).
- DOLLAR, D., KRAAY, A. *Trade growth and poverty*. Washington, D. C.: World Bank, Development Research Group, 2000a.
- _____. *Growth is good for the poor*. Washington, D. C.: World Bank, Development Research Group, 2000b.
- EATON, J., KORTUM, S. Trade in capital goods. *European Economic Review*, v. 45, n. 7, 2001.
- FERRAZ, G. T., RIBEIRO, F. J. Um levantamento de atividades relacionadas às exportações das empresas brasileiras: resultados de pesquisa de campo com 460 empresas exportadoras. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- FMI. *World Economic Outlook 2003*. Washington, D. C., 2003. Acessível em: <www.imf.org>.
- FONSECA, R. Um estudo prospectivo. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- FOSTER, J. SZÉKELY, M. *Is economic growth good for the poor? Tracking low incomes using general means*. Documento apresentado no Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institution for Poverty Reduction. Asian Development Bank, Manila, 5 a 9 de fevereiro de 2001.
- FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. Free Press, 1995.
- GALINDO, A. *Creditor rights and the credit market: where do we stand?* Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper, 448).
- GALINDO, A., MICCO, A. *Creditor protection and financial cycles*. Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper, 443).
- GALLUP, J. L., RADELET, S., WARNER, A. *Economic growth and the income of the poor*. Harvard Institute for International Development, Nov. 1998 (Caep II Discussion Paper, 36).
- GILL, I. S., PATRINOS, H. A. *Human capital policies for growth: the implications of theory and evidence for Brazil*. World Bank, 2001, mimeo.

- GOEBEL, D. A competitividade externa e a logística doméstica. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- GREENWOOD, J., HERCOWITZ, Z., KRUSELL, P. Long-run implications of investment specific technological change. *American Economic Review*, v. 87, 1997.
- HULTEN, C. R. Growth accounting when technical change is embodied in capital. *American Economic Review*, v. 82, 1992.
- IGLESIAS, R. M., VEIGA, P. M. Promoção das exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D., ZOIDO-LOBATÓN, P. Regulatory discretion and the unofficial economy. *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1998.
- JOHNSON, S., McMILLAN, J., WOODRUFF, C. Property rights and finance. *American Economic Review*, v. 92, n. 5, 2002.
- KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, p. 291-303, 1974.
- KRUGMAN, P. Toward a counter-counterrevolution in development theory. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics — 1992*. 1993.
- KUZNETS, S. *Modern economic growth: rate, structure and spread*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- LA PORTA, R. *et alii*. Law and finance. *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 6, 1998.
- LINDAUER, D., PRITCHETT, L. What's the big idea? The third generation of policies for economic growth. *Economía*, v. 3, n. 1, 2002.
- LOAYZA, N., SCHMIDT-HEBBEL, K., SERVÉN, L. Saving in developing countries: an overview. *The World Bank Economic Review*, v. 14, n. 3, 2000.
- LORA, E. *Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it?* Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper, 466).
- LORA, E., BARRERA, F. *A decade of structural reform in Latin America: growth, productivity, and investment are not what they used to be*. Inter-American Development Bank, 1997, mimeo. Acessível em: <www.iadb.org>.
- LORA, E., PANIZZA, U. *Structural reforms in Latin America under scrutiny*. Inter-American Development Bank, 2002 (Discussion Paper, 470).
- MARKWALD, R., PUGA, F. P. Focando a política de promoção de exportações. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.) *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- McKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Produtividade: a chave do crescimento acelerado no Brasil*. São Paulo/Washington, 1998.
- NAÍM, M. Latin America: the second stage of reform. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 4, 1994.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1990.

- _____. *Institutions and the performance of economies over time*. Artigo apresentado na II Conferência Anual da Global Development Network, Tóquio, 2000.
- OLSON, M. Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor. *Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 2, 1996.
- PADILLA, A., REQUEJO, A. *The costs and benefits of the strict protection of creditor rights: theory and evidence*. Inter-American Development Bank, 2000 (Working Paper, 384).
- PINHEIRO, A. C. Os fundos de pensão e o financiamento do desenvolvimento: o papel do BNDES. *Revista do BNDES*, n. 2, 1994.
- _____. (org.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- _____. *Regulatory reform in Brazilian infrastructure: where do we stand?* IPEA, 2003, mimeo.
- PINHEIRO, A. C., CABRAL, C. Credit markets in Brazil: the role of the Judiciary and other institutions. In: PAGANO, M. (ed.). *Defusing default: incentives and institutions*. IDB, 2001.
- PINHEIRO, A. C., MOREIRA, M. M. O perfil dos exportadores brasileiros de manufaturados nos anos 90: quais implicações de política? In: VEIGA, P. M. (org.). *O Brasil e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; São Paulo: Sobeet, 2000.
- PINHEIRO, A. C., MOURA, A. Segmentation and the use of information in Brazilian credit markets. In: MILLER, M. (ed.). *Credit reporting systems and the international economy*. MIT Press, 2003.
- PINHEIRO, A. C. et alii. *Brazilian economic growth in 1900-2000: lessons and policy implications*. Artigo preparado para a Third Annual Conference da Global Development Network, Rio de Janeiro, 2001.
- PREBISCH, R. The economic development of Latin America and its principal problems. *Economic Bulletin for Latin America*, v. 7, 1950.
- PUTMAN, R. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, 1993.
- RAJAN, R., ZINGALES, L. Financial dependence and growth. *American Economic Review*, v. 71, n. 3, 1998.
- RAVALLION, M. *Growth, inequality and poverty: looking beyond averages*. World Bank: Development Research Group, 2001.
- RODRIG, D. *Has globalization gone too far?* Washington: Institute for International Economics, 1997.
- _____. *Can integration into the world economy substitute for a development strategy?* Artigo apresentado na ABCDE-Europe Conference, Paris, França, 2000.
- _____. Depois do neoliberalismo, o quê? In: CASTRO, A. C. (org.). *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. BNDES, 2002.
- SAMWICK, A. Is pension reform conducive to higher saving? *Review of Economics and Statistics*, v. 82, n. 2, 2000.

- SHLEIFER, A., VISHNY, R. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, 1996.
- SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, v. 40, 1950.
- SOH, H. S. *The investment climate in international perspective*. World Bank, 2001, mimeo.
- STIGLITZ, J. *An agenda for development in the Twenty-First Century*. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1997. World Bank, 1998.
- _____. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In: CASTRO, A. C. (org.). *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. BNDES, 2002.
- TIGRE, P. O papel da política tecnológica na promoção das exportações. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- VEIGA, P. M. O viés antiexportador: mais além da política comercial. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- VEIGA, P. M., IGLESIAS, R. M. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. BNDES, 2002.
- VIANNA, S. Política econômica externa e industrialização, 1946-51. In: ABREU, M. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- WILLIAMSON, J. *The Washington Consensus and beyond*. Artigo comissionado pela revista Economic and Political Weekly (undated).
- _____.(ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Institute for International Economics, 1990.
- WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. Free Press, 1985.
- _____. The institutions and governance of economic development and reform. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*. 1995.