

A ortodoxia convencional, desde o Plano Baker de 1985, usa o argumento da inadequação das instituições ou da falta de reformas para explicar as altas taxas de juros e as baixas taxas de crescimento econômico nos países; dessa forma, não distingue um problema de médio prazo, como é o da reforma das instituições, dos desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo. Reformas orientadas para o mercado são parte integrante do processo de desenvolvimento econômico, mas seguem uma lógica temporal. Nas fases iniciais, o Estado tende a desempenhar um papel estratégico na elevação da taxa de investimento através de vários mecanismos de poupança forçada; a intervenção do Estado, ele próprio fazendo investimentos, também tende a ser maior; e suas políticas industriais podem ser mais ativas. À medida, porém, que o crescimento econômico ocorre, a divisão do trabalho aumenta e o sistema produtivo se torna mais complexo, o mercado se mostra mais eficiente em alocar recursos e as reformas se impõem, embora o papel regulador do Estado continue decisivo. Não tenho dúvida, portanto, da necessidade de reformas orientadas para o mercado. Nos momentos em que participei do governo, estive fortemente envolvido em reformas, como a reforma do orçamento público e a abertura comercial em 1987, a privatização e a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado entre 1995 e 1998. Entretanto, não faz sentido explicar com argumentos de longo prazo um problema de curto prazo, como o são a instabilidade macroeconômica e a quase-estagnação econômica daí derivada. Até meados dos anos 1980, o FMI, que se encarregava de liderar as políticas de ajuste de balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento, sabia bem disso. Podia ser duro demais em seus remédios, mas os limitava ao ajuste fiscal e à depreciação do câmbio. Desde o Plano Baker, porém, e da “moda” com as instituições que então surgia nas universidades dos países centrais (que assim podiam colocar em segundo plano ou simplesmente ignorar os problemas estruturais e culturais), a ortodoxia convencional deixou de fazer aquela distinção.

As reformas institucionais são políticas de longo prazo: só podem ser desenhadas e implementadas gradualmente e demoram a produzir efeitos. As

reformas são uma tarefa de todos os dias para qualquer Nação; todo país democrático tem um Parlamento ou um Congresso exatamente com essa finalidade; o processo legislativo é essencialmente o da introdução de reformas institucionais que, gradualmente, ajustam as regras do jogo às realidades econômicas e sociais. Nesse processo, além de senadores e deputados, estão envolvidos milhares de técnicos do governo e milhares ou milhões de cidadãos interessados nesta ou naquela reforma. As reformas orientadas para o mercado são necessárias na América Latina e os países as vêm executando: reforma do orçamento público, reforma comercial, privatização, reforma da previdência social e reforma administrativa. Dizer que as reformas não foram realizadas é falso; afirmar que elas são incompletas é sempre verdadeiro, mas a permanente incompletude das reformas não explica a instabilidade macroeconômica vigente no país. Instabilidade macroeconômica é em princípio um problema de curto prazo que deve ser resolvido com políticas de curto prazo, enquanto a maioria das reformas institucionais só apresenta resultados de médio prazo. Até mesmo as reformas econômicas que envolvem resultados de curto prazo, como a liberalização comercial, não acarretam de maneira automática a estabilidade e o crescimento. Rodrik (1999), depois de uma ampla análise de regressão baseada em muitos países, concluiu que a reforma comercial não estava relacionada de maneira significativa com o crescimento nos anos 1980 e 1990: as variáveis significativas eram a acumulação de capital e a estabilidade macroeconômica.<sup>1</sup> A única reforma diretamente relacionada à estabilidade macroeconômica é a reforma do orçamento ou, mais amplamente, a reforma fiscal, mas mesmo os efeitos dessa reforma são também de médio prazo; mais importantes são as medidas de curto prazo para reduzir despesas.

## O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

Vimos no capítulo anterior que o desenvolvimento econômico depende diretamente da acumulação de capital e da incorporação de progresso téc-

---

<sup>1</sup> Segundo Rodrik (1999: 1): “As reivindicações feitas pelos partidários entusiastas da integração econômica internacional com frequência são exageradas ou absolutamente falsas [...] As evidências baseadas na experiência das últimas duas décadas são bem claras: os países que cresceram mais rapidamente desde meados dos anos 1970 são aqueles que investiram uma alta parcela do PIB e conservaram a estabilidade macroeconômica”.

nico ao capital e ao trabalho; em um nível causal intermediário, depende de uma taxa de câmbio competitiva, de uma taxa de juros moderada e do equilíbrio das contas fiscais; em um terceiro nível, das políticas econômicas respectivas; no nível seguinte, da educação e da estabilidade macroeconômica; e finalmente depende da capacidade da Nação de partilhar crenças e valores e de definir instituições que constituam uma estratégia nacional de desenvolvimento. Se um economista disser que o crescimento econômico depende da acumulação de capital e do progresso técnico, esta será a resposta básica da escola clássica de Smith e Marx — a escola de pensamento econômico que trata melhor e mais amplamente o problema do desenvolvimento. Se acrescentar que esse desenvolvimento dependerá adicionalmente de uma estrutura social e de instituições compatíveis com o desenvolvimento capitalista, estará pensando em termos de Marx. Se der uma importância à cultura ou à religião, Weber estará presente. Se afirmar que o desenvolvimento econômico depende basicamente da inovação empresarial, estará sendo acrescentada uma competente dimensão schumpeteriana. Se fizer menção ao papel crucial da educação ou do capital humano, estará aceitando a contribuição mais importante que economistas neoclássicos fizeram à teoria do crescimento. Se salientar problemas que dificultam a operação dos mercados, como o da dualidade social, o da indústria infante, o papel das externalidades e a tendência à deterioração de trocas, esse economista estará adotando adicionalmente a abordagem da teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*) e da teoria estruturalista latino-americana. Se somar a tudo isso a idéia de que a instituição fundamental é uma estratégia nacional de desenvolvimento na qual se combinem políticas macro e microeconômicas, estará adotando uma estratégia novo-desenvolvimentista. Entretanto, se, baseado em modelos neoclássicos de crescimento, afirmar que o desenvolvimento depende não da acumulação de capital, mas do progresso técnico, ou se reduzir as instituições que promovem o desenvolvimento àquelas que garantem a propriedade e os contratos, estará praticando o reducionismo ideológico e empobrecendo a análise. As instituições são muitas vezes obstáculos ao desenvolvimento, mas, se a Nação consegue transformar o Estado em seu instrumento de ação coletiva, um conjunto de instituições e políticas que denomino estratégia nacional de desenvolvimento terá um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico. Não basta apenas fazer reformas orientadas para o mercado e garantir a atividade dos empresários; é preciso dar-lhes as condições reais para que inovem, realizem lucros e voltem a inovar, e estimular os trabalhadores e a classe média, fazendo-os participar dos frutos do desenvolvimento.

Desde os anos 1980, o pensamento conservador e neoliberal cristalizado na ortodoxia convencional considera a falta de reformas institucionais o problema central do Brasil e de todos os demais países em desenvolvimento. As instituições, ou seja, o sistema constitucional e legal do país e as demais normas informais que organizam a vida social são fundamentais para estimular o trabalho e o investimento produtivo, e para proteger o patrimônio público defender os “direitos republicanos” (Bresser-Pereira, 1997). O sistema jurídico brasileiro é muitas vezes falho em estimular a atividade econômica e impotente em controlar os interesses, os abusos e a corrupção dos poderosos. Reformas, portanto, são sempre necessárias, mas é preciso saber duas coisas em relação a elas. Primeiro, até que ponto elas podem ser consideradas soluções de curto prazo; segundo, quais reformas são realmente necessárias para o desenvolvimento nacional e quais representam antes interesses de países estrangeiros ou de grupos de interesse desvinculados do desenvolvimento econômico. A discussão sobre as reformas é sempre difícil, porque elas significam coisas diferentes para pessoas diferentes. Para a ortodoxia convencional ela é Estado mínimo e redução da despesa pública com a eliminação de privilégios dos burocratas. Para empresários talvez seja redução de impostos, flexibilização da legislação trabalhista, reforma do judiciário, e também a redução da burocracia etc. Para o novo desenvolvimentismo as reformas necessárias visam fortalecer o Estado e a democracia, impedindo que ele seja capturado por grupos e transformando-o em um instrumento efetivo da Nação, para que o país retome o desenvolvimento e ao mesmo tempo reduza a desigualdade, tornando a própria ordem jurídica mais legítima.

No Brasil já prevalece uma estrutura econômica e social capitalista e, portanto, a acumulação primitiva de capital e a revolução industrial já se completaram, de forma que o país já possui os empresários, os trabalhadores assalariados e os técnicos necessários ao desenvolvimento. Quanto à educação, embora o país tenha se atrasado de maneira irresponsável em promovê-la, desde a transição democrática ninguém tem dúvida de sua importância e um grande esforço vem sendo realizado. Em relação à estabilidade e ao desenvolvimento econômico, porém, há um debate importante entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. Ambas as correntes concordam quanto à importância das instituições, mas enquanto a ortodoxia convencional enfatiza a garantia da propriedade e dos contratos, supondo que o resto será obra do mercado, o novo desenvolvimentismo define como instituição central uma estratégia nacional de desenvolvimento, ou seja, um conjunto de políticas econômicas, de leis e de ações do próprio governo que estimulem os empresários a investir, que ofereçam oportunidades

de investimento lucrativo a quem é capaz de inovar. Quanto à estabilidade macroeconômica, a ortodoxia convencional a considera alcançada no Brasil, enquanto o novo desenvolvimentismo mostra que está na sua falta a razão principal da quase-estagnação brasileira. Desde que em 1994 foi alcançada a estabilidade de preços, os representantes da ortodoxia convencional dominante nos asseguram que a retomada do desenvolvimento está “logo na virada da esquina”. Entretanto, essa retomada não se materializa, o que propicia imediatamente a explicação dupla: falta ajuste fiscal e faltam reformas. Estou de acordo com a primeira parte da frase, em desacordo com a segunda. Minha tese neste livro é a de que o que falta realmente, o que pode levar o Brasil a retomar o desenvolvimento econômico é uma política macroeconômica competente e voltada para o interesse nacional que logre, de fato, alcançar a estabilidade macroeconômica e não simplesmente a estabilidade de preços. Para isso é preciso mudar não apenas a política fiscal, mas também a política de juros e a política de câmbio. Mudanças de caráter institucional também são necessárias, mas é preciso ver quais reformas fazer, como, e em que prazo esperar resultados. No curto prazo, muito mais importante é mudar as três políticas macroeconômicas: a fiscal, a de juros e a de câmbio. Estas mudanças deverão naturalmente estar inseridas em um quadro institucional mais amplo, que é o de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Os economistas clássicos sempre deram grande importância às instituições. Como tinham muito claro para si que a principal delas era o próprio Estado, se autodenominaram economistas políticos: mercados, contratos, instituições e Estado são realidades e conceitos intrinsecamente imbricados. No modelo de Marx, as defasagens históricas e a necessária correspondência entre, de um lado, a estrutura econômica e social e, de outro, as instituições, são movimentos dialéticos essenciais para que o desenvolvimento capitalista ocorra. A escola histórica alemã e os institucionalistas norte-americanos deram papel central às instituições. O mesmo é verdade em relação à teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*) e à teoria estruturalista latino-americana, para as quais o planejamento econômico era fundamental — e o planejamento não é outra coisa senão uma instituição. Em contraste, a teoria econômica neoclássica, com seu método hipotético-dedutivo e seus modelos radicalmente abstratos, deixou as instituições em segundo plano desde que foi fundada em 1870. A partir do início dos anos 1980, entretanto, diante da grande crise da dívida externa, a ortodoxia convencional (que usa a teoria neoclássica) passou a atribuir às reformas institucionais um papel decisivo na superação daquela crise. Dando-se conta de que as políticas de ajuste aplicadas pelo FMI não eram suficientes para re-

solver o problema da dívida externa, e não querendo reconhecer que nessa crise havia um problema de solvência dos países (e não simplesmente um problema de liquidez), os economistas ortodoxo-convencionais em Washington formularam o Plano Baker um pouco depois de desencadeamento da grande crise da dívida externa dos anos 1980. Segundo esse documento, além de promoverem o ajuste fiscal e depreciarem suas moedas, os países deveriam se envolver em reformas institucionais orientadas para o mercado para poderem superar a crise da dívida externa e voltar a crescer. Não creio que foi por acaso que, cinco anos depois, o historiador econômico Douglass North (1990), vindo do marxismo mas há tempos integrado na corrente neoclássica que gira em torno da Universidade de Chicago, publicou seu livro sobre as instituições e o desenvolvimento, no qual procura compatibilizar a teoria econômica neoclássica e o institucionalismo neoclássico de Ronald Coase (1937, 1988) e Oliver Williamson (1985) com o problema do desenvolvimento econômico.<sup>2</sup> Ganhou o Prêmio Nobel e as reformas passaram a ter respeitabilidade acadêmica na profissão dos economistas convencionais.

Economistas como eu, formados na teoria econômica do desenvolvimento e na teoria estruturalista latino-americana, observaram essa mudança com um misto de simpatia e crítica. Simpatia, porque dessa forma a ortodoxia convencional afinal se tornava um pouco mais realista; crítica, porque a visão das instituições continuava irremediavelmente abstrata, hipotético-dedutiva, e porque as reformas propostas tinham um caráter reducionista e ideológico: o Estado, que é a instituição maior e a matriz das demais instituições, continuava de acordo com essa visão a ser o “adversário do mercado”, como se pudesse haver mercado forte sem Estado forte; por outro lado, as únicas instituições realmente importantes seriam aquelas que garantem a propriedade e os contratos. Ora, para que ocorra o desenvolvimento econômico é preciso conseguir mais das instituições: é preciso que elas estimulem o investimento. Além disso, esse novo institucionalismo não compreende que as instituições não são apenas uma causa mas também uma consequência do desenvolvimento, havendo uma correlação forte entre as normas que organizam uma sociedade ou que estabelecem as regras do jogo social e econômico e sua estrutura econômica e social em permanente transformação. De forma reducionista, a ortodoxia convencional supôs que bastaria reformar

---

<sup>2</sup> As datas dos trabalhos de Coase e Oliver Williamson são também significativas. Embora Coase tenha um artigo de 1937, seu livro *The Firm, the Market, and the Law*, como o de Williamson e o de North, coincidem com a onda neoliberal que ganha corpo nos Estados Unidos a partir do início dos anos 1980 e do Plano Baker, de 1985.

as instituições garantindo a propriedade e os contratos para que o desenvolvimento fosse assegurado. Não percebeu que as instituições só passam a ter um papel realmente positivo no desenvolvimento econômico quando elas se constituem em uma estratégia nacional de desenvolvimento: quando elas formam um conjunto de políticas, de práticas econômicas e de dispositivos legais que, além de garantir a propriedade e os contratos, estimulam de forma positiva o investimento e o trabalho que os mercados livres individualmente não são capazes de estimular (Bresser-Pereira, 2006a). Os empresários se definem como tal porque aceitam assumir riscos: o respeito à propriedade e aos contratos é para eles importante, mas mais importantes são as oportunidades de lucro e de crescimento de suas empresas, que a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento garante.

### QUAIS REFORMAS?

Para a ortodoxia convencional, “reforma” tornou-se uma palavra mágica capaz de resolver todos os problemas, um mantra que se repete infinitamente. Um governo é bom ou mau se for ou não “reformista” — se estiver ou não realizando as reformas das instituições orientadas para o mercado que automaticamente promoverão o desenvolvimento. As instituições, em vez de serem ao mesmo tempo uma causa e uma consequência do desenvolvimento, passam a ser apenas uma causa: é preciso reformar para desenvolver e há um modelo claro de instituições a ser seguido, o dos países ricos, especificamente o dos Estados Unidos. Essa é a “camisa-de-força”, o *straight jacket*, o caminho único a ser seguido pelos países que querem se desenvolver, como não hesitou em afirmar Thomas Friedman (2000), um dos muitos ideólogos desse pensamento hegemônico. Não importa que um dos mais ilustres representantes da teoria econômica do desenvolvimento, o historiador econômico Alexander Gerschenkron (1962), tenha mostrado que isto era falso no início dos anos 1960, que há caminhos diferentes para o desenvolvimento econômico, e que hoje já exista uma literatura importante tratando do assunto, discutindo as variedades ou modelos de capitalismo.<sup>3</sup> Washington, tendo como seu instrumento principal o Banco Mundial, tem o modelo-padrão de reformas institucionais a serem realizadas pelos países em desenvol-

---

<sup>3</sup> Ver especialmente Esping-Andersen (1990); Michel Albert (1991); Goodin *et al.* (1999); Hall e Soskice (2001); e Stephens (2002).

vimento. Sem dúvida, seus técnicos sabem que as instituições devem se ajustar às realidades, mas a lógica de todo o sistema hegemônico norte-americano, que não é exportado com força apenas para os países em desenvolvimento, mas também para os países europeus, é que o modelo norte-americano, ou melhor, anglo-americano, é o modelo eficiente de economia, de sociedade e de instituições; é o modelo a ser copiado.

Quando a ortodoxia convencional afirma que países em desenvolvimento precisam reformar suas instituições, está em grande parte repetindo o óbvio. Quando, a partir dos anos 1980, anunciou que essas reformas deviam ser orientadas para o mercado, embora estivesse sendo ideológica, estava também assinalando que a estratégia nacional-desenvolvimentista anterior havia se baseado excessivamente no Estado e que agora estava na hora de dar mais espaço ao mercado. Sem dúvida, isto era necessário. Os países que ainda não haviam realizado sua abertura comercial precisavam realizá-la, porque já não tinham indústrias infantis e, principalmente, aqueles que ainda insistiam no modelo de substituição de importações, como era o caso do Brasil, precisavam mudar para um modelo comandado pela exportação. Os setores competitivos, como o das indústrias básicas (siderurgia, petroquímica etc.), e os semicompetitivos (telefonia móvel) precisavam ser privatizados. Era preciso, entretanto, não abrir o mercado atabalhoadamente; era preciso não aceitar as imposições da OMC na Rodada do Uruguai, de limitar a capacidade dos países em desenvolvimento de realizar política industrial enquanto se permitia que os países ricos continuassem a subsidiar a agricultura; era preciso não aceitar uma proteção abusiva dos direitos de propriedade na própria OMC; era preciso não privatizar a toque de caixa inclusive setores monopolistas, nos quais as agências reguladoras tendem a ser capturadas pelas empresas reguladas. Era preciso fazer a reforma da gestão pública, que, aliás, o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a iniciar, mas não se devia utilizá-la como álibi para fazer o desmonte do Estado.

Havia, entretanto, na lista da ortodoxia convencional uma reforma que não é micro, mas macroeconômica, e que definitivamente não deveria ter sido realizada: a abertura da conta de capitais ou abertura financeira do país. As reformas anteriormente citadas eram todas, de algum modo, necessárias. O problema era saber realizá-las com o necessário gradualismo e de maneira competente. Já a abertura da conta de capitais, acoplada à política de crescimento com poupança externa, foi desastrosa para os países em desenvolvimento, como veremos nos capítulos 4 e 5. **Os próprios países desenvolvidos só abriram sua conta de capitais recentemente.** Países que possuem moedas muito fortes e economias muito estáveis, como os Estados Unidos, o Japão,



a Grã-Bretanha e também os da União Européia, podem se dar ao luxo de abrir sua conta de capitais e deixar a taxa de câmbio flutuar de forma relativamente livre, mas mesmo eles precisam tomar seus cuidados. A taxa de câmbio é o preço macroeconômico mais estratégico de uma economia. Uma taxa de câmbio valorizada, como é aquela que decorre da política de crescimento com poupança externa, tem efeitos deletérios sobre uma economia nacional. Os países em desenvolvimento podem e devem liberalizar gradualmente suas contas financeiras com o exterior, mas com muito cuidado, conservando sempre o controle sobre sua taxa de câmbio.

A tese neoclássica de que “a taxa de câmbio real não é administrável” é falsa tanto do ponto de vista empírico quanto teórico. É falsa do ponto de vista empírico porque existem inúmeros casos de controle ou administração no passado e no presente; é falsa do ponto de vista teórico porque os países podem controlar sua taxa de câmbio seja comprando reservas e esterilizando os recursos que usa para se financiar no mercado financeiro interno, seja impondo controle de capitais. A política econômica, entretanto, não é feita de escolhas tão discretas e exclusivas e situações intermediárias, nas quais o câmbio é administrado ou segue um *crawling peg* — duas condições tratadas diferentemente na literatura, mas que afinal se equivalem em termos de administração da taxa de câmbio. A administração da taxa de câmbio não significa câmbio fixo, nem implica a rejeição do câmbio flutuante. Significa, sim, que a alternativa polar “*fix or float*” — fixe a taxa de câmbio ou a deixe flutuar — é falsa. O triângulo da impossibilidade de Mundell é um brilhante modelo, mas peca pela falta de áreas cinzentas nas quais efetivamente operam as políticas econômicas. A existência de um grau de flutuação do câmbio não impede que essa taxa seja administrada nem impede que uma política de juros seja implementada porque a flutuação nunca pode ser plena. A taxa de câmbio é o preço mais estratégico da economia e não pode ser mantida fixa indefinidamente, nem pode flutuar com plena liberdade em mercados que estão muito longe de ser perfeitos. Para administrar a taxa de câmbio, o banco central deve ter uma taxa de juros que lhe permita comprar reservas e esterilizá-las e o governo deve poder controlar fluxos de capitais quando for necessário. O Brasil renunciou ao controle da conta de capitais em 1992, e a alta taxa de juros o impede, em termos fiscais, de administrar a taxa de câmbio através da compra de reservas com a intensidade necessária. Talvez a mais equivocada das teses da ortodoxia convencional na forma que essa ortodoxia assumiu nos anos 1990 foi a de não distinguir a globalização comercial da financeira e, portanto, de equiparar a abertura financeira à abertura comercial. Enquanto para a abertura comercial existem ar-

gumentos fortes, e, uma vez ultrapassada a fase da indústria infante, os países devam caminhar na sua direção, a perda de controle da conta de capitais é discutível mesmo para os países ricos — o que dizer então dos países em desenvolvimento? Enquanto a abertura comercial deve levar a alocação de recursos produtivos mais eficiente a nível mundial, o mesmo não é possível esperar da abertura financeira: “as forças do mercado não produzirão a apropriada alocação dos recursos financeiros para maximizar taxas de crescimento em países em desenvolvimento” (Kregel, 2006: xiii); pelo contrário, ao tornarem instável e aprofundarem a tendência da taxa de câmbio a se apreciar, a total abertura da conta de capitais será um obstáculo ao desenvolvimento desses países.

Ainda que os controles de capitais tenham sido postos no *Index* da ortodoxia convencional, esses controles têm uma longa estirpe na boa teoria econômica. Keynes foi um forte defensor deles. Criados nos anos 1930 para defender as economias nacionais da alta volatilidade econômica internacional, foram mantidos nos principais países europeus até os anos 1980. A preocupação fundamental de Keynes, que já está expressa em seu *Tratado da economia monetária*, de 1924, era proteger a economia contra choques externos. Conforme nos dizem Carvalho e Sicsú (2006: 4), a lógica dos controles de capital envolvia argumentos semelhantes à discussão da intervenção regulatória nos mercados financeiros internos. Hoje se usam argumentos como os da incompletude dos mercados, as externalidades e a assimetria de informações para continuar a defender limites para a abertura da conta de capitais. Em relação aos países em desenvolvimento, e ao Brasil em particular, já existe ampla literatura sobre o tema.<sup>4</sup> Em um trabalho muito conhecido, Rodrik (1998) mostrou que não havia correlação entre crescimento e abertura da conta de capitais; não chegou, entretanto, a mostrar que havia uma correlação negativa como eu acredito que exista. Damasceno (2006), estudando dezesseis países, chegou à mesma conclusão para a América Latina. Entretanto, se em vez de acentuarmos o problema dos choques e das falhas alocativas envolvidas, considerarmos que fluxos de capital irrestritos, além de causarem instabilidade, são uma das causas da tendência da taxa de câmbio a se apreciar nos países em desenvolvimento — tendência que só é interrompida por crises ou quase-crisis de balanço de pagamentos —, tere-

---

<sup>4</sup> Sobre o Brasil ver Paula (2003); Oreiro, Paula e Silva (2004); Carvalho e Sicsú (2004); e os trabalhos reunidos no livro organizado por Sicsú e Ferrari Filho, *Câmbio e controles de capitais* (2006).

mos uma forte razão para utilizar esses controles, sobretudo os controles de entrada de capital, sempre que for necessário. Se o fizermos, reduziremos a possibilidade dessas crises, de modo que a necessidade de controles de saída estará afastada.

No Brasil, como em toda a América Latina, a tese de que as reformas institucionais tudo resolveriam foi seguida à risca. Houve, a partir do início dos anos 1990, uma aceleração das reformas, procurando tornar as instituições mais orientadas para o mercado. O orçamento público foi regulado, a abertura comercial foi executada, privatizações foram realizadas extensamente, várias reformas tributárias parciais foram implementadas, a previdência foi parcialmente ajustada, a reforma da gestão pública foi formulada e avançou muito, a lei de falências foi reformada etc. Um grande esforço foi, portanto, realizado, mas o desenvolvimento não se materializou. Por quê? Em certos casos, porque a reforma simplesmente não era necessária; pelo contrário, era desfavorável aos interesses nacionais, como foi o caso da abertura da conta de capitais. Em outros, porque a reforma não foi realizada de modo competente, mas apenas beneficiou determinados grupos, como aconteceu em diversos casos de privatização de empresas monopolistas, como as de energia elétrica, ou de empresas que realizam lucros derivados de rendas econômicas, como empresas de mineração. Em quase todos os casos, porque os efeitos das reformas são necessariamente lentos, graduais. A explicação dos “reformistas”, porém, é outra. A ortodoxia convencional invariavelmente explica seu fracasso em promover o desenvolvimento com a tese de que as reformas não foram suficientes. Era preciso que a reforma tivesse ido mais fundo, que tivesse sido mais completa. O raciocínio é semelhante àquele que adotavam os economistas monetaristas que queriam acabar com a inflação inercial controlando a oferta de moeda. Quando a estratégia falhava, como tinha que falhar, a explicação era sempre que o controle monetário e fiscal não havia sido suficiente... Mesmo em pleno Plano Collor, quando o ajuste fiscal e monetário havia sido incrivelmente forte, esse argumento era apresentado pela ortodoxia convencional.<sup>5</sup> Para se manterem coerentes com seu

---

<sup>5</sup> Nakano e eu escrevemos um *paper*, em abril e maio de 1990, que apresentamos, em junho, no Second International Post Keynesian Workshop. Em seguida fomos a Washington, e visitamos os economistas do Banco Mundial e do FMI ligados ao Brasil. Em nosso *paper*, dizíamos que o Plano Collor já falhara por ignorar a inércia inflacionária. Nossos interlocutores, entretanto, nos asseguraram que o plano seria bem-sucedido devido ao seu rigor monetário e fiscal. Alguns meses depois, quando ficou evidente o fracasso, disseram que o ajuste não fora suficiente... (Bresser-Pereira e Nakano, 1991).

novo credo de que tudo se resolverá com instituições liberais adequadas, os ortodoxos convencionais insistem na insuficiência das reformas ao invés de procurar as causas reais do problema. Pouco importa que o ajuste fiscal em muitos países tenha sido implementado com vigor em diversos momentos, que a liberalização comercial e a privatização sejam fatos definitivos na América Latina, que as reformas da gestão pública no Brasil e no Chile tenham ido bem além do que foram em muitos países desenvolvidos, que os mercados de trabalho tenham se tornado relativamente mais flexíveis, que a defesa da concorrência tenha sido melhorada, que diversas reformas previdenciárias tenham sido realizadas. Tudo isso é ignorado e a tese é a de que as reformas não foram suficientes, ou que novas reformas são necessárias.

Em certos momentos, essa atitude torna-se caricata. De acordo com a versão da ortodoxia convencional adotada pela organização *Economic Freedom of the World*, tudo se resolve com a instituição da “liberdade econômica”, que pode ser medida e transformada em índice. Nesse curioso índice, a China é mais livre do que o Brasil, e o Peru ocupa uma posição superior à da Dinamarca...<sup>6</sup> Não obstante, esse índice é usado pelo mais importante divulgador da ortodoxia convencional — *The Economist*. O editor da revista, Bill Emmott (1999: 28), em uma pesquisa especial, pergunta-se por que os países mais pobres não recuperaram posições ao longo do século XX. Ele descarta respostas como falta de mão-de-obra qualificada, falta de capital, falta de espírito empresarial e conclui com uma obviedade: o que está faltando é liberdade econômica, é a devida proteção dos direitos de propriedade, uma vez que “quanto mais livre a economia, tanto maior o crescimento e mais rico o país”. As reformas vão conduzir a essa liberdade, vão reduzir o tamanho do Estado e desregular a economia, permitindo que o mercado faça o seu trabalho. Se o crescimento não ocorreu, é porque as reformas não foram feitas ou foram incompletas.

O problema, porém, não se limita a organizações internacionais ou de mídia. Economistas universitários também entram no jogo das instituições de maneira constrangedora. Xavier Sala-i-Martin e Arvind Subramanian (2003) perguntaram-se quais seriam as causas da total falta de desenvolvimento de um país como a Nigéria, não obstante tenha se transformado em

---

<sup>6</sup> Ver Gwartney e Lawson (1999) e [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com). A organização utiliza dados de 53 instituições de todo o mundo para elaborar seu The Economic Freedom Network Index. No Brasil, onde uma instituição praticamente desconhecida está em ação, o índice de liberdade em 1997 foi 5,5 (numa escala de zero a 10), em um total de 119 países pesquisados...

grande produtor de petróleo. É a maldição dos recursos naturais, declaram — o que é correto —, mas em seguida apresentam sua versão dessa maldição a partir de um trabalho econométrico que se pretende científico: o problema não é a doença holandesa, ou seja, a taxa de câmbio apreciada pela existência de um produto cujo custo de produção nada tem a ver com o custo de venda, mas o fato de que as instituições da Nigéria não são adequadas ao desenvolvimento econômico. O problema da taxa de câmbio valorizada, que obviamente é fundamental nos países em desenvolvimento exportadores de petróleo — problema que a ortodoxia convencional olha sem nenhuma simpatia teórica... —, é descartado depois de sua inclusão inadequada na equação econométrica.

Não faz sentido explicar a paralisação do desenvolvimento brasileiro pela falta de reformas. Sem elas, o país se desenvolveu de forma extraordinária no passado. Poderiam ter ocorrido fatos históricos novos, tectônicos, que exigissem instituições completamente novas. Foi o que ocorreu, por exemplo, nos países do Leste Europeu, que transitaram de um sistema econômico estatal para um sistema capitalista. No Brasil, porém, não houve fatos novos suficientemente significativos para que a falta de reformas institucionais se transformasse em um impedimento do desenvolvimento econômico. Muitas delas são sem dúvida obstáculos, mas isso faz parte do processo de desenvolvimento e não o impede. Não o impediram no passado, não há razão para que o façam agora, desde que o país mantenha a estabilidade macroeconômica e disponha de uma estratégia nacional de desenvolvimento. O que existe, como veremos no capítulo 10, é a captura do Estado por diversos grupos ou principalmente por uma coalizão política: de um lado fica a coalizão dominante formada por rentistas, setor financeiro e as empresas multinacionais, interessados em juros altos e câmbio baixo; de outro, aproveitando as frestas, ficam grupos de burocratas e políticos interessados em benefícios ou transferências as mais diversas obtidas do Estado. Reformas são importantes para evitar esses diversos tipos de captura, de violência contra os direitos republicanos dos cidadãos brasileiros,<sup>7</sup> porém mais importante é a formação de uma coalizão política nacional voltada para o desenvolvimento econômico e para a constituição de um Estado democrático que seja o efetivo instrumento de ação coletiva da sociedade. Se existe uma correlação forte entre nível de desenvolvimento de um país e suas instituições, é claro que

---

<sup>7</sup> Defino “direitos republicanos” como os direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado para fins públicos e não capturado por grupos interessados (Bresser-Pereira, 1997).

um país economicamente atrasado também terá instituições atrasadas. Não é por acaso que países como a Suíça ou como a Suécia, que são melhores exemplos de desenvolvimento econômico, social e político do que os Estados Unidos ou a Grã-Bretanha, possuem também um Estado forte e mercados eficientes — ou seja, possuem instituições compatíveis com seu nível de desenvolvimento. Atribuir, portanto, o fracasso do Brasil em retomar o desenvolvimento à falta de reformas só faria sentido se o Brasil não houvesse se empenhado, desde o início de 1990, em um grande programa de reformas. E, mais amplamente, se o nível de desenvolvimento de suas instituições estivesse claramente descompassado com o nível de desenvolvimento econômico e tecnológico do país. Não é esse o caso. O Brasil sempre se caracterizou por instituições antes “avançadas demais” — na verdade, inadaptadas à realidade do país — que por instituições atrasadas. É claro que há instituições que protegem interesses inaceitáveis, mas isso existe em qualquer país, e a solução desses problemas é um trabalho longo para o qual, além dos parlamentos, é necessário o envolvimento gradual de toda a sociedade.

#### REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA DE 1995

O Brasil vem realizando reformas institucionais há tempos. Nos anos 1980, a reforma fiscal que eliminou a “conta movimento” do Banco do Brasil e unificou os orçamentos foi fundamental; nessa década, começou a abertura comercial através da política de eliminação dos controles administrativos de importação e a privatização. Nos anos 1990, a abertura comercial e a privatização foram completadas, enquanto começava uma reforma de duração mais longa — Reforma da Gestão Pública de 1995 ou Reforma Gerencial do Estado, cuja preocupação maior foi e continua sendo tornar mais eficiente o aparelho do Estado brasileiro. Essa reforma é fundamental para o desenvolvimento econômico porque torna o gasto público, que se tornou grande desde que o Estado de bem-estar foi instalado em muitos países, muito mais eficiente do que pode ser no quadro de uma administração burocrática clássica.

O Estado é, de um lado, uma ordem jurídica ou um sistema político e, de outro, um aparelho ou organização. Enquanto sistema político, nos países mais avançados o Estado moderno nasce absoluto, transita no século XIX para liberal e, no século XX, para democrático. Paralelamente, enquanto organização, nasce patrimonial, passa a burocrático no século XIX e a gerencial no final do século XX. A “administração pública” foi a maneira de ad-

ministrar o Estado burocrático; a “gestão pública” é a forma de administrar um Estado que está se tornando gerencial. Definidas as nossas categorias nesses termos, depreende-se que na história do Estado moderno só houve duas reformas administrativas fundamentais: a reforma burocrática, que na segunda metade do século XIX promoveu a transição para o Estado burocrático weberiano, e a reforma da gestão pública, que hoje baliza a transição para o Estado gerencial. Estas duas reformas não aconteceram ou estão acontecendo de forma arbitrária. Elas são a mudança necessária da forma de organizar e administrar o Estado enquanto sistema político. Enquanto no Estado Absoluto a administração podia ser patrimonial, já que a necessidade do monarca de separar o seu patrimônio e de sua aristocracia do patrimônio público era uma necessidade muito relativa, dado seu poder sobre os súditos, depois das grandes revoluções liberais (Gloriosa, Americana e Francesa) essa necessidade se tornou imperiosa, porque no Estado Liberal tornou-se imprescindível distinguir com clareza o patrimônio dos governantes do patrimônio dos cidadãos burgueses que pagam impostos e exigem a garantia de suas liberdades. A reforma do serviço público e o decorrente Estado burocrático passaram a ser uma condição necessária para a efetividade da organização estatal. Quando, no século XX, o Estado se tornou democrático e os cidadãos deixaram de ser apenas os burgueses para serem todo o povo, suas funções sociais se ampliaram enormemente e a reforma da gestão pública visando transformar o Estado meramente burocrático em gerencial e, portanto, eficiente, tornou-se inevitável.

O Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a iniciar, em 1995, sua reforma da gestão pública, depois que a Inglaterra ou os Estados Unidos empreendessem reforma do mesmo tipo, mas antes que países pioneiros na reforma burocrática, como a Alemanha ou a França, o fizessem. No final dos anos 1960, o Decreto-Lei nº 200 havia apontado nessa direção, mas foi só a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que o processo de reforma ganhou consistência e abrangência. Desde então a Reforma da Gestão Pública de 1995 vem avançando no país, principalmente ao nível dos estados e municípios. Não há nada surpreendente nesse fato, se considerarmos que essa é uma reforma inevitável para um país cujo Estado já adquiriu a dimensão que o Estado brasileiro tem. Como a reforma da gestão pública é historicamente a segunda reforma administrativa relevante do Estado moderno, mais cedo ou mais tarde ela ocorrerá em todos os países. E, uma vez iniciada, não há alternativa senão dar continuidade a ela. Os caminhos serão vários, porque a reforma tem uma amplitude de instituições e de práticas muito grande. Em alguns momentos ela se acelerará, em outros os gru-

pos que se sentem prejudicados a obrigá-los a marcar passo, mas o caminho no sentido de tornar mais eficiente e, por isso mesmo, mais legítimo o gasto público na área social (inclusive em segurança) e científica que todas as sociedades democráticas demandam terá necessariamente que ser percorrido.

A administração pública burocrática era adequada para tornar efetivo um Estado pequeno como era o Estado Liberal; a gestão pública é essencial para tornar gerencial, e portanto eficiente, o Estado Democrático. A administração pública burocrática podia ser centralizada e baseada em regulamentos rígidos; a gestão pública ou administração pública gerencial deve necessariamente ser descentralizada e se apoiar no controle por resultados. Na administração pública burocrática o Estado pode executar diretamente todos os poucos serviços a que se obriga (principalmente os de justiça e polícia); na gestão pública o Estado deve necessariamente terceirizar para empresas os serviços auxiliares e para entidades públicas não-estatais (as organizações sociais) os serviços sociais e científicos; além disso, suas próprias atividades exclusivas devem ser delegadas para agências executivas e reguladoras.

Examinando o que ocorreu a nível federal entre 1995 e 2002, e o que vem ocorrendo nos estados e grandes municípios, o avanço da Reforma da Gestão Pública de 1995 fica claríssimo.<sup>8</sup> É verdade que no âmbito federal, nos últimos três anos e meio, a reforma quase parou por questões ideológicas. Mesmo aí, porém, se examinarmos bem o programa mais ambicioso do governo, o Bolsa Família, verificaremos que seu êxito se deve em grande parte à adoção de uma estratégia de descentralização para os municípios, de caráter estritamente gerencial.

No âmbito dos estados, por sua vez, os avanços são impressionantes. Enquanto se continua a fortalecer o núcleo estratégico do Estado com a criação de carreiras de gestores, busca-se descentralizar atividades, criar organizações sociais com maior autonomia operacional e decisória, estabelecer sistema de gestão baseado no controle de resultados, ao mesmo tempo em que se avança com o governo eletrônico. Cada trabalho mostra essa tendência de uma maneira diferente, mas todos apontam na mesma direção. Esses avanços nos estados não estão ocorrendo apenas porque a reforma da gestão pública é inevitável. Há dois outros motivos mais específicos. Primeiro, porque entre 1995 e 1998 os secretários de administração dos estados participaram de maneira intensa da formulação da reforma e dos esforços para fazer aprovar a Emenda Constitucional 19 — a emenda da gestão pública. Segun-

---

<sup>8</sup> Para uma avaliação desses avanços, ver Consad (2006).



do, porque os estados (e os municípios) dedicam uma parte muito maior de suas atividades a servir diretamente aos cidadãos-clientes do que o governo federal, cujos contatos diretos são limitados principalmente aos problemas relativos à previdência, à saúde (SUS) e às bolsas de renda mínima. Os governos estaduais e municipais precisam, portanto, dramaticamente da eficiência que a gestão pública moderna garante. O governo federal também precisa dessa eficiência, mas muitas de suas atividades são ainda mais de formulação de políticas que de prestação de serviços e, por isso mesmo, não têm a eficiência como condição. No governo federal, nos três setores citados houve progressos importantes, especialmente nos dois últimos. Na saúde, os avanços já ocorreram a partir de 1996; nas bolsas, o avanço acelerou-se mais recentemente; apenas na área da previdência e das universidades e escolas técnicas federais os avanços não ocorrem ou são muito pequenos.

O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação de um Estado forte. No século XXI a expressão pode parecer estranha porque destoa da hegemonia liberal, que se firma nos anos 1980, e da ortodoxia convencional, que lhe serve de instrumento nos países em desenvolvimento. Todavia, no mundo competitivo da globalização, nada mais importante do que um Estado forte do ponto de vista fiscal, administrativo e de legitimidade política. O Estado forte e democrático é o Estado de direito, ou do império da lei, baseado em um sistema constitucional-legal dotado de legitimidade e efetividade, no qual as instituições correspondem às estruturas sociais e econômicas existentes. Suas instituições são democráticas; permitem eleger governos com legitimidade política. Estes temas remetem à reforma política necessária. Do ponto de vista financeiro, é um Estado fiscal e monetariamente forte, suas finanças assentadas em equilíbrio fiscal, dotado de moeda estável. E do ponto de vista organizacional, o conceito de Estado forte remete a uma estrutura administrativa eficiente e a um serviço público profissional e gerencial.

As propostas de reforma voltadas ao incremento da capacidade do Estado, conforme acima descrito, foram introduzidas no Brasil em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado pelo MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Elas compreenderam três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à reforma do quadro jurídico-normativo do setor público e à criação de novos formatos organizacionais, principalmente as organizações sociais; b) a introdução de novos instrumentos de gestão (contratos de gestão, contabilidade gerencial e de custos, planejamento e gestão estratégica, análise e melhoria de processos, procedimentos de gestão pela qualidade, dentre outros), para

viabilizar o par de atributos “autonomia x responsabilização” por meio de concessões de flexibilidades administrativas aos gestores públicos, combinadas com novas formas de controle (controle social, controle por resultados, competição administrada) e canais de responsabilização (*accountability*);<sup>9</sup> c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

Um dos princípios fundamentais da Reforma da Gestão Pública de 1995 é o de que o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado, porém, devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as “organizações sociais”, enquanto os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle — controle social, controle de resultados e competição administrada — devem ser aplicadas tanto às agências quanto às organizações sociais. A Reforma da Gestão Pública de 1995 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor maneira de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno. É preciso lutar contra a corrupção e o desperdício, mas essa luta não alcança êxito se nos limitamos a enrijecer a administração pública com controles e mais controles. Em vez disso, é preciso combinar confiança com controle, dar mais autonomia ao gestor público e fazê-lo mais responsabilizado pelos seus atos.

---

<sup>9</sup> Ver Bresser-Pereira (2004a).

A Reforma da Gestão Pública de 1995 começou sob um clima fortemente adverso. A proposta de reforma, que incluía uma emenda constitucional, foi inicialmente entendida como neoliberal e contrária aos servidores públicos. Aos poucos, porém, através de um amplo debate público, toda a lógica da reforma gerencial foi ganhando apoio, ao mesmo tempo em que a emenda constitucional, que flexibilizava o princípio da estabilidade no emprego dos servidores, foi sendo aperfeiçoada pelo debate e ganhando legitimidade política. Três anos depois, a emenda foi aprovada quase na íntegra, recebendo amplo apoio da opinião pública. No final de quatro anos, a mudança cultural em Brasília, em consequência da Reforma da Gestão Pública de 1995, havia sido enorme: difundiu-se a linguagem da gestão por resultados como parte de um novo *ethos* da gestão pública, em substituição ao *ethos* burocrático. A mudança institucional foi também significativa, graças sobretudo à aprovação da Emenda Constitucional 19 e da Lei das Organizações Sociais. No plano da implementação, porém, o avanço da reforma ocorre principalmente ao nível dos estados e municípios, onde os serviços sociais diretamente prestados aos cidadãos são mais importantes. A nível federal sofreu uma paralisação a partir de 2003, porque o novo governo estava identificado com os interesses da burocracia de nível médio e baixo, sindicalizada, que não se beneficia particularmente com a reforma, já que esta prevê a transferência para organizações sociais dos serviços sociais e científicos que a empregam principalmente. Mesmo assim, porém, no grande serviço federal que é o da previdência social (INSS), uma reforma de cunho tipicamente gerencial está em curso em 2006. Não obstante, desde 2003, assistimos à estagnação e retrocesso na esfera federal, enquanto a reforma avança nos governos estaduais e em municípios. Estagnação na reforma das estruturas, com ampliação do número de organizações baseadas em formatos tradicionais — vide aumento do número de ministérios e secretarias de Estado, a criação de sete novas universidades com o mesmo formato institucional das atuais e enrijecidas universidades públicas federais ou tentativas de impor formatos rígidos a entidades dotadas de algum grau de autonomia.<sup>10</sup> O retrocesso é claro quanto à organização do serviço público — concursos, política salarial, extensão de benefícios a aposentados, politização dos cargos de confiança. Os concursos voltaram a recrutar pessoal de nível médio para funções de

---

<sup>10</sup> Por exemplo, a proposta de transformar em autarquia o Grupo Hospitalar Conceição, cujo formato atual de sociedade de economia mista lhe confere muito mais flexibilidade; ou ainda as propostas de alteração do modelo das agências reguladoras.

apoio administrativo, em alguns casos destinados a “reverter a terceirização”, conforme anunciado por porta-vozes do governo federal. Na política salarial, o governo tem feito ajustes, utilizando em muitos casos o aumento do percentual da gratificação por desempenho sobre o vencimento básico (que, em vários casos, chega atualmente a 50%). A consequência disso é o agravamento de uma tendência perversa na administração pública burocrática — a de tornar as avaliações de desempenho meramente formais, igualando todos os avaliados nos níveis mais altos. Quanto aos cargos de confiança, a imprensa noticiou amplamente a prevalência de critérios políticos para a escolha dos nomeados. Em muitos casos, especialmente nos ministérios da área social, a nomeação de pessoas sem as necessárias qualificações para cargos de confiança obriga aqueles que querem informações relevantes sobre os serviços a recorrer a funcionários hoje situados em níveis substancialmente mais baixos. Por outro lado, um princípio importante da reforma de 1995, o de que a remuneração dos cargos dirigentes de livre nomeação (DAS — cargos de direção e assessoramento superior) não deve diferir excessivamente quando são ocupados por funcionários de carreira ou por pessoas recrutadas fora do setor público, está sendo abandonado. Em 1995 a remuneração desses cargos foi substancialmente aumentada, para atrair pessoal altamente qualificado, o que era necessário, ao mesmo tempo em que se estabeleceu que os funcionários que ocupassem os mesmos cargos receberiam a sua própria remuneração acrescida de 25% do valor do DAS. Essa porcentagem, que no final do governo Fernando Henrique Cardoso já havia sido aumentada para 40%, foi elevada para 65%, favorecendo de forma indevida os servidores.

As instituições podem e devem ser “importadas” mas não “exportadas”. Quando são importadas pelos nacionais de um país, a probabilidade de que estes escolham as instituições compatíveis com a realidade do país e façam as adaptações necessárias é grande; quando exportadas por organizações internacionais, a probabilidade de serem meros artefatos sem legitimidade e prejudiciais ao país aumenta enormemente. A Reforma Gerencial do Estado de 1995 é um exemplo de reforma importada e, portanto, adaptada à realidade brasileira, ao invés de imposta como condicionalidade por organizações internacionais. No caso desta reforma foi, aliás, o inverso que ocorreu. O Banco Mundial, em sua qualidade de organismo por trás das reformas neoliberais tornadas política oficial a partir do Plano Baker, de 1985, não só não apoiou a reforma gerencial do Estado, mas se opôs a ela. No início dos anos 1990, esse banco estabeleceu que havia chegado a hora das reformas de “segunda geração”, entre as quais se incluíam reformas no aparelho do Estado. Mas suas propostas diferem fundamentalmente das reformas da gestão pú-

blica que discuto neste livro. Para o Banco Mundial, reformar o Estado nos países em desenvolvimento significava e continua a significar, em primeiro lugar, enxugamento.<sup>11</sup> Além disso, envolvia a reforma clássica do serviço público — a reforma burocrática que os países ricos realizaram no século XIX e o Brasil nos anos 1930 — e medidas contra a corrupção. Quando, no final dos anos 1990, economistas do Banco Mundial finalmente estudaram a reforma da gestão pública (que é a alternativa adotada pelos países desenvolvidos a partir dos anos 1980) e consideraram a possibilidade de adotá-la, acabaram rejeitando a idéia com o “argumento seqüencial”: os países em desenvolvimento, inclusive aqueles em níveis intermediários de desenvolvimento, não estariam prontos para ela. Seria necessário, primeiro, enxugar o aparelho do Estado; em segundo lugar, combater a corrupção; em terceiro lugar, “concluir” a reforma do serviço público. Somente depois disso recomendariam a reforma da gestão pública.

Em síntese, os três problemas até aqui examinados — a desigualdade radical, a perda da idéia de Nação e a falta de reformas ou a inadequação das instituições — são causas importantes das dificuldades que a economia brasileira enfrenta. Não são, entretanto, a causa fundamental da paralisação do crescimento brasileiro, porque não são problemas novos e porque não existem medidas relativamente simples para resolvê-los no curto prazo. Uma exceção poderia ser uma reforma fiscal radical do tipo que a Irlanda realizou, que poderia ter efeitos a curto prazo (Alexandra Godoi, 2006), mas uma reforma ou ajuste fiscal decisivo é essencialmente uma medida macroeconômica que é central para a alternativa novo-desenvolvimentista que apresento no último capítulo deste livro. A reforma da gestão pública, por exemplo, é uma reforma que necessariamente deverá durar cerca de trinta anos para poder ser completada.

Por outro lado, uma tese central deste livro é a de que existem causas mais diretas da quase-estagnação da economia brasileira — causas relacionadas com o regime de política macroeconômica existente no Brasil. Nos capítulos seguintes, examinarei essa política tendo como referências básicas

---

<sup>11</sup> Rama (1999: 1), que organizou um “Symposium Issue on Efficient Public Sector Downsizing” (“Simpósio sobre o Enxugamento Eficiente do Setor Público”), diz: “O enxugamento não é um objetivo final da política econômica, mas as reformas econômicas podem exigir demissões em massa [...] O Banco Mundial apoiou indiretamente mais de quarenta tentativas de enxugar o setor público nos países em desenvolvimento entre o início de 1991 e o final de 1993”. Sobre o suporte do Banco Mundial à reforma do serviço público em lugar da reforma da gestão pública, ver Nunberg e Nellis (1995).

os preços macroeconômicos. No capítulo 4, examinarei a taxa de câmbio e a estratégia proposta pela ortodoxia convencional de crescimento com poupança externa; no quinto, aprofundarei o tema da substituição de poupanças; no sexto capítulo tratarei da questão fiscal; no sétimo e no oitavo, respectivamente, da taxa de juros e da taxa de inflação e da política para controlá-la — a política de metas de inflação.

111