

Uma Nova Agenda Econômica e Social
para a América Latina



**Economic Growth in the 1990s:
Learning from a Decade of Reform
— Resenha Crítica**

Rudi Rocha

2008

Este trabalho foi escrito entre 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 3.0
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt>



Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform¹

Resenha Crítica

Rudi Rocha

1. Introdução

O crescimento econômico no mundo, apesar de acelerado no último século, não tem se manifestado linearmente ao longo dos anos ou, tampouco, dado um mesmo marco temporal, com a mesma intensidade em diferentes países. Tal fato tem como contrapartida uma agenda de pesquisa ainda em aberto e particularmente relevante aos países em desenvolvimento, onde a necessidade de acumulação de capital e aumento sustentado de bem-estar constitui-se um desafio central aos formuladores de política e governantes.

A compreensão dos determinantes do crescimento econômico e os desdobramentos desta compreensão são aspectos que moldam e são moldados pelo correr da história – e nada melhor ilustra esta constatação do que os acontecimentos dos últimos 10 ou 15 anos. A década de 1990 iniciou-se com um pacote de diagnósticos e receituários para a aceleração do crescimento no mundo, não apenas impositivo e influente pelo ponto de vista teórico, político e econômico como também posteriormente frustrado frente a expectativas não consolidadas – vide experiências na América Latina, África e Leste Europeu. A partir de então começou a consolidar-se já no final dos anos 1990 uma nova compreensão sobre o tema do crescimento e de seus determinantes, que tem sido construída com base na incorporação de novas perspectivas teóricas e de interpretações dos fatos estilizados e lições que se originaram nas reformas empreendidas em muitos países ao longo da década passada.

A mudança recente de percepção sobre os determinantes do crescimento econômico é evidenciada quando se comparam publicações sobre o tema distantes no tempo em pouco mais de uma década. Por exemplo, destacam-se no começo dos anos 1990 o conhecido Consenso de Washington, de John Williamson (1990), ou o *World Development Report* do Banco Mundial (1991), intitulado “*The Challenge of Development*”, que centrou atenções em dimensões da relação entre Estado e mercados, como a necessidade de investimento em capital humano ou de fundamentos macroeconômicos estáveis. Mais recentemente, reconstituindo os acontecimentos dos últimos anos e os interpretando à luz do século XXI, os mesmos autores reaparecem em *After the Washington Consensus*, (Williamson e Kuczynski, 2003), e em *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, (Banco Mundial, 2005).

Tendo em vista a importância inequívoca da compreensão dos determinantes do crescimento econômico (e de seus desdobramentos em termos de orientação para política) sobre o próprio fenômeno do crescimento, o objetivo deste artigo consiste em apresentar sinteticamente o conteúdo da publicação do Banco Mundial (2005) seguindo um determinado recorte analítico: interpretá-lo como um dos mais recentes passos do

¹ Banco Mundial (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Banco Mundial, Washington D.C.

pensamento econômico sobre o tema e posicioná-lo em uma perspectiva histórica. Pretende-se, por um lado, mostrar que ocorreu um salto qualitativo na compreensão do crescimento e de seus determinantes ao longo dos últimos anos e, por outro, chamar atenção para fatores ainda limitantes à construção de uma agenda de recomendações para política.

Com base no Banco Mundial (2005), este artigo está estruturado como se segue. Na próxima seção apresentam-se sumariamente os principais fatos estilizados dos anos 1990 sobre crescimento econômico. Nas seções 3 e 4 descrevem-se as lições que se podem tomar a partir dos acontecimentos e reformas implementadas naquela década. Na seção 5 destaca-se o posicionamento de Banco Mundial (2005) em meio à evolução do pensamento econômico sobre crescimento, da qual seguem as considerações finais do trabalho.

2. Fatos e Interpretações dos anos 1990

No começo dos anos 1990 havia a convicção de que era necessário aumentar a eficiência no uso de recursos públicos e privados. Disso decorria um tripé de recomendações para política:

- (i) Estabilidade macroeconômica, liberalização comercial, orientação para exportação, abertura da economia, rigor fiscal, eliminação de mercados paralelos para câmbio, liberalização financeira e;
- (ii) Redução do tamanho do Estado – a partir da interpretação de que ao longo das décadas onde a esfera pública havia interferido diretamente na atividade econômica a discricionariedade do Estado havia sido capturada por interesses privados. Como ingrediente adicional neste sentido faltava também o fortalecimento da democracia;
- (iii) As reformas tinham que ser implementadas rapidamente – o entusiasmo dos teóricos motivava a adoção de um “*shock treatment*” ou “*big bang*”.

Os anos 1990 mostraram-se um campo fértil para estas diretrizes serem amplamente implementadas, o que marcou a década como um período de significativas mudanças. Os acontecimentos mais marcantes podem ser sintetizados em:

- (i) Houve rápido crescimento, democratização e progresso social em muitos países.
- (ii) Por outro lado, o Leste Europeu e os países que nasceram da antiga União Soviética observaram (e ainda observarão por algum tempo) uma “transição de recessão”.
- (iii) Estagnação continuada na África Sub-Saariana.
- (iv) Lenta recuperação na América Latina e o colapso argentino
- (v) As crises financeiras globais.

Os países em desenvolvimento, em média, cresceram mais rapidamente nos anos 1990 do que nos 1980. Estudos sugerem que os resultados de crescimento, contudo, ficaram abaixo das expectativas.

A primeira possível interpretação para isso segundo o Banco Mundial (2005) poderia estar no fraco desempenho dos países desenvolvidos – o que, entretanto, não é corroborado,

visto que se pode comprovar que os anos 1990 foram positivos aos países em desenvolvimento: taxas de juros mais baixas, alto nível de IED, mudança na composição das pautas de exportação, dentre outros. Logo, *“all in all, while external factors played a role, explanations of performance must be sought primarily in developing countries’ domestic policies”*.

Neste sentido, o desencontro entre expectativas e realizações pode ser explicado segundo algumas hipóteses (não exclusivas):

- (i) O tempo ainda não passou o suficiente;
- (ii) Reformas não foram suficientes;
- (iii) Incoerências na implementação de reformas.

3. Lições Gerais dos anos 1990

De acordo com o Banco Mundial (2005) é possível extrair lições dos acontecimentos que marcaram os anos 1990 assim como das reformas institucionais que foram implementadas neste período. Em síntese, respectivamente nesta seção e na próxima, destacam-se questões relacionadas a princípios gerais para reformas e discutem-se temas específicos orientados para políticas de crescimento.

a. Promover crescimento, não apenas eficiência.

As reformas devem seguir para além da geração de ganhos de eficiência: *“the policy focus of reforms in the 1990s enabled better use of existing capacity but did not provide sufficient incentives for expanding that capacity”*.

Considerando o crescimento como algo que deve incorporar mais do que a alocação eficiente de recursos, destaca-se também a importância de transformações estruturais, diversificação da produção, correção de falhas de governo e de mercado, da existência natural de risco privado, mudanças nas relações sociais, na composição da oferta e da demanda, acumulação de capital físico e humano tanto pelo setor público como pelo privado, dentre outras diretrizes. Utilizando as próprias palavras do Banco Mundial (2005), *“the incentives needed to expand productivity capacity (expanding the frontier in economists’ parlance) differ from those that are needed to use existing capacity better (movements toward the frontier)”*.

Mais do que isso, afirma-se que *“what matters for growth is less the degree to which policies approximate the ideal than the extent to which a given development strategy is able to mobilize the creative forces of society and achieve ever-higher levels of productivity”*. (Neste ponto, Foxley e Hirschman são citados).

Admite-se que as expectativas de que o crescimento seria fruto de melhorias em políticas de governo eram ilusórias e que os meios foram frequentemente confundidos como os fins. Mais ainda, *“the one size fits all policy reform approach to economic growth and the belief in best practices exaggerated the gains from improved resource allocation and their dynamic repercussions”*.

b. Princípios comuns e distintos caminhos para implementá-los

Outro erro dos anos 1990s foi traduzir um conjunto geral de princípios de política (como o formulado no *WDR* de 1991) em um único conjunto de ações. Em realidade, existem muitos caminhos em direção ao fortalecimento de cada um dos princípios. Mais do que isso, “*clearly not everything needs to be ‘right’ for growth to take place – as witnesses in examples from Bangladesh, China, India, Indonesia and many other countries*”.

c. Questões-chave e distintos caminhos para alcançá-las

Para se atingir o crescimento, algumas questões-chave devem ser preenchidas, mas não existe uma única combinação de políticas e instituições para tanto. Neste sentido, por exemplo, as experiências internacionais mostram que diferentes políticas permitem o mesmo resultado e a mesma política pode gerar resultados distintos – dependendo do contexto institucional em vigor.

Destacam-se, à luz do caso asiático, algumas questões-chave que foram respeitadas em todos os casos de sucesso de crescimento: acumulação rápida de capital, alocação eficiente de recursos, progresso tecnológico e divisão dos benefícios do crescimento.

d. Discricionariedade do governo: *needs to be managed and checked, not replaced by rules*

Muitas das reformas implementadas nos anos 1990 dirigiram-se à limitação da discricionariedade do Governo – o que partiria da interpretação segundo a qual o custo das atividades de um Estado ativo e desenvolvimentista era superior aos seus benefícios.

Por outro lado, a experiência mostrou “*how much institutions matter, and how hard it is to work around their absence or to improve their quality. Above all, the experience showed that government discretion cannot be bypassed. (...) improving institutions that support the implementation of policies and strengthening checks on the use of discretion are more promising guiding principles than seeking to eliminate government discretion*”.

A discricionariedade do Estado é necessária a um grande número de atividades que são essenciais ao crescimento, como é o caso da regulação, supervisão de bancos, oferta de serviços sociais e de infra-estrutura.

e. Administração macroeconômica prudente é central a uma estratégia de crescimento de sucesso

As crises financeiras que surgiram ao longo dos anos 1990 trouxeram a recomendação de que a condução da política macroeconômica deve ser prudente e que deve minimizar vulnerabilidades e riscos. Mais do que isso, deve ser rápida o suficiente na resposta de recessões, distúrbios financeiros ou crises repentinas – neste sentido, uma diferença entre estratégias de crescimento de sucesso ou de fracasso reside justamente na frequência de distúrbios e recessões.

As experiências internacionais apontam como fatores importantes a serem levados em consideração o papel do setor bancário, o fator de risco presente no endividamento em moeda externa e a evidência empírica de que distúrbios e quebras de tendência geralmente seguem surtos de liquidez e em fluxos de capitais.

f. Distância da prescrição mecânica e rígida de políticas e foco nas restrições ao crescimento mais urgentes

Segundo o Banco Mundial (2005), “*a vital lesson for policy formulation and policy advice is the need to be cognizant of the shadow prices of constraints and to address whatever is the binding constraint on growth, in the right manner and in the right sequence*”.

Este tipo de lição também requer o reconhecimento das especificidades próprias a cada país. A tomada de decisão política muitas vezes enfrenta problemas práticos que nenhum método científico é capaz de identificar ou mesmo orientar *ex ante*. Neste contexto, experimentação e aprendizado devem naturalmente fazer parte de uma estratégia de crescimento.

4. Lições dos anos 1990 por Principais Temas de Política e Reformas

a. A estabilidade macroeconômica deve ser atingida de maneira a ser sustentável e pró-crescimento

Duas lições dos anos 1990 surgem no tema da condução macro. Em primeiro lugar, mesmo dado um contexto de estabilidade macro, a vulnerabilidade macro e erros na condução de política econômica podem implicar em altos custos para uma estratégia de crescimento. Neste caso, a questão de ordem é de *sustentabilidade da estabilidade macro* - uma limitação deste fato reside na dificuldade de se construir indicadores desta sustentabilidade.

Em segundo lugar, as instituições subjacentes às trajetórias dos principais agregados macroeconômicos e necessárias à própria estabilidade também são importantes. Neste quesito entram questões como transparência e eficiência na gestão da política econômica, independência e rigor técnico na tomada de decisões sobre gastos públicos e na condução da política monetária, dentre outros.

b. Abertura comercial, um elemento de sucesso em estratégias de crescimento de sucesso, pode ser alcançada a partir de diferentes caminhos.

A abertura comercial teve resultados abaixo do esperado em muitos países e bons resultados em outros. Das experiências observadas ao longo dos anos 1990 destacam-se algumas lições:

- (i) Abertura foi elemento de sucesso central à estratégia de crescimento de muitos países;
- (ii) O comércio é uma oportunidade, não uma garantia;
- (iii) As experiências de abertura foram as mais distintas: países com estratégias de sucesso abriram ao comércio internacional setores diferentes em velocidades diferentes.
- (iv) Os efeitos distributivos são diversos e nem sempre são pró-pobres. Neste sentido, segundo o Banco Mundial (2005), “*an important policy lesson is that countries need to help the affected workers move out of shrinking (import-competing) sector into expanding (exporting) sectors*”.

- (v) A expansão do comércio internacional esbarra nos interesses dos países ricos e dos em desenvolvimento: o comércio ainda está viesado contra os mais pobres.

c. Desenhos de privatização e regulação devem levar em consideração pontos fracos e fortes das instituições existentes.

Os resultados das privatizações e desregulamentações da economia que ocorreram ao longo dos anos 1990 são os mais variados. Em alguns casos os ganhos sociais e em termos de eficiência foram inequívocos.

Por outro lado, a privatização, de modo geral, não gerou os ganhos esperados em termos de crescimento e investimentos, além de ter implicado, em muitos casos, em resultados pouco transparentes. Com relação à privatização de no setor de infra-estrutura, três lições emergem dos anos 1990:

- (i) Os investimentos privados ficaram muito abaixo das expectativas, o que pode ser explicado por (a) problemas de precificação; (b) os riscos dos investimentos não foram totalmente computados e (c) os governos não mostraram credibilidade na construção de um arcabouço regulatório.
- (ii) A questão regulatória não foi tratada com a atenção que merecia.
- (iii) Experiências mostram que não há modelo de privatização e que nem sempre a privatização é necessária ou indispensável a um país. Ainda, existem países que mostram que empresas controladas pelo governo apresentam boa performance – Suécia e França.

Mais especificamente com relação à regulação, as lições em destaque são as seguintes:

- (iv) A reforma regulatória deve promover a competição e não o controle.
- (v) *Getting the economics right is key*: atenção à questão dos incentivos e no processo de precificação dos bens e serviços.
- (vi) Instituições são diferentes em cada país e, logo, as agências regulatórias não podem ser facilmente transplantadas de uma experiência internacional para outra.

d. O impacto da liberalização financeira sobre o crescimento depende de instituições e da condução da política macro.

A experiência dos anos 1990 aponta para o fato de que a liberalização financeira não se traduziu em crescimento econômico – pelo contrário, gerou crises globais e não foi capaz de levar recursos e crédito às firmas.

Para o Banco Mundial (2005), os anos 1990 reforçaram antigas lições que mostram que uma liberalização financeira de sucesso depende da condução da política macroeconômica, assim como da redução da volatilidade (*reducing volatility depends on limiting the upside, not just trying to stop outflows when crisis develops*), da manutenção da liquidez e da supervisão do sistema financeiro.

Os anos 1990 podem ser considerados como um período de transição financeira: *the high expectations for liberalization were met only in resource mobilization. Resource allocation, which makes a key contribution to development, did not generally improve.*

Adicionalmente, a contribuição do setor financeiro para o crescimento depende da qualidade da conexão entre poupadores e investidores e não apenas da estabilidade macro e de taxas de retorno razoáveis. Neste ponto cabem intermediários sólidos, acesso a informações, assim como regras claras e um arcabouço regulatório de qualidade.

e. Abordagens mais pragmáticas e incrementais para tornar a governança do setor público mais efetiva.

Em países em desenvolvimento existe grande pressão à expansão e melhoria da oferta de serviços públicos e de infra-estrutura. O desafio que se coloca então é: qual a melhor governança para cumprir este objetivo?

Existe um espectro grande de estruturas de governança no mundo, abrangendo desde Estados falidos até aos muito eficientes, passando pelos que sobrevivem de retirar recursos do público e “consumi-los”. Este espectro pode mesmo ser encontrado dentro das fronteiras de um mesmo país.

A definição de governança do setor público para o Banco Mundial (2005) refere-se a como o Estado adquire e exerce a autoridade de provisão e gerenciamento de bens e serviços públicos. Neste contexto, *“the quality of governance (and thus the nature and extent of corruption) depends fundamentally on institutions”* (instituições como definidas em D. North).

É fato que nos últimos anos o foco acadêmico sobre o tema do crescimento, dentre outros temas, deslocou-se das “políticas certas” para as “instituições certas”: neste novo cenário, a governança é a principal arena. Paralelamente a esta tendência da pesquisa, os anos 1990 presenciaram uma seqüência de mudanças estruturais profundas em muitos países, que passaram de regimes autoritários a democráticos, centralizados a descentralizados e flexíveis, mudanças no arcabouço fiscal e de orçamento, autonomia para governos locais, dentre outros. A maioria destas reformas, contudo, teve pouco efeito sobre o crescimento e sobre o comportamento dos agentes – *“the ills they sought to treat are deeply rooted in local political and institutional arrangements that favor the status quo”*.

As reformas implementadas em grande parte dos países podem ser classificadas basicamente em dois tipos – *big bang* e incrementalismo *ad hoc*. O primeiro mostrou-se na maioria dos casos inconsistente com o quadro institucional vigente no país em questão, gerando grandes mudanças em regras formais e mantendo as regras informais e incentivos que permeiam as relações públicas e entre público e privado praticamente inalterados. O segundo tipo também se mostrou inócuo a partir do momento em que consistiu meramente em reformas simbólicas.

Segundo o Banco Mundial (2005), *“an important general lesson is that technocratic responses to the governance crisis work only in very auspicious setting – where there is committed leadership, a broad-based coalition in support of reform and a sufficient capacity to carry the reform process forward”* – estas condições existiriam apenas nos países mais desenvolvidos. Ainda, *“state building is a complex process that requires time, leadership and social capital. Governance reforms have to find a delicate balance consistent with the country’s politics, history and culture. What may be needed are highly focused, pragmatic interventions that may be termed ‘strategic incrementalism’. These*

interventions are opportunistic because they exploit the willingness to reform, but they are grounded in political realities and consistent with capacity constraints of the country concerned”.

f. Política: *checks and balances* são fundamentais para o sucesso de resultados de políticas, mas não existe um único caminho para alcançá-lo.

Evidências teóricas e empíricas sugerem que as regras formais da democracia não asseguram governos eficientes, responsáveis e com credibilidade. Se por um lado o número de governantes eleitos democraticamente aumentou muito ao longo dos anos 1990, por outro, não existe evidência de que este fato tenha colaborado para a melhoria das políticas públicas.

Neste sentido, destacam-se algumas questões importantes à compreensão do processo de decisão coletiva em democracias:

- (i) Can voters observe the decisions of government officials and the effects of these decisions? Can even informed observers attribute political responsibility for policy failure? They cannot if political parties are amorphous and individual participation in political decision making is opaque.
- (ii) Are policy differences at all relevant to political competition? Do party platforms exist and, if so, do they diverge? Can the average citizen recognize and rely on policy differences among the parties? If not, political competition is sure to focus on the allocation of narrowly targeted benefits – projects, jobs, exemptions from onerous regulations – and promises of broadly based reform are unlikely to be credible.
- (iii) Are checks and balances present and operative?

Cidadãos desinformados e polarizados e políticos sem credibilidade prejudicam a conexão entre eleitores e políticos em uma democracia e limitam os benefícios da própria democracia em termos de progresso econômico e social. Por outro lado, a performance de governos não democráticos também varia substancialmente, onde *“those that have internal checks on the exercise of discretion by the executive seem to perform better, in terms of both growth and public policy performance, than others”*.

Seguindo esta interpretação e o raciocínio do Banco Mundial (2005), portanto, a lição que pode destacar disso é que governos de quaisquer tipos, eleitos ou não, têm maior credibilidade e maior chance de respeitar os direitos de propriedade quando enfrentam *checks & balances* na tomada de decisões. Outra lição dos anos 1990 mostra que políticas públicas falham quando os cidadãos não conseguem responsabilizar os governantes pela baixa performance de seus governos ou quando os governantes não conseguem ter credibilidade ao assumirem compromissos.

A mensagem do documento completa-se com a seguinte conclusão: *“in democracies, checks and balances and elections prevent arbitrary policy reversals by governments. But they are not the only means to hold governments accountable: broad-based political parties can in some circumstances substitute for democracies checks and balances in one-party states”*.

5. O Posicionamento das Lições dos anos 1990 e recomendações do Banco Mundial (2005) frente à História Recente do Pensamento Econômico sobre Crescimento

As teorias econômicas sobre crescimento têm sido moldadas pelos fatos e mudadas pela experiência. Até os 1970 as estratégias de desenvolvimento de países em desenvolvimento concentravam-se na acumulação de capital e na adoção de tecnologia via políticas de substituição de importações, empresas estatais, controle sobre preços relativos e alocação de recursos na economia planejada pelo Estado. A confiança nos governos e nesta estratégia de desenvolvimento veio do sucesso na virada à Grande Depressão: o mercado havia destruído forças produtivas e o Estado foi capaz de reconstruí-las.

a. A Nova Teoria sobre crescimento

A geração de economistas que surgiu nos anos 1970 e 1980, entretanto, observou o enorme gasto de recursos públicos em projetos mal concebidos, o custo de anos de política macro mal conduzida e o favorecimento a interesses pequenos, privados ou corporativos. Neste momento, tal geração acreditou que o custo das falhas de governo eram superiores aos custos das falhas de mercado: a redução do Estado e de sua discricionariedade seria essencial ao crescimento econômico.

Esta mudança de visão foi apoiada por novas contribuições teóricas e empíricas da economia que surgia na segunda metade dos 1980 e que ganhou força nos anos 1990. Até este ponto quem dominava a academia era a teoria de Solow, onde o crescimento de longo prazo, em última instância, era função apenas de fatores exógenos. A nova teoria do crescimento nasceu pretendendo conectar política ao tema do crescimento: nesta concepção, a acumulação de capital não era panacéia e muitas políticas poderiam ser custosas ao crescimento. Boas políticas eram então o fundamento necessário, o que foi comprovado pelas regressões cross-country de Barro (1991).

Com o tempo, no entanto, os problemas empíricos e metodológicos desta abordagem apareceram: falta completa de robustez aos dados, a cortes no tempo ou na construção de indicadores, crueza nas mesmas hipóteses aplicadas a distintos países, pobre capacidade de previsão. Ainda neste sentido, se políticas macro são importantes e se houve uma considerável melhora na condução da macroeconomia nos anos 1990, quando comparada aos anos precedentes, por que então o crescimento recente não foi superior ao dos anos 1950 ou 1960?

b. Instituições.

Hoje se sabe, por exemplo, que quando um indicador de qualidade de instituições entra nas regressões, todas as outras variáveis tornam-se sem valor: boas instituições valem mais o que boas políticas. A importância das instituições não é uma novidade dos anos 1990, mas vem de tempos, desde Smith, Marx e Weber – passando pela escola estruturalista latino-americana de meados do século passado (Furtado, 1963).

A valorização do tema na economia *mainstream* surge, contudo, a partir das contribuições de Douglass North, que se espalham já na segunda metade da década de 1990. A maior parte dos trabalhos sobre o tema concentra-se na questão de como melhorar a performance

das instituições – para muitos países em desenvolvimento a qualidade das instituições ainda é um desafio.

c. Desigualdade

Outra importante corrente de idéias dos 1990s foi a valorização da questão da desigualdade e sua influência sobre o crescimento e a performance das instituições: sociedades justas oferecem a seus cidadãos mais bens públicos, mais apoio social e mais capital social. Assim a divisão de custos e benefícios e a construção de consensos tornam-se mais fáceis e menos conflituosas.

d. O que mudou no pensamento econômico sobre o crescimento em uma década?

Alguns dos comentários de economistas renomados que aparecem na contracapa da publicação do Banco Mundial (2005) ilustram bem a mudança de paradigma pela qual passou o debate sobre crescimento econômico.

Nas palavras de Ravi Kanbur, *“I welcome this departure from narrow orthodoxy to a broader appreciation of the realities of growth. The central message is that this experience has been highly varied, and that many different combinations and sequences of policy all lead to the growth that we all desire for poverty reduction. Country specificities matter in the design of policy and simplistic formulations of ‘best practices’ do not travel well across time and space...”*.

Para Dani Rodrik, *“the central economic paradox of the last quarter century is that development successes took place where Washington Consensus had little influence (China, Vietnam and India) while the failures took place where they were practically running the show (Latin America and Africa). This book (...) clears away many of the myths that surround development policy, and lays the groundwork for a more pragmatic approach better suited to local circumstances”*.

Nas conclusões do panorama geral apresentado no primeiro capítulo do Banco Mundial (2005) destacam-se quais seriam as contrapartidas operacionais de seu conteúdo e algumas delas evidenciam não apenas a mudança de estratégia frente ao desafio do crescimento, como também de percepção sobre o fenômeno e de comportamento frente aos policy makers envolvidos com o tema. Fica claro, por exemplo, que se torna imperativo rever o equilíbrio entre as análises de instrumentos de política e análises de estratégia. O Banco Mundial sempre privilegiou políticas enquanto que Dani Rodrik, por exemplo, examinava países específicos - devem-se reconhecer especificidades próprias de cada país.

Mais do que isso, até hoje o foco das estratégias e da assistência do Banco Mundial tem sido a nação. Admite-se existir, contudo, espaço para se pensar a região, o local. Isso implica em temas como migração, pólos de desenvolvimento e aglomeração, por exemplo. Menciona-se também adotar *“pragmatic goals instead of optimal policies”*.

Pode-se dizer que o pensamento econômico da última década incorporou uma quantidade imensa de novas idéias, perspectivas teóricas e empíricas, que foram valorizadas nos anos 1990, mas que já eram disponíveis aos pensadores de décadas e décadas passadas. Admitiu-se a importância das instituições, do local, dos caminhos alternativos, das falhas teóricas, da diversidade de experiência, da governança e da política, da desigualdade e de

tudo o que existe para além do conceito de eficiência. Ainda também central ao pensamento econômico, não apenas sobre o crescimento, mas à questão do desenvolvimento em geral, houve uma mudança ortogonal de comportamento dos pensadores frente aos desafios que os países em desenvolvimento têm pela frente - a humildade parece ter sido valorizada após uma década de frustrações.

6. Considerações Finais

Pode-se dizer que o pensamento econômico sobre crescimento hoje é muito mais plural do que aquele do início dos anos 1990. Esse pluralismo, por sua vez, é recente em uma perspectiva histórica e ainda traz muitos espaços ao surgimento e aperfeiçoamento de novas idéias.

Uma questão complexa como a de governança, por exemplo, tem sido tratada na maioria dos casos pela ótica apenas da corrupção. A democracia não é vista como um valor, mas apenas um mecanismo de escolha social que necessita tornar-se mais eficiente – principalmente, de modo a responder às expectativas dos países em desenvolvimento. Faltam instrumentos de análise no caso da estabilidade macroeconômica e temas como inovação tecnológica sequer foram tratados frontalmente. As hipóteses sobre os erros cometidos ao longo dos anos 1990 apontam todas para o fato de que a responsabilidade destes é inequivocamente dos países que adotaram as reformas, embora admitam que *“those who advise or finance developing countries will need more humility in their approaches”*.

Enfim, instituições, governança, democracia, especificidades locais são termos bastante novos a muitos países em desenvolvimento e, particularmente, a um grupo numeroso de pesquisadores que estudam o crescimento econômico. Em última instância, isso significa que ainda há muito a ser feito no campo das idéias e da política.

Sobre o livro:

Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform

By Roberto Zagha, Gobind T. Nankani, World Bank

Publicado por World Bank Publications, 2005

ISBN 0821360434, 9780821360439

364 páginas