

## DEPOIS DO NEOLIBERALISMO, O QUÊ?<sup>1</sup>

Dani Rodrik\*

Após mais de duas décadas de aplicação de uma política econômica neoliberal no mundo em desenvolvimento, estamos em condições de formar um juízo inequívoco sobre seu histórico. O quadro não é bonito.

Consideremos o crescimento econômico, para começar. Na América Latina, apenas três países cresceram mais depressa durante os anos noventa do que no período de 1950-1980. Um deles foi a Argentina, país cujas esperanças de salvação econômica através da integração financeira na economia mundial estão agora destroçadas. O segundo foi o Uruguai, que também enfrenta graves problemas. Apenas o Chile parece ser um sucesso a longo prazo. Entre as antigas economias socialistas, a produção real ainda está abaixo dos níveis de 1990 em todos os países, com exceção de quatro. E os índices de pobreza continuam mais altos do que em 1990 até mesmo na Polônia, que é, sem sombra de dúvida, o mais bem-sucedido dentre os países do Leste Europeu. Na África sub-saariana, os resultados continuam a ser decepcionantes e muito piores do que os obtidos antes do fim da década de 1970.

Ademais, esse histórico de crescimento tem sido acompanhado por um agravamento das desigualdades de renda e por uma profunda insegurança econômica, na maioria dos países que adotaram a agenda do Consenso de Washington. Crises financeiras freqüentes e dolorosas devastaram o México, o Leste Asiático, o Brasil, a Rússia, a Argentina e a Turquia. O Brasil sofre hoje as conseqüências devastadoras de mais uma reviravolta nos sentimentos do mercado – uma reviravolta para a qual é muito difícil identificar razões fundamentais sólidas.

---

\* Universidade de Harvard.

<sup>1</sup> Estas notas foram preparadas para apresentação no seminário do BNDES sobre os “Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo”, Rio de Janeiro, 12-13 de setembro de 2002. Basearam-se em comentários feitos numa conferência sobre Alternativas ao Neoliberalismo, realizada em Washington, D.C., em 23 de maio de 2002.

Os poucos exemplos de sucesso ocorreram em países que dançaram conforme sua própria música e dificilmente serviriam de cartazes de propaganda para o neoliberalismo. É o caso da China, do Vietnã e da Índia – três nações importantes, que violaram praticamente todas as regras do manual neoliberal, mesmo tomando um rumo mais orientado para o mercado.

Uma vez que o fracasso é patente para todos, uma das conseqüências foi a transformação do programa original de reformas políticas num “Consenso Ampliado de Washington”, que implica reformas institucionais pesadas (ver Tabela 1). Seus proponentes afirmam agora que o Consenso de Washington precisa ser complementado por reformas na “governança” e pela apropriação dessas idéias pelos países. Nessa visão de mundo, o fracasso do consenso original deveu-se a uma aplicação inadequada de um conjunto de princípios que seria essencialmente sensato.

O Consenso Ampliado de Washington está fadado a ser uma decepção, tal como foi seu predecessor. Há muitas coisas erradas nele. Trata-se de um programa absurdamente amplo e indiferenciado de reformas institucionais. É demasiadamente insensível ao contexto e às necessidades locais. Não corresponde à realidade empírica de como efetivamente se dá o desenvolvimento. Descreve o que são as economias “avançadas”, em vez de prescrever um caminho prático e viável para se chegar lá. Em suma, o Consenso Ampliado de Washington é inviável, impróprio e irrelevante.

Para os críticos do Consenso de Washington, o desafio é este: eles precisam oferecer um conjunto alternativo de diretrizes políticas para promover o desenvolvimento, sem cair na armadilha de terem que propor mais uma receita inviável, que supostamente seria boa para todos os países, em todas as épocas.

### **O que não rejeitar**

Como primeiro passo na elaboração desse programa, temos que compreender com clareza, logo de saída, para que é que isso não constitui uma alternativa:

### **Princípios econômicos dominantes**

Os 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 que levá-los em conta. O que tenho em mente são coisas como:

- assegurar os direitos de propriedade e a vigência da lei (para que os investidores, atuais e potenciais, possam ter a expectativa de conservar a renda de seus investimentos);
- reconhecer a importância dos incentivos privados e alinhá-los com os custos e benefícios sociais (para que se possa chegar à eficiência produtiva).
- administrar a política financeira e macroeconômica com a devida consideração para com a sustentabilidade da dívida, os princípios de prudência e a moeda sólida (para que a inflação, a volatilidade macroeconômica, as crises financeiras e outras patologias possam ser evitadas).

Esses são princípios universais da boa gestão econômica, mas – e este é o ponto fundamental – não constituem um mapa de arranjos institucionais ou receitas políticas únicos. O princípio de que o direito de propriedade deve ser protegido implica muito pouco quanto à melhor maneira de fazê-lo, dentro das condições institucionais existentes numa sociedade. Certamente não implica que um sistema de direitos de propriedade privada e gestão empresarial anglo-americana seja a abordagem certa para todos os países, em todas as épocas. Vejam o enorme volume de investimentos e iniciativa empresarial que a China conseguiu arrebanhar, através de um sistema híbrido de direitos de propriedade e de um regime jurídico que está tão distante quanto se possa imaginar do sistema anglo-americano. As inovações institucionais chinesas – o sistema de responsabilidade familiar, as empresas distritais e municipais e o sistema dual de preços – obviamente lograram proporcionar direitos eficazes de propriedade, a despeito da própria ausência do direito de propriedade privada.

Similarmente, o princípio de que os incentivos privados devem alinhar-se com os custos e benefícios sociais está longe de resultar num apoio incondicional às medidas de liberalização do comércio, desregulamentação e privatização, que são as pedras angulares do Con-

senso de Washington. Como sabe qualquer economista bem formado, nas condições de informações incompletas, externalidades e economias de escala que prevalecem na vida real (para não falar nas restrições administrativas e de economia política), os modelos econômicos geram uma orientação política extremamente específica de cada contexto e, muitas vezes, heterodoxa (pelos padrões do Consenso de Washington). O exercício mais fácil do mundo, para um pós-graduando em economia, é escrever um modelo em que as restrições ao comércio ou controles de capital sejam ampliadores do bem-estar.

Por último, a sustentabilidade da dívida, a prudência fiscal e a moeda sólida também são, obviamente, compatíveis com diversos arranjos institucionais. A atual obsessão com bancos centrais independentes, taxas de câmbio flexíveis e metas de inflação nada mais é do que um modismo.

Tudo isso equivale a dizer que a economia da sala de seminários é muito diferente da economia tal como praticada pelo Banco Mundial ou pelo FMI. Ou então, para enunciá-lo em minha formulação favorita: O neoliberalismo está para a economia neoclássica assim como a astrologia para a astronomia. Em ambos os casos, é preciso um bocado de confiança cega para passar de um para outro.

### **Crescimento econômico**

A alternativa não deve ir contra o crescimento econômico. Na verdade, deve ser inflexivelmente favorável a ele. O crescimento nem sempre precisa gerar uma redução satisfatória da pobreza e pode ter efeitos adversos sobre a preservação ambiental. Mas os problemas da pobreza e do meio ambiente são muito mais fáceis de enfrentar no contexto de uma atividade econômica robusta do que em meio à estagnação.

A principal crítica ao neoliberalismo não é que ele tenha gerado crescimento à custa de uma pobreza maior, do aumento da desigualdade e da degradação ambiental, mas que, na verdade, ele não conseguiu gerar o desenvolvimento econômico de que o mundo necessita, a fim de estar mais preparado para lidar com esses outros desafios.

## Globalização

Por último, acho que não nos devemos opor à globalização em si. Os países pobres precisam de mercados e de tecnologia, aos quais só podem ter acesso através do contato estreito com a economia mundial. O problema não está na globalização, mas na agenda distorcida que a dirige atualmente.

Quando falo em “agenda distorcida”, penso em coisas que vão além da reclamação tradicional a respeito das assimetrias no acesso ao mercado. O que temos hoje em dia é uma orientação que privilegia em excesso a liberalização do comércio e dos mercados financeiros, enquanto desconsidera por completo os benefícios muito maiores que se podem extrair da liberalização do comércio da mão-de-obra. É uma agenda que desconhece a necessidade legítima dos países em desenvolvimento de dispor de “espaço” e autonomia políticos em que possam elaborar suas próprias estratégias. E é uma orientação que equipara quase por completo a chamada “rodada de desenvolvimento” com a liberalização da agricultura, embora os beneficiários primordiais desse processo sejam os próprios países avançados, enquanto muitos países pobres, importadores de alimentos, tendem a sair perdendo. Não devemos rejeitar a globalização; devemos corrigir seu protocolo.

### Que mostra o registro empírico?

O segundo passo na construção de uma agenda alternativa é conhecer com clareza o registro empírico. A alternativa tem que se fundamentar na realidade, e não na confiança ou em mitos. Resumo o histórico do crescimento e seus determinantes sob a forma de quatro proposições.

1. **As transições para o alto crescimento econômico são desencadeadas, tipicamente, por uma gama relativamente estreita de mudanças políticas e reformas institucionais.** Eis alguns dos exemplos principais: a Coreia do Sul e Taiwan, a partir do início da década de 1960; as Ilhas Maurício, desde o começo da década de 1970; o Brasil, o México, a Turquia e outros, antes de 1980; a China, a partir de 1978; a Índia, desde o início dos anos oitenta; e o Chile, desde meados da década de 1980. Em nenhum desses casos vemos as reformas ambiciosas recomendadas pelo Consenso Ampliado de Washington desempenharem um papel importante logo de saída, ou como pré-requisito.

2. **As mudanças políticas que dão início a essas transições para o crescimento combinam, tipicamente, componentes ortodoxos e inovações institucionais pouco convencionais.** O Leste Asiático combinou uma extensa orientação industrial com uma “orientação para fora”. A China combinou o sistema de responsabilidade familiar e de empresas distritais e municipais com a liberalização (parcial). As Ilhas Maurício criaram uma ZPE (Zona de Livre Comércio) para suas atividades voltadas para a exportação, em vez de fazer uma liberalização geral. O Chile combinou os controles sobre o capital com outros arranjos econômicos bastante ortodoxos.
3. **As inovações institucionais não se transferem com facilidade de um lugar para outro.** O que funciona num contexto amígdé não funciona bem em outro. A reforma em duas vias funcionou extremamente bem no setor rural da China, mas foi um fracasso lamentável quando Gorbachóv tentou implantá-la na União Soviética. A substituição das importações funcionou bem no Brasil e no México, mas não na Argentina. A ZPE (Zona de Livre Comércio) funcionou nas Ilhas Maurício, mas não produziu nada que se aproximasse de resultados semelhantes na maioria dos outros países que o criaram. O gradualismo funcionou bem na Índia, mas não na Ucrânia.
4. **Sustentar o crescimento econômico é um desafio em si, e não se pode presumi-lo como um resultado certo.** Historicamente, poucos países mantêm o crescimento elevado ao embarcarem nele. A China, a Coreia do Sul e alguns outros, nestas últimas décadas, são mais a exceção do que a regra. A maioria dos países que registraram um crescimento elevado no regime de substituição de importações acabou estagnando. Antes de 1973, havia nada menos de quinze países na África sub-saariana crescendo a taxas superiores a 2,5% ao ano. A maioria dessas economias acabou entrando em colapso, por não conseguir lidar com os choques que as atingiram no fim dos anos setenta. Isso aponta para a importância crucial de fortalecer e renovar as instituições durante as fases de crescimento acelerado da economia, a fim de poder lidar com choques e outras fontes de adversidade.

### **Dois componentes cruciais de um programa de crescimento**

Esta breve resenha do histórico empírico sugere um programa de crescimento com dois componentes: (i) uma estratégia de investimento

a curto prazo para deslanchar o crescimento, e (ii) uma estratégia de criação de instituições a médio e longo prazos, para dar resistência à economia frente à volatilidade e aos choques adversos.

### **Uma estratégia de investimento**

Aqui, a chave é levar o empresariado nacional a se animar a investir na economia interna. Estimular os investimentos externos ou liberalizar tudo, e depois esperar que as coisas aconteçam, simplesmente não funciona. Uma estratégia eficiente de investimento exige que se façam duas coisas:<sup>2</sup>

- estimular investimentos em áreas não tradicionais (a promessa de recompensa);
- eliminar os projetos/investimentos que fracassarem (a ameaça de punição).

Para entender por que a intervenção pública é necessária e por que precisa ter essas duas ramificações, consideremos o problema de transformação econômica enfrentado por todos os países pobres. Saber na produção de quê um país é (ou pode ser) bom constitui um grande desafio do desenvolvimento econômico. Nem a teoria econômica nem a ciência administrativa são muito úteis para ajudar os empresários (ou o Estado) a escolher os investimentos apropriados no amplo leque de atividades dos setores modernos, dentre as quais pode haver dezenas de milhares, quando se vai além de categorias genéricas como “produtos intensivos em mão-de-obra” ou “produtos baseados em recursos naturais”. No entanto, tomar as decisões certas de investimento é a chave do crescimento futuro, uma vez que determina o padrão de especialização. Nessa situação, há um grande valor social em descobrir, por exemplo, quais são as flores, bolas de futebol ou programas de computador que podem ser produzidos por um custo baixo, pois esse conhecimento pode orientar os investimentos de outros empresários. Mas o empresário inicial que faz a “descoberta” só consegue apreender uma pequena parte do valor social gerado por esse conhecimento, quando os outros empresários conseguem imitar rapidamente essas descobertas. Tipicamente, portanto,

---

<sup>2</sup> Esta exposição baseia-se maciçamente em Ricardo Hausmann e Dani Rodrik, “Economic Development as Self-Discovery,” NBER Working Paper No. 8952, maio de 2002.

há uma oferta reduzida desse tipo de iniciativa empresarial – saber o que é possível produzir – e a transformação econômica é retardada.

Esta visão difere do ponto de vista padrão num aspecto importante. No modelo neoclássico, presume-se que as funções de produção de todos os produtos existentes sejam de conhecimento comum. Esse não é um bom pressuposto, quando se trata de países em desenvolvimento. Boa parte da tecnologia é “tácita”, o que significa que não é fácil codificá-la em receitas que permitam uma aplicação simples. Além disso, mesmo quando as técnicas de produção usadas nos países avançados são transparentes para as pessoas de fora, é comum sua transferência para novos meios econômicos e institucionais exigir adaptações com um grau incerto de sucesso.

O regime de propriedade intelectual dos países avançados protege os inovadores através da emissão de monopólios temporários, ou seja, patentes. Mas o investidor do país em desenvolvimento que descobre que uma mercadoria *existente* pode ser lucrativamente produzida em casa, e cria um modelo a ser imitado por outros, não costuma receber essa proteção, muito embora os benefícios sociais possam ser muito altos. Nessas circunstâncias, o *laissez-faire* não pode ser a solução ótima, tal como não o é no caso da P&D de novos produtos. A política ótima de governo consiste, ao contrário, numa estratégia dupla: (i) estimular de antemão o investimento e a iniciativa no setor moderno, mas, o que é igualmente importante, (ii) racionalizar *a posteriori* a produção e eliminar as empresas de mau desempenho. A política industrial tem que combinar a recompensa e o castigo.

A maneira específica de chegar a esse resultado tende a diferir consideravelmente de um país para outro, dependendo da capacidade administrativa, do sistema vigente de incentivos, da flexibilidade do sistema tributário, do grau de sofisticação do setor financeiro e da economia política subjacente. Os sistemas de subsídios por prazo limitado, as verbas para novos empreendimentos públicos e o subsídio às exportações são algumas das maneiras de implementar essa abordagem, mas existem muitas outras. Nenhum instrumento isolado funciona em todos os lugares. Mesmo no Leste Asiático, houve diferenças importantes na maneira como a promoção foi posta em prática. (A Coreia calçou-se maciçamente nos subsídios ao crédito, enquanto Taiwan recorreu principalmente aos incentivos fiscais). Os governos sem capacidade suficiente para exercer liderança nos setores privados tendem mais a confundir as coisas do que a melhorá-las. Mas há exemplos sugestivos de que a tarefa é exequível.



Este modo de ver as coisas ajuda-nos a entender por que, por exemplo, a garantia de rendas pelos governos (mediante a proteção ao comércio, os monopólios temporários, o subsídio ao crédito e os incentivos fiscais) costuma caminhar de mãos dadas com o crescimento e a diversificação industriais. Essas receitas são necessárias para estimular o processo custoso de descoberta. Sem essa compreensão, certos relatos detalhados que documentam essas receitas na Coreia do Sul e em Taiwan (ver, por exemplo, o trabalho de Alice Amsden, Robert Wade e Peter Evans) ficam impossíveis de compatibilizar com o entendimento convencional do que constitui uma política econômica desejável. Ao mesmo tempo, essa estrutura destaca como as receitas podem ter resultados nefastos, quando os governos não as complementam com medidas de racionalização das indústrias e disciplinamento das empresas que venham a ficar com custos elevados. O que se destaca em muitas discussões sobre o Leste Asiático é o modo como os governos da região foram inusitadamente eficazes na imposição da disciplina necessária. Os governos coreano e taiwanês eram rápidos em suspender seus programas de apoio a determinadas firmas ou indústrias, quando novas informações sugeriam que haveria uma queda da produtividade. O Japão usou uma combinação similar de promoção/proteção estatal, seguida pela racionalização em diversas indústrias.

Consideremos, por outro lado, a América Latina durante seu período de industrialização pela substituição de importações (ISI). A ISI latino-americana produziu muitas firmas de sucesso, mas também uma estrutura industrial diversificada demais – um excesso de empresas de baixa produtividade, ao lado de outras de alto desempenho. A disciplina chegaria à América Latina na década de 1990, sob a forma da abertura comercial, e muitas empresas de baixa produtividade acabaram sendo eliminadas. Países como a Argentina, o Brasil e o Chile aprofundaram sua especialização em indústrias intensivas em capital, baseadas em recursos naturais, enquanto outros, como o México e os países menores da América Central, aumentaram sua concentração nas indústrias montadoras que servem ao mercado norte-americano. Mas a abertura e a reforma institucional não foram suficientes para desencadear uma nova onda significativa de iniciativas empresariais e investimentos em atividades não tradicionais.

Uma caracterização tosca mas útil dos ambientes de implementação de medidas políticas no Leste Asiático e na América Latina, vistos pela perspectiva do quadro referencial aqui exposto, seria a seguinte: os go-

vernos do Leste Asiático deram a suas empresas, durante as décadas de 1960 e 1970, tanto proteção (o incentivo) quanto disciplina (o castigo). Cotejado com esse marco, o desempenho industrial latino-americano ficou aquém das expectativas, em função de várias deficiências. No período de ISI, a América Latina distinguiu-se por grandes incentivos, mas por uma disciplina insuficiente. Na década de 1990, teve uma disciplina considerável (trazida pelos mercados competitivos e pela abertura comercial), mas muito poucos incentivos.

### **Uma estratégia de construção institucional**

Os mercados não são autocriadores, auto-reguladores, auto-estabilizadores nem autolegitimadores. O crescimento econômico requer mais do que um aumento temporário dos investimentos e da iniciativa empresarial. Exige o esforço de construir quatro tipos de instituição, necessários para manter o impulso de crescimento e criar resistência aos choques:

- instituições criadoras de mercados (direitos de propriedade e cumprimento de contratos);
- instituições reguladoras do mercado (para lidar com externalidades, economias de escala e informações incompletas);
- instituições estabilizadoras do mercado (para a gestão monetária e fiscal);
- instituições legitimadoras do mercado (proteção e seguridade sociais; política redistributiva; instituições de administração de conflitos; parcerias sociais).

Construir e consolidar essas instituições leva tempo. Usar um período inicial de crescimento para experimentar e inovar nessas frentes pode trazer grandes dividendos mais adiante. Os estudos transnacionais mostram que as instituições são o mais importante determinante isolado do desenvolvimento econômico a longo prazo. Uma vez levada em conta a qualidade institucional, nem a geografia nem o comércio desempenham qualquer papel na explicação das diferenças de níveis de renda entre os países (ver Figura 1).

Como já foi sugerido, as “funções” exercidas por instituições de alta qualidade (conceder direitos de propriedade, regular os incentivos e assim por diante) configuram múltiplas formas institucionais, como mos-

tram esquematicamente as Figuras 2 a 4. A primeira coluna de cada figura refere-se aos objetivos a serem alcançados: eficiência produtiva, estabilidade macroeconômica e financeira, justiça distributiva e alívio da pobreza. A coluna seguinte lista os conceitos relevantes, a partir da análise econômica. Por exemplo, os direitos de propriedade e a estrita observância da norma legal são necessários para se chegar à eficiência produtiva; a sustentabilidade da dívida e a solidez da moeda são necessárias à estabilidade macroeconômica, e assim por diante. A terceira coluna ilustra algumas das escolhas institucionais que precisam ser feitas. Essas escolhas não são fixadas pela análise econômica (embora a análise econômica possa ser de enorme utilidade para esclarecer as contrapartidas a obter). Que tipo de sistema jurídico deve o país adotar: o direito consuetudinário, o direito romano, ou um híbrido dos dois? Qual é o equilíbrio exato entre a competição descentralizada no mercado e a intervenção pública? Quais os tipos de instituições financeiras/de gestão empresarial mais apropriados para mobilizar a poupança interna? Deve a política tributária ser pautada por normas legais e, nesse caso, quais são as normas apropriadas? Qual é o tamanho apropriado da economia pública? Qual é o aparelho regulador apropriado para o sistema financeiro? Quão progressivo deve ser o sistema tributário? Como devem organizar-se os mercados de trabalho?

Os arranjos institucionais têm um grande componente de especificidade. Descobrir o que “funciona” no plano local requer experimentação. As reformas que têm sucesso num contexto podem exibir um rendimento precário ou fracassar por completo em outros. Como afirmei antes, essa especificidade ajuda a explicar por que os países bem-sucedidos – China, Índia, Coréia do Sul e Taiwan, entre outros – quase sempre combinaram elementos heterodoxos com medidas ortodoxas. Explicaria também por que persistem importantes diferenças institucionais entre os países avançados da América do Norte, da Europa Ocidental e o Japão, em áreas como o papel do setor público, a natureza dos sistemas jurídicos, a gestão empresarial, os mercados financeiros, os mercados de trabalho e os mecanismos de seguridade social.

Além disso, como os planejadores políticos sempre operam em ambientes que ficam aquém da perfeição, é impossível conceber trajetórias ótimas de reforma – mesmo em casos aparentemente simples, como uma reforma de preços – sem a devida consideração para com as condições vigentes e sem que se pesem as conseqüências da reforma para múltiplas margens de distorção.

Vejamus um experimento hipotético, para elucidar esse ponto. Imaginemos que uma economista ocidental fosse convidada, em 1978, para orientar os governantes chineses a respeito de uma estratégia de reforma. Como formularia sua orientação, à luz do que hoje “sabemos”? Sendo uma economista sensata, é presumível que ela soubesse que o ponto de partida deveria ser a agricultura, já que a vasta maioria da população chinesa vive na zona rural. A liberalização dos preços agrícolas seria o item número um da agenda. Ciente de que os incentivos aos preços fazem pouca diferença quando a renda agrícola é destinada a comunas, ela acrescentaria, imediatamente, que a privatização da terra deveria acompanhar a liberalização dos preços. Lembra de que o fornecimento obrigatório da safra ao Estado era uma importante fonte implícita de tributação, ela acrescentaria que também haveria necessidade de uma reforma tributária, para compensar a perda de receita fiscal. Mas então surgiria outro problema: se o Estado não pudesse fornecer alimentos às áreas urbanas a preços inferiores aos do mercado, não iriam os trabalhadores urbanos exigir salários mais altos? Sim, isso também requereria algumas reformas. As empresas estatais precisariam ser transformadas em corporações, a fim de poderem fixar os salários e tomar livremente as decisões de contratação e demissão. (A privatização seria ainda melhor, é claro.) Mas, se as empresas estatais passassem a ter autonomia, não viriam a agir como monopólios? Bem, a legislação antitruste, ou a liberalização do comércio, usada como um atalho, cuidariam desse problema. Quem financiaria as empresas estatais enquanto elas estivessem procurando reestruturar-se? É óbvio que também haveria necessidade de uma reforma do mercado financeiro. E quanto aos trabalhadores que fossem demitidos das empresas estatais? Sim, é por isso que as redes de segurança são um componente necessário de qualquer programa de ajuste estrutural. E assim por diante.

Essas recomendações reproduzem a lista padrão de itens do Consenso de Washington, e sua lógica é impecável. Mas poderíamos desculpar os destinatários desses conselhos se, porventura, eles chegassem à conclusão de que essa história de reforma é difícil demais de realizar durante a vida de um sujeito. Felizmente, a experiência real das reformas bem-sucedidas oferece uma lição diferente: *não é necessário um programa ambicioso de reformas institucionais complementares para dar o pontapé inicial no crescimento*. Como sabemos ao olhar para trás, os reformadores chineses puderam usar atalhos criativos, que contornaram as complementaridades que, de outro modo, teriam estragado uma

abordagem parcial e gradativa. A reforma de preços por um sistema dual e a introdução do sistema de responsabilidade familiar aumentaram os incentivos à produção agrícola na margem, sem exigir uma reforma da propriedade, cortes na receita tributária e a perturbação do equilíbrio social nas áreas urbanas. Talvez não tenha sido uma reforma ideal, pelos padrões indicados nos manuais, mas funcionou.

Embora a análise econômica possa contribuir para as escolhas institucionais, há também um enorme papel a ser desempenhado pela deliberação pública e pela opção coletiva. Na verdade, podemos pensar na democracia participativa como uma meta-instituição que faz escolhas no “cardápio” de arranjos institucionais possíveis em cada uma dessas áreas.

### **Resumindo**

Como demonstra o caso chinês, as transições para o crescimento econômico de vulto raramente são desencadeadas por receitas importadas do exterior. Abrir a economia ao comércio e aos fluxos de capital e adotar as instituições “de melhor prática” quase nunca são fatores fundamentais logo de saída. Ao contrário, as reformas iniciais tendem a ser uma combinação de inovações institucionais não convencionais e elementos extraídos do receituário ortodoxo. Os recursos humanos adequados, a infraestrutura pública, a estabilidade macroeconômica e a paz social, tudo isso são elementos-chave que viabilizam uma estratégia de crescimento. Mas a estratégia tem que ir mais além e atizar a vitalidade dos investidores internos. Essas combinações tendem a ser específicas de cada país, exigindo conhecimento e experimentação locais para ser implementadas com sucesso. Elas visam os investidores internos e são talhadas de acordo com as realidades institucionais internas.

Conceber uma estratégia de crescimento desse tipo é mais difícil e mais fácil do que implementar políticas típicas de integração. Mais difícil, porque as restrições ao crescimento costumam ser específicas de cada país e não reagem bem às receitas padronizadas. Porém mais fácil, porque, uma vez tomando por alvo essas restrições, algumas mudanças políticas relativamente simples podem gerar enormes benefícios econômicos e dar início a um círculo virtuoso de crescimento e reformas adicionais.

### Implicação para as instituições globais

Nesta visão alternativa, um regime econômico internacional favorecedor do desenvolvimento é aquele que faz muito mais do que promover o acesso dos países pobres aos mercados dos países industrializados avançados e promulgar códigos, padrões e “práticas ótimas”. É aquele que permite aos países pobres experimentarem arranjos institucionais e lhes dá espaço para conceberem suas próprias soluções, possivelmente divergentes, para os gargalos de desenvolvimento que têm de enfrentar. É aquele que avalia as demandas de reforma institucional não pela perspectiva da integração (“de que precisam os países para se integrar?”), mas pela perspectiva do desenvolvimento (“de que precisam os países para chegar a um crescimento econômico amplo e equitativo?”). Segundo esta visão, os arranjos econômicos internacionais não mais serviriam de instrumentos de harmonização de políticas e práticas econômicas entre os vários países, visando à maximização do comércio e dos fluxos de investimento, mas de arranjos capazes de intermediar as diferentes práticas e instituições nacionais.

Na verdade, precisamos voltar a um modelo “leve” de globalização – com menos concentração na disciplina e na harmonização internacionais – e desistir de adotar uma versão “pesada”, que sufoca os países em desenvolvimento. A abordagem de “integração superficial” do GATT mostrou-se muito mais acolhedora para os projetos de desenvolvimento do que o modelo de “integração profunda” da OMC.

E, num modelo “leve” de globalização, é preciso deslocar a atenção para o relaxamento das restrições à mobilidade da mão-de-obra. Essa é uma área em que os benefícios são maiores para a eficiência global e os países pobres do que todas as outras coisas constantes da agenda atual de negociações.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para maiores discussões, ver Dani Rodrik, “Feasible Globalizations,” maio de 2002 (<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Feasible.pdf>).

### Comentários finais

O novo Consenso de Washington, em sua versão reformulada, não constitui um guia útil para a promoção do desenvolvimento nos países pobres. Sua mensagem de que “instituições ‘de prática ótima’ + abertura comercial e fluxos de capital = crescimento econômico” tem toda a probabilidade de levar a mais uma decepção. Ofereci aqui uma abordagem alternativa, que se concentra na experimentação – tanto na esfera institucional quanto na produtiva – como um motor importante do desenvolvimento econômico. A chave está em reconhecer que não se pode obter tecnologia nem boas instituições sem adaptações internas significativas. Essas adaptações, por sua vez, requerem um papel proativo do Estado e da sociedade civil, bem como estratégias de colaboração que estimulem a iniciativa empresarial e a construção de instituições. O que o mundo precisa, hoje em dia, é de menos consenso e mais experimentação. O papel dos organismos externos, por sua vez, deve ser o de promover a capacidade de as democracias nacionais implementarem essas inovações, e não o de cerceá-las. Atende-se melhor às necessidades do mundo em desenvolvimento com um conjunto “leve” de regras de gestão econômica global (em contraste com um “pesado” conjunto de regras voltadas para a maximização do comércio e dos fluxos de investimento).

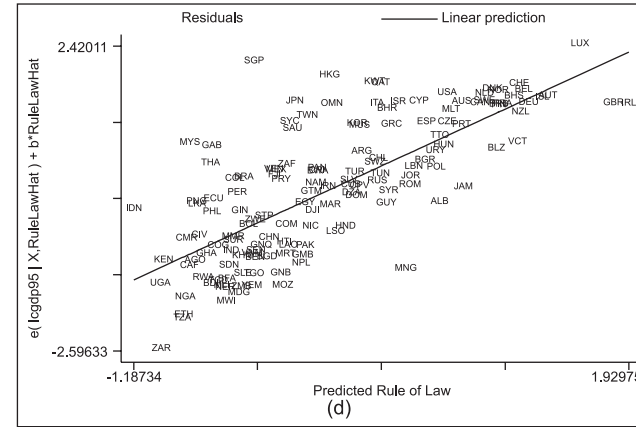
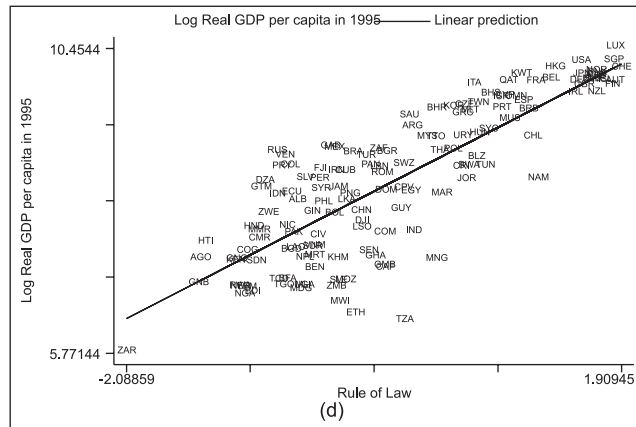
Voltando a meu título, depois do neoliberalismo, o quê? Certamente, não um novo lema ou receita. A abordagem que esbocei aqui fundamenta-se em princípios econômicos sólidos e está impregnada do histórico empírico, mas deixa espaço para que a imaginação institucional e a política participativa concebam estratégias de desenvolvimento que atendam às necessidades locais e lhes sejam apropriadas. Talvez não tenha os atrativos das soluções prontas, mas tem, pelo menos, uma probabilidade de funcionar.

**Tabela 1:** Morreu o Consenso de Washington.  
Viva o novo Consenso de Washington!

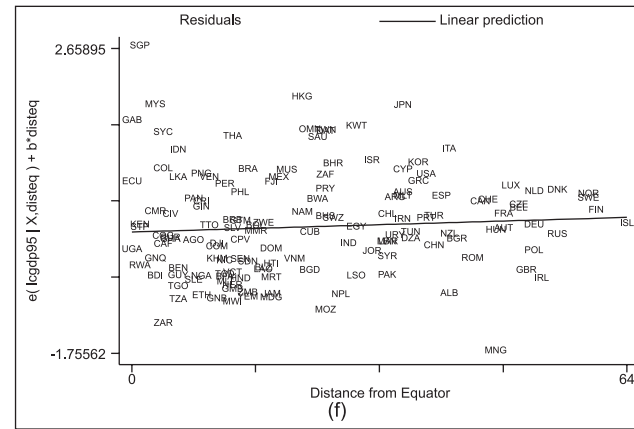
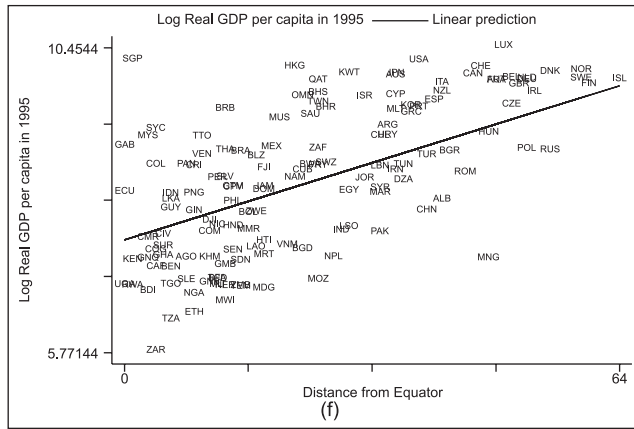
Consenso de Washington Original	Consenso “Ampliado” de Washington
1. Disciplina fiscal	Os dez itens anteriores, e mais:
2. Reorientação dos gastos públicos	11. Governança Corporativa
3. Reforma tributária	12. Combate à corrupção
4. Liberalização financeira	13. Mercados de trabalho flexíveis
5. Taxas de câmbio unificadas	14. Acordos com a OMC
6. Taxas de câmbio competitivas	15. Códigos e padrões financeiros
7. Liberalização do comércio	16. Abertura “prudente” da conta de capitais
8. Abertura para o financiamento externo direto	17. Regimes de taxas cambiais sem intermediação
9. Privatização	18. Bancos centrais independentes/controlado da inflação
10. Desregulamentação	19. Redes de segurança sociais
	20. Metas de redução da pobreza



**Figura 1:** Correlações entre renda e seus determinantes “profundos”  
 Gráficos de dispersão incondicional (painel à esquerda) e  
 condicional (painel à direita)







**Nota:** Os gráficos de dispersão à direita do painel foram gerados a partir de uma análise de regressão por quadrados mínimos feita em duas etapas, considerando-se a abertura e a qualidade institucional. Os detalhes podem ser encontrados em Rodrik, Subramanian e Trebbi (2002).

**Figura 2**

OBJETIVOS	PRINCÍPIOS UNIVERSAIS	ARRANJOS INSTITUCIONAIS
<p><b>Estabilidade macroeconômica e financeira</b></p>	<p>Solidez da moeda: Não gerar liquidez além do aumento da demanda nominal de moeda, com uma inflação razoável.</p> <p>Sustentabilidade fiscal: Garantir que a dívida pública se mantenha “razoável” e estável em relação aos agregados nacionais.</p> <p>Regulamentação prudencial: Impedir que o sistema financeiro assuma riscos excessivos.</p>	<p>Quão independente deve ser o Banco Central?</p> <p>Qual é o regime cambial apropriado (dolarização, regime de conversibilidade, câmbio fixo ajustável, câmbio flutuante controlado, câmbio flutuante)?</p> <p>Deve a política fiscal ser limitada por regras e, nesse caso, quais são as regras apropriadas?</p> <p>Tamanho da economia pública.</p> <p>Qual é o aparelho regulador apropriado para o sistema financeiro?</p> <p>Qual é o tratamento regulador apropriado para as transações da conta de capitais?</p>

**Figura 3**

OBJETIVOS	PRINCÍPIOS UNIVERSAIS	ARRANJOS INSTITUCIONAIS
<p><b>Justiça distributiva e alívio da pobreza</b></p>	<p>Estabelecimento de metas: Os programas redistributivos devem visar ao máximo os beneficiários pretendidos.</p> <p>Compatibilidade dos incentivos: Os programas redistributivos devem minimizar as distorções dos incentivos.</p>	<p>Progressividade do sistema tributário.</p> <p>Pontos apropriados de intervenção: Sistema de ensino?</p> <p>Acesso à saúde? Acesso ao crédito? Mercados de trabalho?</p> <p>Sistema tributário?</p> <p>Fundos sociais.</p> <p>Redistribuição das dotações (reforma agrária, doações no nascimento)?</p> <p>Organização dos mercados de trabalho: descentralizados ou institucionalizados?</p> <p>Formas de prestação de serviços: ONGs, arranjos participativos etc.</p>

**Figura 4**

OBJETIVOS	PRINCÍPIOS UNIVERSAIS	ARRANJOS INSTITUCIONAIS
<b>Eficiência produtiva</b> (estática e dinâmica)	<p>Direitos de propriedade: Garantir que os investidores atuais e potenciais possam conservar o retorno de seus investimentos.</p> <p>Incentivos: Alinhar os incentivos concedidos aos produtores com os custos e benefícios sociais.</p> <p>Estado de direito: Fornecer um conjunto transparente, estável e previsível de regras.</p>	<p>Que tipo de direitos de propriedade: privados, públicos, cooperativos?</p> <p>Que tipo de regime legal: direito consuetudinário ou direito romano? Adotar ou inovar?</p> <p>Qual é o equilíbrio exato entre a competição descentralizada de mercado e intervenção pública?</p> <p>Que tipos de instituições financeiras/governança corporativa são mais apropriados para mobilizar as poupanças internas?</p> <p>Há um papel do governo no estímulo à absorção e geração de tecnologia (p.ex., “proteção” dos direitos de propriedade intelectual)?</p>

### Referências bibliográficas

- HAUSMANN, Ricardo e RODRIK, Dani, “Economic Development as Self-Discovery,” NBER Working Paper No. 8952, maio de 2002.
- RODRIK, Dani, “Feasible Globalizations,” maio de 2002 (<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Feasible.pdf>).