

Decisões Estratégicas e “Overlapping Consensus” na América Latina

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA*

The paper, first, summarizes Latin American structuralism, and offers reasons why it was so influential and durable in the region, as it attended to real demands, and was part of 1950s' mainstream economics. Second, says why, with 1980s' Great Crisis, structuralism eventually ended itself into crisis, as it was unable to keep pace with historical new facts, particularly with the industrial revolution or take-off, that made Latin American economies intermediary, still developing, but fully capitalist. Third, it lists the quasi-consensus or overlapping consensus that today exists on economic development. Forth, opposes “official orthodoxy” to “developmental populism”, the former deriving from neoclassical economics, the later from structuralism, and offers, in relation to six strategic issues, a development alternative.

Nos anos 40 e 50, após a Grande Depressão, a esquerda moderada na América Latina dispunha de uma doutrina econômica consistente para planejar o desenvolvimento econômico, e os conservadores, nenhuma. Como uma espécie de compensação, a partir de meados dos anos 80 até meados dos anos 90 a direita contou com uma proposta aparentemente coerente de reforma econômica, baseada na economia neoclássica, enquanto a esquerda estava confusa, e a doutrina estruturalista foi transformada em populismo desenvolvimentista. No entanto, enquanto a doutrina acadêmica neoclássica foi, ela própria, reduzida ao Consenso de Washington e/ou à “ortodoxia oficial” pelos conservadores, e a velha esquerda continuou se agarrando a velhas idéias, meu argumento neste trabalho é que existe uma “alternativa não convencional” que responde consistentemente aos desafios da estabilização, do

* Professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. O autor agradece o apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Este artigo é uma versão revisada do *paper* apresentado ao “Research Conference on Economic Doctrines in Latin America: their Evolution, Transmission and Power”, patrocinado pelo Latin American Centre, St. Antony's College, Oxford University, Setembro 28-29, 2000.

crescimento e da distribuição enfrentados pelos países em desenvolvimento intermediário na América Latina, como o Brasil.¹ Que alternativa de desenvolvimento é essa? Ela combina um compromisso com os pobres com a lógica de um mercado global? Será ela realmente capaz de promover o crescimento econômico com maior justiça social? Como pode ela ser comparada com as doutrinas estruturalista e ortodoxa? Neste trabalho tentarei fornecer algumas respostas a essas perguntas.

Qualquer estratégia de desenvolvimento deve levar em conta limitações econômicas. No entanto, a existência de limitações não significa que não haja espaço para a elaboração de políticas criativas e progressistas, como afirma a doutrina globalista.² Por outro lado, o fato de haver algum grau de liberdade não legitima a visão oposta: defender uma teoria econômica específica para abordar as especificidades econômicas dos países em desenvolvimento, como já pretendeu a doutrina estruturalista. Isto pode ser verdade para países que não fizeram a sua revolução industrial e capitalista: já não o é mais para países em desenvolvimento intermediário.³

Contra a pretensão ortodoxa de “ausência de alternativas” há argumentos mais relevantes do que apenas dizer que a teoria econômica não se aplica. Em primeiro lugar, políticas econômicas têm necessariamente implicações distributivas. Assim, os interesses e as respectivas correntes ideológicas desempenham um papel importante na definição das políticas. Interesses de classes, interesses de grupos e interesses nacionais obviamente afetam a elaboração de políticas. Se não fosse assim, vitórias ou derrotas eleitorais de partidos políticos de esquerda ou de direita não teriam qualquer conseqüência econômica — o que é absurdo.⁴ A teoria econômica foi capaz de identificar as limitações econômicas e alcançar um razoável grau de consenso sobre políticas macro e microeconômicas. Mas estamos longe de uma situação de inexistência de alternativa: a escolha política continua sendo um fator decisivo no desenvolvimento econômico e na distribuição da renda.

Além dos interesses, que continuam sendo decisivos, é importante considerar um segundo fator: a competência ou a incompetência na avaliação dos problemas eco-

¹ Eu chamo esta alternativa de ‘não convencional’ porque ela não segue nem o entendimento convencional ortodoxo nem o desenvolvimentista. Eu também poderia chamá-la de ‘pragmática’, mas não acredito que nomes façam diferença nesta matéria.

² A globalização é um fenômeno real, que não deve ser confundido com “globalismo”, a ideologia ligada à ortodoxia oficial que afirma que os Estados Nacionais estão perdendo relevância, e que não há alternativa senão seguir as prescrições ortodoxas. Para uma crítica desta visão, ver Wade (1996).

³ Muitos autores costumavam diferenciar desenvolvimento econômico de crescimento econômico, e teoria econômica do desenvolvimento de teoria econômica do crescimento. Eu acredito que atualmente faz mais sentido utilizar ambas as expressões indiferentemente. Diferenciá-las faz com que as coisas fiquem mais confusas, ao invés de mais simples. O motivo de adotar essa visão ficará mais claro à medida que eu for desenvolvendo meu argumento neste trabalho: essa distinção faz sentido quando os países ainda estão para passar de formações sociais pré-capitalistas ou mercantilistas para capitalistas; dentro do capitalismo ela deixa de ser relevante.

⁴ Os argumentos de que não há mais qualquer diferença entre a esquerda (ou “liberais” nos EUA) e a direita (ou ultra-liberais, ou conservadores) se tornaram ridículos depois que George W. Bush assumiu a presidência norte-americana em 2000 e adotou políticas conservadoras radicais.

nômicos e na tomada de decisões políticas. As políticas econômicas podem ser incorretas em certos momentos, quando os interesses estão neutralizados e o formulador de políticas está livre para decidir qual o melhor caminho a seguir. Se, como consequência, ocorrerem resultados negativos, isto é sinal de que foi adotada uma alternativa errada. Neste caso, a decisão política incorreta não tem sua origem apenas no populismo econômico, como argumenta o entendimento convencional ortodoxo, nem nos interesses dos países ricos, ou da classe capitalista local, como afirma o entendimento convencional de esquerda. Políticas econômicas populistas de esquerda e de direita são na verdade uma fonte importante de erros, e o viés conservador da doutrina ortodoxa é inegável, mas há interesses por trás desse tipo de erros, enquanto que a adoção de políticas erradas quando os interesses estão neutralizados deriva ou da pura ignorância dos formuladores de políticas ou de sua arrogância, ou de medo.

Os erros cometidos pelos formuladores de políticas em países em desenvolvimento podem ter uma terceira origem, que envolve tanto interesses quanto competência. Refiro-me às políticas que decorrem de uma “estratégia de construção da confiança”: ao invés de decidirem de acordo com sua própria avaliação dos problemas econômicos, os formuladores de políticas adotam automaticamente as políticas recomendadas ou encaradas favoravelmente por economistas em Washington e nas instituições financeiras internacionais, a fim de construir a confiança. As teorias econômicas e as políticas econômicas sempre foram importadas e continuam a ser importadas pela América Latina. A maior parte do que foi importado era bom, mas como muitas vezes as importações foram feitas de modo não crítico, elas também acabaram se tornando uma importante fonte de erros.

Poder-se-ia supor que o crescimento econômico que ocorreu nesses países no século XX e o desenvolvimento de programas de pós-graduação em economia nas universidades latino-americanas teriam como consequência uma maior capacidade de analisar os problemas econômicos, e definir de forma mais autônoma as políticas econômicas necessárias. A primeira hipótese está certa, e a segunda, errada. Por quê? Uma explicação possível é que, enquanto a doutrina neoclássica derrotou os oponentes keynesianos e marxistas nos países ricos e continuou a se desenvolver, recuperando sua capacidade como corrente preponderante de pensamento, a doutrina estruturalista, influenciada por Keynes e Marx, entrou numa grave crise com a exaustão da estratégia latino-americana de substituição das importações. Uma outra explicação é que, desde os anos 70, as importações de idéias e técnicas econômicas foram feitas através de economistas que faziam sua pós-graduação no exterior, sobretudo nos Estados Unidos. Eles voltaram controlando com maior habilidade a teoria econômica e as ferramentas econométricas mas, em compensação, sua capacidade de analisar criticamente os problemas locais foi prejudicada.⁵

Neste trabalho meu foco estará nos países em desenvolvimento, ou nas economias intermediárias, que devem ser diferenciadas das economias pobres ou subde-

⁵ Para uma discussão do fator incompetência nos resultados econômicos, ver Bresser-Pereira (1999a, 2000b). O primeiro trabalho também discute a “construção da confiança”.

envolvidas, onde as revoluções industrial e capitalista ainda não ocorreram. Assim, estou classificando grosseiramente os países em três categorias: desenvolvidos, intermediários e subdesenvolvidos ou pobres. Esta é uma classificação onde a participação em categorias está mudando completamente. Vários países latino-americanos, que eram economias subdesenvolvidas, baseadas na agricultura ou na mineração na primeira parte do século XX, são agora economias intermediárias. O mesmo pode ser dito dos países da Ásia e do Leste Europeu.

Na primeira seção, discutirei a perda do consenso latino-americano a respeito da doutrina estruturalista: por que as idéias estruturalistas dos anos 50 e 60 alcançaram tal predominância, quão originais elas eram, como participaram da corrente preponderante do pensamento econômico naquele momento, e também por que os novos acontecimentos históricos, que elas não conseguiram enfrentar, levaram-nas a uma profunda crise e a sua degradação em um populismo desenvolvimentista. Na segunda seção, veremos como a teoria econômica estruturalista do desenvolvimento acabou sendo atacada por defensores do livre comércio, enquanto uma nova teoria do crescimento, neoclássica, ignorou-o e conseguiu avanços relevantes. Na terceira, revisarei rapidamente o consenso ou quase-consenso que já existe na teoria econômica do desenvolvimento. Na seção final, admitindo como verdade o quase-consenso, oferecerei uma alternativa à ortodoxia oficial e ao populismo desenvolvimentista em algumas questões estratégicas: reformas, estabilização do balanço de pagamentos, financiamento do desenvolvimento, comércio e distribuição de renda. Ortodoxia oficial e populismo desenvolvimentista são simplificações e radicalizações, uma da teoria econômica neoclássica, o outro das teorias econômicas clássica e keynesiana, esta última geralmente invocando indevidamente o pensamento de Keynes.⁶ Embora as doutrinas ortodoxa e desenvolvimentista sejam aqui apresentadas de modo simplificado, espero não transformá-las em espantalhos, mas sim criticá-las de modo a tornar significativa a alternativa não convencional que pretendo apresentar.

O CONSENSO PERDIDO: A ABORDAGEM ESTRUTURALISTA

Entre os anos 50 e 70 houve um amplo consenso na América Latina sobre a estratégia de desenvolvimento a ser seguida, com base na teoria econômica estruturalista do desenvolvimento na América Latina, ou para resumir, na doutrina estruturalista. Seu fundador foi Raul Prebisch, e o documento inicial, a introdução que ele escreveu para o *1948 Latin American Survey* da ECLA [Comissão Econômica para a América Latina], publicado em 1949.⁷

⁶ Para uma defesa de Keynes contra os populistas, ver Bresser-Pereira e Dall'Acqua (1991).

⁷ Prebisch foi o secretário executivo da ECLA. Assim, este documento foi originalmente publicado sem o nome dele. A primeira publicação com o nome de Prebisch foi feita em português. Os detalhes estão na referência (Prebisch, 1949). Entre os co-fundadores eu listaria Celso Furtado, José Medina Echeverría, Juan Noyola, Aníbal Pinto e Oswaldo Sunkel.

A ampla e duradoura influência que a doutrina estruturalista teve na América Latina pode ser explicada com três argumentos. Em primeiro lugar, era uma doutrina bem fundamentada teoricamente. Em segundo lugar, era condizente com a corrente preponderante da teoria econômica sobre o desenvolvimento, naquela época. Em terceiro lugar, era uma doutrina que respondia às necessidades e tendências existentes nas economias dos países latino-americanos mais importantes, que estavam engajados na industrialização através da substituição das importações desde os anos 30. Apresentarei rapidamente esses três fatores e, no final da seção, mostrarei como, com o decorrer do tempo e com as mudanças nas condições históricas, a teoria acabou sendo distorcida e se transformou em mero populismo econômico.

A doutrina estruturalista baseava-se numa crítica original das conseqüências não previstas da teoria clássica da vantagem comparativa. “A tese de Prebisch”, como veio a ser conhecida, afirmava que havia uma distorção importante nos mercados internacionais livres, que as vantagens comparativas não levavam em conta: a tendência à deterioração das relações de troca no caso dos exportadores de produtos primários. Esta tendência resultou da capacidade que tiveram os trabalhadores industriais, nos países desenvolvidos, de transformar ganhos de produtividade em aumentos salariais, em razão de sua organização em sindicatos, enquanto os trabalhadores nos países em desenvolvimento, trabalhando principalmente na agricultura, não foram capazes de fazer o mesmo com relação aos aumentos de produtividade em seus países. Esta tese foi confirmada por um fato óbvio: países desenvolvidos eram países industriais; países em desenvolvimento, exportadores de bens primários. A confirmação histórica específica da deterioração das relações de troca não era tão clara, e vários estudos tentaram contestá-la, mas o “melhor” dado que os economistas ortodoxos foram capazes de contrapor à tese de Prebisch foi que as relações de troca entre países desenvolvidos e em desenvolvimento teriam sido constantes a longo prazo. Ora, isto era uma confirmação do argumento de Prebisch: dado que os aumentos de produtividade têm sido historicamente mais elevados nas indústrias de transformação do que nas indústrias primárias, a teoria das vantagens comparativas deveria prever que as relações de troca melhorariam para os exportadores de bens primários. Como isso não aconteceu, o argumento de Prebisch, que posteriormente Emmanuel traduziu em termos marxistas como “a teoria da troca desigual”, foi validado.⁸ A especialização em bens primários de baixo valor agregado envolvia uma transferência de valor dos países agrícolas e mineiros pobres para os industriais. O argumento em favor da industrialização era forte. Prebisch não negava a teoria das vantagens comparativas e os ganhos potenciais derivados do livre comércio. Esse argumento, combinado com o da indústria nascente, colocava-se a favor de uma proteção temporária para dar início à industrialização.

Desta crítica, a doutrina estruturalista foi capaz de derivar suas duas mais importantes políticas de desenvolvimento: a industrialização, que se tornou sinô-

⁸ Ver Emmanuel (1969).

nimo de crescimento econômico, e a intervenção do Estado para alcançá-la.⁹ E duas estratégicas específicas reunindo as duas idéias: proteção das novas indústrias de transformação — a estratégia de substituição das importações — e criação de empresas estatais quando os industriais locais não tivessem a capacidade financeira de assumir alguns projetos importantes, principalmente em infra-estrutura.¹⁰

Para legitimar esta estratégia de desenvolvimento, a doutrina estruturalista buscou suporte na nova teoria econômica do desenvolvimento que estava sendo desenvolvida nos países avançados, particularmente na Inglaterra, desde os anos 40, e que pode ser chamada de teoria econômica do desenvolvimento “big-push” (do grande impulso) ou dos pioneiros. Raul Prebisch e Celso Furtado, que, juntamente com Prebisch, foi o principal responsável pelas novas idéias, foram parte do grupo de economistas que vieram a ser chamados de “pioneiros do desenvolvimento”.¹¹ Os economistas clássicos tinham sido essencialmente economistas do desenvolvimento. As contribuições mais importantes à teoria econômica do desenvolvimento ainda são as de Smith, Ricardo e Marx. Depois da revolução neoclássica, a contribuição mais importante veio de Schumpeter, mas seu livro de 1911, que significativamente começava criticando o fluxo circular neoclássico, continuou sendo durante muitos anos um incidente isolado. O trabalho que reabilitou a teoria econômica do desenvolvimento como um ramo legítimo e importante da teoria econômica foi escrito por Rosenstein-Rodan sobre a hipótese do “big-push”, “Problems of Industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe” [Problemas de Industrialização na Europa Oriental e na Europa do Sudeste].¹² Como todas as contribuições relevantes a esse campo, ele começava com uma crítica da hipótese neoclássica do equilíbrio geral, segundo a qual os mercados livres automaticamente promoveriam o crescimento, usando o conceito de externalidades positivas (pecuniárias) para legitimar a intervenção do Estado — especificamente a idéia do “big-push”. Este artigo foi seguido de uma série de importantes contribuições por Nurkse, Lewis, Leibenstein, Myrdall, Perroux, Furtado, Hirschman, Chenery, Streeten, e outros, nas quais a influência de Keynes também estava clara. A teoria econômica do desenvolvimento, nesse momento, era parte da corrente preponderante do pensamento econômico. A teoria econômica do desenvolvimento desempenhou um papel complementar à teoria macroeconômica de Keynes: representou uma ruptura com

⁹ Para uma análise histórica da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento e das recomendações de políticas, ver Rodriguez (1981) e Bielschowsky (1988).

¹⁰ Para os trabalhos mais importantes sobre o pensamento da ECLA, ver Bianchi, ed. (1969) e Bielschowsky, ed. (2000). O manual clássico de teoria econômica do desenvolvimento produzido pela doutrina estruturalista foi escrito por Oswaldo Sunkel e Pedro Paz (1970).

¹¹ Uma das primeiras coletâneas de trabalhos dos pioneiros em teoria econômica do desenvolvimento está em Agarwala e Singh, eds. (1958). Uma coletânea relativamente mais recente está em Meyer e Seers, eds. (1984) e Meyer, ed. (1987). A tese de Prebisch é muitas vezes também mencionada como tese de Prebisch-Singer, para reconhecer a contribuição de Hans Singer (1950) para o tema. Sobre a contribuição fundamental de Furtado, ver Love (1996).

¹² Ver Rosenstein-Rodan (1943).

a economia ortodoxa — com a ortodoxia em sua forma especificamente walrasiana, com constantes ganhos de escala, sem o “aprender fazendo”, com informação perfeita, custos de transação insignificantes e externalidades. Embora a economia neoclássica continuasse essencial para descobrir como funciona uma economia de mercado, e particularmente como os mercados alocam eficientemente seus recursos, não ajudava muito a entender o subdesenvolvimento e as políticas para superá-lo, assim como era de utilidade limitada para compreender e enfrentar o ciclo de negócios macroeconômico. Desde a Grande Depressão as visões neoclássicas estavam na defensiva, enquanto a teoria macroeconômica keynesiana e a teoria econômica do desenvolvimento “big-push” estavam na ofensiva, dos anos 30 até os anos 60. A teoria econômica estruturalista do desenvolvimento na América Latina era parte desse movimento. Era um ramo das teorias do “big-push”, às quais se acrescentou uma perspectiva latino-americana, um enfoque marxista para a teoria macroeconômica de longo prazo e um enfoque keynesiano para a de curto prazo.

Em terceiro lugar, a doutrina estruturalista era tão influente na América Latina porque respondia às necessidades e justificava tendências já presentes nas mais importantes economias latino-americanas. Desde o início dos anos 30 os países latino-americanos estavam envolvidos, em vários graus, com a industrialização, o que, em alguns casos, correspondia a uma verdadeira decolagem (“takeoff”) nos termos de Rostow. Além disso, o tipo de industrialização era o de substituição das importações. As economias latino-americanas aproveitaram-se da proteção natural causada, inicialmente, pela queda nos preços das “commodities” devida à Grande Depressão, e, em segundo lugar, pela Segunda Guerra Mundial. E, no caso do Brasil, ele tirou proveito também das políticas econômicas “keynesianas antes de Keynes” adotadas pelo governo para proteger o setor exportador, o que acabou por sustentar a demanda agregada.¹³ Finalmente, em alguns países novas empresas estatais complementaram ou sustentaram as novas indústrias com seus investimentos substanciais. Assim, no final dos anos 40 e nos anos 50, quando economistas estruturalistas propuseram a estratégia de industrialização através da substituição das importações, e um papel ativo para o Estado, eles estavam apenas legitimando um processo econômico de sucesso. Por outro lado, quando criticavam a doutrina ortodoxa por seu viés radical de *laissez-faire*, e reivindicavam uma visão mais equilibrada, isto é, economias mistas, eles estavam apenas colocando em palavras o que estava sendo feito nas economias capitalistas avançadas.

Esses três fatores explicam por que a teoria econômica estruturalista do desenvolvimento foi tão influente na América Latina, mas não esclarecem adequadamente o motivo pelo qual ela continuou dominante na região por tanto tempo, até o final dos anos 80, e terminou de modo tão distorcido. Esse foi o resultado da conversão populista que a doutrina estruturalista sofreu nas mãos de políticos e incompetentes disseminadores de segunda mão.

¹³ Ver Furtado (1959: capítulo 31).

Quatro importantes distorções marcaram o pensamento estruturalista. Primeiro, o protecionismo transformou-se numa estratégia de longo prazo, ao invés de constituir uma política temporária para a decolagem. Desde os anos 60 o argumento da indústria nascente tinha perdido poder explicativo, mas continuou a ser usado para justificar a estratégia de substituição das importações, levando à ineficiência e ao “rent-seeking” (rentismo). Ele havia perdido espaço no âmbito acadêmico e no âmbito político porque a indústria na América Latina estava se tornando madura, e também em razão de um argumento teórico desenvolvido por Bhagwati (1971): o “princípio da seleção de alvos” (“targeting”), que justificava o fato de a política econômica ser intervencionista em nível doméstico, enquanto, ao mesmo tempo, adotava uma estratégia de liberdade comercial.¹⁴ Em segundo lugar, o argumento da deterioração das relações de troca, que era um bom argumento para legitimar a intervenção do Estado na promoção da industrialização, não impediu o pessimismo exportador, nem contradisse as vantagens potenciais do livre comércio.¹⁵ Em terceiro lugar, a clássica teoria do subconsumo, que tinha pouco a ver com a teoria macroeconômica keynesiana mas que se dizia baseada na “teoria da demanda real”, foi adotada a fim de justificar os déficits orçamentários crônicos, que em última instância produziram uma crise fiscal do Estado no início dos anos 80.¹⁶ Em quarto lugar, uma estranha “economia sem preços” (tão estranha quanto seu oposto neoliberal “economia sem políticas governamentais”), ao invés de encarar os desvios da alocação de recursos do mercado como exceções relevantes, entendeu-os como uma justificativa para a intervenção generalizada do Estado.

Uma outra maneira de explicar a crise da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento é dizer que a maioria de nós foi incapaz de compreender os novos acontecimentos históricos e desenvolver novas teorias de acordo com eles. A “nova teoria da dependência”, cuja contribuição clássica continua sendo o livro de 1969 de Cardoso e Faletto, era uma tentativa nessa direção, pois reconhecia novos acontecimentos históricos que exigiam novas políticas — particularmente a consolidação da industrialização na região com a participação ativa de empresas multinacionais, o que contrariava a afirmação estruturalista de que países centrais (imperialistas) representariam um obstáculo à industrialização da periferia.¹⁷ No entanto, nos anos 70 estávamos preocupados demais em lutar contra os regimes autoritários na região, e em criticar as conseqüências da concentração de renda do “mode-

¹⁴ Bardhan (1993: 138) resume o princípio geral da seleção de alvos com as seguintes palavras: “o abandono das condições marginais habituais de eficiência, nos termos de Pareto, pode ser mais bem enfrentado usando-se instrumentos de política que agem mais diretamente sobre a margem relevante”.

¹⁵ Ver Bardhan (1988: 58).

¹⁶ Para uma defesa de Keynes contra os populistas, ver Bresser-Pereira e Dall’Acqua (1991). Para a “crise fiscal do estado” na América Latina, Bresser-Pereira (1993).

¹⁷ Ver Cardoso e Faletto (1969). Os “novos acontecimentos históricos” que exigiam uma nova interpretação do desenvolvimento econômico latino-americano já estão presentes no terceiro capítulo da primeira edição brasileira de *Development and Crisis in Brazil* (1968), mantido intacto na edição em inglês.

lo de desenvolvimento capitalista-tecnoburocrático” predominante, e nos anos 80 fomos obrigados a focalizar nossa atenção nas políticas de estabilização, de tal modo que a necessária renovação da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento não ocorreu.¹⁸ O estruturalismo latino-americano tornou-se prisioneiro, como observado por Hirschman, de “um construto — o ‘típico país subdesenvolvido’ —, que se tornou cada vez mais irreal à medida que o desenvolvimento avançava...”¹⁹

É importante salientar, no entanto, que a doença fatal que levou a América Latina à Grande Crise dos anos 80 e, mais tarde, à derrocada da doutrina estruturalista, originou-se do perverso casamento da teoria do “dual gap” (duplo desequilíbrio), que encarava o câmbio como a limitação dominante enfrentada pelos países em desenvolvimento, com a ortodoxia econômica predominante, que legitimou o elevado endividamento externo nos anos 70. A teoria do “dual gap” estava no núcleo da abordagem estruturalista, pois enfatizava a relativa inelasticidade-renda das importações de bens primários pelos países desenvolvidos, em contraste com a relativa elasticidade-renda das importações de bens manufaturados pelos países em desenvolvimento. Assim, além de um desequilíbrio da poupança interna, havia um desequilíbrio estrutural do câmbio que, até o início dos anos 70, restringiu o desenvolvimento econômico na América Latina. O pessimismo exportador por trás da teoria do “dual gap” e a crença ortodoxa de que os mercados alocam racionalmente recursos emprestados eram as duas “boas razões” para a maciça tomada de recursos externos que, em última instância, levou à crise da dívida nos anos 80.²⁰

Resumindo, as condições que justificaram uma estratégia protecionista de substituição das importações não estavam mais presentes desde os anos 60. Por outro lado, se continuava sendo necessária uma intervenção equilibrada do Estado, os tempos de “big-push” e de industrialização conduzida pelo Estado tinham terminado há muito. Em terceiro lugar, o pessimismo exportador provou estar errado em todos os casos em que os países realmente se comprometeram com o crescimento conduzido pelas exportações. No entanto, uma doutrina estruturalista deteriorada, transformada numa mera ideologia desenvolvimentista, misturando populismo econômico, nacionalismo antigo e absoluta incompetência econômica, foi incapaz de reconhecer esses novos acontecimentos históricos, desenvolver uma nova análise e propor novas políticas. No final dos anos 80, ocorre uma importante mudan-

¹⁸ Participei ativamente da segunda geração de economistas latino-americanos que desenvolveram a “nova teoria da dependência” como uma crítica das teorias “imperialistas”, das quais o modelo original da ECLA era um exemplo moderado. Minha análise da coalizão política autoritária na América Latina como algo que envolveu “um modelo de desenvolvimento capitalista-tecnoburocrático”, envolveu a classe capitalista local, a burocracia civil e militar, e os países centrais, especificamente os Estados Unidos, está em Bresser Pereira (1973). No entanto, embora preocupados com o problema de criar uma nova estratégia do desenvolvimento, éramos incapazes, na época, de extrair da nova teoria da dependência uma teoria econômica do desenvolvimento realmente nova e novas políticas. Minha tentativa pessoal nessa direção, *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (1977), não conseguiu alcançar esse objetivo.

¹⁹ Ver Hirschman (1981: 20).

²⁰ Voltarei a este ponto na última seção deste trabalho.

ça de política, e são adotados os necessários ajuste fiscal de curto prazo e reformas de médio prazo orientadas para o mercado. Mas, provavelmente em razão de o populismo desenvolvimentista ter sobrevivido por tanto tempo, no momento em que foi abandonado, esta mudança envolveu excessos: as economias latino-americanas foram submetidas a uma virada de 180 graus — as reformas ultra-liberais — que, prejudicadas pelo radicalismo e pelo conhecimento inadequado de condições específicas, implicou em novas e sérias distorções econômicas, e em grandes perdas potenciais de resultado.

ATAQUE OU ESQUECIMENTO

A Grande Crise latino-americana dos anos 80 tornou a onda ultra-liberal mais forte na região do que em qualquer outra parte do mundo, enquanto acelerava o colapso da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento. Mas antes disso, o estruturalismo e, de modo mais geral, a teoria econômica do desenvolvimento “big-push” já estavam sendo atacadas por alguns, enquanto eram ignorados por outros. O ataque veio dos economistas internacionais, dirigidos por Bella Balassa, Jagdish Bhagwati e Anne Krueger, que defendiam a liberalização do comércio e a orientação para a exportação. A despeito dos elementos ideológicos envolvidos no debate, os argumentos apresentados por este grupo de economistas mostraram-se persuasivos e é possível dizer que, no final dos anos 70, eles tinham ganho o debate.²¹

O esquecimento tinha uma fonte diferente: o advento de um novo programa neoclássico de pesquisa, baseado no modelo de crescimento econômico de Solow, de meados dos anos 50. Com base no modelo e na análise empírica que a função Cobb-Douglas permitia, Solow, Denison e Abramovitz abalaram, num primeiro momento, a crença de que a acumulação de capital desempenhava um papel importante no desenvolvimento econômico. Em vez disso, o que explicaria o crescimento econômico seria o progresso tecnológico, o que poderia ser deduzido do grande resíduo exógeno (em torno de 75%) deixado pelos exercícios de regressão.²² A partir desse momento, a economia neoclássica finalmente passou a contar com um modelo de crescimento coerente com a abordagem do equilíbrio geral, mas isso tinha uma implicação paradoxal: poupança e investimento não tinham importância. Em consequência, “a maior parte do esforço de pesquisa subsequente nesse campo do crescimento teve o objetivo de reverter essa conclusão, ou melhor, de ‘voltar a atribuir’ aos fatores de produção as origens do crescimento”.²³

É óbvio que o progresso técnico, embora cada vez mais autônomo, não era nessa época independente da acumulação de capital, e ainda não o é hoje em dia. Por outro

²¹ Para um relato notável, embora viciado, desta mudança, ver Little (1982).

²² Robert Solow (1956, 1970), Denison (1962, 1964), Abramovitz (1962).

²³ Thirwall (1989: 73).

lado, houve um amplo campo para a pesquisa que tentava desagregar um resíduo grande demais. Como o modelo de Solow se baseava numa simples ferramenta matemática — uma função de produção — os economistas se sentiram estimulados a entrar num jogo interminável de definir “modelos de crescimento” envolvendo pequenas mudanças no modelo básico, e submeter o novo modelo a testes estatísticos. Assim, quase de modo reflexo, esses economistas se esqueceram de que a disciplina tinha nascido para estudar o crescimento nos países pobres e intermediários, e para mostrar como essas economias poderiam convergir para os níveis dos desenvolvidos, e voltaram a maior parte de sua atenção para os “modelos de crescimento”: para o desenvolvimento de economias desenvolvidas. Os novos “modelos endógenos de crescimento”, que apareceram nos anos 80, eram apenas uma sofisticação adicional a este tipo de modelagem formal e de pesquisa empírica.²⁴ Como havia acontecido com o modelo keynesiano Harrod-Domar (o primeiro modelo formal de crescimento a aparecer, isto é, baseado em uma função de produção), os modelos formais neoclássicos pouco acrescentaram ao que já sabíamos sobre o processo de desenvolvimento econômico.²⁵ Mais relevante para a teoria do desenvolvimento econômico — na verdade uma importante contribuição substantiva — foi a teoria do capital humano desenvolvida no início dos anos 60 por Schultz e Becker.²⁶

No entanto, a corrente predominante da teoria econômica do desenvolvimento continua a progredir. Posso detectar cinco áreas ou correntes significativas: (a) a doutrina dos modelos de crescimento, que convergiu para os modelos endógenos de crescimento; (b) as teorias de economia internacional, que lutavam pelo livre comércio e pelas estratégias orientadas para a exportação; (c) as contribuições neokeynesianas e neo-estruturalistas, que concentravam sua atenção em falhas do mercado que legitimam a intervenção do Estado;²⁷ (d) a Nova Economia Institucional, que explicava o desenvolvimento em função de boas instituições, particularmente instituições que garantam direitos de propriedade e baixos custos de transação, a fim de que os mercados possam trabalhar bem;²⁸ e (e) a teoria econômica do desenvolvimento evolucionário, inspirado na teoria da inovação de Schumpeter.²⁹ Dentre essas teorias, as mais interessantes estão relacionadas com o programa de pesquisa de North sobre as instituições. Embora usando uma retórica neoclássica, North oferece uma análise histórica e política do desenvolvimento econômico que tem pouco a ver com a ortodoxia neoclássica: ao contrário, é baseada em uma crítica

²⁴ Ver Romer (1988) e Lucas (1988).

²⁵ Ver Krugman (1992), Nelson (1997).

²⁶ Ver Schultz (1961) e Becker (1964).

²⁷ As contribuições mais importantes neste caso foram feitas por Stiglitz, em vários trabalhos, começando com Stiglitz (1974).

²⁸ Em teoria econômica do desenvolvimento, os dois grandes nomes são aqui Mancur Olson (1982) e Douglas North (1990, 1991).

²⁹ Ver Nelson e Winter (1982).

explícita de todas as hipóteses neoclássicas básicas, que ele toma emprestadas do neo-schumpeteriano Winter.³⁰

Com exceção da teoria do capital humano e da análise de North, o progresso teórico e empírico na teoria econômica do desenvolvimento foi modesto, embora não faltassem modelos e testes econométricos. A maior parte dos modelos limitava-se a dizer que reformas que construíssem boas instituições garantiriam a coordenação do mercado e reduziriam o “rent-seeking” e os riscos morais, ou a incluir nos exercícios matemáticos e econométricos falhas do mercado, assimetria de informações, externalidades, “aprender fazendo”, rendimentos crescentes, externalidades positivas e negativas e desdobramentos (“spillovers”). Enquanto a teoria econômica do desenvolvimento continuava a florescer nos países avançados, os economistas na América Latina, desde os anos 80, tinham poucas alternativas além de deixá-la em segundo lugar: eles eram relativamente poucos e tinham de concentrar sua atenção na estabilização macroeconômica e em reformas orientadas para o mercado.

OS QUASE-CONSENSOS ATUAIS

A teoria econômica é feita de consenso e debate. Depois da crise e da renovação da teoria econômica do desenvolvimento, e especificamente da abordagem estruturalista — onde a crise era mais notória do que a renovação —, acredito que hoje em dia já existe algum “overlapping consensus” (consenso parcial) ou quase-consenso a respeito daquilo que condiciona o crescimento.³¹ A maior parte das idéias vem da teoria clássica, algumas são mais recentes, mas em nenhuma delas a validade depende das hipóteses teóricas e ideológicas que estão por trás da economia clássica, marxista, ou neoclássica — elas dependem, antes, do raciocínio econômico equilibrado que é comum a todas essas escolas de pensamento econômico, e da pesquisa empírica e da observação histórica realizadas.

Em primeiro lugar, sabemos há muito tempo que o desenvolvimento econômico depende da poupança e da acumulação de capital. Segundo, que o conhecimento, ou o progresso técnico, corporificado ou não na acumulação de capital, é cada vez mais importante. Terceiro, que a educação, ou, de modo mais amplo, o capital humano, desempenha um papel importante no jogo. Quarto, que o impulso empreendedor para inovar é essencial. Quinto, que a criação de instituições “positivas” garantindo os direitos de propriedade e os mercados livres é tão importante quanto modificar as instituições “negativas” que, particularmente nas fases iniciais, são obstáculos à inovação e à alocação eficiente de recursos. Sexto, que nos estágios

³⁰ Ver North (1990: 17-35).

³¹ “Overlapping consensus” é uma expressão cunhada por John Ralls para compreender como, em sociedades democráticas mas pluralistas, é possível estabelecer e preservar a unidade e a estabilidade (1993: 134-72).

iniciais do desenvolvimento econômico o Estado desempenha um papel direto relevante na promoção da acumulação primitiva e na decolagem. Sétimo, que falhas do mercado e falhas do Estado dizem respeito a economias mistas, nunca a economias exclusivamente controladas pelo mercado, nem a economias totalmente coordenadas pelo Estado.

Incluo este último no entendimento consensual sobre desenvolvimento econômico, embora reconheça que o debate entre mercado e Estado continuará provavelmente por muito tempo, porque a verdadeira questão é apenas uma questão de grau, não de essência. Adotando um método de caso a caso, circunstâncias específicas justificarão a intervenção na alocação de recursos, enquanto uma melhor distribuição da renda exigirá uma ação sistemática do Estado. Países em desenvolvimento não têm motivo para se abster de praticar uma política comercial ativa que, embora orientada para o livre comércio, implique num contínuo esforço para ganhar mercados externos, beneficiando empresas comerciais nacionais, que dispõem de competitividade internacional potencial, com incentivos tecnológicos, preferências nas compras governamentais e mesmo subsídios temporários.

Além dessas sete posturas, os economistas latino-americanos aprenderam algumas lições com a Grande Crise dos anos 80, o que levou a novos consensos ou quase-consensos. Eu ressaltaria duas. Primeiro, que não há desenvolvimento econômico sem estabilidade macroeconômica. Os ciclos populistas foram tão prejudiciais no passado, que se tornou impensável repetir as experiências de Peron ou de Alan Garcia — provavelmente os episódios mais paradigmáticos do populismo econômico.³² No entanto, isso não significa que o populismo econômico esteja morto. Ele é apenas mais moderado, mais sutil. O neopopulismo sobrevaloriza a moeda, controla a inflação e aumenta os salários reais e o consumo, mas não perde o controle dos gastos do Estado. Nos anos 90 este tipo de política econômica estava presente nas três economias mais importantes da região.

O segundo consenso é o consenso democrático. Deveríamos saber disso há muito tempo, mas apenas no século XX chegou-se a um consenso de que a democracia é o regime político que garante de modo mais eficaz a ordem política e a estabilidade macroeconômica. Ora, sabemos que quanto mais estáveis e previsíveis forem a economia e o sistema político, mais elevada será a taxa de crescimento. A democracia tornou-se o regime político preferido nos países desenvolvidos na primeira metade do século XX; na América Latina, no último trimestre desse mesmo século. Nos anos 40 e 50, o desenvolvimento econômico veio antes da democracia nos corações e mentes da doutrina estruturalista da América Latina. No entanto, depois do desastre que os governos militares representaram para a região, a governança democrática, a partir do início dos anos 60, ganhou um novo status. O fato de os Estados Unidos, no final dos anos 70 (administração Carter), terem parado de apoiar coalizões autoritárias burocrático-capitalistas somou-se à decisão anterior da classe média burguesa brasileira de romper sua coalizão política com os militares. Esta

³² Sobre o ciclo populista, ver Canitrot (1975) e Sachs (1989).

mudança nos compromissos políticos começou já na segunda parte dos anos 70, e me permitiu prever a futura transição para a democracia.³³ Quando os regimes autoritários finalmente desmoronaram, os países latino-americanos obviamente não atingiram a “democracia popular”, que não existe nem mesmo em países politicamente mais avançados. Mas como o capitalismo e a apropriação do superávit através do mercado eram agora uma realidade definitiva, a democracia provou ser o regime político que mais eficazmente garante a ordem, evita a corrupção, melhora a justiça e favorece o crescimento. A democracia não é uma panacéia em relação a qualquer desses objetivos, mas é um regime político que não depende de príncipes ilustrados ou de elites iluminadas. À medida que avança, como está avançando na América Latina, a democracia da sociedade civil ou democracia da opinião pública substitui gradualmente a democracia das elites. O debate público torna-se generalizado, os debatedores começam a compreender que o respeito é a regra básica nas discussões públicas, a opinião pública começa a desempenhar um papel importante, a democracia fica cada vez mais consolidada, e os investidores internos e externos se sentem mais seguros em investir seu dinheiro.³⁴

A natureza repetitiva da literatura econômica pode refletir falta de criatividade da parte dos economistas, mas é devida principalmente aos consensos que foram alcançados. Em teoria econômica do desenvolvimento eu listei nove quase-consensos. Na próxima e última seção discutirei quais são as questões estratégicas que necessitam de maior debate antes de um eventual acordo.

QUESTÕES ESTRATÉGICAS

O debate, mais do que o consenso, é a regra geral em ciências sociais e em matéria de políticas públicas, e não devemos jamais esquecer que, antes de mais nada, a economia é uma ciência social. Assim, embora eu possa listar alguns “overlapping consensus”, o desacordo continua alto com relação a políticas de desenvolvimento. A teoria econômica estruturalista do desenvolvimento na América Latina pode ter chegado a uma crise, mas a estratégia “oficial” de desenvolvimento, aquela geralmente adotada pelo Banco Mundial e pelo FMI, continua sob ataques vindos de diferentes fontes. A maioria dessas críticas é contra a “receita política” padrão utilizada pelas instituições multilaterais, independentemente das condições específicas enfrentadas por cada país. Concordo com este tipo de crítica. Na verdade, não faz

³³ Ver Bresser-Pereira (1978). A tese central deste livro é que a transição para a democracia não seria uma doação feita pelos militares moderados em luta com os “linha dura”, mas uma conquista de uma coalizão cada vez maior de democratas, onde o novo fato histórico era a adesão de empresários à causa democrática, pois eles não se sentiam mais ameaçados por uma revolução como a de Castro, e, portanto, não viam razão ou vantagem em serem monitorados pelos militares. A única publicação em inglês nesta linha é Bresser-Pereira (1984: capítulo 9).

³⁴ Sobre esta tipologia de democracia, ver Bresser-Pereira (2000b): “Depois das Elites, a Democracia da Sociedade Civil no Brasil”.

muito sentido que uma ou duas instituições tenham tanto poder sobre países em desenvolvimento endividados, de tal modo que elas possam impor suas opiniões. É difícil acreditar que uns poucos economistas descomprometidos em Washington saibam melhor do que os economistas locais o que deve ser feito em cada país em desenvolvimento. Mesmo quando os países são extremamente pobres, como no caso dos países subsaarianos, não parece que a condicionalidade de Washington seja benéfica. Os resultados históricos de empréstimos oficiais somados à condicionalidade naquela região são terríveis.

No entanto, ao invés de insistir nesse ponto, procurarei, nesta última seção, traçar uma alternativa não convencional entre a estratégia oficial de desenvolvimento (que não deve ser identificada com a teoria econômica neoclássica preponderante), e as visões antioficiais desenvolvimentistas ou populistas (que também não devem ser identificadas com a teoria econômica estruturalista do desenvolvimento).³⁵ Visões oficiais e desenvolvimentistas são muitas vezes simplificações práticas grosseiras de teorias muito mais sofisticadas, mas elas são politicamente significativas no que se refere ao debate público e às políticas econômicas baseadas em tais idéias, e não diretamente relacionadas às teorias complexas e muitas vezes conflitantes que os economistas acadêmicos desenvolvem não apenas entre escolas de pensamento mas dentro de cada uma.

Minha questão é: quais são as questões estratégicas relacionadas com o desenvolvimento econômico dos países intermediários para as quais tanto a visão ortodoxa como a desenvolvimentista não têm respostas satisfatórias? Que alternativa de desenvolvimento progressista é necessária para as reformas orientadas para o mercado? Para a estabilização macroeconômica? Para o financiamento do desenvolvimento? Para a estratégia comercial? Para a distribuição da renda? Para o papel dos especialistas ou dos burocratas? Como veremos, em alguns casos as estratégias alternativas estão, como se poderia prever, entre os dois extremos opostos, mas em outros casos elas se opõem tanto à visão ortodoxa como à visão desenvolvimentista, que, paradoxalmente, são semelhantes. Fui conciso na listagem dos quase-consensos; vou me deter um pouco mais na discussão de questões que exigem maior debate público.

Os países em desenvolvimento necessitam de reformas institucionais “neo-liberais” orientadas para o mercado.³⁶ Eles precisam de instituições jurídicas e orga-

³⁵ Discuti o que entendo por uma nova política de esquerda, social-democrata moderna, ou social-liberal, em Bresser-Pereira (1999a).

³⁶ Observem que eu estou usando reformas “orientadas para o mercado” e “neo-liberais” como idênticas. Eu costumava reservar a expressão “neo-liberal” para reformas “ultra-liberais”, e me queixava com economistas amigos e cientistas políticos ingleses e norte-americanos que utilizavam neo-liberal apenas para significar orientado para o mercado. Eu me convenci de que estava errado quando um deles (Valpy Fitzgerald, da Oxford University) respondeu: “nós usamos neo-liberal porque não temos uma palavra alternativa”. Na verdade, como, sobretudo nos Estados Unidos, “liberal” significa progressista, neo-liberal significa o que na América Latina nós chamamos de liberal, ou orientado para o mercado. Assim, para identificar reformas conservadoras, eu usarei tanto a palavra “conservador” como, quando baseadas em liberalização radical, “ultra-liberal”.

nizacionais que ajam não como obstáculos, mas como garantia e incentivo para o trabalho e a inovação. Isto é consensual, o que não é consensual é como fazê-lo. A abordagem oficial avalia as reformas de acordo com apenas um critério: aumento do papel dos mercados. Uma visão mais equilibrada deveria reconhecer a necessidade de reformas orientadas para o mercado, mas, como a natureza essencial da crise era uma crise do Estado, ela defende, como segundo critério, a competência das reformas em reforçar a capacidade do Estado através de melhores instituições e de uma organização do Estado mais eficaz e eficiente.

A primeira geração de reformas estava orientada para o mercado. A liberalização do comércio era a reforma obviamente necessária, dado o protecionismo passado. A privatização também era necessária, dadas as distorções causadas pela utilização desproporcional de empresas estatais, mas a privatização dos monopólios naturais com base em agências regulatórias não faz sentido economicamente: ela respondia a pressões ideológicas, de um lado, e à crise financeira do Estado, de outro. Uma reforma financeira interna, tornando os orçamentos públicos mais eficazes, e os bancos centrais mais independentes, também era muito necessária, mas a liberalização dos fluxos internacionais é uma história bem diferente. Eles não são uma imposição da globalização, como muitas vezes se alega, mas respondem a interesses do sistema financeiro internacional em detrimento da capacidade do Estado e da estabilização macroeconômica dos países em desenvolvimento.³⁷

Estabilização da conta corrente

Eu incluí no “overlapping consensus” a estabilização macroeconômica. Ela é essencial para o desenvolvimento econômico. Mas estabilização não é apenas a estabilização dos preços e um orçamento equilibrado. A estabilização é também uma estabilização da conta corrente, é conseguir o equilíbrio do balanço de pagamentos. De acordo com a ortodoxia oficial, não é necessário preocupar-se diretamente com os déficits em conta corrente, dado que ela presume a teoria dos déficits gêmeos (“twin deficits”): déficits orçamentários levam a déficits em conta corrente. Assim, basta combater o primeiro, que o segundo estará automaticamente garantido... Esta hipótese faz com que os formuladores de política ortodoxos sejam lenientes quanto aos déficits em conta corrente — e portanto, paradoxalmente, simpáticos ao neopopulismo. Isso se mostrou errado no México e no Brasil, e por vários anos vem se mostrando errado na Argentina. Os danos que causou às três maiores economias latino-americanas foram enormes. Se o país não acabar numa crise financeira em moeda estrangeira, será obrigado a reduzir sistematicamente sua taxa de crescimento a fim de evitar tal crise. No entanto, leiam os jornais de hoje acerca da economia argentina e o FMI. Lemos apenas que a meta de déficit orçamentário está ou não está sendo alcançada. Como se o único problema fosse o problema fiscal. Como se a Argentina não enfrentasse um sério problema de balanço de pagamen-

³⁷ Ver Armijo (2000).

tos, dada a manifesta sobrevalorização do peso. A teoria dos déficits gêmeos é “lógica” mas muitas vezes não é verdadeira. Isto já foi demonstrado em inúmeros casos.³⁸ No entanto, a doutrina oficial da estabilização continua a presumir a teoria dos déficits gêmeos.

Perigo financeiro

O neopopulismo desenvolvimentista e a ortodoxia oficial são lenientes com os déficits em conta corrente por diferentes razões. O primeiro, porque acredita em “crescimento econômico fácil”, ignorando custos ou compensações; a segunda por duas razões diversas e concomitantes. Em primeiro lugar, porque, de acordo com a crença neoclássica, se o déficit orçamentário estiver sob controle, um eventual aumento no endividamento será privado, e endividamento externo privado não é motivo para preocupações: os mercados cuidarão disso. Este argumento não leva em consideração que a dívida externa é uma dívida do Estado Nacional. Quando um país enfrenta uma crise monetária, é porque o país como um todo está insolvente, não porque cada devedor individual está nessa situação. Em segundo lugar, porque a ortodoxia oficial é um produto ideológico de países credores, e credores não aceitam pacificamente restrições ao endividamento de seus clientes, exceto os limites que eles próprios impõem.

Na verdade, o capital é feito em casa, com sua própria poupança. Feldstein e Horioka mostraram este fato aos países desenvolvidos.³⁹ No entanto, a teoria econômica neoclássica ensina uma coisa óbvia: sempre que a taxa de retorno esperada sobre um investimento for mais elevada que a taxa de juros, empresas (e países) estarão autorizadas a levantar empréstimos. Interna ou externamente, é indiferente. A partir deste raciocínio abstrato, e da escassez de capital existente nos países em desenvolvimento, o que nos levaria a prever uma taxa de lucro mais elevada, deriva-se uma verdade definitiva, partilhada por economistas ortodoxos e desenvolvimentistas: é natural e desejável que os países em desenvolvimento sejam devedores, e que os países desenvolvidos sejam credores.

Este raciocínio lógico dedutivo ignora como é arriscado para os países em desenvolvimento financiarem o crescimento econômico com empréstimos externos. A probabilidade de que uma grande parte dos recursos emprestados seja usada em consumo, e de que ocorra um ciclo populista, é enorme. Economias em desenvolvimento são economias pequenas. Quando a moeda estrangeira emprestada começar a entrar, a moeda local tenderá a subir, e a taxa de câmbio tenderá a se tornar sobrevalorizada. A sobrevalorização significa mudanças nos preços relativos, sig-

³⁸ Lembremos, por exemplo, do Chile (1979-82), do México (1991-94), do Brasil (1994-98), e dos Estados Unidos atualmente. Às vezes é o orçamento que está equilibrado, enquanto a conta corrente não está; em outros casos, o inverso é verdadeiro. Em qualquer dos casos, a hipótese dos déficits gêmeos se mostra errada.

³⁹ Ver Feldstein e Horioka (1980), Feldstein (1995), Gordon e Bovenberg (1996).

nifica que os preços dos bens não comercializáveis (“non-tradable”) aumentam em relação aos preços dos comercializáveis (“tradable”). O bem não comercializável mais importante é o trabalho, cujo preço, os salários, aumentarão com a valorização da moeda local. Salários mais elevados significarão maior consumo: maiores importações, inclusive maior turismo no exterior. Ao invés de investir, o país consumirá uma parcela substancial do que tomou emprestado. Albert Hirschman observou uma vez que era interessante estudar a América Latina, porque era possível ver ali, em estado bruto, o que estava disfarçado em países avançados.⁴⁰ Atualmente, eu sugiro que os latino-americanos estudem cuidadosamente a África subsaariana, porque ali se pode ver, em estado bruto, o que está disfarçado em sua região. Em 1970 esses países tinham uma renda per capita em torno de 400 dólares e nenhuma dívida; atualmente eles têm os mesmos 400 dólares de renda per capita, e uma enorme dívida per capita. Nesses países, quase 100% do que foi tomado emprestado foi gasto em consumo (e corrupção de uma oligarquia burocrática); na América Latina tais números são certamente menores. Digamos 50%, ou 30%. Mas essas porcentagens já são inaceitáveis.

Contra esse raciocínio e contra o fato de que os empréstimos externos geralmente terminaram em desastre para a América Latina, pode-se alegar que o crescimento econômico dos Estados Unidos no século XIX foi financiado pela Inglaterra. É verdade. Mas naquele momento os Estados Unidos já eram um país desenvolvido, um país desenvolvido dinâmico, que estava tomando emprestado de um país desenvolvido quase estagnado. Os países em desenvolvimento enfrentam hoje uma situação inteiramente diferente. É uma fantasia perigosa acreditar que os mercados internacionais e o Banco Mundial ajudarão os países em desenvolvimento. Os empréstimos externos devem ser limitados, e o investimento externo direto, em princípio, deve ser preferido ao empréstimo.

Livre comércio

O livre comércio fez enormes avanços nos últimos vinte anos. Além da Roda-da-Uruguaí e da criação da OMC, muitos países em desenvolvimento se engajaram em liberalizações unilaterais do comércio. No entanto, embora a ortodoxia oficial seja formalmente a favor da liberalização do comércio, e a doutrina desenvolvimentista contra, o entendimento convencional partilhado por ambas as abordagens é de que os países desenvolvidos apóiam o livre comércio, enquanto os países em desenvolvimento resistem a ele. Falo de “entendimento convencional” porque, se é verdade que os países intermediários continuam a resistir à liberalização do comércio, os países que resistem mais fortemente são os desenvolvidos.

Houve uma completa inversão dos interesses nacionais com relação ao comércio internacional. Se nos anos 50 a proteção era mais do interesse dos países em desenvolvimento do que dos desenvolvidos, hoje o inverso é verdade. Os produto-

⁴⁰ Ver Hirschman (1986: 9-14).

res domésticos em toda parte temem o livre comércio quando estão inseguros quanto à capacidade competitiva. No entanto, se os países intermediários temem o livre comércio, os países desenvolvidos temem-no muito mais. Em produtos industrializados cuja tecnologia é relativamente simples, os países intermediários usam a mesma tecnologia usada pelos desenvolvidos, e incorrem em menores custos de trabalho. Mesmo quando a tecnologia se torna moderadamente sofisticada, mas continua sendo de trabalho intensivo, a vantagem competitiva dos países intermediários é significativa. A maior parte dos países intermediários durante muito tempo não compreendeu esse fato, alguns ainda não compreendem, enquanto os países desenvolvidos conhecem-no muito bem desde os anos 70. Eles adotam a retórica do livre comércio, mas sua prática é na maior parte protecionista.

Distribuição da Renda

Também aqui houve uma inversão total, mas apenas dentro dos países intermediários, não em suas relações com os países desenvolvidos. Nos anos 50, quando esses países estavam começando a industrialização, os economistas encaravam a concentração de renda como um elemento necessário do jogo. Atualmente, ao contrário, um crescente número de estudos tem mostrado que quanto mais igualitária for a distribuição, tanto mais dinâmica será a economia. É verdade que a conexão entre desigualdade e desenvolvimento corre em ambas as direções causais. Mas uma abordagem histórica é essencial aqui. O que mudou as primeiras direções causais foi o fato de que os países intermediários estão em uma etapa diferente de crescimento econômico. Quando um país ainda tem uma economia pré-capitalista, ou quando está engajado na acumulação primitiva, não há alternativa senão aumentar a concentração de renda. Lemos isso no capítulo clássico de Marx sobre a acumulação primitiva.⁴¹ Arthur Lewis, em seu clássico “Economic Development with Unlimited Supply of Labor” [Desenvolvimento Econômico com Oferta de Trabalho Ilimitada], era absolutamente claro sobre o imperativo da concentração de renda, mas devemos lembrar que ele estava pensando em países muito pobres, onde a taxa de poupança e investimento em relação ao PIB estava em torno de 5%. A análise de Rostow das “pré-condições para o estágio de decolagem”, o que corresponde à acumulação primitiva de Marx, envolve também a concentração de renda.⁴² No entanto, mesmo neste caso, a concentração exigida está na nova classe média burguesa, que se verá obrigada a investir, não nos ricos proprietários de terra que, como os pobres, mas por razões bastante diferentes, têm uma alta propensão marginal a consumir.⁴³

Uma vez completada a acumulação primitiva e estando instalada uma economia capitalista, o essencial é conseguir estabilização macroeconômica, uma alocação

⁴¹ Ver Marx (1867: capítulo 24).

⁴² Ver Rostow (1960).

⁴³ Ver Mervyn King (1992).

de recursos mais eficiente e maiores incentivos ao trabalho e ao espírito empreendedor. A redução da desigualdade é mais condizente com esses objetivos do que seu aumento. Jeffrey Sachs e Andrew Berg, por exemplo, demonstraram que, quanto maior for a concentração de renda, maior será o endividamento externo.⁴⁴ Nessa mesma linha, Alesina e Rodrik mostraram que a desigualdade determina maiores demandas políticas por distribuição, com as políticas populistas decorrentes.⁴⁵ Alice Amsden observa que os trabalhadores ficam mais motivados e mais eficientes quando uma distribuição da renda mais favorável os deixa socialmente mais próximos de seus administradores.⁴⁶

O achado de que o desenvolvimento econômico tende a assumir uma forma de U invertido em relação à desigualdade é bem conhecido desde o clássico estudo de Kuznets.⁴⁷ Vários estudos subseqüentes demonstraram que o crescimento da renda per capita é inicialmente acompanhado de um aumento da desigualdade, mas essas distorções tendem a desaparecer à medida que o desenvolvimento econômico avança. A teoria do U invertido, no entanto, não deveria levar os formuladores de política a acreditarem que este é um resultado inevitável e automático do desenvolvimento. Na América Latina desde o início da industrialização, e nos países desenvolvidos nos últimos vinte e cinco anos, o que temos visto é crescimento econômico com aumento da desigualdade — uma desigualdade cuja causa principal é a aceleração do progresso técnico, que aumenta a demanda por mão-de-obra qualificada e reduz a demanda pela não qualificada.

Se análises no interior dos países demonstram a teoria do U invertido, elas também mostram uma grande variação entre os países dentro de cada categoria de renda per capita. Ora, isto “certamente descarta a noção de que o U invertido é inevitável na história do desenvolvimento de cada país”.⁴⁸ Crescimento com distribuição é antes o resultado político de um sistema de impostos progressivos e dos gastos do Estado com educação, saúde e assistência social. Não é, certamente, o resultado de sistemas regressivos de impostos fixos, nem da privatização radical do sistema básico de previdência social,⁴⁹ que a ortodoxia oficial propõe e que alguns países em desenvolvimento adotam, embora nenhum país desenvolvido cometa tal erro. A distribuição promove o crescimento; o crescimento só voltará a ser condizente com a distribuição quando os sistemas de educação provarem ser capazes de fornecer um

⁴⁴ Ver Sachs e Berg (1988).

⁴⁵ Ver Alesina e Rodrik (1994).

⁴⁶ Ver Amsden (1989).

⁴⁷ Ver Kuznets (1955).

⁴⁸ Ver Ray (1999: 202).

⁴⁹ Refiro-me ao sistema de previdência social que, em muitos países, garante pensões até um certo nível (no Brasil, dez salários mínimos). Reconhecendo que este é um papel do Estado, e que o Estado não é um banco de investimentos, todos os países desenvolvidos financiam racionalmente o sistema básico com as receitas correntes. Acima desse nível (ou um pouco abaixo), os fundos privados de previdência, representando um sistema complementar de previdência, são indicados.

número mais elevado de pessoas qualificadas do que a demanda por elas, derivada das mudanças tecnológicas na “nova economia”.

A Reforma do Setor Público

Dentro da segunda geração de reformas, a reforma do setor público e particularmente a reforma do gerenciamento público, ou reforma gerencial, é central. A reforma do gerenciamento público não deve ser confundida com a receita básica do Banco Mundial sobre a matéria: enxugamento (“downsizing”) do Estado e reforma burocrática.⁵⁰ É um passo à frente da reforma do funcionalismo público ou da reforma burocrática. O enxugamento é parte do jogo, mas não é a única coisa em jogo, nem a principal. A reforma do gerenciamento público envolve uma redefinição do papel do Estado, separando as atividades exclusivas do Estado das atividades sociais e científicas que ele deve financiar mas não executar diretamente: contratação externa de organizações sem fins lucrativos. Ela tem como princípio central fazer com que as agências estatais e os servidores públicos mais graduados sejam mais autônomos e responsáveis. A fim de atingir este último objetivo, a idéia básica é substituir o controle através de resultados, a competição administrada, e o controle social pela sociedade civil, por controles de processos burocráticos clássicos. Sobre esse assunto, devemos distinguir uma literatura neo-institucionalista, que apenas tenta recuperar as clássicas checagens e balanços e sistemas de auditoria administrativa, da nova literatura sobre gerenciamento público ou administração pública gerencial. A primeira continua a identificar a reforma do Estado com reforma do funcionalismo público (burocrática), enquanto a segunda presume que a reforma do serviço público já aconteceu e propõe um próximo passo, a reforma gerencial; ou, se a reforma do serviço público não se completou, afirma que a melhor maneira de completá-la é a reforma gerencial.⁵¹

Também é importante considerar a proposta de “isolamento burocrático”, que é bastante comum na agenda ortodoxa e desenvolvimentista. A fim de evitar a interferência populista dos políticos, algumas agências estatais chave devem ser isoladas de sua influência. Não tenho qualquer objeção a isso, desde que o isolamento seja resultado de uma decisão do Poder Legislativo. Políticos nos países desenvolvidos, em que continua a existir a política do “pork barrel” (práticas clientelistas), fazem isso. Eles sabem que sua sobrevivência no cargo depende de demandas contraditórias — da demanda de estabilização macroeconômica e políticas transparentes,

⁵⁰ Discuto a resistência do Banco Mundial à reforma gerencial em Bresser-Pereira (2001).

⁵¹ Sobre o primeiro tipo de literatura em ciência política ver, entre outros, Tirole (1994), O'Donnell (1998) e Schedler, Diamond e Plattner, eds. (1998); sobre o segundo, ver, entre outros, Barzelay (1992), e Ferlie, Pettigrew, Ashburner, e Fitzgerald (1996). Estive pessoalmente envolvido em reforma gerencial no Brasil. Sobre o modelo que desenvolvi, e sobre a experiência em que me envolvi, citei apenas um livro editado em inglês (Bresser-Pereira e Spink, 1996), e *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser-Pereira, 1998).

de um lado, e de outro, do atendimento das pressões de seus eleitores — e eles procuram encontrar algum equilíbrio entre as duas coisas. Um modo de atingir esse equilíbrio é protegendo alguns organismos — como bancos centrais e agências regulatórias — da política do dia-a-dia. O que é inaceitável é sugerir o isolamento burocrático *per se*, não como uma decisão de políticos eleitos, mas como uma estratégia contra eles. Isto é apenas autoritarismo disfarçado.

A segunda geração de reformas inclui a reforma judiciária, cujos objetivos, além de estabelecer o Estado de Direito (“rule-of-law”), são: tornar o Poder Judiciário mais independente e fazer com que as ações judiciais sejam julgadas mais rapidamente. Esta é certamente uma reforma importante, mas a experiência brasileira mostra que um poder judiciário independente (que já existe neste país) não significa um poder eficaz e eficiente. As reformas de segunda geração envolvem também tornar mais “flexíveis” os mercados de trabalho. Na verdade, as novas tecnologias e a competitividade internacional exigem jornadas de trabalho mais flexíveis e empregos em tempo parcial. E a competitividade internacional exige instituições de assistência social que estimulem o trabalho. Mas elas não exigem uma “flexibilização” que apenas signifique eliminar direitos sociais. Nesse momento, assim como quando monopólios naturais são privatizados, ou quando a liberalização financeira envolve a completa liberalização dos fluxos financeiros, ou quando a reforma gerencial significa extinguir o funcionalismo público e reduzir o Estado ao mínimo, as reformas patrocinadas pela ortodoxia oficial tornam-se apenas uma manifestação de uma ideologia de direita, ultra-liberal.

UMA CONCLUSÃO POLÍTICA

Resumindo, existe uma alternativa de desenvolvimento entre a ortodoxia oficial e o populismo desenvolvimentista para países situados numa etapa intermediária de crescimento econômico. Essa alternativa não envolve o “overlapping consensus” existente sobre o que condiciona o crescimento econômico. Nesses assuntos, não existe uma questão de alternativas, mas sim de seguir os princípios envolvidos. A alternativa é relevante quando não há consenso. Eu listei cinco questões estratégicas em que não há consenso e existe uma alternativa progressista: reformas, estabilização do balanço de pagamentos, financiamento do desenvolvimento, comércio, e desigualdade.

Quanto às reformas, não é suficiente que elas sejam orientadas para o mercado; elas precisam também reforçar a capacidade do Estado. Quanto à estabilização, o controle dos déficits orçamentários não acarreta automaticamente o equilíbrio das contas correntes, que é fundamental para o desenvolvimento. Quanto ao financiamento, o capital é “feito em casa”, baseado essencialmente na poupança interna: a estratégia de “crescimento com dívida” é perigosa; quanto menos desenvolvido for o país, mais perigosa ela será. Quanto ao comércio, houve uma inversão de posições entre os países intermediários e os desenvolvidos: atualmente, os países que estão mais interessados no livre comércio são os intermediários, não os

avançados, que estão cada vez mais envolvidos com protecionismo. Quanto à desigualdade, houve também uma inversão, mas interna aos países em desenvolvimento: nas primeiras etapas de crescimento, a concentração de renda nas mãos de uma nova classe média empresarial favoreceu o crescimento, agora as políticas orientadas para a igualdade são ferramentas de desenvolvimento econômico.

Observem que, ao avaliar a teoria econômica do desenvolvimento nos países intermediários, eu não voltei ao “argumento das especificidades”, embora esse argumento fosse comum na teoria econômica do desenvolvimento estruturalista e “big-push”: as especificidades dos países em desenvolvimento exigiriam uma teoria econômica específica. Falou-se de especificidades culturais e sociais, mas, na verdade, a diferença relevante estava entre países pré-capitalistas, pré-acumulação primitiva e países capitalistas industrializados. As especificidades continuam sendo relevantes atualmente para os países pobres, mas não mais para os intermediários. Essas economias e sociedades podem continuar sendo duais, no sentido de que a exclusão social e a riqueza coabitam, que a desigualdade é muitas vezes revoltante, mas já são totalmente capitalistas: a maior parte dos princípios de mercado que controlam as economias avançadas é aplicável a elas. Celso Furtado, referindo-se recentemente às especificidades dos países em desenvolvimento, distinguiu as pequenas das grandes economias em desenvolvimento. Enquanto nas pequenas economias, como Chile ou Costa Rica, a integração em mercados globais é a única alternativa, grandes economias como o Brasil ou a Índia devem usar seu mercado doméstico como fonte de crescimento.⁵² Esta observação confirma indiretamente a perda de relevância do argumento das especificidades para os países intermediários, pois ela o reduz corretamente a um argumento de tamanho, válido também para países desenvolvidos.

Nos anos 50 um problema central para os países pobres ou subdesenvolvidos era industrializar-se, “decolar”, nas palavras de Rostow. Furtado, em seu inspirado trabalho sobre desenvolvimento econômico, analisou os processos históricos de desenvolvimento desde suas origens nas cidades mercantis italianas até a Revolução Industrial inglesa. Seu objetivo principal era também mostrar como, depois da industrialização, o desenvolvimento econômico se tornou automático ou auto-sustentado, porque os industriais não tinham alternativa senão investir seu superávit (lucros) a fim de acompanhar o progresso tecnológico.⁵³ Bem, a maior parte dos países latino-americanos decolou, realizou sua própria revolução industrial, e quase imediatamente depois estagnou, enquanto as economias avançadas continuaram a crescer. Por quê? A resposta a esta questão exigiria um novo trabalho. A única coisa que posso adiantar agora é que a governança democrática é importante. Que

⁵² Ver Furtado (1999: 21).

⁵³ Ver Furtado (1961: capítulo 3: “O Processo Histórico do Desenvolvimento”). Deve-se notar que em 1967 foi publicada uma edição nova e totalmente modificada desse livro, com um título diferente, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, em que este capítulo clássico desapareceu.

as condições para o crescimento auto-sustentado são duas, não uma.⁵⁴ Além de terem atingido a industrialização, eles precisam ter mudado da democracia das elites (o tipo de democracia que caracterizou economias intermediárias) para a democracia da sociedade civil (o regime político preponderante nos países desenvolvidos). Na democracia das elites a boa governança depende das elites ilustradas (da mesma forma que, nos regimes autoritários, dependia dos monarcas ilustrados). Apenas quando a democracia da sociedade civil se torna dominante, quando as elites se incorporam a uma sociedade civil maior e diferenciada, e quando a opinião pública formada através do debate público se torna a influência mais importante nas decisões governamentais, é que a boa governança deixa de depender da sorte, e o crescimento econômico se torna realmente auto-sustentado.⁵⁵

Se eu estiver certo, aprofundar a democracia, criar um espaço público, debater questões e não pessoas, usar o debate público como um dispositivo de aprendizado a partir de erros do passado, tornar a sociedade civil ativa e democrática, são tarefas que se tornam parte essencial de uma estratégia de desenvolvimento econômico. O “overlapping consensus” e as questões estratégicas que discuti neste trabalho serão permanentemente debatidos nesse novo espaço público, e novos consensos serão alcançados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVITZ, Moses (1962) “Economic Growth in the United States, a Review Article”. *American Economic Review*, 54(4), setembro de 1962.
- AGARWALA, A. N. e S. P. SINGH, eds. (1958) *The Economics of Underdevelopment*. Nova York: Oxford University Press, 1958.
- ALESINA, Alberto e Dani RODRIK (1994) “Distributive Politics and Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 108(2), maio de 1994, 465-90.
- AMSDEN, Alice H. (1989) *Asia's Next Giant*. Nova York: Oxford University Press.
- ARMIJO, Leslie Elliot (2000) “Skewed Incentives to Liberalize Trade, Production, and The Capital Account”. Trabalho preparado para o 18º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Sessão Especial sobre Democratização e Autoridade Monetária, 1-5 de agosto, Cidade de Quebec, Quebec. Cópia.
- BARDHAN, Pranab (1988) “Alternative Approaches to Development Economics”. In H. Chenery e T. N. Srinivasan, eds. (1988) *Handbook of Development Economics*. Amsterdã: Norte da Holanda.
- _____ (1993) “Economics of Development and the Development of Economics”. *The Journal of Economic Perspectives*, 7(2), Primavera de 1993.
- BECKER, Gary S. (1964) *Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press, 3ª edição, 1993. 1ª edição, 1964.

⁵⁴ Observem que a expressão “crescimento auto-sustentado”, que para a teoria econômica do desenvolvimento costumava significar o resultado da revolução industrial ou da decolagem, não deve ser confundida com a expressão “crescimento auto-sustentável”, que mais tarde se tornou central para as questões ambientais. Eu devo esta observação a Ignacy Sachs.

⁵⁵ Ver o já referido Bresser-Pereira (2000).

- BHAGWATI, Jagdish N. (1971) "The Generalized Theory of Distortions and Welfare". In Bhagwati et al., eds. (1971): 69-89.
- BHAGWATI, Jagdish N. et al., eds. (1971) *Trade, Balance of Payment and Growth: Essays in Honor of C. P. Kindleberger*. Amsterdã: Norte da Holanda.
- BIANCHI, Andres (1969) *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*. Santiago do Chile: Editorial Universitaria.
- BIELSCHOWSKY, Roberto (1988) *O Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- BIELSCHOWSKY, Roberto, ed. (2000) *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1973) "O Novo Modelo de Desenvolvimento". *Dados*, nº 11, 1973.
- _____ (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- _____ (1984) *Development and Crisis in Brazil: 1930-1983*. 4ª edição. Boulder: Westview Press, 1984. 1ª edição brasileira, 1968; 2ª, 1970; 3ª, 1972. Esta edição inglesa corresponde à 4ª edição brasileira.
- _____ (1984) "The Dialectic of Redemocratization and Abertura". In Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". Capítulo 1 de Luiz Carlos Bresser-Pereira, José María Maravall e Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34. Também em espanhol, Buenos Aires: Editora Eudeba, 1999.
- _____ (1999a) "Incompetence and Confidence Building Behind Latin America's 20 Years Old Quasi-Stagnation". Cópia. Trabalho apresentado no Centro para Estudos Brasileiros, Oxford University, dezembro de 1999. Disponível em www.bresserpereira.ecn.br A ser publicado em Paul Davidson, ed. (2002) *A Post Keynesian Perspective on 21st Century Economic Problems*. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- _____ (1999b) "The New Left Seen from the South". In Anthony Giddens, ed. (2001) *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press. Paper presented at the Centre for Brazilian Studies, Oxford University, December 1999. In portuguese "A Nova Esquerda: uma visão a partir do Sul". *Revista de Filosofia Política* — Nova Série, vol. 6, 2000 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia). *Idéias e Debate* nº 38, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.
- _____ (2000a) "Self-Interest and Incompetence". *Journal of Post Keynesian Economics* 23(3), Primavera de 2001.
- _____ (2000b) "After the Elites, Civil Society's Democracy in Brazil". Trabalho apresentado no Congresso da IPSA (Associação Política Internacional), Quebec, 1-5 de agosto de 2000.
- _____ (2001) "New Public Management Reform: Now in the Latin American agenda, and yet..." Trabalho preparado para a edição especial do *International Journal of Political Studies*, editado por Hellmut Wollmann, e apresentado no Rio de Janeiro, 12-14 de setembro de 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e F. DALL'ACQUA (1991) "Economic Populism x Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America". *Journal of Post Keynesian Economics*, 14(1), Outono de 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Peter SPINK, eds. (1996) *Reforming the State*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1999. Trabalhos apresentados no seminário sobre administração pública gerencial na América Latina patrocinado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Brasília, maio de 1996.
- CANTROT, Adolfo (1975) "La Experiencia Populista de Predistribución de Ingreso". Buenos Aires: *Desarrollo Económico*, nº 15, outubro de 1975. Também disponível em Bresser-Pereira, ed. (1991), *Populismo Económico*. São Paulo: Nobel, 1991.
- CARDOSO, Fernando Henrique e Enzo FALETTO (1969) *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979. 1ª edição em espanhol, 1969.
- DENISON, Edward F. (1962) *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternative Before Us*. Supplementary Paper nº 3, Nova York: Comitê para o Desenvolvimento Econômico.
- _____ (1964) "The Unimportance of the Embodied Question". *American Economic Review*, 54(2), março de 1964, 90-94.

- EMMANUEL, Arghiri (1969) *L'Echange Inégal*. Paris: Maspero.
- FARIA, Lauro Vieira de (2000) "Para Além dos Vestígios da Desvalorização". *Insight, Inteligência* nº 10, maio de 2000.
- FELDSTEIN, Martin e C. HORIOKA (1980) "Domestic Savings and International Capital Flows". *Economic Journal*, 90(358), junho de 1980: 314-29.
- FELDSTEIN, Martin (1995) "Global Capital Flows: Too Little, Not Too Much". *The Economist*, 30/6/1995.
- FERLIE, Ewan, Andrew PETTIGREW, Lynn ASHBURNER e Louise FITZGERALD (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- FURTADO, Celso (1959) *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- _____ (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- _____ (1967) *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- _____ (1999) *O Longo Amanhecer*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- GORDON, R. H. e A. L. BOVENBERG (1996) "Why Capital is so Mobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation". *American Economic Review*, 86(5), dezembro de 1996: 1.057-75.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1981) *Essays in Trespassing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1986) *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Nova York: Viking Penguin.
- KING, Mervyn (1992) "Growth and Distribution". *European Economic Review*, 36(2/3), abril de 1992, 585-92.
- KRUGMAN, Paul (1992) "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory". The World Bank Economic Review: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992.
- KUZNETS, Simon (1955) "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, 45(1), março de 1955, 1-88.
- LEWIS, Arthur W. (1954) "Economic Development with Unlimited Supply of Labor". In Agarwala e Singh, eds. (1958). Publicado originalmente em 1954.
- LITTLE, Ian M.D. (1982) *Economic Development*. Nova York: Basic Books.
- LOVE, Joseph (1996) *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- LUCAS, Robert (1988) "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, 22(1), julho de 1988, 3-42.
- MARX, Karl (1867) *O Capital, volume I*. Londres: Penguin Books, 1979. 1ª edição alemã, 1867.
- MEYER, Gerald e Dudley SEERS, eds. (1984) *Pioneers in Development*. Washington: Banco Mundial.
- MEYER, Gerald, ed. (1987) *Pioneers in Development, Second Series*. Nova York: Oxford University Press para o Banco Mundial.
- NELSON, Richard R. (1997) "How New is New Growth Theory". *Challenge*, setembro de 1997.
- NELSON, Richard R. e Sidney G. WINTER (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability" e "Horizontal Accountability in New Democracies — A Response to my Commentators". In Schedler, Diamond e Plattner, eds. (1999).
- OLSON, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- NORTH, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1991) "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), Inverno de 1991, 97-112.
- PREBISCH, Raul (1949) "El Desarrollo Económico de América Latina e sus Principales Problemas". Introdução ao trabalho da ECLA *Estudio Económico de la América Latina, 1948*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina, Nações Unidas, 1949. Publicado originalmente sob o nome de Prebisch em português, *Revista Brasileira de Economia*, 3(4), dezembro de 1949, 47-111. Em inglês, "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", Nova York: Nações Unidas, Depto. de Assuntos Econômicos. Em espanhol, sob o nome de Prebisch, in *Boletín Económico de América Latina*, 7(1), 1962.
- RAWLS, John (1993) *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press.
- RAY, Debraj (1999) *Development Economics*. Princeton: Princeton University Press.

- RODRIGUEZ, Octavio (1981) *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária.
- ROMER, Paul M. (1988) "Capital Accumulation in the Theory of Long-Run Growth". In Robert Barro, ed. (1988) *Modern Business Cycle Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. (1943) "Problems of Industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53, junho de 1943, 202-11.
- ROSTOW, Walt W. (1960) *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SACHS, Jeffrey e Andrew BERG (1988) "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance". *NBER Working Paper* n° 2,607, junho de 1988.
- SACHS, Jeffrey D. (1989) "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". In R. Brunetta e C. Dell-Arringa, eds. (1989) *Labor Relations and Economic Performance*. Londres: Macmillan Press.
- SCHEDLER, Andreas, Larry DIAMOND e Marc F. PLATTNER, eds. (1999) *The Self-Restraining State*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- SINGER, Hans (1950) "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". *American Economic Review* 40, maio de 1950, 473-85.
- SCHULTZ, Theodore W. (1961) "Investment in Human Capital". *American Economic Review*, 51(1), março de 1961, 1-17.
- SOLOW, Robert M. (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, fevereiro de 1956, 65-94.
- _____. (1970) *Growth Theory: An Exposition*. Oxford: Clarendon Press.
- SUNKEL, Osvaldo e Pedro Paz (1970) *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México: Siglo Veinteuno Editores.
- TIROLE, Jean (1994) "The Internal Organization of Government". *Oxford Economic Papers*, n° 46, 1994: 1-19.
- THIRWALL, A. P. (1989) *Growth & Development*. 4ª edição. Londres: Macmillan.
- WADE, Robert (1996) "Globalization and Its Limits: Report of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated". In S. Berger e R. Dore, eds. (1996) *National Diversity & Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.