

FMI, ESAF e Desenvolvimento: Reflexões Críticas

Carlos Nuno Castel-Branco¹
1999

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objectivo discutir criticamente a abordagem do Fundo Monetário Internacional (FMI) à problemática do desenvolvimento económico e social dos países menos desenvolvidos (LDCs). Esta discussão será feita de forma não técnica, por forma a ser entendida por não especialistas.

Por vários motivos, este artigo não tenciona discutir programas alternativos de ajustamento estrutural e estabilização. Em primeiro lugar, o artigo argumenta que política económica resulta de condições políticas e económicas específicas – portanto, não faz muito sentido desenvolver programas económicos gerais e universais, que sirvam igualmente em quaisquer condições. Segundo, a crítica aos programas do FMI, em si, constitui uma base de partida para a definição de linhas de investigação que eventualmente conduzam à formulação de programas alternativos – portanto, embora este artigo não desenvolva programas alternativos, fornece, no entanto, pistas para investigação. Terceiro, este artigo surge de um contexto muito específico – é o desenvolvimento do comentário do autor à apresentação do FMI sobre o ESAF na conferência regional sobre a iniciativa de alívio da dívida externa dos países pobres altamente endividados (HIPC), organizada pelo Grupo Moçambicano da Dívida. Portanto, o artigo foi especificamente elaborado como resposta crítica à apresentação do FMI, não tendo em vista fornecer um programa económico alternativo.

A primeira parte deste artigo apresenta resumidamente o mandato, o modelo e o conteúdo dos programas do FMI, e a sua aplicação nos LDCs. A análise crítica da abordagem do FMI deve poder separar a crítica ao carácter condicional da “ajuda” do FMI da crítica ao conteúdo dos

¹ Docente da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. O autor agradece ao Grupo Moçambicano da Dívida pela oportunidade criada para discussão destas ideias e pelo apoio prestado na sua elaboração e desenvolvimento.

programas que são condição para a ajuda, porque estes dois aspectos da intervenção do FMI levantam problemas diferentes. As questões base que se colocam são se o modelo e programas do FMI são válidos para enfrentar as questões de desenvolvimento, independentemente de funcionarem como condicionalismo e serem impostos de fora; e se os problemas da ajuda condicional desaparecem se os condicionalismos mudarem. Para se chegar à resposta a essas perguntas é necessário separar a análise dos dois tipos de problemas. Assim, a segunda parte do artigo discute os problemas com o modelo do FMI e a terceira discute os problemas com a imposição de condicionalismos de política económica para os LDCs receptores da ajuda do FMI.

MANDATO E MODELO DO FMI E SUA APLICAÇÃO EM LDCs

Esta secção apresenta sucintamente o mandato e o modelo geral do FMI, bem como a sua aplicação no caso dos LDCs. A discussão é focada apenas nos aspectos de centrais do modelo, à volta dos quais será posteriormente feita a crítica ao modelo do FMI.

*Mandato do FMI*²

O mandato do FMI é ajudar os Países membros a corrigir desequilíbrios de curto prazo nas suas economias, em especial no que diz respeito à balança externa corrente (conta corrente)³ e às reservas de recursos externos⁴. A economia é considerada em desequilíbrio quando tem uma tendência para mudar de um estado caracterizado por crescimento com estabilidade para outro geralmente caracterizado por, ou com tendências a entrar em crise. Isto é o caso, por exemplo, de uma economia que enfrenta um défice constante da sua conta corrente e as suas reservas externas diminuem para níveis inferiores a uma certa proporção das importações do País. Neste caso, a economia estará a importar mais do que é sustentável, pelo que há o perigo, ou tendência, de se

² Secção baseada em Bird 1996, Killick 1995, Mosley, Harrigan and Toye (eds.) 1995, Tarp 1993.

³ A balança de pagamentos do País é normalmente definida como o registo das transacções entre os residentes no País e o resto do Mundo. A balança de pagamentos inclui dois componentes fundamentais: a conta corrente e a conta de capitais. A conta corrente inclui a balança comercial (transacções de bens exportados e importados), a balança de serviços (juros, fretes de transporte, royalties, etc.) e a balança de transferências (transferências salariais, donativos, etc.). A conta de capitais inclui a compra e venda de activos como acções, títulos, terra, depósitos bancários, etc.

⁴ Reservas externas é um inventário de moeda externa, ouro e outros meios de reserva de valor e de pagamento, de que o Banco Central pode dispor para equilibrar a balança de pagamentos e manter a taxa de câmbio em equilíbrio. O Banco Central pode usar reservas para equilibrar a procura e oferta de recursos externos (por exemplo, financiar défices de curto prazo – quando a procura de recursos externos é maior que a oferta; aumentar as reservas em períodos de excedente – quando a oferta de recursos externos é maior que a procura); a procura e oferta de dinheiro, etc.

gerar uma crise; de a economia se tornar incapaz de satisfazer os seus compromissos externos; e de não conseguir manter o nível de importações e rendimento (a não ser que consiga rapidamente construir capacidade produtiva competitiva e começar a exportar). Neste caso, a economia precisa de medidas de ajustamento que a estabilizem de novo.

O FMI foi criado em Bretton Woods, depois da Segunda Guerra Mundial, para ajudar as potências capitalistas a coordenarem as suas políticas económicas e evitarem crises semelhantes às recessões que antecederam a guerra. Em particular, o FMI seria um instrumento dos Países membros para ajudar e coordenar a reciclagem de défices e excedentes das suas balanças de pagamentos⁵, de modo a evitar incerteza, pânico e medidas unilaterais de algumas economias que prejudicassem outras. Mais importante, o objectivo de reciclar excedentes e défices simultaneamente era o de evitar que as economias deficitárias fossem obrigadas a adoptar medidas de ajustamento assentes na redução da procura agregada⁶, por causa dos efeitos nocivos dessas medidas no investimento e emprego que poderiam levar a economia deficitária à recessão. Apesar das grandes deficiências do modelo de reciclagem (veja nota de fim de página nº 5), é óbvio que o FMI nem sempre foi predominantemente monetarista⁷. Também é evidente que o FMI

⁵ Em teoria, a balança de pagamentos da economia mundial, que regista a totalidade das transacções de bens, serviços, transferências e capitais que ocorrem na economia mundial, deve estar sempre em equilíbrio; isto quer dizer que enquanto umas economias têm défices, outras têm saldos positivos (excedentes). Os défices de umas economias são equivalentes aos excedentes de outras, pois se uma economia importa mais do que exporta, uma outra estará a exportar mais do que importa. O papel do FMI seria o de coordenar a reciclagem destes défices e excedentes, de modo a que nenhuma economia permaneça em desequilíbrio. A reciclagem seria feita do seguinte modo: as economias com excedentes teriam que investir mais. Como resultado, o seu rendimento nacional aumentaria, e as importações também aumentariam pela proporção equivalente ao produto da propensão marginal a importar com o acréscimo marginal ao rendimento. Portanto, as economias com excedente reciclarão o seu excedente aumentando o rendimento nacional e as importações, passando portanto a importar mais de outras economias. As economias com défice passarão a exportar mais; assim, o excedente momentâneo de umas economias seria rapidamente reciclado para eliminar o défice de outras. Além disso, as economias com excedente poderiam fazer mais investimento nas economias com défice – isto também ajudaria a reciclar os excedentes e défices, dado que a exportação de capitais eliminaria o excedente de umas e o défice de outras. Mas este modelo tem muitas deficiências. Em primeiro lugar, presume que todas as economias tem igual capacidade produtiva e inovadora – se não for assim, as economias mais atrasadas raramente terão a possibilidade de beneficiar da expansão económica das economias com excedente, ou de serem o foco de investimento estrangeiro em actividades intensivas em conhecimento, ciência e tecnologia. Em segundo lugar, o modelo é demasiado focado em aspectos macroeconómicos de curto prazo para ter algum impacto real na capacidade de ajustamento das economias reais. Este modelo pode ter alguma utilidade na coordenação de decisões de curto prazo entre economias com níveis idênticos de desenvolvimento, mas é pouco relevante para lidar com a desigualdade entre economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas.

⁶ Procura agregada é a procura total de bens e serviços na economia, e inclui o consumo privado, despesa pública, investimento privado e a diferença entre exportações (procura externa de bens e serviços produzidos pela economia nacional) e importações – esta diferença entre exportações totais e importações totais é chamada “exportações líquidas”. As exportações líquidas podem ser negativas ou positivas, dependendo de a economia ter ou não um défice na balança comercial e serviços, isto é, dependendo de a economia importar mais ou menos do que exporta.

⁷ O carácter monetarista do FMI foi consolidado e desenvolvido ainda nos anos 50, com base no modelo do economista Polack, que estabeleceu a relação entre os desequilíbrios da conta corrente, a

não foi concebido para lidar com os problemas de economias subdesenvolvidas, nem com os desequilíbrios entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas.

A ajuda prestada pelo FMI geralmente tem duas componentes: financeira, destinada a apoiar a balança de pagamentos, e assistência técnica, envolvendo a formulação de política económica. O montante de ajuda financeira depende das quotas do País no capital social do FMI. Em função do seu Produto Interno Bruto (PIB), cada País paga uma certa quota ao FMI e tem direito a, num determinado período de tempo, em caso de dificuldades económicas, levantar dos fundos do FMI um montante proporcional às suas quotas para apoiar a sua balança de pagamentos; isto é, cada País tem direitos de saque específicos. Países com um PIB maior pagam quotas mais altas e têm direitos de saque maiores do que Países com um PIB mais pequeno. Em outras palavras, embora todos os Países tenham direitos de saque igualmente proporcionais ao seu rendimento, Países mais ricos (porque são mais ricos) têm direitos de saque mais altos do Países mais pobres. A assistência técnica é geralmente oferecida a Países pobres (por exemplo, da África Sub-Sahariana) ou que se encontrem numa situação de crise muito aguda (por exemplo, os Países latino-americanos nos anos 80, e os Países pobres altamente endividados, HIPC, e os Países do Este e Sudeste Asiáticos nos anos 90). Esta assistência tem em vista a formulação dos programas de estabilização económica, que constituem a condição para o FMI ajudar tais Países.

Os programas do FMI são concebidos para atingir dois alvos fundamentais: o controle da inflação e das reservas externas (estas últimas reflectem o défice da conta corrente). Os principais instrumentos de política do FMI são o controle do crédito à economia e a política cambial.

Modelo do FMI⁸

Pressupostos e características do modelo

Na sua essência, o modelo actual do FMI é idêntico ao de Polack, desenvolvido nos anos 1950/60. O modelo do FMI assenta em cinco características e pressupostos fundamentais. Primeiro, rendimento, exportações, capacidade produtiva, e fluxos de recursos externos não associados com comércio são exógenos, quer dizer, não são explicados nem afectados pelo

curto prazo, e a expansão monetária, e focou as medidas de ajustamento e estabilização no controle de variáveis monetárias a curto prazo (veja o modelo do FMI descrito mais adiante neste artigo).

⁸ Esta secção é baseada em Harris 1997, Fine 1997, Agenor an Montiel 1996, Killick 1995, Tarp 1993, FitzGerald 1993, Mosley, Harrigan and Toye (eds) 1995, Khan 1987, Khan and Montiel 1989 e 1990, Khan, Montiel and Haque 1990, e Diaz-Bonilla 1990.

modelo e são considerados como dados fixos. Portanto, as medidas de estabilização não se destinam a afectar estas variáveis directamente, e supostamente não são afectadas por elas. Por isso, a capacidade produtiva, exportações, investimento, poupança, e a competitividade produtiva geral da economia não fazem parte do foco das medidas de ajustamento e estabilização do FMI.

Segundo, as variáveis monetárias do modelo (por exemplo, a procura e a oferta de crédito, despesa do governo, ajuda externa, taxas de juro e de câmbio, etc.) são determinadas por, e apenas afectam, outras variáveis monetárias e não têm qualquer impacto na economia real, a não ser por efeito da alteração do nível e estrutura dos preços. Por exemplo, crédito é determinado pela procura de dinheiro (que, por sua vez, é determinado pelo nível de rendimento), e apenas afecta o nível dos preços. O modelo não estabelece qualquer relação, implícita ou explícita, entre crédito, investimento, capacidade produtiva e exportações, nem sequer considera explicitamente a poupança e o investimento como variáveis, a não ser pelo seu impacto meramente monetário na procura e oferta de dinheiro e no nível geral dos preços.

Terceiro, a procura de dinheiro é determinada pelo nível de rendimento, sendo a velocidade de circulação do dinheiro constante. Portanto, em equilíbrio, o aumento da procura de dinheiro não pode exceder a taxa de crescimento do PIB, e a oferta de dinheiro não pode ultrapassar a procura “normal” de dinheiro⁹; se o fizer, o nível geral dos preços sobe (inflação) e as reservas externas deterioram-se. Assim, para travar a inflação e a deterioração das reservas externas, o FMI sugere o controle da procura e da oferta de dinheiro. Como o modelo pressupõe que as variáveis monetárias não afectam as restantes, o FMI não precisa de se preocupar com o impacto que a contracção monetária possa ter na competitividade efectiva da economia e no nível de emprego. Por isso, o FMI também não tem que se preocupar com o facto de que é possível controlar a inflação e restaurar as reservas externas usando modelos que desenvolvam a capacidade produtiva e estimulem a oferta, em vez de, como o modelo do FMI, apenas contraíam a procura agregada.

Quarto, o nível de importações é definido como uma função do rendimento nacional no período anterior, e da propensão marginal a importar. Em equilíbrio o crescimento das importações não pode exceder a taxa de crescimento do PIB ajustada pela propensão marginal a importar; se o fizer, a economia tenderá a evoluir para uma crise da conta corrente. Neste caso, para evitar a crise da conta corrente, o FMI sugere a contracção do rendimento e da propensão a importar por via da contracção monetária e do ajustamento da taxa de câmbio. Mais uma vez, o

⁹ Por “procura normal” de dinheiro, o FMI define a procura monetária consistente com equilíbrio económico, dada a taxa de juro em equilíbrio, o crescimento do rendimento em equilíbrio e a velocidade de circulação constante.

ajustamento sugerido nada tem a fazer com a capacidade produtiva da economia. Por exemplo, não há nenhum sinal, no modelo, que indique que o FMI tenha a percepção do, ou alguma preocupação com o facto de que importações poderem reflectir dependência tecnológica e financeira; que a economia pode não ser capaz de cortar as importações a curto prazo sem afectar seriamente o nível geral de actividade económica e emprego; que uma economia produtivamente mais competitiva pode ter que importar mais mas também poderá exportar mais.

Quinto, o modelo é focado na análise do comportamento de um grupo específico de variáveis e preços macroeconómicos (inflação, oferta monetária, taxa de juro e de câmbio, défice/poupança públicos, défice da conta corrente e nível das reservas externas), a curto prazo, sem grande preocupação pelos aspectos microeconómicos relacionados com a capacidade produtiva e a acumulação de capital. Portanto, o modelo analisa essas variáveis sob o ponto de vista da procura agregada, como se tais variáveis e os seus comportamentos fossem independentes do resto da economia e fossem as únicas variáveis importantes. Além disso, o modelo assume que a economia é capaz de se ajustar imediatamente, ou a curto prazo, em parte porque todo o ajustamento previsto no modelo é de natureza monetária sem qualquer impacto significativo na economia real.

Mecanismos e instrumentos do modelo

O modelo do FMI funciona do seguinte modo. A expansão do crédito à economia para além da procura “normal” de crédito, aumenta o stock de dinheiro pelo mesmo montante (dado que a velocidade de circulação do dinheiro é fixa). Se a economia tiver capacidade ociosa (por exemplo, as fábricas operam aquém da capacidade instalada, existe desemprego de força de trabalho qualificada, os vários sectores da economia têm capacidades não utilizadas, etc.), a expansão do crédito poderá reflectir-se na aceleração da taxa de crescimento do PIB. No entanto, o modelo geralmente pressupõe que a economia funciona em pleno emprego, isto é, não tem capacidades ociosas. Neste caso, a expansão do crédito tem um efeito meramente nominal, no nível geral dos preços e do rendimento – quer dizer, a oferta não é afectada pela expansão do crédito, pelo menos a curto prazo, e apenas os preços se alteram. À medida em que o rendimento aumenta (nominalmente), as importações também aumentam.¹⁰ Mas como as exportações não

¹⁰ Recorde-se que no modelo do FMI, as importações são uma função ajustada do rendimento. Além disso, se a produção não for afectada, mas o rendimento nominal aumentar, o consumo extra motivado pelo acréscimo ao rendimento só pode ser alimentado com mais importações. Alternativamente, a escassez de bens e serviços em face da procura aumentada provocará a aceleração da inflação.

umentam, porque a expansão do crédito não afecta a capacidade produtiva,¹¹ o acréscimo nas importações resulta numa redução do nível das reservas externas e a conta corrente deteriora-se. À medida em que as reservas externas são reduzidas, a capacidade de importar, a propensão a importar, o rendimento e o stock de dinheiro diminuem. O único efeito que perdura depois da expansão monetária em pleno emprego é o enfraquecimento das reservas externas e da conta corrente, porque a expansão monetária não tem efeito na oferta, isto é, na capacidade produtiva da economia.

Neste contexto, as medidas monetárias (por exemplo, concessão de facilidades de crédito) e fiscais que o governo possa adoptar para incentivar investimento e exportações não produzem efeitos positivos a longo prazo. A curto prazo, essas medidas podem ajudar a restaurar, momentaneamente, as reservas externas¹². Mas a longo prazo, elas serão compensadas pela redução das reservas externas, stock monetário e rendimento, e o único efeito durável será a deterioração das reservas externas e da conta corrente.

Portanto, quando uma economia enfrenta inflação e desequilíbrios na sua conta corrente (que se reflectem na redução das reservas externas), o FMI sugere que o problema é de origem monetária – excessiva expansão monetária. A cura, obviamente, também é meramente monetária – contracção da oferta monetária. Assim, o FMI sugere a redução do crédito à economia, quer por via do aumento das taxas de juro real¹³, quer por via do estabelecimento de limites de crédito ou aumento das reservas mínimas obrigatórias.

¹¹ Recorde-se que no modelo do FMI a economia não tem capacidade ociosa, pelo que a curto prazo a produção não se altera, apenas os preços sobem.

¹² Se a economia tiver capacidade ociosa, a produção poderá expandir. A proporção dessa expansão da produção que será exportada dependerá do mercado mundial (nível da procura) e da estrutura dos preços, neste caso a taxa de câmbio (incentivo para exportar). Supondo que as exportações aumentam (pelo efeito combinado do aumento da produção, da expansão do mercado mundial e do efeito incentivador da taxa de câmbio), e supondo, ainda, que as importações só aumentarão no período seguinte depois de confirmado o aumento no rendimento nacional, a curto prazo as reservas externas poderão aumentar. Mas o aumento do rendimento far-se-á sentir, inevitavelmente, no aumento das importações no período seguinte, assim eliminando o efeito momentâneo da expansão monetária da recuperação das reservas externas. No modelo do FMI, mesmo esta hipótese de momentânea recuperação das reservas externas é pouco provável, e apenas possível se houver capacidade ociosa na economia. Como todo o ajustamento é de curto prazo, o modelo não integra a possibilidade da expansão real da capacidade produtiva que tenha um impacto dinâmico e de longo prazo no conjunto das capacidades da economia, incluindo nas importações, exportações e na relação dinâmica entre elas.

¹³ A taxa de juro real é a diferença entre a taxa de juro nominal (anunciada e praticada pelas instituições de crédito) e a taxa de inflação.

O controle do défice orçamental do governo¹⁴ é outra medida central no pacote do FMI para controlar a oferta monetária. O défice fiscal pode ser coberto através do recurso a empréstimos externos (o que afecta o nível das reservas externas da economia e a conta corrente); da impressão de mais dinheiro, ou aumento do stock de dinheiro (o que gera inflação, no pressuposto de que a expansão monetária não afecta a produção); ou pelo recurso ao crédito bancário doméstico. Em regra, o governo é um dos grandes devedores do sistema bancário. No modelo do FMI, o crédito ao governo pode provocar o racionamento (*crowding-out*) do crédito ao sector privado. Dados os mesmos constrangimentos, crédito ao governo contribui para aumentar a taxa de juro e reduzir a disponibilidade de crédito para o sector privado. O problema é que a redução do crédito à economia reduz o investimento, a expansão do sector privado e a taxa de crescimento da economia. Se, além disso, o governo provocar ainda mais racionamento do crédito, os escassos recursos disponíveis serão desviados do sector privado para o público e, no pressuposto do FMI, utilizados menos eficiente e produtivamente. Por isso, o controle do défice fiscal e do crédito líquido ao governo é importante quer para a redução da oferta agregada de crédito à economia, quer para a elevação da eficiência com que os escassos recursos são utilizados na economia.

O défice orçamental pode ser corrigido de duas maneiras: ou o governo aumenta as suas receitas fiscais, ou diminui as suas despesas. No entanto, dado o nível de rendimento e o grau de cobertura fiscal, o aumento das receitas fiscais depende das tarifas fiscais. Quanto mais altas forem as taxas de impostos, menor será o incentivo do sector privado para investir. Além disso, altas taxas de impostos podem provocar um défice sistemático no sector privado – isto é, uma transferência efectiva de recursos do sector privado para o público. Neste caso, de acordo com o modelo do FMI, o governo estrangulará o sector privado mesmo sem recorrer ao crédito bancário. Como o modelo do FMI é focado na análise estática de curto prazo, não inclui a possibilidade de um impacto dinâmico positivo da despesa pública no crescimento económico e desenvolvimento do sector privado a médio e longo prazos (*crowding-in*). Assim, o FMI prefere controlar o défice orçamental por via da redução da despesa pública em vez de pelo aumento da receita pública.

O modelo do FMI também incorpora o uso da taxa de câmbio para corrigir os efeitos de curto prazo da variação dos preços relativos de bens e serviços comercializáveis e não

¹⁴ O défice orçamental do governo é a diferença entre as receitas e as despesas do governo. Se esta diferença for positiva, o governo estará a poupar, gastando menos recursos do que os que recebe. Neste caso, em vez de défice terá um excedente, ou poupança. Se a diferença for negativa, o governo estará a gastar mais do que as suas receitas; neste caso, o orçamento do governo terá um défice real. No caso especial de Países dependentes da ajuda externa, o défice orçamental é calculado antes e depois de donativos.

comercializáveis¹⁵. Três diferentes tipos de problema (choques) podem surgir. Primeiro choque: se os preços internacionais dos produtos principais de exportação aumentarem bruscamente (por exemplo, como aconteceu com o *boom* dos preços do café em meados dos anos 80), os fluxos de recursos externos aumentarão bruscamente também. Isto fará com que a taxa de câmbio aprecie¹⁶, o que reduzirá a competitividade da economia – a economia exportará menos por falta de incentivos para exportar¹⁷, e importará mais porque as importações ficarão mais baratas em moeda doméstica¹⁸. Além disso, a massa monetária na economia expandirá o que conduzirá, sequencialmente, ao aumento do rendimento nacional nominal e das importações (no período seguinte) e, como a oferta não será afectada, acelerará a inflação e deterioração das reservas externas. O FMI não concebe a possibilidade de os recursos adicionais resultantes do *boom* poderem ser usados para transformar a capacidade produtiva da economia e torná-la mais competitiva e diversificada (por isso, menos vulnerável à instabilidade internacional dos preços).

Segundo choque: se a despesa do governo aumentar bruscamente, a procura de bens não comercializáveis tenderá a aumentar relativamente à procura de bens comercializáveis¹⁹, pelo que os preços de bens não comercializáveis tenderá a aumentar relativamente aos preços dos bens comercializáveis. Como resultado, a curto prazo a taxa de câmbio real tenderá a apreciar²⁰,

¹⁵ Bens e serviços comercializáveis são, em geral, aqueles que podem ser comercializados em quaisquer circunstâncias e mercados, independentemente das distâncias e localizações dos centros de produção e consumo. Neste caso, os custos de transacção são suficientemente baixos para não alterar a competitividade do produto. Os bens e serviços não comercializáveis são aqueles cujos custos de transacção são tão altos que o produto perde competitividade e apenas pode ser comercializado em mercados locais.

¹⁶ A taxa de câmbio apreciará (quer dizer, a moeda externa ficará mais barata relativamente à moeda nacional, ou a moeda nacional encarecerá relativamente às moedas externas) por causa do aumento súbito da oferta da moeda externa. Com o *boom*, a oferta de moeda externa aumenta imediatamente. No entanto, a procura de moeda externa para importações só aumentará no período seguinte quando as importações aumentarem. Neste período interino entre o aumento da oferta de moeda externa e o aumento da procura de moeda externa, o preço da moeda externa relativamente à moeda nacional baixará por causa da excessiva oferta de moeda externa – portanto, o valor da moeda nacional relativamente à moeda externa apreciará.

¹⁷ Com a apreciação da taxa de câmbio, a moeda doméstica encarece relativamente às moedas internacionais. Quer dizer, uma mesma quantidade de moeda internacional comprará uma quantidade menor de moeda nacional. Supondo que a economia doméstica é incapaz de afectar os preços internacionais das suas exportações, a apreciação da taxa de câmbio faz com os exportadores domésticos recebam menos moeda doméstica pelas mesmas unidades de exportação, o que diminui o incentivo para exportar.

¹⁸ Porque a apreciação da taxa de câmbio torna a moeda doméstica mais cara relativamente a moedas internacionais, a moeda doméstica pode comprar mais moeda internacional. Por isso, se a taxa de câmbio aprecia a mesma quantidade de moeda doméstica pode comprar mais importações; ou seja, as importações ficam mais baratas.

¹⁹ O modelo do FMI pressupõe que a despesa do governo é concentrada em bens e serviços não comercializáveis.

²⁰ A longo prazo, o modelo do FMI assume, a taxa de câmbio real é afectada apenas por variáveis reais – por exemplo, se a taxa de câmbio aprecia, as importações tornam-se mais baratas em moeda nacional; como resultado, as importações aumentam fazendo depreciar a taxa de câmbio. Mas a curto prazo,

o incentivo para exportar será reduzido, as importações, porque ficam mais baratas em termos da moeda nacional, serão incentivadas e as reservas externas e a conta corrente serão deterioradas. Além disso, a expansão da despesa do governo, segundo o modelo do FMI, não afecta a capacidade produtiva de uma maneira positiva; quando muito, o aumento da despesa do governo retira recursos aos sector privado e produtivo. Isto é, a relação entre a despesa do governo e a capacidade produtiva de economia é fraca, e se existe é negativa. Por isso, a oferta de bens não comercializáveis será estática, pelo menos a curto prazo. A implicação disto é que ou os preços domésticos aumentam, ou aumentam as importações. Em qualquer um dos casos, o ajustamento far-se-á com reservas externas e mais baixas e uma com a corrente mais deteriorada.

Terceiro choque: se os preços das principais importações aumentarem substancialmente (por exemplo, como aconteceu com a crise do petróleo nos anos 70 e 80), ou se houver uma rápida deterioração dos termos de troca das principais exportações, os fluxos de recursos externos diminuirão bruscamente, e as reservas externas serão seriamente afectadas. Esta situação será ainda mais grave se a súbita redução dos fluxos de recursos externos tiver sido antecedida por um súbito aumento dos fluxos de recursos externos (por exemplo, como aconteceu no Quénia, Tanzânia e Colômbia depois do *boom* dos preços do café nos anos 80)²¹.

Estas alterações nos preços (choques) têm efeitos desestabilizadores a curto prazo que se reflectem, sobretudo, no recurso a reservas externas para equilibrar a procura e a oferta de dinheiro, deste modo deteriorando a conta corrente. Para ajustar a economia a estes choques, o FMI sugere que, a par da redução do crédito doméstico à economia e da despesa pública (no intuito de reduzir a oferta monetária), a taxa de câmbio pode ser usada como instrumento estabilizador de curto prazo. A desvalorização da taxa de câmbio pode reduzir importações e incentivar exportações. Mas, ainda mais importante, a desvalorização da taxa de câmbio aumentará o nível geral dos preços e a procura e a oferta monetárias encontrarão o ponto de equilíbrio sem recorrer ao uso das reservas externas. De novo, todo o ajustamento é feito pelo impacto das variáveis monetárias a curto prazo em outras variáveis monetárias, sem que este

assume o modelo, a taxa de câmbio é afectada por variáveis monetárias apenas – a taxa de juro, o nível dos preços, etc.

²¹ Por exemplo, em meados dos anos 80 o preço internacional do café aumentou muito e bruscamente. Os países exportadores de café, como o Quénia, a Tanzânia e a Colômbia, beneficiaram deste aumento e as suas economias receberam grandes fluxos de recursos externos. Por causa do aumento significativo das receitas de exportação, estes Países apostaram em programas de expansão económica que, devido aos constrangimentos tecnológicos e financeiros destas economias, eram baseados em importações de bens, serviços e capitais. Três anos mais tarde o *boom* do preço do café havia desaparecido e estas economias tiveram que enfrentar um nível de importações mais alto, pagar a dívida contraída e manter o emprego com receitas de exportação mais baixas.

ajustamento equacione a relação dinâmica, a curto e médio prazos, entre as variáveis monetárias e a capacidade produtiva real.

O modelo do FMI chama a atenção para dois problemas fundamentais relacionados com o uso da taxa de câmbio como instrumento estabilizador. Primeiro, o efeito da desvalorização da taxa de câmbio é de curto prazo – apenas funciona no momento do impacto. Segundo, se o problema fundamental (excessiva oferta monetária) não for resolvido, a conta corrente e as reservas externas deteriorarão. Portanto, o modelo conclui, políticas cambiais funcionam melhor se forem combinadas com o controle da expansão monetária.

A política fiscal fornece uma forma alternativa de lidar com os choques exemplificados. Por exemplo, se o Estado aumentar os impostos de tal modo que o acréscimo à despesa do governo seja compensado pelo decréscimo do rendimento disponível no sector privado a oferta monetária não aumentará; o efeito será apenas o de transferir recursos do sector privado para o público. Do mesmo modo, se o Estado tributar as receitas excepcionais de exportação do bem em *boom*, poderá não só controlar a oferta monetária, como igualmente fortalecer reservas externas e o nível de poupança que protejam a economia no período pós-*boom*, bem como financiem investimento que permita diversificar e desenvolver a base produtiva e de exportações. Medidas fiscais activas desta natureza só muito raramente são sugeridas pelo FMI e em geral não fazem parte do pacote clássico de estabilização. Isto acontece em parte porque os programas do FMI normalmente visam corrigir, em vez de prevenir, desequilíbrios. Mas fundamentalmente porque na óptica do FMI a transferência de recursos do sector privado para o público representa uma distribuição ineficiente de recursos.

Em resumo, os alvos fundamentais dos programas de estabilização do FMI são o controle da inflação e das reservas externas; e os instrumentos fundamentais do FMI para atingir esses alvos são o controle do crédito à economia, a redução do défice fiscal e a taxa de câmbio. Dados os pressupostos do FMI sobre o funcionamento da economia, os três instrumentos de estabilização mencionados são mais eficientes se forem usados em conjunto. Quaisquer medidas monetárias não afectam a capacidade produtiva e a competitividade da economia, a não ser pelo seu impacto nos preços. Portanto, o modelo do FMI não está preocupado com o que acontece com a capacidade competitiva da economia – não tem que a explicar, as suas soluções não a afectam, e a curto prazo essa capacidade não se modifica.

Aplicação do modelo do FMI nos LDCs: Rumo ao ESAF²²

Ao contrário do Banco Mundial (WB), as operações do FMI com os países em desenvolvimento iniciaram-se há menos de duas décadas, em especial na sequência da crise da dívida externa dos Países latino-americanos e da estagnação e crise das economias da África Sub-Sahariana na década de 1980. Nesta altura, a abordagem do FMI era de “terapia de choque”, com o objectivo de atingir uma rápida e definitiva estabilização da conta corrente das economias em crise. O FMI prestava ajuda à balança de pagamentos da economia em crise na condição de o País aceitar a rápida desvalorização da moeda e a contracção da oferta monetária, no intuito de reduzir a inflação e a drenagem da reservas externas, e a recuperar a estabilidade da conta corrente. Estes programas tinham uma duração média de um ou dois anos, e não visavam mais do que estabilizar os preços e a conta corrente.

A experiência, no entanto, mostrou que na maioria dos casos, em especial nos países mais pobres (LDCs), a estabilidade económica raramente era atingida por esta ou por qualquer outra forma rápida e simplista de gestão económica. O FMI foi reconhecendo que os LDCs enfrentam choques súbitos e violentos nas suas economias, em especial por causa da vulnerabilidade da sua base económica e instituições; e que muitos desses choques são externos (por exemplo, a crise dos preços de petróleo nos anos 70 e 80, a deterioração dos termos de troca barter das exportações primárias dos LDCs, a instabilidade dos preços internacionais das exportações básicas dos LDCs, o súbito e rápido aumento da taxa de juro real na economia mundial na sequência da crise do petróleo nos anos 80, o protecçãoismo por parte das economias desenvolvidas contra exportações de LDCs, etc.). A vulnerabilidade económica e institucional dos LDCs impede-os de se ajustarem rapidamente, e os custos do ajustamento por vezes são tão altos que o ajustamento é adiado ou interrompido, mesmo quando iniciado.

Contra o seu mandato e vocação, o FMI acabou ficando envolvido em programas de rápida estabilização que nunca terminavam, ou que se sucediam uns aos outros nos mesmos Países. Killick (1995) mostra que em cada um dos mais de 30 Países da África Sub-Sahariana (SSA) que solicitaram e receberam apoio do FMI nas duas últimas décadas, o FMI implementou, ou tentou implementar, pelo menos três, em alguns casos mesmo dez, programas sucessivos de estabilização económica. Na maioria dos casos, o FMI entrou no País para ficar entre um a dois anos, e acabou ficando dez ou mais anos sem conseguir atingir a totalidade dos objectivos de estabilização definidos.

²² Secção baseada em Bird 1996, Killick 1995, Mosley, Harrigan and Toye (eds.) 1995, e Tarp 1993.

Esta experiência resultou em algumas transformações importantes nos programas do FMI nos LDCs. Primeiro, o FMI introduziu diferentes mecanismos de apoio específicos para os LDCs, e na última década introduziu o SAF (Structural Adjustment Facility) e o ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility). O SAF/ESAF é o resultado de um acordo entre o FMI e o governo receptor da ajuda, segundo o qual o FMI se compromete a fornecer recursos financeiro ao País receptor em montantes substancialmente mais altos do que os normalmente permitidos pelos direitos de saque do País, na condição de o País implementar um conjunto de políticas económicas definidas ou aceites pelo FMI. Portanto, por um lado estes novos mecanismos permitem ao País em dificuldades receber mais recursos do FMI do que receberia em condições normais; mas por outro lado, estes mecanismos incorporam mais condições e condições mais estritas do que os anteriores.

Segundo, os programas do FMI, incorporados no ESAF, passaram a visar não só a estabilização da conta corrente a curto prazo, mas também passaram a incorporar outras medidas da ajustamento económico, institucional e social. Terceiro, o FMI e o Banco Mundial (WB) têm vindo a tentar unir os seus programas, no intuito de construir um quadro conceptual para programas de estabilização e ajustamento orientados para o crescimento económico acelerado.

Quarto, os programas com o FMI passaram a constituir uma condição obrigatória para que o País receptor possa negociar acordos concessionais com outras organizações multilaterais e com os parceiros bilaterais. Portanto, todo o processo de ajuda à reabilitação económico e social dos LDCs em crise passou a girar em torno de existir, ou não, um acordo com o FMI. Em outras palavras, o FMI também se transformou no instrumento operacional os seus membros dominantes²³ para a implementação de políticas e estratégias económicas e sociais nos LDCs.

No entanto, na sua essência, o modelo do FMI para os LDCs não difere do seu modelo geral descrito anteriormente, assente na estabilização macroeconómica de curto prazo, onde a primazia é dada ao ajustamento das variáveis monetárias sem consideração pelo seu impacto dinâmico na capacidade económica real.

²³ Como foi referido anteriormente, os Países membros do FMI pagam uma quota para a organização que é uma função do seu PIB. O direito de voto dentro do FMI é estabelecido em função das quotas de cada País. Portanto, os Países com economias maiores pagam mais quotas e têm mais votos. O FMI tem mais de 150 membros. Se os votos fossem distribuídos equitativamente (quer dizer, se o FMI fosse uma associação de membros com igual poder), cada membro teria 0.6 por cento dos votos. Dado que os votos são distribuídos em função da riqueza do País, um pequeno grupo de Países da União Europeia, mais os EUA e Japão controlam a maioria dos votos. Os EUA, por exemplo, controlam entre 17 e 20 por cento dos votos.

CRÍTICA AO MODELO DO FMI

A secção anterior apresentou, sucintamente, o modelo do FMI, tendo argumento que este modelo é fundamentalmente focado no ajustamento de curto prazo para gerir constrangimentos macroeconómicos, e que este foco é sustentado por duas noções vitais. Primeiro, a curto prazo as variáveis monetárias apenas afectam outras variáveis monetárias, e não afectam a, nem são afectadas pela capacidade produtiva da economia. Portanto, o foco do ajustamento é o controle da oferta monetária para controlar a inflação e travar a deterioração das reservas externas e da conta corrente. Segundo, equilíbrio a longo prazo pressupõe equilíbrio em cada período

Esta secção discute e critica este modelo, seus pressupostos, características e implicações de política, quer voltando a examinar os seus pressupostos, quer indicando alguns dos desenvolvimentos na teoria económica que poderiam ser usados, mas não são, para a formulação de abordagens mais realistas e dinâmicas.

“Constrangimentos” Macroeconómicos e Constrangimentos Reais²⁴

O modelo do FMI é construído em torno de constrangimentos macroeconómicos (em particular do défice do governo), os quais são derivados das identidades das contas nacionais²⁵. Este modelo, e a sua aplicação em LDCs, têm sido fortemente influenciado por uma interpretação rígida destas identidades. Mas por várias razões estas identidades não devem ser mais que um input na formulação de política económica, e nunca um constrangimento

²⁴ Secção baseada em Harris 1997 e Fine 1997.

²⁵ Veja Harris 1997 para uma discussão crítica mais completa deste tema. As identidades das contas nacionais são resumidas na seguinte equação: $I - S = M - X$ (onde I, S, M e X são investimento, poupança, importações e exportações respectivamente). A separação entre investimento e poupança do governo (g) e privada (p), permite focar a atenção do ajustamento (e dos constrangimentos macroeconómicos) no défice público. Então:

$$I_p - S_p + I_g - S_g = M - X$$

Se o investimento do sector público aumentar, mantendo-se o resto fixo, surgirá um défice na balança comercial (importações excederão exportações porque importações são uma função do rendimento nacional, o qual aumentará por causa do investimento público; e exportações são autónomas, não sendo influenciadas pelo aumento do investimento público). Se o sector público estiver em défice, o sector privado terá que contrair o investimento e aumentar a poupança para evitar o défice na balança comercial (isto prejudicará o crescimento económico); o haverá uma deterioração das reservas externas. Assim, partindo desta identidade das contas nacionais, as medidas de estabilização são claramente dirigidas a reduzir o défice público e o crédito à economia (prejudicando o mínimo possível o sector privado), para corrigir o défice das contas externas.

dominante. Primeiro, estas identidades, desde que digam respeito a resultados alcançados, são sempre mantidas. Estas identidades só se transformam em constrangimentos a partir do momento em que são definidos pressupostos/limites acerca de, por exemplo, o défice da conta corrente ou do orçamento público que podem ser financiados.

Segundo, estas identidades são definidas em termos do equilíbrio da procura agregada sem qualquer consideração pelas condições da oferta. No entanto, para as economias mais atrasadas a questão fundamental é como transformar as suas capacidades produtivas – por exemplo, como criar uma indústria com maior produtividade e qualidade, diversificada e capaz de competir internacionalmente, de gerar e atrair poupança doméstica e moeda externa e criar emprego.

Terceiro, os constrangimentos reais para ajustamento económico e estabilização com crescimento ocorrem ao nível microeconómico, onde desequilíbrios sectoriais podem inviabilizar programas. Por exemplo, se mais estradas vão ser construídas, como superar o problema de altos custos dos materiais de construção e da baixa produtividade das empresas de construção? Se novas escolas e hospitais vão ser erguidos, como superar os constrangimentos impostos pela falta de professores e pessoal de saúde, de livros e medicamentos? Se se pretende incentivar as exportações agrícolas pela implantação de novas infra-estruturas (por exemplo, irrigação), como assegurar o abastecimento do campo em bens e serviços de consumo e de investimento, garantir que os sistemas de transporte, conservação e comercialização funcionem, e que a indústria possa transformar os produtos agrícolas sem que a competitividade inicial do preço e qualidade se percam, e como garantir que os produtores agrícolas tenham acesso a novas tecnologias?

Quarto, a adopção das identidades das contas nacionais como constrangimento central foca a atenção do ajustamento e estabilização nas condições estáticas da economia, porque as identidades das contas nacionais dizem respeito um período único. Mais importante, é a compreensão dos processos dinâmicos de longo prazo que vão para além de um período único. Por exemplo, o contributo do investimento do governo para o crescimento económico é frequentemente marginalizado nos modelos de ajustamento e estabilização (quando não considerado de todo negativo). Isto em parte acontece porque os modelos estão focados em condições estáticas de curto prazo (onde a despesa do governo se reflecte em défice público, défice da conta corrente ou restrições de crédito), sem qualquer consideração pelo longo prazo (em que essa despesa se pode reflectir na adopção de novas tecnologias, em força de trabalho mais qualificada, em serviços de apoio à produção e exportação mais eficientes, etc.), onde os efeitos dinâmicos e sinergias se fazem sentir.

Finalmente, o modelo do FMI considera como constrangimento macroeconómico dominante o que de facto não é um constrangimento em recursos reais mas um problema de gestão financeira. Por exemplo, a resposta clássica para o problema de como aumentar o investimento público e privado é aumentar a poupança. Mas se a curto prazo não houver possibilidades de a poupança aumentar suficientemente para cobrir o investimento, é óbvio que o problema é como gerir os activos e passivos das contas nacionais para financiar o défice de forma sustentável. A longo prazo, esse acréscimo ao investimento pode resultar em níveis mais altos de rendimento, poupança e exportação, e mesmo em substituição de importações. O principal problema, portanto, não é o défice de curto prazo, mas a capacidade de gerar mais recursos com o investimento inicialmente financiado pelo défice dos que os recursos que esse investimento consome. Em outras palavras, a questão chave para o ajustamento é como garantir a eficiência do investimento na transformação da capacidade produtiva da economia. Ou, como discutido por Doriye and Wuyts (1993), como assegurar que a produção de capacidades financeiras seja endógena à própria estratégia de desenvolvimento.

Este ponto chama a atenção para os mercados financeiros, no sentido em que a questão de fundo não é apenas se os recursos necessários para grandes programas de investimento estão disponíveis, mas a que preço (taxa de juro) esses recursos podem ser obtidos. Esta questão levanta dois pontos críticos para o modelo do FMI. Primeiro, se, como Harris 1997 argumenta, o preço das finanças é determinado pela taxa internacional e pelo grau de confiança no mercado, a questão que se coloca em termos de ajustamento é como afectar a confiança dos investidores de tal modo que recursos financeiros sejam disponibilizados a preços consistentes com o objectivo de promover crescimento económico com uma distribuição mais equitativa. Uma estratégia de crescimento credível, mesmo que envolva endividamento a curto e médio prazos, pode promover a redução do custo dos empréstimos porque a confiança na estratégia faz com que a oferta de recursos financeiros aumente. Portanto, a questão central é como desenvolver essa estratégia de crescimento credível. Segundo, efectivamente as variáveis monetárias (neste caso, crédito e a taxa de juro) afectam a capacidade produtiva da economia, e são afectadas por ela, tanto a curto como a longo prazos. Se isto for verdade, o argumento do modelo do FMI fica sem sustentação teórica e empírica.

*Predominância do Curto Prazo e Conflito com Longo Prazo*²⁶

Tradicionalmente, o FMI ocupa-se com o ajustamento de curto prazo da oferta monetária e da taxa de câmbio afim de controlar o nível dos preços e as reservas externas. Mas em finais dos anos 80, o FMI iniciou um processo de pesquisa tendente a desenvolver um quadro conceptual que lhe permitisse integrar o modelo de estabilização de curto prazo (do FMI) com o modelo de crescimento económico e redução da pobreza (do Banco Mundial). O objectivo central era tentar articular, num único modelo, o impacto de longo prazo das medidas de estabilização. Este processo coincidiu com o fim da primeira década de experiência activa do FMI com os problemas económicos dos LDCs, e com o início da implementação do ESAF como mecanismo especial de empréstimo para os LDCs membros do Fundo. Estas tentativas de coordenar o curto e o longo prazo resultaram num modelo analítico formalizado²⁷, e num mecanismo de política igualmente formalizado, o Policy Framework Paper (PFP)²⁸.

Fine (1997) argumenta que tanto o modelo tradicional como o “novo” modelo analítico do FMI são dominados pela visão de curto prazo. Isto é patente em vários aspectos fundamentais. Primeiro, formalmente, em ambos os modelos todo o ajustamento ocorre a curto prazo, como se equilíbrio a longo prazo pressupusesse equilíbrio em cada período. Segundo, esta preocupação com o ajustamento de curto prazo em cada período elimina a preocupação com os efeitos de longo prazo das medidas de estabilização, simplesmente por via da eliminação da ideia de “longo prazo” da análise. Terceiro, por causa da predominância do curto prazo, investimento, crescimento, progresso tecnológico e despesa do governo tem efeitos desestabilizadores no modelo. Portanto, o modelo assegura ou estabilidade sem crescimento, ou crescimento sem estabilidade. Quarto, por causa das suas perspectivas pessimistas no que respeita às possibilidades de desenvolvimento da capacidade produtiva e das exportações, derivadas da visão de curto prazo, o modelo reforça, em vez de alterar, o processo de estabilização assente

²⁶ Secção baseada em Fine 1997, Agenor and Montiel 1996, Mosley, Harrigan and Toye (eds.) 1995, Tarp 1993, Khan 1987 e Khan, Montiel and Haque 1990.

²⁷ Veja Khan 1987, Khan and Montiel 1989 e 1990, e Khan, Montiel and Haque 1990. Para uma crítica veja Polack 1991 e 1994, e Fine 1997.

²⁸ O PFP é um documento aprovado pelo Governo receptor da ajuda, pelo FMI e pelo WB, no qual se estabelecem: (i) a política económica do Governo; (ii) os compromissos do Fundo e do Banco em termos de ajuda financeira e assistência técnica; e (iii) a programação dos condicionalismos, segundo a qual a libertação de cada parcela dos fundos do FMI e do WB é condicionada pelo performance do Governo na implementação de alvos de política económica seleccionados. Em regra, o PFP é focado em três elementos centrais: alvos macroeconómicos (crédito à economia, défice público e reservas externas); privatização; e liberalização e desregulamentação. Outras actividades podem, pontualmente, ser incluídas (como a construção de redes de acção social, a reforma dos sector público, etc.), mas o foco central raramente varia.

fundamentalmente na gestão macroeconómica para contrair a procura agregada, sem que nenhuma atenção seja prestada às condições da oferta.

Por sua vez, o PFP é geralmente criticado em quatro aspectos centrais²⁹. Primeiro, os alvos, metas e prazos definidos são, geralmente, impossíveis de atingir, porque o FMI/WB tendem a subestimar factores institucionais associados com a implementação, e a sobrestimar a eficiência de mediadas de ajustamento indirecto através do mecanismo dos preços. Portanto, à partida o PFP é quase impossível de implementar. Segundo, os condicionalismos conjuntos impostos pelo FMI/WB são demasiado fortes e rígidos, e têm implicações políticas que vão muito além dos objectivos iniciais de estabilização e ajustamento económico. Isto torna os programas demasiado complexos e difíceis de gerir, e cria dificuldades adicionais para a formação de consensos.

Terceiro, os modelos do FMI e do WB continuam díspares e visam objectivos diferentes. Assim, o PFP fica uma amálgama de políticas vagas e tarefas sem uma estrutura de prioridades, algumas das quais entram em directo conflito umas com as outras. Por exemplo, enquanto o FMI se preocupa fundamentalmente com estabilização de curto prazo, o WB tem a tendência de enfatizar as necessidades de financiamento da economia, independentemente do seu impacto, a curto e longo prazos, na conta corrente e na sustentabilidade fiscal corrente dos programas de desenvolvimento. Outro exemplo, o WB pressiona os Países receptores da ajuda a acelerarem a liberalização dos mercados de capitais e bens e serviços, como uma via indirecta para estimular a oferta. A experiência tem mostrado que tais medidas podem afectar negativamente a balança de pagamentos por causa da fuga de capitais e do efeito desestabilizador de fluxos especulativos de capital a curto prazo³⁰. Por isso, o FMI é muito menos obcecado com a liberalização dos mercados de capitais e de bens e serviços do que o WB.

Quarto, por causa dos problemas mencionados, a implementação do PFP é dependente do poder de negociação dos diferentes intervenientes, sem articulação estratégica de longo prazo.

A crítica aos modelos tradicional e “novo” do FMI forçou os autores do modelo conjunto FMI/WB (Khan, Montiel and Haque 1990:178) a reconhecer que (tradução livre):

²⁹ Mosley Harrigan and Toye (eds.) 1995, Killick 1995 e Tarp 1993.

³⁰ Veja Bird 1996, Mosley, Harrigan and Toye (eds.) 1995, Killick 1995 e Tarp 1993 para uma discussão geral do problema. Para a discussão do mesmo problema no contexto da recente crise financeira do Este e Sudeste Asiáticos, e uma crítica ao papel desempenhado pelo FMI/WB no tratamento da crise, veja edição especial do World Development 1998, Vol 26 nº 8, Chang, Park and Yoo 1998, Wade and Veneroso 1998 e Yellen 1998.

A diversidade entre os Países em desenvolvimento no que diz respeito às estruturas de produção, graus de desenvolvimento financeiro, regimes comerciais e de câmbio, e natureza dos desequilíbrios que enfrentam, é um argumento a favor de uma abordagem flexível no desenho dos programas. Claro que isto não é a negação do facto de que algumas relações teóricas e empíricas podem ser comuns entre Países e programas, mas a procura de um modelo único que permita simultaneamente atingir os objectivos das duas instituições, ou mesmo de uma única instituição, pode muito bem ser uma ilusão.

Num outro artigo, Khan and Montiel (1990:191), afirmam que (tradução livre):

O modelo...pode servir de base para o desenvolvimento de modelos mais realistas que capturem as complexidades que caracterizam o crescimento económico e ajustamento, nem que seja apenas por ajudar a focar a discussão na identificação dos principais problemas do modelo, assim permitindo que alternativas melhores, mas igualmente relevantes para formação de políticas, emergjam.

Ignorância de Progressos na Teoria Económica

O modelo do FMI é também criticado por ignorar importantes desenvolvimentos na teoria económica, mesmo quando originados na escola de pensamento económico ortodoxa, que supostamente informa o modelo e programas do FMI. As principais áreas de desenvolvimento teórico aqui abordadas dizem respeito à relação entre gestão macroeconómica e capacidade produtiva real, modelos endógenos de crescimento económico, teorias do comércio, teorias da indústria e instituições económicas.

Gestão macroeconómica e capacidade produtiva

Tarp (1993) e Harris (1997) argumentam que desenvolvimentos importantes em teoria macroeconómica questionam a validade do ajustamento e estabilização focados a curto prazo, bem como dos pressupostos de que as variáveis monetárias não afectam a capacidade produtiva da economia. Por exemplo, desenvolvimentos na análise de risco, incerteza e segurança na escolha de portfólios levanta a questão do relacionamento entre mercados financeiros e a estratégia de desenvolvimento da capacidade produtiva por via da confiança do mercado e da oferta de recursos para investimento. Portanto, a quantidade e preço dos recursos financeiros disponíveis são afectados pela, e afectam a estratégia de desenvolvimento. Assim, a questão

central não é se a estratégia de desenvolvimento pode ser financiada ou não, mas que estratégia pode mobilizar os recursos necessários. A disponibilidade de recursos financeiros não é, portanto, um constrangimento de recursos reais, mas um problema de como atrair o financiamento.

Rodrick (1986) argumenta que a manutenção de taxas de câmbio em desequilíbrio (normalmente sobrevalorizadas) pode melhorar o bem estar da sociedade promovendo a transformação estrutural da economia e a aceleração do crescimento industrial e económico, por causa da ligação entre a taxa de câmbio e os termos de troca do sector industrial *vis-à-vis* o sector agrícola. Portanto, a política cambial não pode ser apenas virada para estabilização da conta corrente a curto prazo – aliás, Rodrick duvida da possibilidade dessa estabilização. A política cambial pode efectivamente operar como um instrumento no processo de industrialização. Assim, a adopção de políticas cambiais de estabilização a curto prazo tem que ser equacionada com o impacto dessa política a longo prazo no crescimento e transformação da economia – o FMI tem sido incapaz de realizar esta ligação.

Num artigo em 1995, Rodrick demonstra que, e formaliza o processo através do qual é possível manter altos níveis de investimento no sector industrial com recurso a empréstimos externos, se o investimento for aplicado com eficiência em projectos que permitam gerar e/ou poupar moeda externa, como no caso de Taiwan e Coreia do Sul. Portanto, estabilidade económica não é incompatível com crescimento da oferta monetária e do fluxo de recursos externos, desde que o investimento seja eficiente. Por isso, o foco analítico de Rodrick é posto nas condições para aumentar a eficiência do investimento, em vez de, como no modelo do FMI, na contracção da procura agregada.

Consistente com a análise de Harris e de Rodrick é a análise de Akyuz and Gore (1996) e Akyuz and Kotte (1991), que discutem a relação dinâmica entre a rentabilidade dos processos produtivos e a capacidade de investimento, em especial no caso dos processos de industrialização no Este Asiático. De novo, é argumentado que a disponibilização selectiva de financiamento a baixo custo orientado para alvos de eficiência concretos, permite acelerar o processo através do qual as empresas se tornam eficientes e a sua rentabilidade aumenta. Isto, por seu turno, aumenta a disponibilidade de recursos para financiamento a baixo custo, quer por causa do incremento dos lucros das empresas, quer porque a eficiência das políticas industriais e a rentabilidade das empresas aumenta a confiança dos mercados financeiros na estratégia de crescimento e a sua disponibilidade para fornecer financiamento a baixo custo.

A pesquisa do próprio staff do FMI produz resultados que não são aproveitados para a revisão do modelo da instituição. Por exemplo, Corden (1980) mostra a ligação existente entre políticas e performance macroeconómicos e políticas e performance da capacidade produtiva da economia. Em particular, Corden analisa como é que as medidas macroeconómicas afectam os diferentes sectores e indústrias de forma diferenciada, e como é que políticas industriais selectivas podem afectar o performance macroeconómico num contexto de rápido crescimento industrial. Embora no fim acabe por desaconselhar o uso de políticas industriais selectivas (e, aliás, apresente uma análise bastante limitada da natureza e objectivos da política industrial), a análise geral de Corden levanta muitos problemas relativamente à adequação do modelo e programas do FMI à problemática do desenvolvimento económico, em particular questionando a validade da abordagem de curto prazo desenquadrada da sua relação com o longo prazo e com o desenvolvimento da capacidade produtiva da economia.

Huang and Xu (1999) analisam como é que as instituições financeiras afectam o crescimento económico e industrial através da sua capacidade, ou incapacidade, de financiar a inovação tecnológica. Mais interessante ainda, é a sua conclusão de que, dado que nos LDCs a inovação tem menor risco porque segue padrões já explorados, é mais eficiente organizar o financiamento através de um único banco do que procurar um financiamento multi-banco. Esta conclusão é consistente com a experiência dos Países do Este Asiático no período mais activo da sua política industrial (veja Harris 1988), e inconsistente com o foco em liberalização financeira que marca a maioria dos programas de estabilização e ajustamento.

Finalmente, outro membro do staff do FMI, Zebregs (1998), desenvolve um argumento consistente com Rodrick (1995 e 1986), Tarp (1993) e Harris (1997), segundo o qual a extrema desigualdade na distribuição de investimento directo estrangeiro entre economias em desenvolvimento é explicada pelas diferenças em desenvolvimento de infra-estruturas, qualidade da força de trabalho, instituições de apoio à produção e capacidade de inovação e gestão. Portanto, é mais uma vez evidente que o ajustamento entre financiamento e crescimento económico não tem que ser feito por via da redução da taxa de crescimento, mas é mais eficiente se for feito por via da construção de uma estratégia credível de rápido crescimento baseado em conhecimento e inovação, em vez de assente em condições estáticas associadas com vantagens comparativas em força de trabalho barata e não qualificada. Além disso, é igualmente demonstrado que a escassez de recursos financeiros não é um problema de escassez de recursos reais, mas de como organizar o financiamento de uma boa estratégia de rápido crescimento económico e industrial.

Crescimento, tecnologia e comércio

Nos modelos tradicionais de crescimento económico, crescimento é determinado pelo incremento na quantidade de capital e força de trabalho empregue (factores de produção). A parte residual do crescimento, isto é, aquela parte que não pode ser explicada pelo incremento na quantidade de factores de produção, é chamada o coeficiente da ignorância (porque não pode ser explicada), ou o contributo resultante do aumento da eficiência dos factores de produção (melhor tecnologia, organização e gestão). Portanto, o progresso tecnológico é um resíduo que o modelo não pode afectar³¹.

Dado que o progresso tecnológico, nestes modelos, é exógeno, embora importante, qualquer crescimento num só factor de produção (capital ou trabalho) resulta em retornos decrescentes. Quer dizer, dada a tecnologia existente, o acréscimo de uma nova máquina, mantendo a força de trabalho constante, ou de uma nova unidade de trabalho, mantendo capital constante, resulta num crescimento menos que proporcional no rendimento, pois a nova unidade de factor de produção terá menor rendimento, embora um custo igual, que as já existentes.

Dado que o crescimento da força de trabalho, em pleno emprego, é condicionado pela taxa de crescimento da população, também há um limite físico ao crescimento do capital (imposto pela taxa de crescimento da população). Nestas condições, a curto prazo qualquer acréscimo ao stock de capital resultará num crescimento menos que proporcional do rendimento, por causa de duas razões. Primeiro, a unidade extra de capital produzirá menos que as restantes na ausência de uma correspondente unidade extra de trabalho e de transformação tecnológica. Segundo, o capital é apenas um dos factores que afecta a produção.

Portanto, a curto prazo o aumento do investimento para além do ponto de equilíbrio entre capital e trabalho resultará em excessiva oferta monetária, inflação e deterioração da conta corrente porque o rendimento nacional crescerá menos que o investimento. Com base neste modelo o FMI pode argumentar que a curto prazo as variáveis monetárias só afectam e são afectadas por variáveis monetárias, e pode, por isso, excluir do seu modelo de estabilização a análise das condições de produção, bem como o impacto da estabilização de curto prazo na estrutura e capacidade económicas a longo prazo.

³¹ Veja Solow 1957 e 1952, Cobb and Douglas 1928.

Há uma importante excepção a esta regra. Modelos de crescimento com oferta ilimitada de força de trabalho foram desenvolvidos, na década de 50, para as economias subdesenvolvidas³². O pressuposto básico destes modelos é que as economias subdesenvolvidas têm uma grande quantidade de força de trabalho no sector tradicional, desempregada ou sub-empregada. Nestas condições, investimento que utilize força de trabalho intensivamente não será limitado pela taxa de crescimento da população, mas pela capacidade de libertar e absorver a ilimitada força de trabalho não empregada no sector moderno. Assim sendo, estes modelos previam que investimento em economias subdesenvolvidas teria retornos suficientemente altos³³ para atrair crescentes fluxos de capital até que a reserva ilimitada de força de trabalho se esgote. Estas previsões constituem a base para os modelos que defendem o uso intensivo de força de trabalho pouco qualificada em economias atrasadas, e que proclamam que por essa via (especialização em actividades intensivas em trabalho pouco qualificado) as economias atrasadas eventualmente atingirão a estrutura e grau de competitividade das economias avançadas, pois gradualmente a força de trabalho ficará mais escassa e será substituída por capital.

Este conjunto de argumentos, que faz parte do centro das estratégias de estabilização e ajustamento estrutural de curto prazo, é assente em dois pressupostos interligados: tecnologia é residual, fixa e perfeitamente adquirível; e mudanças no rácio entre capital e trabalho resulta em rendimentos decrescentes, com impacto a curto prazo na instabilidade dos preços, do mercado monetário e a conta corrente. Em relação a este último aspecto, excepção é feita no caso das economias com oferta ilimitada de força de trabalho.

Tais pressupostos são rebatidos pelas novas teorias e modelos de crescimento económico, que, portanto, também rejeitam as conclusões de política económica associadas com os modelos tradicionais de crescimento³⁴. Os novos modelos são vulgarmente conhecidos como modelos endógenos de crescimento económico porque transformam o que é residual e exógeno nos modelos tradicionais (a eficiência dos factores, ou progresso tecnológico), em factor endógeno. Isto quer dizer que nos novos modelos, a compreensão do processo que explica a transformação tecnológica é fundamental para a determinação do crescimento económico, e os modelos endógenos de crescimento têm em vista precisamente afectar o progresso tecnológico.

³² Veja Lewis 1954 e 1958.

³³ Os retornos altos seriam causados por dois motivos interligados: as economias subdesenvolvidas carecem de capital e têm excesso de força de trabalho. Portanto, incrementos ao stock de capital terão altos retornos até se estabelecer o equilíbrio entre capital e trabalho.

³⁴ Para uma pequena amostra da literatura sobre modelos endógenos de crescimento, veja por exemplo Barro and Sala-i-Martin 1995, Bayoumi, Coe and Helpman 1996, Ben-David and Loewy 1996, Coe and Helpman 1993, Eaton and Kortum 1995, Lucas 1990 e 1988, Romer 1990, 1987 e 1986, entre muitos outros.

Em grande medida, os modelos endógenos de crescimento resultaram de quatro importantes observações empíricas. Primeiro, o estudo dos factores determinantes do crescimento económico nos EUA e outras economias desenvolvidas mostrou que entre um terço e 80 por cento do crescimento não podia ser explicado pelo incremento dos factores de produção. Tornou-se, pois, fundamental encontrar uma explicação que fosse teoricamente consistente mas não deixasse de inexplicada uma percentagem tão alta do crescimento económico. Segundo, a tentativa de resolver o paradoxo de Leontieff, segundo o qual as exportações dos EUA eram intensivas em trabalho (como as de economias subdesenvolvidas) apesar de a sua base produtiva ser intensiva em capital (como nas economias desenvolvidas), chamou a atenção para a qualidade dos factores de produção (tecnologia, organização e destreza e qualificação da força de trabalho). Terceiro, diferenças de desenvolvimento entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas acentuaram-se, não só em termos dos níveis de rendimento e taxas de crescimento, mas sobretudo em termos dos padrões de investimento, produção e comércio, produtividade e qualidade. Quarto, foi observado que entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, e entre as economias com rápido crescimento ou em estagnação, diferenças fundamentais nos padrões de desenvolvimento são notáveis no que diz respeito ao nível de educação, investimento em pesquisa e inovação e base científica e tecnológica³⁵. Os novos modelos de crescimento económico estão, também associados com o desenvolvimento dos estudos sobre a economia da tecnologia e inovação, o impacto económico da informatização, a análise das estratégias empresariais e industriais, com a sua ênfase a diferenciação de produtos e qualidade, produtividade e redução de custos, informação imperfeita e estratégias de investimento³⁶.

Nos novos modelos, o conhecimento e a inovação são os factores fundamentais que explicam o crescimento económico. Além disso, estes factores têm uma influência decisiva nos rendimentos do capital e do trabalho, pois o progresso tecnológico pode ser influenciado e a transformação tecnológica permite mudar os coeficientes capital/trabalho e manter rendimentos crescentes (em vez de decrescentes, como acontece nos modelos tradicionais). Efectivamente, enquanto que os modelos tradicionais de crescimento se preocupam mais com o que acontece com o investimento em capital físico (mais máquinas, edifícios, estradas, barragens, etc.), os novos modelos estão focados no que acontece com o investimento nas condições de progresso tecnológico – educação, capacidade de investigação e inovação, adopção de novas tecnologias,

³⁵ Veja, por exemplo, de la Fuente 1995, Solow 1957 e 1962.

³⁶ A relação entre os modelos endógenos de crescimento e o estudo da economia do progresso tecnológico é complexa. Por um lado, este estudo contribuiu para o desenvolvimento dos modelos. Por outro, o surgimento destes modelos, que enfatizam o papel do progresso tecnológico na determinação do crescimento económico, contribuiu para o desenvolvimento do estudo sobre a economia do progresso tecnológico.

etc. – e como é que esse investimento beneficia a estrutura produtiva da economia. Portanto, os novos modelos estão mais preocupados com a transformação das capacidades produtivas do que simplesmente com o acréscimo de capacidades produtivas do mesmo tipo.

Os novos modelos de crescimento económico levantam uma série de problemas para os modelos ortodoxos de estabilização e ajustamento. Primeiro, os pressupostos sobre tecnologia fixa e rendimentos decrescentes são rejeitados, o que põe em causa as bases do modelo de estabilização do FMI. Segundo, a percepção de que a estratégia de desenvolvimento pode alterar a tecnologia, e assim modificar os padrões e ritmos de desenvolvimento, rejeita o pressuposto de que especialização resulta de vantagens comparativas (nos novos modelos, vantagens comparativas são dinamicamente criadas). Terceiro, explicitamente, os novos modelos argumentam que economias que se especializam em actividades baseadas no conhecimento e inovação adquirem vantagens sobre as economias especializadas em trabalho barato não qualificado – enquanto as primeiras atraem capital e multiplicam as fontes de inovação e aquisição de novo conhecimentos, e desenvolvem economias de escala mais flexíveis que aceleram e incentivam a inovação e progresso tecnológico, as últimas dificilmente adquirem novas capacidades e correm o risco de completa marginalização. Quarto, nos novos modelos, progresso tecnológico e capacidade inovadora atraem financiamento, e este estimula progresso tecnológico a curto e longo prazos. Portanto, estes modelos estão mais preocupados com a eficiência da capacidade produtiva e do investimento do que com a estabilidade estática da moeda e dos preços.

Há três outros contributos fundamentais dos novos modelos de crescimento para a teoria económica, que modificam os pressupostos em que o programas ortodoxos de estabilização e ajustamento assentam. Primeiro, os novos modelos permitem explicar os fluxos de capitais na economia Mundial em função da eficiência da capacidade produtiva de cada economia. Como foi analisado anteriormente, os modelos ortodoxos assumem que economias subdesenvolvidas têm o potencial de atrair mais capital do que as economias mais desenvolvidas, porque podem assegurar rendimentos de capital mais altos devido à escassez relativa de capital e abundância de força de trabalho que as caracteriza. Empiricamente, este pressuposto não se concretiza, pois por um lado economias mais desenvolvidas recebem muito mais capital por trabalhador do que as subdesenvolvidas, e por outro lado o capital que se desloca para as economias subdesenvolvidas acaba concentrado num número reduzido de Países. As teorias ortodoxas explicam esta divergência entre teoria e prática com as imperfeições de mercado e instabilidade económica criadas pela intervenção do Estado, e argumentam que a estabilização macroeconómica e a liberalização dos mercados aumentarão os fluxos de capitais. No entanto, os novos modelos de crescimento argumentam, com fundamentação empírica e teórica, que os fluxos de capital estão

associados com a qualidade do força de trabalho, das infra-estruturas, dos serviços de apoio à produção e dos sistemas de investigação e inovação³⁷. Portanto, uma estratégia credível de crescimento parece ser a via mais propícia para atrair e criar novos capitais e capacidades.

Segundo, os novos modelos articulam as capacidades produtiva da economia com as vantagens que podem adquirir por via do comércio³⁸. Nos modelos tradicionais, o comércio permite a especialização das economias de acordo com as suas vantagens comparativas estáticas, e é o meio através o qual a estrutura económica e os preços relativos de factores entre as várias economias convergem. Por isso, todas as economias têm vantagens em incentivar o comércio livre. No entanto, de acordo com os novos modelos de crescimento, as vantagens que uma economia pode obter do comércio depende da sua capacidade de gerar conhecimento e inovação que resultem em novos processos (maior produtividade e menores custos), novos produtos e melhor qualidade; bem como da sua capacidade de aprender e inovar a partir do stock de conhecimento, investigação e inovação existente na economia Mundial. Assim, uma economia de especialização limitada e baseada em trabalho barato não só é menos competitiva, como também é mais dependente e menos capaz de beneficiar do progresso tecnológico internacional. Portanto, economias que gerem inovação e sejam capazes de beneficiar da inovação gerada na economia internacional tendem a desenvolver-se mais rápida e sustentavelmente do que aquelas que nem geram inovação nem têm a capacidade de participar no mercado Mundial de inovação e progresso tecnológico. Assim, os novos modelos de crescimento conseguem explicar por que é que, ao contrário das previsões das teorias ortodoxas, os padrões e ritmos de desenvolvimento entre economias ricas e pobres tendem a divergir, em vez de convergir, com excepção de um pequeno grupo de Países outrora atrasados (os do Este Asiático), cujo desenvolvimento foi marcado e dominado por estratégias activas de industrialização e promoção de capacidades tecnológicas nacionais.

Terceiro, os novos modelos de crescimento questionam praticamente todos os pressupostos fundamentais que constituem a base analítica dos modelos de competição perfeita que ainda informam a abordagem ortodoxa de ajustamento e estabilização. O foco na inovação e progresso tecnológico como mecanismo central de crescimento levanta cinco questões fundamentais. Primeiro, a presença de rendimentos crescentes levanta o problema de economias de escala – as empresas têm incentivo a tornarem-se grandes porque os custos marginais e médios se reduzem com a escala de produção, gerando, assim, os mecanismos que criam mercados não competitivos.

³⁷ Por exemplo, de la Fuente 1995, Lucas 1994, 1990 e 1988, Romer 1986, Huang and Xu 1999.

³⁸ Veja, por exemplo, Boon 1982, Eaton and Kortum 1993, Giovannetti and Samiel 1996, Greenaway 1991, Grossman and Helpman 1995 and 1990a e b, Stewart 1991 e 1984, Thomas and Wilkins (eds.) 1997, and Wangwe 1994.

Além disso, a experimentação de novos processos e produtos requer recursos financeiros, infra-estruturas tecnológicas e mercados a uma escala que só grandes empresas, ou associações de empresas, podem assegurar. Segundo, a continuação do esforço de inovação requer que as empresas inovadoras apropriem rendas, pelo menos temporariamente – portanto, a manutenção de condições não competitivas, pelo menos temporárias, é necessário, se bem que não suficiente, para manter os processos dinâmicos de inovação e progresso tecnológico. Neste contexto, competição imperfeita pode acelerar o crescimento e transformação económica. Terceiro, dado que os activos produtivos são frequentemente específicos e os custos do investimento inicial substanciais, as empresas têm que fazer face a elevados *sunk-costs*³⁹ em caso de fracasso e bancarrota. Neste caso, políticas industriais activas, dinâmicas (exemplo, promoção de novas tecnologias) ou estáticas (exemplo, coordenação de investimento competitivo para evitar excessiva competição) serão necessárias para manter os níveis desejados de investimento. Quarto, processos contínuos de inovação geram diferenciação de produtos – portanto, mesmo que a escala física das empresa não seja muito larga, cada uma pode representar um pequeno monopólio controlando uma parte específica do mercado. Quinto, inovação contínua é incompatível com informação perfeita – nem competidores, nem consumidores têm tanta informação como o inovador, e mesmo este vai adquirindo a informação à medida em que desenvolve e implementa a inovação. Neste caso, o detentor da informação tem óbvias vantagens competitivas, mas a informação que o produtor detém também é incompleta e varia ao longo do tempo. Sexto, dada a dinâmica do processo de inovação e progresso tecnológico, os diferentes produtores operam com diferentes tecnologias e o que dominar as tecnologias mais eficientes e apropriar as respectivas rendas adquire vantagens competitivas. Sétimo, o progresso tecnológico pressupõe um processo de aprendizagem durante o qual os métodos de organização e gestão e o controle da tecnologia vão sendo aperfeiçoados. A aprendizagem requer qualificações específicas e contém um elemento tácito significativo (que só pode ser transmitido e adquirido através da experiência). Portanto, nem as empresas nascem eficientes, nem a aquisição de tecnologia é um processo simples e automático.

O conceito de “curva de aprendizagem”, resultante da ideia de que a construção de eficiência produtiva requer tempo – o tempo necessário para aprendizagem – leva ao conceito de “indústria nascente”, que ainda se encontra na fase de aprendizagem. Este é um dos argumentos

³⁹ *Sunk-costs* pode ser traduzido directamente para custos de afundamento, ou custos de fracasso. Este problema emerge quando os activos produtivos são específicos para a actividade para a qual foram criados, e portanto não podem ser facilmente transferidos de uma actividade para outra diferente. Se a actividade original fracassa, o investidor fica com activos produtivos que não têm utilidade. Daí o nome de custos de afundamento. Se a perspectiva de *sunk-costs* (derivados da especificidade dos activos) for associada a altos custos do investimento inicial (economias de escala), as empresas têm o incentivo para não investir por causa do risco e incerteza, a não ser que sejam criados mercados não competitivos em que possam apropriar rendas.

básicos a favor de políticas e estratégias industriais selectivas e activas que permitam a coordenação estática (por exemplo, de investimento complementar ou competitivo para garantir economias de escala, reduzir custos de ajustamento e *sunk costs*) e a promoção, dinâmica, do progresso tecnológico e das capacidades tecnológicas nacionais que transformem a base produtiva da economia.

Em resumo, os modelos endógenos de crescimento económico chamam a atenção para o facto de que a construção de uma economia mais competitiva requer um processo de ajustamento e transformação estrutural significativamente diferente do modelo oferecido pelo FMI. Em particular, a estratégia de ajustamento tem que estimular o carácter inovador do processo de acumulação de capital o que pressupõe a articulação e coordenação de processos complexos de financiamento, organização e desenvolvimento das capacidades tecnológicas e da aprendizagem, de modo a assegurar que a indústria nascente amadureça.

*Instituições e desenvolvimento económico*⁴⁰

A teoria neoclássica pura, que informa o modelo do FMI, não reconhece a existência e o papel das instituições no processo económico. Na sua versão mais relaxada, o modelo neoclássico reconhece que instituições são importantes para assegurar direitos de propriedade, a estabilidade da oferta monetária e o cumprimento dos direitos contractuais. Estas atribuições das instituições são respeitadas pelo modelo do FMI. Os programas de estabilização e ajustamento são, ainda, focados na remoção de impedimentos para o desenvolvimento do sector privado e da economia de mercado, geralmente criados pelo Estado. Um século de debate sobre instituições e desenvolvimento económico é simplesmente posto de lado pelo modelo do FMI, tal como se esse debate nunca tivesse existido.

Duas escolas de pensamento, “velhos” e “novos” institucionalistas, debatem esta questão. Ambas consideram que as instituições são centrais no processo de acumulação de capital, embora definam instituições de modo diferente. Enquanto os “novos” institucionalistas olham para as instituições como processos e meios organizativos para reduzir custos de transacção e de informação, os “velhos” institucionalistas definem instituições como processos e hábitos de pensamento comuns à generalidade da sociedade, que são historicamente desenvolvidos em contextos sociais concretos. Portanto, instituições nem são a-históricas nem criadas simplesmente

⁴⁰ Secção baseada em Hodgson 1998, Khan 1995, Nabli and Nugent 1989 e Stein 1994. Dada a variedade de instituições que formam parte deste debate, esta secção apenas discute algumas das muitas instituições debatidas nos estudos mencionados.

por decreto, em geral representam determinadas formas de relações de produção e de troca, e a sua transformação envolve mudanças mais complexas e variadas na dinâmica das relações económicas. Em qualquer dos casos, novas instituições não podem ser impostas, têm que ser aprendidas.

Ambas as escolas rejeitam o pressuposto de que os mercados podem operar eficientemente simplesmente pela eliminação de obstáculos à tomada de decisões racionais e maximalistas por indivíduos independentes. Por outras palavras, a simples retirada do Estado do processo de decisão sobre os resultados das trocas no mercado nem é suficiente nem condição necessária para que os mercados passem a funcionar bem ou simplesmente melhor. Ambas vêem os mercados como instituições desenvolvidas que apoiam as relações de troca entre agentes económicos. Mas os “novos” institucionalistas são mais entusiásticos do que os “velhos” acerca do potencial de desenvolvimento institucional criado por mudanças nos preços relativos. Os “velhos”, por exemplo, consideram que a formação dos preços resulta de um contexto institucional, em vez de criar o contexto institucional.

“Novos” e “velhos” institucionalistas não aceitam a noção, central à teoria neoclássica e ao modelo do FMI, de que as variáveis monetárias não afectam a economia real (a capacidade produtiva), de que os mercados financeiros operam como leilões, e que os bancos simplesmente alocam crédito a quem está disposto a pagar mais. Nenhuma das escolas aceita a superioridade inerente de formas de afectação de recursos financeiros através do mercado livre. Mas enquanto os “novos” focam a sua análise no papel do dinheiro na determinação das decisões de investimento e estrutura da produção, os “velhos” estão mais preocupados com os processos de como o é que o dinheiro é criado e entra na economia capitalista. Em qualquer dos casos, o comportamento do sistema financeiro não é inerente a uma forma ou outra de organização desse sistema, mas é socialmente aprendido (ou institucionalizado), e nenhuma das escolas aceita que exista uma relação directa e previsível entre a oferta de dinheiro e a inflação e instabilidade (ou estabilidade) macroeconómica.

Um aspecto interessante da crítica institucionalista ao modelo do FMI é analisado por FitzGerald (1993). Essencialmente, ele argumenta que o modelo do FMI reflecte uma simplificação extrema dos problemas e relações que pretende abordar⁴¹. Por exemplo, enquanto que o modelo considera o sector privado como motor da eficiência económica, ao mesmo tempo assenta a sua noção de sector privado em pressupostos acerca do comportamento racional dos agentes económicos e da eficiência dos mercados, sem necessariamente conhecer e compreender

⁴¹ Veja, também, Fine 1997 e Harris 1997 para um argumento dentro das mesmas linhas.

nem os agentes nem os mercados em discussão. A noção de sector privado implícita no modelo é uma de um conjunto homogéneo de indivíduos independentes que tomam decisões racionais que lhes permitem maximizar lucros ou utilidade. Portanto, o modelo é incapaz de entender a diferença entre um pequeno camponês sem acesso a crédito, uma empresa doméstica grande que financia o seu investimento a partir dos lucros, depreciação acelerada ou em associação com um banco, e uma empresa multinacional que persegue estratégias internacionais de investimento que não são, ou são pouco, influenciadas por políticas fiscais e monetárias de Países específicos. Do mesmo modo, o modelo não consegue incorporar a operação e o papel dos mercados informais financeiros, de trabalho e de bens e serviços, que são vitais em tantos LDCs.

CRÍTICA AO CONDICIONALISMO DA “AJUDA”

A secção anterior analisou criticamente o modelo do FMI a partir dos seus próprios pressupostos. A intenção foi a de demonstrar a fraqueza deste modelo como via para estabilização e ajustamento. Foi argumentado que o modelo incorrectamente foca a sua análise nos constrangimentos macroeconómicos; que esses “constrangimentos” não representam limitações de recursos reais, mas, ao invés, são problemas de gestão financeira; e que o foco dos processos de estabilização e ajustamento deve ser o desenvolvimento da capacidade produtiva competitiva e inovadora da economia. Portanto, por seu próprio “mérito”, o modelo do FMI é inadequado para abordar questões complexas de desenvolvimento. Esta conclusão é independente do facto de as políticas económicas serem elaboradas em Washington ou na capital de qualquer LDC; ou de serem elaboradas por quadros nacionais ou peritos do FMI. Esta conclusão resulta da crítica aos pressupostos e operação do modelo, independentemente de quem o formula ou como é que ele é formulado.

Esta secção discute o outro grande problema associado com a intervenção do FMI nos processos de estabilização e ajustamento económico nos LDCs: o uso de condicionalismos para garantir o alcance dos objectivos do programa. Esta discussão tem a intenção de avaliar a eficiência da modalidade de ajuda condicionada, independentemente do conteúdo e carácter dos programas aos quais a ajuda é condicionada. A secção começa por apresentar o contexto e conteúdo dos condicionalismos, para depois discutir os argumentos a favor e contra a ajuda condicionada e fazer algumas conclusões.

O Que é e Como Funciona a “Ajuda” Condicionada?

O ESAF pode ser considerada uma modalidade de “ajuda” ao desenvolvimento, porque permite ao País receptor o acesso a mais recursos do FMI do que os estritamente permitidos pelos seus direitos de saque regulamentares, e esses recursos também são fornecidos com taxas de juro mais baixas e períodos de graça e de maturação mais longos.

No entanto, estes recursos não são gratuitos, pois envolvem dois tipos distintos de custos. Primeiro, existem os custos financeiros directos, pois a dívida contraída com o FMI tem que ser paga. Segundo, há os custos associados com o facto de esses recursos só serem disponibilizados se o País implementar um programa económico definido ou aprovado pelo FMI. Este é o problema do condicionalismo (isto é, a “ajuda” é concedida na condição de o País seguir um pré-acordado programa económico).

Existem dois tipos de condicionalismos, um directo e outro indirecto. O condicionalismo directo é o imposto pelo FMI para a aprovação de um ESAF. Em geral, o FMI exige que as políticas económicas do País estejam em linha com o seu modelo. Neste contexto, alvos quantitativos são definidos para o crescimento da massa monetária, o défice fiscal antes de donativos como percentagem do PIB e o nível das reservas externas. Condicionalismos mais específicos podem ser definidos em função das condições de cada economia. Por exemplo, podem ser definidas metas para a redução da receita fiscal e da despesa pública (não só do défice fiscal) como percentagem do PIB, para a proporção de recursos do orçamento do Estado a afectar ao sectores sociais, para o nível das taxas de utilizador a pagar pelos serviços sociais. Podem ser definidos condicionalismos de carácter mais institucional, como por exemplo a reforma do sistema fiscal, do sistema financeiro, do regime cambial e da gestão alfandegária. No acordo do ESAF, normalmente formalizado através do PFP, a execução de cada tarefa e o cumprimento de cada meta estão associados com a libertação de uma certa percentagem dos fundos fornecidos pelo FMI. Se a tarefa ou meta não forem cumpridas, o País não receberá essa proporção dos fundos (tranche). Se houver incumprimento sistemático, o FMI poderá terminar o acordo e retirar-se ou negociar um novo ESAF, processo este que pode demorar entre um a dois anos.

Dado o grau de dependência externa, bem como as limitadas capacidades institucionais da maioria dos LDCs e a complexidade e quantidade de alvos definidos no PFP, os governos de Países com um ESAF pouco mais fazem, em termos de gestão económica, do que tentar implementar os acordos com o FMI.

O condicionalismo indirecto está associado com o facto de que o estabelecimento de um acordo com o FMI é, geralmente, uma condição para o País receptor poder contrair empréstimos (multilaterais e bilaterais) junto de outros credores. O acordo com o FMI funciona como um mecanismo de segurança para os credores. Isto deve-se a três factores fundamentais. Primeiro, o acordo com o FMI garante que se o País receptor entrar em crise e tiver que interromper o pagamento do serviço da dívida, o FMI garantirá a dívida e apoiará o País pelo menos até este poder pagar as suas dívidas aos principais credores. Segundo, a existência do acordo é indicativo de que o País está a adoptar medidas económicas correctivas de estabilização e ajustamento. Terceiro, os principais credores são a força dominante dentro do FMI, e utilizam o FMI como mecanismo de coordenação de políticas económicas internacionais, incluindo as políticas a seguir em relação aos LDCs.

Nestas circunstâncias, se o acordo com o FMI for interrompido, o País receptor fica, na prática, impossibilitado de negociar novos empréstimos com os outros credores. Por isso, embora os fundos disponibilizados pelo FMI sejam uma proporção relativamente pequena dos fluxos externos para a economia, o condicionalismo do FMI é particularmente importante e dominante.

Argumentos a Favor da “Ajuda” Condicionada

Existem três argumentos fundamentais a favor da ajuda condicionada. Primeiro, doadores e credores argumentam que se eles são a fonte dos recursos financeiros, então é apenas lógico que controlem a afectação dos recursos financeiros disponibilizados. Alguns argumentam, por exemplo, que os seus Parlamentos e cidadãos exigem informação sobre a aplicação e eficiência dos recursos usados para ajuda internacional, pelo que a continuidade da ajuda requer que eles possam garantir a eficiente afectação dos recursos. É claro e válido que em regimes democráticos as instituições democráticas e os cidadãos têm o direito, e até o dever, de controlar a actuação do executivo e o uso feito do erário público.

No entanto, dois reparos devem ser feitos a este argumento. Por um lado, a imposição de condições pelos credores afecta o conjunto das políticas económicas e sociais dos LDCs, o que é um exercício profundamente anti-democrático na medida em que o controle da actuação do executivo e do erário público nos LDCs sai das instituições democráticas internas e passa para os executivos dos Países credores. Pode ser argumentado que muitos LDCs não têm instituições e práticas democráticas, mas este argumento não é suficiente para fazer crer que o controle exercido por executivos estrangeiros possa ser visto como uma alternativa mais democrática ao controle exercido pelo executivo nacional. Na essência, este argumento estabelece

implicitamente que o direito e acesso ao poder democrático é uma função do rendimento e do poder económico. Por outro lado, as estratégias e políticas normalmente impostas através da ajuda reflectem os interesses de apenas uma parte dominante das sociedades dos Países credores e dos LDCs: os grupos capitalistas específicos que beneficiam da ajuda. Nos dois lados desta relação, são elites específicas que beneficiam do mecanismo da ajuda condicionada⁴².

Segundo, é também argumentado que a ajuda condicionada impõe disciplina aos receptores, que de outro modo poderiam desperdiçar ou apropriar para benefício individual os recursos disponibilizados. Sendo condicionada a certos padrões de performance ou implementação de certas políticas, a ajuda funciona como estímulo à eficiência. Independentemente dos “méritos” deste argumento, três reparos críticos podem ser feitos. Por um lado, a eficiência deste mecanismo depende da adequação das políticas económicas adoptadas aos problemas de desenvolvimento dos LDCs (que os credores ainda não provaram ser capazes de atingir), e da capacidade de controlar a sua implementação integral, o que levanta problemas de assimetria de informação e da relação principal-agente⁴³. Por outro lado, este argumento contém um pressuposto, pelo menos implícito, de que os credores, melhor do que os receptores da ajuda, sabem o que é adequado e inadequado fazer. Para além de que os credores ainda não provaram possuir esta “superioridade”, este pressuposto implica que os credores assumem que os receptores da ajuda têm preferência para o desperdício e apropriação indevida de recursos. Este pressuposto aplica-se a casos como Mobutu no Zaire, Marcos nas Filipinas, Somoza na Nicarágua, Duvalier no Haiti, Suharto na Indonésia, mas não pode ser generalizado a todos os LDCs. Além disso, não são poucos os casos de corrupção entre os Países credores, envolvendo governantes e funcionários públicos e o mundo do grande negócio, como o provam crises políticas recentes na Itália, França, Japão, Grã Bretanha e na Comissão Europeia, bem como as acções dos grandes grupos de interesse que operam junto ao Congresso e Senado dos EUA. Finalmente, a obsessão com os condicionalismos impostos pelos credores impede ambos, credores e receptores da ajuda, de explorar diferentes alternativas, quiçá mais simples de gerir e mais eficientes.

Terceiro, o FMI argumenta que economias em crise requerem não só novos fluxos de recursos externos, mas também políticas económicas adequadas para a estabilização a ajustamento estrutural a curto e longo prazos. Neste caso, as condições impostas pelo FMI, discutida em secções anteriores, constituem essa políticas adequadas. O modelo do FMI já foi criticado em secções anteriores. Como este artigo não considera que tal modelo seja uma

⁴² Veja, por exemplo, Mkandawire 1992, Wade 1998 e Wade and Veneroso 1998.

⁴³ Veja, por exemplo, Sappington 1991 e Mosley 1988.

alternativa adequada, então este argumento do FMI para justificar o condicionalismo também não é aceitável.

Argumentos Contra a “Ajuda” Condicionada

Existem quatro conjuntos de argumentos contra a adoção de condicionalismos para a concessão de ajuda, nomeadamente: o argumento sobre a ineficiência dos condicionalismos, o argumento moral, o argumento assente na economia política da ajuda e o argumento económico.

O *argumento sobre a ineficiência* estabelece que a adoção de condicionalismos é uma maneira ineficiente e cara para impor políticas económicas, adequadas ou não, aos receptores da ajuda. Isto resulta dos seguintes factos:

- (i) Receptores da ajuda têm mais informação que os credores sobre a utilização efectiva dos recursos, e aprendem rapidamente a lidar com os credores, o que gera dificuldades adicionais de controle;
- (ii) Países que adoptem as políticas impostas apenas porque esse é o preço que têm que pagar para receberem a ajuda provavelmente não se empenharão na implementação eficiente dessas políticas;
- (iii) Credores que se tenham empenhado em apoiar Países específicos provavelmente não retirarão o seu apoio se o País não cumprir todos os compromissos.

Portanto, em vez de obrigar Países a adoptarem e implementarem políticas para terem acesso a novos fluxos de recursos externos, este argumento sugere que os credores devem apenas conceder ajuda aqueles Países que por si próprios escolheram política económicas que têm mais probabilidade de sucesso. Na essência, este argumento impõe o mesmo tipo de condicionalismo dos actuais programas de estabilização (adoção de políticas económicas monetaristas), embora com duas diferenças. Primeira, reduz os custos que os credores enfrentam no controle e verificação. Segundo, aparentemente aumenta o controle e a responsabilidade dos governos receptores sobre os programas económicos. Na prática, os governos aprendem quais são as políticas e modelos mais próximos dos gostos dos doadores/credores e podem fazer uso desse conhecimento para atingir as suas próprias agendas.

O *argumento moral* estabelece que é imoral impor condicionalismos de qualquer espécie à realização dos direitos humanos básicos, dado que nenhum ser humano deve ser escravizado pela dívida externa, pobreza, ignorância e doença, sejam quais forem os argumentos, económicos ou

políticos, para impor condicionalismos. Este argumento, normalmente desenvolvido por organizações não-governamentais de cariz populista, favorece a solidariedade e cooperação ao nível de comunidades sem condicionalismos específicos. A questão que se coloca é se esta visão tem alguma chance de influenciar ou de ser adoptada como parte do *mainstream* na análise da problemática da ajuda. Além disso, a partir do momento em que haja desigualdade na relação entre as partes (organizações que doam e comunidades que recebem) e escassez de recursos (o que implica selecção e exclusão), algumas formas de condicionalismo e imposição naturalmente irão surgir.

Uma visão alternativa, assente na *economia política da ajuda*, relaciona os condicionalismos com os grupos de interesse que operam através dos governos credores e agências financeiras internacionais. Portanto, os condicionalismos impostos reflectem relações de poder na economia Mundial bem como a imposição de medidas que permitam aos LDCs ajustarem-se aos interesses e estratégias das economias desenvolvidas⁴⁴. Este argumento vai mais longe e estabelece que a ajuda é, frequentemente, um instrumento para alcançar outros objectivos que não os de ajudar os LDCs: permite criar vantagens comerciais para empresas dos Países credores, recicla excedentes que de outro modo criariam uma crise em mercados internacionais, transfere subsídios indirectos para empresas fornecedoras dos serviços adquiridos com recursos da ajuda, etc. O problema central com este argumento é como utilizá-lo para repensar a ajuda num Mundo em que os recursos de assistência internacional mais provavelmente terão que continuar a provir de potências capitalistas e a reflectir as relações de poder e interesses específicos. A saída talvez resida na discussão de estratégias alternativas de desenvolvimento que sejam menos dependentes da assistência internacional do que os modelos discutido até ao momento.

O *argumento económico* contra o condicionalismo da ajuda provém de diferentes quadrantes. Da direita, vem a crítica específica aos condicionalismos impostos pelos modelos de estabilização e ajustamento adoptados no quadro geral do ESAF. Portanto, esta crítica não se aplica a todas as formas de condicionalismo, mas é especificamente desenvolvida contra o ESAF e seus componentes. O argumento é o seguinte: as medidas de estabilização e ajustamento são demasiado complicadas para gerir e implementar e os LDCs não têm as capacidades humanas e institucionais para as implementarem com rigor e eficiência. No fim, a aplicação destes programas permite ao Estado e às elites governantes e economicamente influentes ajustarem-se para defenderem as suas rendas. Portanto, o argumento continua, é melhor simplesmente insistir na construção de um Estado minimalista que garanta ordem, direitos de propriedade, impostos

⁴⁴ Veja, por exemplo, Wade 1998 e Wade and Veneroso 1998.

baixos, justiça, contractos, controle da oferta monetária e investimento em capital humano e capital social, e que não tenha qualquer intervenção no comércio, mercados e decisões de negócio do sector privado. O problema deste argumento é que não explica de onde é que esse Estado há-de vir, e como é que, e por quem é que as diferentes instituições (mercados, sistema financeiro, contractos, direitos de propriedade, etc.) serão criadas. Além disso, o argumento não explica o processo prático através do qual mercados distorcidos pelo Estado e um sector privado cliente do Estado se tornarão competitivos pela simples retirada do Estado do mundo de negócios.

A esquerda também apresenta um conjunto de argumentos económicos contra o uso de condicionalismos na ajuda, nomeadamente os seguintes. Primeiro, se políticas económicas reflectem relações de poder e interesses políticos e económicos concretos, então a questão de fundo não é se as políticas económicas são elaboradas dentro ou fora do País, por cidadãos nacionais ou estrangeiros, pelo governo nacional ou por uma agência multilateral, baseadas dentro do País ou impostas de fora. Estas questões são importantes, mas mais importante é a identificação dos interesses e forças que, dentro e fora das fronteiras nacionais, determinam as políticas que são adoptadas e implementadas ou não. O ponto é que é pouco provável que seja possível identificar políticas económicas que não reflectam interesses de alguém. Portanto, a questão de fundo é identificar esses interesses e as políticas que têm uma chance de ser adoptadas e implementadas com sucesso, dados os agentes e ligações que operam e ocorrem na economia, e a natureza da relação entre eles⁴⁵.

Além deste argumento de fundo, a esquerda também critica o mecanismo do condicionalismo com respeito a outros aspectos, nomeadamente as dificuldades de criação das instituições para economias de mercado, a propensão de agências internacionais cometerem erros graves de julgamento mas não prestarem contas a ninguém, e a inconsistência interna dos programas de estabilização e ajustamento que resultam de tentativas de combinar diferentes interesses sem uma visão estratégica de transformação.

Embora este debate sobre a ajuda condicionada não esteja, de modo nenhum, terminado⁴⁶, pelo menos identifica o conjunto de problemas e custos associados com o condicionalismo, e aponta para os factores que influenciam o desenho das políticas e condições que são impostas com a ajuda. Além disso, a discussão também aponta para o facto de que o conceito de “eficiência” da ajuda não é neutro relativamente aos interesses sociais e económicos dos credores

⁴⁵ Veja, por exemplo, Fine 1998, Fine and Rustomjee 1996, Sender and Smith 1986a e b.

⁴⁶ Periodicamente novos modelos de canalização da ajuda são desenvolvidos, na maior parte apenas envolvendo alterações cosméticas.

e doadores e dos grupos de interesse que directa ou indirectamente actuam através deles e/ou beneficiam com a ajuda na sua forma condicionada. Portanto, a questão não é tanto se a ajuda condicionada é boa ou má, mas se existe alguma hipótese de organizar a ajuda na escala actual sem que fortes condicionalismos políticos e económicos sejam usados. É tão importante dismistificar os motivos pelos quais a ajuda é fortemente condicionada como o é dismistificar a utopia de que por acção de uma mão invisível qualquer os credores e doadores abandonarão, por si próprios, o poder que a ajuda lhes dá.

CONCLUSÕES

Este artigo analisou criticamente o modelo do FMI que informa os compromissos estabelecidos no contexto do ESAF, e discutiu a validade de impor condicionalismos como meio de elevar a eficiência da ajuda.

A análise crítica do modelo do FMI mostrou que este é incapaz de articular o curto e longo prazos, assume incorrectamente que equilíbrio a longo prazo pressupõe equilíbrio em todos os períodos, separa as variáveis monetárias da capacidade produtiva real da economia, e considera, incorrectamente, as identidades das contas nacionais como os constrangimentos macroeconómicos fundamentais a enfrentar. Por isto, o modelo é focado no ajustamento de curto prazo das variáveis monetárias (sem considerar a sua relação com a capacidade produtiva da economia), e pouca atenção presta às condições da oferta. O FMI é igualmente criticado pela sua incapacidade de usar desenvolvimentos na teoria económica para transformar a sua abordagem às problemáticas do desenvolvimento económico.

A análise do problema associado com o carácter condicionado da ajuda mostrou que os argumentos a favor dos condicionalismos não são sustentáveis, e serviu para identificar os vários problemas económicos e políticos que justificam a reflexão sobre se a ajuda multilateral deve ou continuar a impor modelos económicos, em especial quando os modelos impostos não são adequados para enfrentar as questões de desenvolvimento.

Este artigo, pelo contexto específico que lhe deu origem, não visava a produção de alternativas aos modelos e práticas do FMI. Mas a expectativa é que o debate crítico realizado tenha contribuído para identificar pistas importantes que possam eventualmente conduzir à produção de alternativas em diferentes condições económicas e políticas.

REFERÊNCIAS

- Agenor, P-R and P.J. Montiel. 1996. *Development Macroeconomics*. Princeton University Press: Princeton, New Jersey.
- Akyuz, Y. and C. Gore. 1996. *The Investment-Profit Nexus in East-Asian Industrialisation*. *World Development* 24(3), pp. 461-70.
- Akyuz, U. and D. Kotte. 1991. *Financial Policies in Developing Countries: Issues and Experience*. UNCTAD/OSG/DP/40. Geneva.
- Amsden, A. 1994. *Why Isn't the World Experimenting with The East Asian Model to Develop? Review of the East Asian Miracle*. *World Development* 22(4), pp. 627-33.
- Barro, R.J. and X. Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. McGraw Hill: New York.
- Bayoumi, T., D.T.Coe and E.Helpman. 1996. *R&D Spillovers and Global Growth*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1467).
- Ben-David, D. and M.B.Loewy. 1996. *Knowledge Dissemination, Capital Accumulation, Trade and Endogenous Growth*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1335).
- Bird, G. 1996. *Borrowing from the IMF: The Policy Implications of Recent Empirical Research*. *World Development* 24(11), pp. 1753-60.
- Bird, G. 1995. *The IMF and Developing Countries: Issues and Evidence*, London: Routledge.
- Boon, G.K. 1982. *Some Thoughts on Changing Comparative Advantages*. *IDS Bulletin* 13(2), pp. 14-8 (Sussex).
- Chang, H.-J., H.-J. Park, and C.-G. Yoo.1998. *Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy, and corporate governance*, forthcoming in *Cambridge Journal of Economics*, 22 (6).
- Chossudovsky, M. 1997. *The Globalisation of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*. Zed Books: London.
- Cobb, C. and P Douglas. 1928. *A theory of production*. *American Economic Review*, Supplement, March (1928).
- Coe, D.T. and E.Helpman. 1993. *International R&D Spillovers*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 840).
- de la Fuente, A.. 1995. *The Empirics of Growth and Convergence: a Selective Review*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1275).
- Corbo, V. And J. de Melo. 1987. *Lessons from the Southern Cone Policy Reforms*. *The World Bank Research Observer* 2(2) July 1987, pp. 111-42.
- Corden, W.M. 1989. *Macroeconomic Adjustment in Developing Countries*. *The World Bank Research Observer* 4(1) January 1989, pp. 51-64.
- Corden, W.M. 1987. *The Relevance for Developing Countries of Recent Development in Macroeconomic Theory*. *The World Bank Research Observer* 2(2) July 1987, pp. 171-88.
- Corden, W.M. 1980. *Relationship Between Macro-economic and Industrial Policies*. *World Economy* 3(2), pp. 167-84.
- Cornia, G. and G. Helleiner (eds). 1994. *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?.* MacMillan: London.
- Cornia, G. et al (eds). 1993. *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*. St.Martin's Press: London.
- Diaz-Bonilla, E. 1990. *Structural Adjustment Programmes and Economic Stabilisation in Central America*. Economic Development Institute (EDI). World Bank Working Paper 23. Washington, DC.
- Doriye, J. and M.E.Wuyts. 1993. *Foreign Aid, Import Constraints and Capacity Utilisation: the Case of Tanzania*. Discussion Paper (Institute of Social Studies): The Hague.
- Eaton, J. and S.Kortum. 1995. *Engines of Growth: Domestic and Foreign Sources of Innovation*. IED Discussion Paper Series no. 63 (Boston University).

- Edstrom, J. and H.W.Singer. 1992. *The Influence of Trends in Barter Terms of Trade and of Their Volatility on GNP Growth*. Institute of Development Studies Discussion Paper 312 (IDS, Sussex).
- Edwards, S. 1989. *Exchange Rate Misalignment in Developing Countries*. The World Bank Research Observer 4(1) January 1989, pp. 3-20.
- Engberg-Pedersen, P., P.Gibbon, P.Raikes and L.Udsholt (eds.) 1996. *Limits of Adjustment in Africa*. James Currey and Heinemann: Oxford and Portsmouth (N.H.).
- Fine, B. 1998. *Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus: an Introduction*. School of Oriental and African Studies (Univ. of London). Mimeo.
- Fine, B. 1997. *Interrogating the Long-Run: or to what is the IMF/World Bank Adjusting*. School of Oriental and African Studies (Univ. of London). Mimeo.
- Fine and Rustomjee. 1996. *The Political Economy of South Africa: from Minerals'Energy Complex to Industrializaion*. Westview Press: London.
- Fischer, S. 1986. *Issues in Medium-Term Macroeconomic Adjustment*. The World Bank Research Observer 1(2) July 1986, pp-163-82.
- FitzGerald, E.V.K. 1993. *The Macroeconomics of Development Finance: a Kaleckian Analysis of the Semi-Industrial Economy*. St. Martin's Press & ISS: New York and the Hague.
- Giovannetti, G. and H.Samiel. 1996. *Hysteresis in Exports*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1352).
- Greenaway, D. 1991. *New Trade Theories and Developing Countries*. In Balasubramanyam, V.N. and S. Lall. *Current Issues in Development Economics*. Macmillan: London.
- Grossman, G.M. and E. Helpman. 1995. *Innovation and Growth in the Global Economy*. The MIT Press: Cambridge (Mass.) and London.
- Grossman, G.M. and E. Helpman. 1990a. *Comparative Advantages and Long-Run Growth*. The American Economic Review 80(4), pp. 796-815.
- Grossman, G.M. and E.Helpman. 1990b. *Trade, Innovation and Growth*. The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings) 80(2), pp. 86-91.
- Harris, L. 1997. *Economic Objectives and Macroeconomic Constraints*. In Michie, J. and V. Padayachee (eds.). 1997. *The Political Economy of South Africa's Transition: Policy Perspectives in the Late 1990s*. Harcourt Brace & Co: London.
- Harris, L. 1988. *Financial Reform and Economic Growth: a New Interpretation of the South Korea's Experience*. In L. Harris et al. eds. 1988. *New Perspectives on the Financial System*. Croom Helm: London.
- Hodgson, G.M.1998. *The Approach of Institutional Economics*. Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI (March 1998), pp. 166-92.
- Huang, H. and C. Xu. 1999. *Institutions, Innovation and Growth*. IMF Working Papers 99/34.
- Kapur, D. et al .1997a. *The World Bank: Its First Half Century, Volume I: History*. The Brookings Institution: Washington.
- Kapur, D. et al .1997b. *The World Bank as a Development-Promoting Institution*, in Kapur et al (eds) 1997.
- Kapur, D. et al (eds). 1997. *The World Bank: Its First Half Century, Volume II: Perspectives*., The Brookings Institution: Washington.
- Khan, M. 1995. *State Failure and Weak States: a Critique of New Institutional Explanations*. In Harriss, J., J. Hunter and C.M. Lewis (eds.). 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge: London and New York.
- Khan, M.S. 1987. *Macroeconomic Adjustment in Developing Countries: A Policy Perspective*. The World Bank Research Observer 2(1) January 1987, pp 23-42.
- Khan, M.S. and P. Montiel. 1990. *A Marriage Between Fund and Bank Models? Reply to Polack*. IMF Staff Papers 37(1), March. pp. 187-91.
- Khan, M.S. and P. Motiel. 1989. *Growth-Oriented Adjustment Programs: a Conceptual Approach*. IMF Staff Papers 36(2), June, pp. 279-306
- Khan, M.S., P. Montiel and N.U. Haque. 1990. *Adjustment With Growth: Relating the Analytical Approaches of the IMF and the World Bank*. Journal of Development Economics 32 (1990) pp. 155-79.

- Killick, T. 1995. *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*. Routledge: London.
- Lewis, A. 1958. *Unlimited Supplies of Labour: further notes*. Manchester School, January (1958).
- Lewis, A. 1954. *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. Manchester School, May (1954).
- Lucas, R.E.B. 1994. *The Impact of Structural Adjustment on Training Needs*. IED Discussion Paper Series 41 (Boston University).
- Lucas, R.E.B. 1990. *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?* The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings) 80(2), pp. 93-7.
- Lucas, R.E.B. 1988. *On the Mechanics of Economic Development*. Journal of Monetary Economics 22, pp. 3-42.
- Lutz, S. 1996. *Trade Effects of Minimum Quality Standards With and Without Deterred Entry*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1384).
- Martin, P. and C.A.Rogers. 1995a. *Long-Term Growth and Short-Term Economic Instability*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1281).
- Martin, P. and C.A.Rogers. 1995b. *Stabilisation Policy, Learning By Doing, and Economic Growth*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1130).
- Martin, P. and C.A.Rogers. 1995c. *Optimal Stabilisation Policy in the Presence of Learning By Doing*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1129).
- Mkandawire, T. 1992. *The Political Economy of Development with a Democratic Face*. in Cornia, G.A., R. van der Hoeven and T. Mkandawire. eds. 1992. *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*. St. Martin's Press. London.
- Mosley, P. 1994. *Decomposing the Effects of Structural Adjustment: The Case of Sub-Saharan Africa*, in van der Hoeven van der Kraaij (eds) 1994.
- Mosley, P. 1988. *On persuading a leopard to change its spots: optimal strategies for donors and recipients of conditional development aid*. In R. Bates (ed.). 1988. *Towards a Political Economy of Development: a Rational Choice Perspective*. University of California Press Berkeley.
- Mosley, P. J. Harrigan and J. Toye. 1995. *Aid and Power; The World Bank and Policy-based Lending*. Vol. 1 (2nd Edition). Routledge: London & New York.
- Mosley, P. et al. 1995. *Assessing 'Adjustment in Africa'*, World Development, vol 23, no 10, pp. 1583-1606.
- Nabli, M. and J.B.Nugent. 1989 *The New Institutional Economics and its Applicability to Development*. World Development 17(9), pp. 1333-47.
- Oxfam. 1995. *A Case for Reform: Fifty Years of the IMF and World Bank*. Oxfam Publications: Oxford.
- Polak, J. 1994. *The World Bank and the International Monetary Fund: A Changing Relationship*, reproduced in Kapur et al (eds). 1997.
- Polak, J. 1991. *The Changing Nature of IMF Conditionality*, Essays in International Finance, no 184, Princeton University.
- Rodrick, D. 1995. *Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia*. Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper no. 1305).
- Rodrick, D. 1986. *'Disequilibrium' Exchange Rates as Industrialization Policy*. Journal of Development Economics 23 (1986), pp. 89-106.
- Romer, P.M. 1990. *Are Non-Convexities Important for Understanding Growth?* The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings) 80(2), pp. 97-103.
- Romer, P.M. 1987. *Growth Based on Increasing Returns Due to Specialisation*. The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings) 77(2), pp. 56-62.
- Romer, P.M. 1986. *Increasing Returns and Long-Run Growth*. Journal of Political Economy 94(51), pp. 1002-37.
- Sappingto, D.E.M. 1991. *Incentives in Principal-Agent Relationships*. Journal of Economic Perspectives, 5(2), Spring 1991, pp. 45-66.

- Sarkar, P. and H.W.Singer. 1991. *Manufactured Exports of Developing Countries and Their Terms of Trade Since 1965*. World Development 19(4), pp. 333-40.
- Sender, J. e S. Smith. 1986a. *What's Right with the Berg Report and What's Left of its Criticisms*. in P.Lawrence (ed.) 1986. World Recession and the Food Crisis in Africa. James Currey. London.
- Sender and Smith. 1986b. *The Development of Capitalism in Africa*. Methuen: London and New York.
- Solimano, A. 1990. *Inflation and the Cost of Stabilisation: Historical and Recent Experiences and Policy Lessons*. The World Bank Research Observer 5(2) July 1990, pp. 167-85.
- Solow, R. 1962. *Technical Progress, Capital Formation and Economic Growth*. American Economic Review, Papers and Proceedings, May (1962).
- Solow, R. 1957. *Technical Change and the Aggregate Production Function*. Review of Economics and Statistics, August (1957).
- Stein, H. 1994. *Theories of Institutions and Economic Reform in Africa*. World Development 22(12), pp. 1833-49.
- Stewart, F. 1991. *A Note on 'Strategic' Trade Theory and the South*. Journal of International Development 3(5), pp. 467-84.
- Stewart, F. 1984. *Recent Theories of International Trade: Some Implications for the South*. In H.Kierskowski (ed.) Monopolistic Competition and International Trade. Oxford University Press: Oxford.
- Stewart, F. 1976a. *Capital Goods in Developing Countries*. In I. Livingstone (ed.) 1981. Development Economics and Policy: Readings. George Allen & Unwin: London.
- Stewart, F. 1976b. *The Direction of International Trade: Gains and Losses for the Third World*. In G.K.Helleiner (ed.) A World Divided. Cambridge University Press: Cambridge.
- Stewart, F., S.Lall and S.Wangwe (eds.) 1992. *Alternative Development Strategies in Sub-Saharan Africa*. Macmillan: London.
- Tarp, F. 1993. *Stabilisation and Structural Adjustment: Macroeconomic Framework for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*. Routledge: London.
- Thomas, C. and P. Wilkins (eds). 1997. *Globalisation and the South*. MacMillan: London.
- van der Hoeven, R. and F. van der Kraaij (eds) (1994) *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*. James Currey: London.
- Wade, R. 1998. *The Asian debt-and-development crisis of 1997-?: causes and consequences*, World Development, 26 (8), pp.1535-1553.
- Wade, R. and F. Veneroso. 1998. *The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex*, New Left Review, 228, pp.3-23.
- Wangwe, S.M. 1994. *New Trade Issues: Traditional versus Non-Traditional Exports*. in G.A.Cornia and G.K.Helleiner (eds.) From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus? Macmillan: London.
- White, H. 1996. *Adjustment in Africa: a Review Article*. Development and Change 27(4), pp. 785-816.
- Wolf, M. 1985. *Two faces of a Coin: International Trade and Debt*. IDS Bulletin 16(1), pp. 9-14.
- World Bank. 1994. *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Oxford University Press: Washington DC.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press: Washington DC.
- World Bank. 1981. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. An Agenda for Action*. World Bank: Washington DC.
- World Development. Special Edition. 1998 26(8).
- Yellen, J. 1998. *Lessons from the Asian crisis*. Council on Foreign Relations: New York (manuscript).
- Zebregs, H. 1998. *Can the neo-classical model explain the distribution of foreign direct investment across developing countries?* IMF Working Papers 98/139.