

# **A Nova Ortodoxia e as Falhas de Mercado**

## **um olhar sobre os Relatórios de Desenvolvimento Mundial e a infra-estrutura**

Ian R. Guerriero<sup>1</sup>

Rio de Janeiro, Março/2007.

### **1. Introdução**

O pensamento científico é um processo de solução de problemas por meio de uma dinâmica externalista, ou seja, através da seleção de problemas definidos externamente como relevantes. Neste artigo, pretende-se caracterizar um paradigma científico na Economia – a Nova Ortodoxia – marcado pela união de diversos grupos de pensamento que, a partir de problemas selecionados e métodos distintos, convergem na prescrição de medidas como: defesa do Estado mínimo, liberalização e políticas não-discrecionárias. É notável que esses grupos – cita-se a Nova Economia Institucional, *Law and Economics*, Novos Clássicos, Crescimento Endógeno e *Public Choice* – compartilhem os mesmos axiomas de individualismo metodológico e maximização de interesses, bem como convirjam em termos de resultados quanto à sugestão de políticas públicas e econômicas. Em outras palavras, sob um prisma de análise epistemológico, há um sentido de união entre diferentes escolas de pensamento econômico que redundam na formação de um grande bloco paradigmático, sob o nome de Nova Ortodoxia.

No que se propõe o artigo, torna-se evidente a necessidade de analisar o discurso deste grupo, sobretudo no que tange às prescrições de política para solucionar problemas típicos de falha de mercado (*market failure*), notadamente aqueles relacionados ao gerenciamento de infra-estrutura e pelo agenciamento e provisão de serviços básicos, tão caros aos países em desenvolvimento. Neste caso, e entre as diversas fontes disponíveis para se construir este quadro analítico, optou-se pela utilização dos Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial (*World Development Report*), publicados anualmente pelo Banco Mundial. Fica evidente a força e consistência do paradigma mesmo ao reconhecer a importância e insubstituíbilidade da intervenção do Estado em serviços básicos como saúde e educação.

Para tanto, este artigo está dividido em quatro seções, incluindo essa introdução e uma seção de comentários finais. A próxima seção apresenta brevemente as correntes de pensamento

---

<sup>1</sup> Aluno do Mestrado IE/UFRJ. O autor agradece os valiosos comentários dos Professores Fábio Erber e Maria Malta, e também a Gabriel Dib Tebechrani. Os erros e omissões permanecem de total responsabilidade do autor.

econômico que compõem a Nova Ortodoxia e sua solidez como paradigma hegemônico da ciência econômica. A terceira seção busca traçar um quadro geral das prescrições da Nova Ortodoxia aos países em desenvolvimento para implantação e ampliação de infra-estrutura a partir de uma análise dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

## 2. A Nova Ortodoxia

A Nova Ortodoxia pode ser descrita como um conjunto de escolas de pensamento. Não obstante, é interessante notar que, embora muitas vezes tenham o foco em agentes ou relações econômicas distintas, todos seus integrantes comungam axiomas, quais sejam: o individualismo como pressuposto metodológico e a busca da maximização de interesses, além de convergirem em seus resultados e implicações teóricas no campo da política econômica: Estado mínimo, liberalização e indiscricionaridade.

Historicamente, a Nova Ortodoxia surge da crítica às políticas econômicas que eram amplamente aplicadas nos Estados Unidos e Europa, bem como em alguns casos de países em desenvolvimento, principalmente no que se refere ao *welfare state* e gestão keynesiana da demanda agregada com forte intervenção estatal, incluindo aí a produção estatal de bens. Esse ‘velho’ paradigma é marcado pelo destaque à insuficiência dos mecanismos tradicionais de mercado para fomentar o desenvolvimento e pela premissa de que os governos e aparatos burocráticos buscam o bem coletivo através de intervenção, coordenação e participação direta nas atividades econômicas.

Nos anos 1970 esse modelo dito keynesiano (nos países industrializados) e desenvolvimentista (naqueles em desenvolvimento) mostrou suas limitações com crise marcada pelos choques do petróleo, fim dos padrões de Bretton Woods, estagnação, inflação e crise das dívidas dos países em desenvolvimento. Decorreu daí uma série de críticas de viés conservador que marcaram o tom político do final dos anos 1970 e início dos 1980, com as administrações Thatcher no Reino Unido e Regan nos EUA. Os Novos Ortodoxos passam a representar, então, o paradigma que sustentaria este movimento, sobretudo em seu cerne teórico.

Nos países em desenvolvimento a onda pró-mercado em oposição ao padrão desenvolvimentista de industrialização liderado pelo Estado só teria lugar em meados dos anos 1980<sup>2</sup>, estimulada pela crise das dívidas, resultantes da restrição de capital nos mercados financeiros internacionais.

O principal ponto criticado pela Nova Ortodoxia é que não só a intervenção do Estado era prejudicial, como mais perniciosa que as próprias falhas de mercado que a justificavam. Segundo o discurso padrão: quanto menos intervenção existir, mais crescimento econômico e melhor alocação dos recursos haverá. Portanto, o aumento da importância da Nova Ortodoxia no meio acadêmico e

---

<sup>2</sup> Com exceção da experiência Chilena cujas reformas já haviam iniciado antes sob Pinochet.

principalmente no político e nas instituições oficiais representou uma inflexão do pensamento então hegemônico na ciência econômica. Enquanto os teóricos do *welfare state* e do desenvolvimentismo pregavam uma concepção de Estado dotado de benevolência e capacidade, os Novos Ortodoxos buscaram descrever diversas maneiras pelas quais o Estado se apresenta como um agente nocivo ao bem-estar, capaz de se sujeitar aos desejos de grupos de interesse, além de incapacitado para interferir nas economias, haja vista a intrínseca dificuldade de informação, falta e falha de instrumentos e imprevisibilidade de todos os efeitos colaterais de suas ações.

A não-benevolência e a não-capacidade são parte do que se tornou conveniente chamar ‘falha de governo’, efeito com o qual todas as correntes que constituem a Nova Ortodoxia em algum grau compartilham. Outros problemas criticados do *welfare state* incluíam: a falta de estímulo ao trabalho por meio dos mecanismos de proteção social, e interferência estatal sobre a esfera das trocas voluntárias, onde os agentes privados seriam capazes de prover eficientemente. O Estado, segundo os novos ortodoxos, só deveria participar naquilo em que comprovadamente seus efeitos benéficos em corrigir falhas de mercado sejam superiores aos problemas criados por suas ações. É importante ainda ressaltar que os problemas criados sejam conhecidos e controlados, a fim de evitar possivelmente desastrosos efeitos colaterais imprevistos.

Mais que isso, a Nova Ortodoxia emplacou uma “agenda positiva” voltada às reformas institucionais. Se no desenvolvimentismo as reformas estavam orientadas para a estrutura produtiva, passaram a ser dirigidas para a estrutura institucional. Mesmo que admitida, a intervenção estatal, com isso, deve buscar alocação de recursos à semelhança daquela que seria produzida pelo mercado.

Nas subseções seguintes há uma breve descrição das correntes que formam a Nova Ortodoxia, lembrando que essas descrições não esgotam as especificidades de cada corrente sendo, portanto, ressaltadas por serem as idéias que as identificam como um grupo majoritariamente coeso. Em outras palavras, o discurso apresentado sob o nome de uma corrente pode ser e muitas vezes é usado igualmente por autores de grupos diferentes, estudando objetos diferentes, corroborando a idéia de convergência e coerência de resultados que formam o novo paradigma.

## 2.2 Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI) engloba um grande e diverso conjunto de autores e teses unidos pela idéia de que há interdependência entre os agentes e as instituições. Entre os pilares que a identificam, destaca-se que as instituições, em sua formação e atuação, importam<sup>3</sup> e exercem impactos relevantes sobre a atividade econômica.

---

<sup>3</sup> “Institutions matters” é a grande preocupação dessa corrente e a prescrição mais relevante é “get the institutions right”.

North pode ser considerado seu maior expoente<sup>4</sup>. Sua obra, a partir dos anos 1980, representa um distanciamento da economia neoclássica sem trauma ou rompimento, mantendo o axioma da escassez e, com ele a competição por recursos de agentes motivados pelo próprio interesse. Ele, entretanto, incorpora a contribuição de Simon de que não há racionalidade perfeita na ação dos indivíduos. Para ele, os agentes têm limites cognitivos e a informação é imperfeita e assimétrica. As ações e decisões, portanto, estão sujeitas a modelos mentais construídos a partir de experiência e moldados por instituições. A informação limitada e a racionalidade instrumental geram custos de transação<sup>5</sup> e com isso os mercados tendem a ser imperfeitos. Por assim dizer, o mercado é substituído ou complementado por soluções como internalizar as transações dentro da empresa ou recorrer às instituições como suporte.

As premissas sobre o comportamento dos agentes e suas implicações sobre os funcionamentos dos mercados evidentemente distanciam os autores da NEI dos outros Novos Ortodoxos<sup>6</sup>, mas a metodologia de agentes individuais buscando seu próprio interesse é comum. Mais do que isso, a justificativa principal para existência das instituições é que elas corrijam as falhas de mercado e possibilitem a maximização de interesse dos agentes. Por outro lado, a NEI se aproxima em muitos aspectos da corrente de *Law and Economics*, ou mesmo da *Public Choice*, ao definir as instituições como resultado de construção social de agentes buscando o próprio interesse.

Ressalta-se, porém, o reconhecimento de que as instituições têm externalidades e em seu conjunto formam uma rede cuja natureza é possivelmente distinta da soma dos objetivos individuais de cada uma delas. Não há regras universais para as boas instituições, elas devem ser adequadas ao meio em que estão inseridas, dependendo da história, cultura e também do conjunto e interação das outras instituições. Por consequência, destacam a existência de uma forte inércia que dificulta mudanças estruturais ou no padrão de comportamento dos agentes.

Como os resultados das interações entre instituições não são sempre previsíveis, um tema importante para a NEI é a mudança institucional. A abordagem sobre as mudanças institucionais é um exemplo do avanço da economia sobre outras ciências, no caso a política e a sociologia, que é marca da Nova Ortodoxia. Acemoglu, Johnson e Robinson<sup>7</sup>, por exemplo, definem que boas instituições asseguram o bom funcionamento da economia (alocação eficiente de recursos) e incentivam investimento e progresso. A principal preocupação dos autores é a dificuldade de mudar instituições porque os agentes com capacidade para encampar estas mudanças – os que estão de alguma forma ocupando o poder – estão com elas comprometidos. Neste sentido, o que poderia facilitar esse movimento é a distribuição democrática do poder político de maneira que as

---

<sup>4</sup> Ver North (1993) para uma síntese da NEI.

<sup>5</sup> A referência principal sobre esse tema é Oliver Williamson (1985).

<sup>6</sup> Essa distância é marcante com os Novo Clássicos, por exemplo.

<sup>7</sup> Acemoglu, Johnson e Robinson (2005)

instituições não gerassem privilégios a nenhum grupo específico. Esses privilégios, aliás, são de impactos negativos sobre a atividade econômica<sup>8</sup>. Esses tópicos, portanto, fazem parte da agenda de políticas públicas para boas instituições.

Destarte, a NEI constitui parte importante da Nova Ortodoxia: além de compartilhar a metodologia atomista e de agentes buscando o próprio interesse, ela partilha da proposição de que o Estado e instituições devem colaborar com o funcionamento dos mercados sem que distorçam os sinais econômicos como preços e criação de privilégios.

## 2.3 *Law and Economics*

A corrente conhecida como *Law and Economics* é outro exemplo de como o pensamento econômico avançou sobre outras disciplinas, neste caso o direito. As leis e os direitos são vistos, neste caso, por lentes da economia racional e maximizadora sob a premissa de escassez. O impacto desse pensamento é forte sobre a jurisprudência, influenciando decisões baseadas não mais no mérito e princípios mas nas conseqüências e por critérios de custo-benefício.

Trata-se de uma extensão da literatura de direitos de propriedade, iniciada por Coase<sup>9</sup> e seguida principalmente por membros da Universidade de Chicago, sendo Posner<sup>10</sup> e Becker<sup>11</sup> seus mais importantes representantes. A idéia principal desses autores é que problemas de externalidades surgem por falta de definição dos direitos de propriedade. Portanto, a imperfeição dos mercados pode ser resolvida criando os devidos direitos de propriedade e possibilitando que eles sejam trocados em mercados, desde que os custos de transação para isso não sejam grandes demais, aspecto que também é enfatizado pela NEI.

Deste modo, o grupo *Law and Economics*, além de representar um avanço da economia sobre o direito e outras áreas do pensamento humano, reforçando o chamado ‘imperialismo econômico’, representa também a certeza que a ação de indivíduos livres, por intermédio dos mecanismos de mercado atingem seus Estados ótimos de bem estar. Obrigações e intervenções só podem resultar em distorção dos sinais relevantes e conseqüentemente em alocação e decisões ineficientes.

## 2.4 *Public Choice*

A corrente conhecida como *Public Choice* tem origem nas críticas ao *welfare state* e aos modelos desenvolvimentistas que consideravam o Estado como um agente benevolente em busca do

---

<sup>8</sup> Essa argumentação será repetida pelos outros Novos Ortodoxos, em especial pelo grupo do *Public Choice*.

<sup>9</sup> Coase (1960).

<sup>10</sup> Destaque para Posner (1981). Posner é renomado jurista e também tem grande influência na área de antitruste. É um autor que deu importantes contribuições também para a escola do *Public Choice*.

<sup>11</sup> A literatura é muito extensa, com destaque para Becker (1993). Os trabalhos de Becker são importante ilustração da possibilidade de avançar a metodologia e as técnicas da pesquisa econômica sobre problemas tradicionalmente pertencentes a outras ciências, por exemplo seus trabalhos sobre racionalidade no crime (Becker, 1968) e na formação e organização familiar (Becker, 1981).

bem coletivo. Para os autores adeptos dessa corrente, o governo é formado por um conjunto de indivíduos buscando seu próprio interesse. Por um lado, há os políticos, que querem maximizar seu poder político, como reeleições, por exemplo. Pelo outro, a burocracia, que quer maximizar seu poder e salários<sup>12</sup>.

Além disso, o governo é influenciado por grupos de interesse e acabam implementando políticas que atendem mais a esses grupos do que ao interesse público<sup>13</sup>. Isso ficou conhecido como ‘captura’<sup>14</sup> com a variante ‘captura regulatória’: os órgãos do governo ou agências regulatórias responsáveis pela regulação de um setor são sujeitos a capturas de grupos de interesse, sendo os produtores o mais provável deles, cuja organização é facilitada por haver um objetivo comum, poucos indivíduos e uma suficiente disponibilidade de recursos para tal. Com a captura, a regulação deixa de buscar o bem coletivo para atender os interesses de um grupo organizado.

Avançando sobre temas que antes eram pertencentes a outras ciências, a *Public Choice* se dedica a discutir como os incentivos errados surgem devido a interferência do governo e regulação. Segundo o grupo, além do problema de captura, os efeitos da ação estatal podem exercer – e em geral exercem – impactos não previstos no comportamento dos agentes, que, de forma racional, ao buscarem seus interesses próprios, passam a encontrar meios de obter ganhos adicionais explorando regras, licenças e outros mecanismos de intervenção estatal – forma perniciosa de comportamento. A isso se chamou de *rent-seeking*<sup>15</sup>.

A intervenção estatal, para eles, cria monopólios e outros privilégios cujas rendas e benefícios são desfrutados privadamente. Com isso, é racional que os agentes gastem recursos para influenciar decisões governamentais e esses recursos representam um custo social - além do conhecido peso morto de monopólio a ele associado. Ou seja, o problema apontado é que as interferências estatais sobre as atividades econômicas geram um incentivo errado e os agentes, agindo racionalmente, gerarão situações não eficientes.

É uma forma de pensar baseada no atomismo metodológico e na maximização de interesse que se estende para uma teoria de Estado. O resultado imediato é a preocupação com o tamanho e interferências do Estado, e por isso prescreve-se sua redução e transparência nas ações, sob regras claras (e dentro da racionalidade econômica) que impeçam o arbítrio do tomador de decisão estatal.

## 2.5 Novos Clássicos

Os Novos Clássicos surgiram da crítica econométrica dos modelos keynesianos e também monetaristas sobre impactos de política monetária. Para eles, os agentes se comportam de maneira a

<sup>12</sup> Buchanan (1975) e Buchanan e Tollinson (1972).

<sup>13</sup> Uma síntese dessa questão pode ser encontrada em Chang (1994), capítulos 1 e 2.

<sup>14</sup> Ver Stigler (1971) e Posner (1974) e Peltzman (1976).

<sup>15</sup> Tullock (1967) é o pioneiro nessa questão, mas não usa o termo ‘rent-seeking’ que só seria cunhado por Krueger (1974).

formar expectativas racionais, ou seja, antecipam as ações do governo pois compreendem o mundo econômico por meio de modelos mentais que estão corretos (ou são corrigidos pelo tempo), ou seja, não cometem erros sistemáticos, como as expectativas adaptativas levam a concluir. Assim, os agentes estão o tempo todo maximizando suas funções de utilidade e os mercados estão sempre em equilíbrio (*market clearing*) e o desemprego é sempre voluntário<sup>16</sup>.

A conclusão dos Novos Clássicos é que a política econômica é sempre neutra, a ação do Estado é ineficiente pois os agentes antecipam os efeitos. Só haverá efeito se o governo conseguir surpreender os agentes e, para conseguir fazê-lo constantemente, precisa ter grande criatividade. Porém, se o governo pretende elevar o nível de emprego acima do natural ele terá que surpreender constantemente os agentes e isso pode trazer impactos não esperados. Assim, os governos devem não buscar tirar a economia do equilíbrio e seguir sempre ações previsíveis. De preferência, anunciadas previamente. Regras de conduta como metas de inflação associada ao uso de instrumentos explícitos (taxa de juros) facilitam a ação dos agentes e permitem o crescimento econômico.

Os Novos Clássicos concentram suas críticas nas intervenções monetárias, mas a extensão para a política fiscal é possível e segue a mesma argumentação. Portanto, quanto menos espaço o governo tiver para interferir na ação dos agentes econômicos e quanto mais previsível forem suas atitudes, melhor funcionarão os mercados e a economia.

Assim, a idéia de que políticas discricionárias são prejudiciais leva a conclusão que a burocracia deve estar sujeita a regras explícitas de conduta e transparência nas ações, como na corrente *Public Choice*. Além disso, o Estado deve se ater ao mínimo possível para não interferir nas decisões econômicas.

## 2.6 Crescimento Endógeno

O interesse por modelos agregados de crescimento econômico se reacendeu na década de 1980 com modelos que, diferente dos antecessores<sup>17</sup>, incluíam retornos crescentes, concorrência imperfeita e as variáveis determinantes do crescimento passaram a ser endógenas<sup>18</sup>. Esses eram problemas não solucionados até então e, com esse avanço teórico, a questão da tecnologia passou a ocupar papel central na teoria do crescimento.

Os resultados dos modelos baseados em Solow apontavam para a tendência a convergência entre os países, pelos movimentos de capital buscando rentabilidades melhores. Empiricamente, porém, nenhuma evidência foi encontrada nesse sentido. A explicação dos teóricos do Crescimento

---

<sup>16</sup> Ver Lucas (1976) e Lucas e Sargent (1981)

<sup>17</sup> Cujas principais referências são Solow (1956).

<sup>18</sup> Ver Romer (1986) e Romer (1994) para uma apresentação da corrente de Crescimento Endógeno. Toda a edição do *Journal of Economic Perspectives* do inverno de 1994 é dedicada à teoria de crescimento econômico.

Endógeno é que o crescimento depende de variáveis como tecnologia e capital humano que não são bens livres e públicos. O conhecimento é um bem cujo mercado é altamente imperfeito e não é igualmente disponível em qualquer lugar do mundo. Assim, países com diferentes graus tecnológicos e diferentes produtividades do trabalho, devido a maior ou menor nível de educação, terão desempenhos diferentes e não há nada que gere tendência à convergência entre os níveis de riqueza entre os países.

Para os autores dessa corrente, a participação do Estado é importante para garantir – embora não necessariamente prover – educação e condições favoráveis para o desenvolvimento tecnológico. Mas as atividades econômicas devem ser livres e sem interferência. Além disso, como política de crescimento, os países devem se abrir para receber investimentos e tecnologia estrangeira que os permitiriam dar ‘saltos’ tecnológicos. Portanto, barreiras comerciais, de investimentos ou de tecnologia são prejudiciais, em convergência com as idéias da NEI.

## 2.7 Coerência e Convergência

A Nova Ortodoxia é a expressão da expansão do método da economia espalhado por áreas do conhecimento que antes pertenciam à política, sociologia, direito entre outros. A pretensão é explicar as ações humanas com as premissas de escassez e busca de interesse próprio. A breve descrição das correntes que formam a Nova Ortodoxia feita nas subseções anteriores não esgota as linhas de pensamento que corroboram com esse método e com seus resultados em termos de recomendações para políticas públicas e ação estatal. A liberdade de ação dos indivíduos, o mercado como mecanismo ideal de alocação e a ação do Estado e instituições restritas às falhas de mercado unem os diversos teóricos neste paradigma.

O desafio do desenvolvimento é o que enfrenta a maior parte dos países do mundo. É a regra e não a exceção. O desenvolvimento é o crescimento com transformação, é a mudança estrutural da sociedade em sua forma de viver, produzir e se reproduzir. A força do paradigma Novo Ortodoxo está também em sua capacidade expansiva de abordar todos os temas econômicos e sociais e o desenvolvimento talvez lhe seja o mais caro. Krugman<sup>19</sup> discute que o desenvolvimento até os anos 1970 constituía um tema inexistente na agenda do *mainstream*<sup>20</sup>, basicamente pela dificuldade metodológica de se incluir retornos crescentes de escala e competição imperfeita nos modelos formalizados e, por isso, os chamados desenvolvimentistas seguiam um método mais textual e metafórico do que formal. Bardham<sup>21</sup> ressalta que de diversas maneiras e por diversas abordagens a economia ortodoxa passou a incorporar os temas e questões que antes eram reservados aos

---

<sup>19</sup> Krugman (1994).

<sup>20</sup> Krugman não usa o termo ‘Nova Ortodoxia’ para indicar um paradigma, sua visão é de um processo contínuo de aprimoramento da teoria econômica. Entretanto, aqui definimos a Nova Ortodoxia entre outras coisas pelo que o autor reconhece como uma preocupação com a formalização que predomina na teoria mais recente.

<sup>21</sup> Bardham (1993).



desenvolvimentistas como concorrência imperfeita, *path dependence*, informação assimétrica, externalidades e tantos outros. Com as melhorias e sofisticacões técnicas dos modelos, portanto, as questões do desenvolvimento puderam ser tratadas e formalizadas pelo *mainstream*.

É possível perceber o quão vastas são as possibilidades e como elas são coerentes entre si e também como correntes que partiram de questões e críticas diferentes convergem para um arcabouço teórico consistente. A Nova Ortodoxia oferece, então, embasamento teórico para todos os aspectos da economia e da sociedade, incluindo soluções e recomendações que os *policy-makers* dos países em desenvolvimento poderiam adotar. Desde como resolver as crises e dificuldades fiscais de curto prazo, quanto como orientar as instituições e medidas estatais para o desenvolvimento num prazo mais longo.

Esse caráter universalista colabora para o entendimento de que a Nova Ortodoxia constitui um paradigma sólido inexaurível – e de certa forma pretensioso – ilustrado por trabalhos de grande impacto dentro e, principalmente, fora do mundo acadêmico, dentre os quais pode se destacar o ‘Consenso de Washington’, de John Williamson.

O Consenso de Washington foi assim chamado por ser considerado uma agenda consensual entre os órgãos internacionais, como Banco Mundial, FMI, governo dos EUA e economistas e pensadores que estavam estabelecidos naquela cidade<sup>22</sup>. Representa dez pontos essenciais de políticas públicas que os governos deveriam encapar para viabilizar o desenvolvimento. São eles: Disciplina fiscal; Priorização dos gastos públicos; Reforma fiscal e tarifária; Liberalização financeira; Taxa de câmbio em níveis competitivos; Liberalização comercial; Abolição de barreiras ao investimento externo direto; Privatização; Desregulamentação e; Garantia do direito de propriedade. Portanto, a agenda proposta é o resultado da convergência das diversas correntes teóricas que formam a Nova Ortodoxia.

Reconhecendo críticas que seu decálogo gerou, Williamson lançou a idéia de ‘Convergência Universal’<sup>23</sup>, afirmando que o termo ‘Consenso de Washington’ fora mal escolhido, argumentando que não se trata de um consenso, mas da convergência de várias idéias para os mesmos resultados e também não é restrito aos órgãos e indivíduos de Washington, é sim universal. Para o autor, a agenda da Convergência Universal<sup>24</sup> deveria fazer parte do programa de todos os partidos políticos, pois se tratam de temas universalmente aceitos como os direitos humanos e ações anti-racistas (sic.)

A experiência dos anos 1990 mostraria o que não há soluções simples nem únicas para colocar os países na rota do desenvolvimento. As instituições e processos importam, a riqueza das características particulares é indispensável. Do reducionista Consenso de Washington, partiu-se

---

<sup>22</sup> J. Williamson (1989).

<sup>23</sup> J. Williamson (1993).

<sup>24</sup> Que é apenas um heterônimo do Consenso de Washington.

para o Consenso de Washington Aumentado<sup>25</sup> que passou a incluir mais pontos importantes, as chamadas Reformas de Segunda Geração, como a importância das instituições, inovação e tecnologia, mercado de trabalho, distribuição de renda, educação entre outros.

### 3. Nova Ortodoxia e as Falhas de Mercado – os Relatórios de Desenvolvimento Econômico

As decorrências práticas da construção teórica que aqui é denominada Nova Ortodoxia podem ser resumidas em redução de interferência do Estado às suas funções mais básicas (garantir a propriedade privada, os contratos e, de forma mais controversa, saúde e educação); promoção de liberalização comercial e financeira e utilização de mecanismos de mercado para induzir a correta alocação dos recursos.

Nos anos 1980 os países em desenvolvimento passaram por profundas crises e estagnação econômica<sup>26</sup> e no início da década de 1990 os países do antigo bloco soviético estavam em transição para o capitalismo. O mundo em transformação oferecia oportunidades mas também dificuldades inéditas. Como alcançar o desenvolvimento era a preocupação dominante e a Nova Ortodoxia apresentou respostas para esses anseios.

As organizações multilaterais como FMI e Banco Mundial são notadamente propagadoras<sup>27</sup> do pensamento Novo Ortodoxo, seja através de seus documentos e relatórios públicos, seja através de medidas e contrapartidas que prescrevem em suas intervenções em momentos de crise, empréstimos e projetos executados em países membros. As principais preocupações são em geral relacionadas a temas macroeconômicos, como balança de pagamentos, condições fiscais e monetárias. A importância, impacto e características políticas e teóricas que as organizações multilaterais exerceram, principalmente na década de 1990 é detalhadamente tratada de forma crítica por diversos autores, entre os quais se destacam Easterly<sup>28</sup>, Stiglitz<sup>29</sup> e Wade<sup>30</sup>. A postura desses autores, no entanto, foca-se em questões financeiras e macroeconômicas defendidas por essas instituições e outras vozes da Nova Ortodoxia. Rodrik<sup>31</sup>, tratando das questões institucionais e sobre o papel do governo, ressalta que durante os anos 80:

*“These market-oriented reforms paid at first very little attention to institutions and the complementarity between the private and public spheres of the economy. The role assigned to the government did not go beyond that of maintaining macroeconomic*

---

<sup>25</sup> J. Williamson (2004).

<sup>26</sup> Louváveis são as exceções do sudeste asiático.

<sup>27</sup> Como afirma John Williamson em seu Consenso de Washington (1989).

<sup>28</sup> Easterly (2005) que trata principalmente dos programas de empréstimos mediante reforma estrutural (SAL) promovidos pelo Banco Mundial e também FMI dizendo que se mostraram bastante limitados na experiência mundial.

<sup>29</sup> Diversos artigos e livros com destaque para as referências Stiglitz (1998), (2001) e (2002), e Stiglitz e Furman (1998) e Stiglitz e Greenwald (2003).

<sup>30</sup> Wade (1997) e (2003).

<sup>31</sup> Rodrik (2000).

*stability and providing education. The priority was on rolling back the state, not on making it more effective.”*

Ainda segundo o autor:

*“(...) A more balanced view began to emerge during the closing years of the twentieth century, as the Washington consensus failed to deliver on its promise. The talk in Washington turned towards "second-generation reforms," "governance," and "reinvigorating the state's capability.”<sup>32</sup>*

É interessante notar a postura da Nova Ortodoxa ao tratar da infra-estrutura, tema de extrema relevância para os desenvolvimentistas e muitas vezes subestimado pelo *mainstream*. Trata-se de uma área assumidamente repleta de falhas de mercado, por isso, há explicitamente espaço para ação dos governos, sob qualquer abordagem teórica. Neste caso, cabem as seguintes questões: como o Estado pode prover infra-estrutura de forma eficiente? Como financiar? As falhas de mercado são tão grandes nessa atividade que justificam que se incorra nas falhas de governo?

Como documento de exame, optou-se pelos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), publicados anualmente pelo Banco Mundial, particularmente pela riqueza de informações e do caráter propositivo e prescritivo de seu conteúdo. Em seu caráter teórico, apesar de constituírem documentos oficiais dessa natureza não poderem ter filiações teóricas explícitas - pois pretendem ser ao máximo universais – os embasamentos tendem a ser aqueles que de uma forma ou de outra predominam na comunidade científica, muitas vezes difundidos em livros-texto, que constituem a Nova Ortodoxia.

O caráter político desses relatórios é claro: mostrar como os países podem resolver seus problemas e atingir o desenvolvimento. Porém, tanto os objetivos levantados quanto os meios para serem atingidos fatalmente representam o paradigma que permeia o pensamento Novo Ortodoxo, ou seja, a redução da participação do Estado ao seu mínimo, liberalização e mecanismos de mercado para alocar as decisões econômicas. De certa forma, é possível notar mudanças na postura dos documentos principalmente quanto ao papel que cabe aos governos. De forma geral, nos anos 1980 a sugestão era de esforços para reduzir o governo ao máximo. A partir de meados dos anos 1990 passa-se reconhecer a importância dos governos como pré-condição para o bom funcionamento dos mercados e da economia, além da importância das instituições, sobre as quais declara-se precisarem ser transparentes e estáveis. Reconhece-se que não existe um modelo universal, sendo cada

---

32 As duas citações são de Rodrik (2000), pg. 2. Em tradução livre: “Essas reformas orientadas para o mercado não deram muita atenção para instituições e a complementaridade entre as esferas privadas e públicas da economia. O papel designado para o governo não ia além de manter a estabilidade macroeconômica e prover educação. A prioridade era reduzir o Estado, não torná-lo mais efetivo”. E “(...) Uma visão mais balanceada começou a emergir durante os anos de encerramento do século vinte, quando o consenso de Washington falhou em cumprir sua promessa. A fala em Washington passou para “reformas de segunda geração”, “governança” e “revigorar as capacidades do Estado”. Esses últimos termos podem ser conferidos no RDM 1997, pg. 27.

instituição adequada ao seu contexto. Assim, se no início assumia-se a concepção de mercados perfeitos, os RDM passaram a incorporar – ao longo dos anos – falhas de mercado características de uma postura compatível com as ‘reformas de segunda geração’<sup>33</sup> sem, no entanto, mudar o método, o que demonstra a solidez da metodologia Novo Ortodoxa.

Aqui a definição de infra-estrutura abarca: equipamentos, instalações e insumos básicos para que as atividades econômicas e sociais possam acontecer sem entraves. Os exemplos mais comuns são comunicação, transportes, energia, saneamento entre outros como os serviços básicos de educação e saúde. Nessa seção tratar-se-á da questão da infra-estrutura sob seu aspecto de financiamento, gestão e impactos sobre a economia e o desenvolvimento, sob a ótica da Nova Ortodoxia, analisando os documentos do Banco Mundial.

### 3.1 Os Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial

Os Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial (RDM) anuais do Banco Mundial são documentos oficiais da instituição<sup>34</sup> que tratam de temas sobre desenvolvimento econômico selecionados, sugerindo políticas aos governos de países em desenvolvimento com base em teoria e evidências práticas. Embora tenham sido extensamente variados os temas tratados pelos RDM ao longo dos quase 30 relatórios (1978-2007) publicados, esta seção trata primordialmente daqueles relacionados à infra-estrutura e, de forma secundária, funções do Estado. A seleção de apenas alguns relatórios entre todos os publicados deve-se ao fato de que aqueles excluídos não tratem do tema em mote, mas porque seu conteúdo não acrescenta novidade em relação aos outros seus predecessores.

O primeiro RDM que traz material pertinente a nossa análise é o “*World Economic Recession and Prospects for Recovery - Management in Development*” de 1983, focado num mundo em crise macroeconômica e falência dos Estados desenvolvimentistas em virtude das crises de dívidas. Um dos elementos responsabilizados pelas crises fiscais dos Estados são as empresas estatais que, na época, eram responsáveis por infra-estrutura, insumos e também bens de consumo final em muitos países em desenvolvimento (e em alguns casos também em países industrializados). A argumentação principal sustenta-se por uma crítica a forma como as estatais são geridas, faltando-lhes incentivos comerciais e havendo muita interferência política sobre suas decisões. A definição de tarifas e quantidades é feita politicamente, levando a piora na qualidade da infra-estrutura, serviços e bens fornecidos e conseqüentemente a necessidade de subsídios.

As empresas estatais, então alimentadas por subsídios, distorceriam os preços – distanciando-os dos custos – acarretando alocações e decisões erradas no restante da economia. Como a

<sup>33</sup> Ver Krugman (1994) e Benerjee e Duflo (2005) e Rodrik (2000).

<sup>34</sup> Como de praxe, há uma nota em cada relatório lembrando que as opiniões contidas no documento “não necessariamente” correspondem às opiniões da instituição mas sim de seus autores.

importância dessas empresas é grande nas economias em desenvolvimento, os impactos de distorção de preços repercutem em proporções ainda mais elevadas. O custo do subsídio, por outro lado, representaria um fardo cada vez mais pesado no orçamento dos governos e isso seria responsável pelas crises fiscais observadas no início da década de 1980.

A solução apresentada incluía a gestão comercial das empresas estatais, anulando a tão comum distorção de preços. Com isso, as empresas alcançariam maior eficiência, alocação correta das decisões econômicas – suas e do restante da economia - e aliviariam o custo fiscal. Há ali uma vasta discussão sobre como criar mecanismos institucionais para que as empresas estatais funcionem comercialmente<sup>35</sup>, mas o tema de privatização era então incipiente e aparece apenas como uma alternativa possível.

É importante destacar que ao criticar as políticas de subsídios, o RDM-1983 confronta as práticas disseminadas por todos os países em desenvolvimento do pós-guerra até a década de 1970, pelo menos, e também em países industrializados. Subsidiar infra-estrutura e insumos básicos justificava-se pelos seus efeitos de externalidades positivas e facilitava (e de certa forma orientava) a industrialização. Já no início dos anos 1980, portanto, está presente o esforço liberalizante que os órgãos multilaterais exerceram sobre as políticas públicas nos países em desenvolvimento.

O RDM “*Barriers to Adjustment and Growth in the World Economy -Industrialization and Foreign Trade*” de 1987 tem como sua discussão principal a industrialização e comércio internacional. A infra-estrutura é condição básica para viabilizar esses objetivos e, por motivos de bens públicos, monopólios naturais ou dificuldade de cobrança, são em geral providas pelo governo. A facilidade que o governo tem em relação a agentes privados de criar taxas sobre para financiar esses bens não-excludentes é um argumento que reforça o motivo de serem providos de forma estatal. Mesmo assim, o ideal seria que as taxas fossem cobradas diretamente dos usuários e consumidores finais pois não distorceria os incentivos da ação desses e dos outros agentes, evitando que sejam obrigados a pagar por aquilo que não desfrutam, o que vai de acordo com as premissas de atomismo metodológico e indivíduos maximizadores de interesse próprio.

Repete-se a argumentação do RDM-1983 ao se afirmar que empresas estatais tem que formar preços baseados em custos, ou estão fadadas a prover em má qualidade os serviços de infra-estrutura, além de ser um problema de alocação errado, gerando excesso de demanda e necessidade de aportes financeiros<sup>36</sup>. A principal preocupação no relatório, porém, não é com as empresas de infra-estrutura, onde o preço subsidiado poderia ser explicado por motivos de externalidades (evidentemente, a postura sobre esse tema foi relaxada desde 1983), mas uma crítica às estatais

---

<sup>35</sup> De forma irônica, no RDM de 1997 (pg. 74) essas discussões são lembradas, assumindo a grande dificuldade de gerar incentivos adequados ao bom funcionamento da empresa estatal: “se o governo estiver disposto a colocar restrições orçamentárias, concorrência com setor privado, incentivo corretos, pode então haver bom desempenho. O RDM de 1983 mostrou diversos casos bem sucedidos nesse sentido. Em 1993 a maioria deles entrou em declínio”.

<sup>36</sup> RDM-1987 pg. 66.

produtoras de bens comuns, criadas por objetivos de industrialização e que acabaram – na maior parte dos casos – gerando distorções alocativas. Nesse RDM-1987 aparece enfim a recomendação de liquidação, privatização da propriedade ou da gerência, através de concessões.

O RDM *“Opportunities and Risks in Managing the World Economy - Public Finance in Development”* de 1988 aponta a necessidade de complementaridade entre o setor público e o privado para prover infra-estrutura. Construção de estradas, fornecimento de água, geração e distribuição de eletricidade e recolhimento e disposição de resíduos sólidos são funções do governo. Transporte público e construção habitacional, por outro lado, podem ser providas de forma eficiente pelo setor privado. Assim, o governo deve se ocupar das funções básicas de infra-estrutura e de forma complementar ao setor privado. Não há, argumenta-se, motivo para o governo produzir diretamente ou comercializar produtos agrícolas ou industriais. Deve, portanto, concentrar-se em educação básica, saúde e serviços urbanos e infra-estrutura rural<sup>37</sup>. Mesmo assim, repete-se a preocupação dos relatórios de 1983 e 1987 sobre a gestão e financiamento dos investimentos públicos nessas áreas.

O RDM *“The challenge of development”* de 1991 traz no prefácio introdutório do presidente à época do Banco Mundial, Barber Conable, reconhecimento explícito do papel do governo.

*“The Report describes a market-friendly approach in which governments allow markets to function well, and in which governments concentrate their interventions on areas in which markets prove inadequate.”*<sup>38</sup>

As funções citadas que cabem ao governo são educação básica, infra-estrutura, redução da pobreza, controle populacional e proteção ambiental, além de garantir condições de bom funcionamento dos mercados<sup>39</sup>. Acompanha a essa lista uma análise histórica, assumindo que, no passado, instituições como o próprio Banco Mundial fundavam suas análises e intervenções em outro conjunto teórico que reconheciam em diferentes graus: i) a necessidade de rápida formação de capital físico, para a qual se propunha participação estatal; ii) agricultura como fornecedora de recursos para a industrialização, para tal foram criados diversos mecanismos tarifários e alfandegários que faziam a transferência desses recursos; iii) o comércio internacional poderia ser prejudicial ao desenvolvimento das indústrias no país, por isso a tendência a fechar-se para importações e aplicar programas de substituições de importações e; iv) assumia-se grandes falhas de

---

<sup>37</sup> RDM-1988 pg 112-3.

<sup>38</sup> RDM-1991 pg. iii. Em tradução livre “O Relatórios descreve uma abordagem amigável aos mercados pela qual os governos possibilitam os mercados a funcionarem bem, e na qual os governos concentram suas intervenções em áreas onde os mercados se provaram inadequados.”

<sup>39</sup> RDM-1991 pg. 18.

mercado, principalmente nos primeiros estágios do desenvolvimento, abrindo espaço para participação do governo. Nos anos 1980, porém, “o paradigma dominante mudou”<sup>40</sup>.

A necessidade de infra-estrutura é entendida no sentido de integrar os mercados e permitir a comunicação e fluência das informações, sempre em associação com as instituições que devem garantir condições para o investimento privado, o que afinal entende-se por “*market-friendly*”<sup>41</sup>. Aceitando que infra-estrutura seja fornecida pelo governo, pois o setor privado não aloca corretamente devido a falhas de mercado, o RDM-1991 sugere que a forma de financiar esse custo é via taxas diretas e impostos, num sistema tributário que seja o menos distorcido possível, que tenha equidade horizontal, simplicidade e neutralidade<sup>42</sup>. Porém, mudanças tecnológicas estão reduzindo escala mínima dos investimentos e retirando a característica de monopólio natural de alguns setores, principalmente em telecomunicações e energia, abrindo espaço para participação privada regulada.

É nesse RDM de 1991 que a questão de regulação aparece mais explicitamente, mostrando experiências e desafios. O papel do Estado é amplamente discutido<sup>43</sup>, incluindo a preocupação com falhas de governo e a importância que os governos interajam de forma complementar ao setor privado, dando sustentação às suas ações.

O RDM “*Infrastructure for Development*” de 1994 é inteiramente dedicado a questões relativas a infra-estrutura, e a ele será dedicada uma análise mais pormenorizada. Já no prefácio introdutório o presidente à época do Banco Mundial, Lewis T. Preston, declara:

*“Infrastructure is an area in which government policy and finance have an important role to play because of its pervasive impact on economic development and human welfare.”*

E também:

*“The report identifies the basic cause of poor past performance as inadequate institutional incentives for improving the provision of infrastructure. To promote more efficient and responsive service delivery, incentives need to be changed through commercial management, competition, and user involvement.”*<sup>44</sup>

A mensagem geral do relatório é que a infra-estrutura pode trazer grandes benefícios para o crescimento econômico, redução da pobreza e sustentabilidade ambiental, mas apenas quando

---

<sup>40</sup> RDM-1991 pg 33. Consta no relatório inclusive uma breve descrição das fundamentações teóricas que compõe o citado “novo paradigma” (que aqui denominamos Nova Ortodoxia), que coincidem com as descritas no item 2 desse artigo.

<sup>41</sup> RDM-1991 pg 70.

<sup>42</sup> RDM-1991 pg 81 e seguintes.

<sup>43</sup> O capítulo 7 “Rethinking the State” é inteiramente dedicado a isso.

<sup>44</sup> RDM-1994, pg. iii. Em tradução livre: “Infra-estrutura é uma área na qual a política e financiamento governamentais têm um papel importante por causa de seu impacto dominante no desenvolvimento econômico e bem-estar humano” E também, “o relatório identifica a causa básica do desempenho pobre do passado como incentivos institucionais inadequados para melhorar a provisão de infra-estrutura. Para promover a oferta de serviços mais eficientes e responsivos, os incentivos precisam mudar através de gestão comercial, concorrência e envolvimento do usuário”.

serviço é provido de maneira eficiente e respondendo a demandas efetivas. É importante que infraestrutura seja gerida como uma atividade comercial e não como uma burocracia.<sup>45</sup>

A forma de garantir eficiência sugerida é através de mecanismos de concorrência, que devem estar presentes se possível diretamente e ao menos indiretamente, para oferecer aos consumidores escolha e colocar pressão nos fornecedores. Em setores sem barreiras tecnológicas a competição pode ser introduzida diretamente e naquelas em que haver monopólio natural, criar leilões competitivos para definir a quem cabe o direito de prover o serviço através de concessões.

É evidente no RDM-1994 a condenação à gestão estatal, por sua falta de incentivos, controles além de interferências políticas. Se a atividade de infra-estrutura observar muitas externalidades – como é a regra geral<sup>46</sup> – e a disciplina de mercado for insuficiente para garantir *accountability*<sup>47</sup> para os usuários e outros grupos afetados, essa atividade deverá ser estatal.

É importante ainda que os usuários e outros afetados sejam representados no planejamento e regulação da infra-estrutura, podendo ter iniciativas no projeto, operação e financiamento. A preocupação com participação ativa dos usuários é uma bandeira que o Banco Mundial defende baseada na aproximação do Estado com as pessoas, através de descentralização e gestão local, como será reforçado em relatórios posteriores.

Uma forma de oferecer infra-estrutura apresentada no RDM 1994 constituiu a parceria público-privado (PPP), mas admitiu-se havia então pouca experiência nessa modalidade, sendo necessário desenvolver mecanismos de garantir os retornos privados e desempenho do projeto sem implicar em custos fiscais ou preços altos para os usuários. Assim, abre-se espaço para o governo regular as atividades e alcançar eficiência, sem a pressão da concorrência, por meios contratuais e sem os vícios do órgão estatal.

Há, portanto, o reconhecimento de que o papel do governo permanecia importante: além de melhorar o desempenho da infra-estrutura que está sob seu controle, será também responsável por criar parâmetros regulatórios que garantam os interesses dos pobres, melhorem a condição ambiental e coordenem interações intra-setoriais. Além de desenvolver os parâmetros regulatórios e legais para a participação privada na provisão de infra-estrutura.

Por dificuldades regulatórias, as empresas estatais podem ser boas alternativas para o suprimento de infra-estrutura, desde que sejam gerenciadas com princípios comerciais. Isso significa que a formação das tarifas deveria ser baseada no princípio de não distorção alocativa e

---

<sup>45</sup> RDM-1994, pg 2.

<sup>46</sup> RDM 1994, pg 22. Infra-estrutura em geral está associada a atividades econômicas onde há fortes ganhos de escala, ativos específicos e custos afundados. “O termo monopólio natural, porém deve ser usado com cautela, porque todo monopólio em infra-estrutura é na verdade criado por política pública e não por tecnologia.” As possibilidades de concorrência variam entre setores, dentro dos setores e entre tecnologias.

<sup>47</sup> Não há termo em português correspondente. O significado aqui usado é a capacidade e habilidade de tomar responsabilidade sobre determinado objeto, coisa ou fato e prestar contas com transparência e publicidade.



recuperação dos custos, estabelecendo o preço igual ao custo marginal de longo prazo, pois setores de infra-estrutura são em geral marcados por baixo custo marginal de curto prazo e alto valor do investimento<sup>48</sup>. Apesar de ser bastante difícil calcular esse valor, acompanhar o custo marginal de curto prazo geraria fortes variações no preço, aumentando a demanda explosivamente antes de novos investimentos e expansões e gerando enorme capacidade ociosa assim que estas fossem executadas<sup>49</sup>.

O importante segundo o relatório é garantir que os investimentos sejam compensados pela tarifação, e se discutem diversas formas de executar essas tarifas, que podem ser cobradas proporcionalmente mais daqueles que mais usam ou que teriam maior renda e, dessa forma, cobrir os custos dos investimentos enquanto a tarifa básica ficaria igual ao custo marginal, o que resultaria ainda em efeitos distributivos. Não se cogita, porém, a hipótese de subsídios orçamentários – apenas os subsídios cruzados<sup>50</sup> – porque gerariam distorções alocativas.

O foco da crítica ao subsídio orçamentário é a falta de estímulo aos gerentes da empresa fornecedora dos serviços de infra-estrutura em buscar maior eficiência. Outra crítica no mesmo sentido trata do uso de taxas de retorno garantidas em atividades regulamentadas.

A argumentação de destaque do RDM-1994 é que o meio para atingir eficiência é a concorrência e, se não for possível fomentá-la, seria necessário criar aparato regulatório nesse sentido, mesmo reconhecendo a dificuldade associada à criação de instituições. Nem sempre, no entanto, é necessário haver concorrência de fato. Havendo a contestabilidade, ou seja, a possibilidade de entrantes, já há tendência a melhor desempenho.

Argumenta-se que arrendamentos mercantis (*leases*) e concessões apresentam boas soluções na tarefa de buscar eficiência: o agente privado paga um montante para o governo para usufruir da renda do ativo por um período e fica responsável pelo risco comercial e manutenção do ativo. Riscos financeiros de novos investimentos em geral são repartidos. A tendência do privado em tentar depreciar o ativo o mais rápido possível e falta de incentivo para ampliação poderiam ser mitigados com algum monitoramento e outros estímulos como possibilidades e vantagens nas novas licitações.

As regras tarifárias, porém, precisam ser muito bem definidas para evitar renegociações sobre o chamado “fator X”<sup>51</sup>. Mesmo assim, a experiência mostrava que privatização de monopólios, com devida regulação, traria ganhos de eficiência em vários lugares do mundo.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Essa é uma argumentação que repete aquela feita no RDM 1983.

<sup>49</sup> RDM-1994 Capítulo 2.

<sup>50</sup> Os subsídios cruzados também são bastante questionáveis, e só justificáveis por questões distributivas.

<sup>51</sup> Os contratos dessa natureza em geral definem as tarifas futuras a partir de um patamar somado algum índice de inflação e subtraído um índice de aumento de produtividade, o chamado “fator X”, que é o mínimo que se espera de ganhos para o consumidor que aquela concessão deve oferecer. Isso é um incentivo para buscar ganhos de eficiência maiores que o “fator X” que seriam apropriados inteiramente pelo concessionário.

<sup>52</sup> RDM-1994, pg. 60.

O papel que cabe ao governo, é atuar naquilo em que as falhas de mercado são grandes, como o provimento de bens públicos – principalmente aos mais pobres – e cuidar da questão ambiental que nem sempre é incorporada devidamente aos cálculos de investimento privado. As falhas de governo caracterizam um risco, que deve ser mitigado com descentralização e participação da comunidade local. É necessária, por outro lado, a coordenação e planejamento em esferas maiores que a local para avaliação e implementação de infra-estrutura, devido aos seus impactos<sup>53</sup>. O Banco Mundial reconhece os impactos positivos que as comunidades locais exercem ao participar das decisões e governo local, mas também aponta a importância de coordenação e planejamento para as atividades de infra-estrutura, envolvendo entidades governamentais de instância superiores<sup>54</sup> pois os impactos envolveriam áreas mais amplas. A importância da coordenação das atividades, porém, não tem o mesmo sentido que era proposto pelos antigos desenvolvimentistas, tais como Hirschman<sup>55</sup> e Nurkse<sup>56</sup>, de fomentar a complementaridade das atividades e garantir incentivo aos investimentos. Para isso, o relatório é explícito: os preços são os melhores indicadores para orientar as decisões econômicas e não devem ser distorcidos, devem sempre refletir os custos<sup>57</sup>. A coordenação, portanto, cuja importância é enfatizada, fica reservada a atividades onde o mercado não funciona ou não existe. O exemplo é a coordenação das doações e atividades humanitárias nos países pobres.

Subsídio é um tema que mais uma vez aparece no RDM 1994 e, se não é enfaticamente criticado, é recomendado apenas para os mais pobres, para exercer função distributiva e sua aplicação deve ser feita com muita cautela para que os efeitos se limitem a isso. Distorcer a formação de preços é, como já apontado, um erro que pode comprometer o desenvolvimento por decisões e alocações erradas<sup>58</sup>.

O RDM-1994 reconhece a importância do financiamento estatal para atividades de infra-estrutura por essas serem, em geral, de grandes volumes financeiros e longa maturação, e por não haver mercado financeiro bem desenvolvido. Entretanto, a chave para melhorar a provisão de infra-estrutura é melhorar o funcionamento dos mercados financeiros e permitir que os agentes privados ocupem essa função. Até que os mercados financeiros funcionem adequadamente, porém, PPPs e *Project Finance* podem ser meios úteis, sendo que a participação do governo seria como garantidor de alguns riscos selecionados<sup>59</sup>. Os maiores emprestadores para projetos de infra-estrutura, porém, continuarão a ser estatais e, por isso, fundos e bancos de financiamento precisam passar por

---

<sup>53</sup> Essa ambigüidade é apenas um reflexo da dificuldade de criar e propor receitas universais para o desenvolvimento dos países.

<sup>54</sup> Na questão de ajuste fiscal e renegociação de endividamento, o Banco Mundial e o FMI sempre fizeram esforços para concentrar as responsabilidades nas administrações nacionais.

<sup>55</sup> A obra de referência é Hirschman (1958).

<sup>56</sup> Nurkse (1953).

<sup>57</sup> RDM 1994, pg. 85. Essa argumentação se repetirá em todos os RDMs ao abordarem a questão de subsídios.

<sup>58</sup> A discussão desse e dos parágrafos anteriores está em RDM 1994, capítulo 4.

<sup>59</sup> Muitas experiências são descritas sobre como financiar e gerir investimentos de infra-estrutura e participação estatal no RDM 1994, capítulo 6.

mecanismos de mercado para se tornarem mais eficientes, ampliando sua carteira e buscando uma gerência comercial com *accountability*<sup>60</sup>. Mais uma vez, portanto, a preocupação já explicitada no RDM-1983 é reforçada.

O RDM *‘The State in a Changing World’* de 1997 explicita a necessidade de existência do Estado paralelamente ao setor privado, dando apoio e suporte a ele. A mensagem é que o Estado garante as bases para o desenvolvimento ao *get the fundamentals right*<sup>61</sup> que é definido como estabelecer a base legal; manter ambiente de políticas não discricionárias, incluindo estabilidade macro; investir em serviços sociais básicos e infra-estrutura; proteger os vulneráveis e; proteger o meio-ambiente<sup>62</sup>.

Em 1997 repete-se a justificativa de existência do Estado pelas falhas de mercado, como em relatórios anteriores, mas é enfática a preocupação com que as falhas de governo sejam ainda maiores e, assim, o governo não precisa (nem deve) ser necessariamente o provedor daquelas que são listadas como suas funções. Certamente, não obstante, é o garantidor de que elas sejam efetivas, por meio de agências e regulação apropriada que incentive e oriente a ação privada<sup>63</sup>.

Infra-estrutura e serviços sociais básicos são atividades de grandes externalidades e por isso forte impacto no desenvolvimento. O desafio é que os governos consigam criar ambiente onde o setor privado participe e forneça aquilo que lhe for possível e, ao governo, restem apenas as atividades mais fundamentais que o setor privado não poderia fazer. Com isso, haveria mais recursos fiscais disponíveis e maior foco e esforço nas atividades exercidas pelo governo.

A agenda apontada pelo RDM 1997 é de reformas institucionais que permitam a maior participação do setor privado, principalmente em atividades tradicionalmente exercidas pelos governos. Privatização, liberalização e regulação compõem um caminho para que os governos permitam o desenvolvimento de seus países, mas, admite-se, não há uma regra única ou fórmula universal. As instituições devem ser construídas de acordo com as características de cada país e, mesmo que sua construção seja tarefa difícil, talvez tanto quanto gerar os incentivos e mecanismos para que empresas estatais funcionem de forma eficiente, a experiência dos 15 anos anteriores mostrou as vantagens e benesses da privatização<sup>64</sup>.

O argumento de descentralização como forma de atingir boa qualidade, controle e adequação dos serviços básicos e infra-estrutura é repetido no RDM 1997<sup>65</sup>. O mesmo acontece para os argumentos nas questões de subsídios – que são veementemente criticados como distorções de preços – e coordenação. Nessa última, porém, destaca-se a discussão sobre a possibilidade do

---

<sup>60</sup> RDM 1994, pg. 103.

<sup>61</sup> A expressão pode ser traduzida como “acerte as características fundamentais”.

<sup>62</sup> RDM 1997, pg 41.

<sup>63</sup> RDM 1997 pg. 26-7.

<sup>64</sup> RDM 1997 pg. 74-5.

<sup>65</sup> Principalmente RDM 1997, capítulo 7.

Estado exercer, através de instituições com bom *accountability* a coordenação entre decisões de investimento privado, principalmente em atividades com forte presença de externalidades, e em países com mercados pequenos<sup>66</sup>.

Nesse sentido, vê-se uma clara preocupação com os argumentos que eram usados pelos antigos desenvolvimentistas, agora incorporados num contexto de reconhecimento de falhas de mercado e principalmente num discurso fortemente marcado pela corrente institucionalista. O RDM 1997 constitui um exemplo da postura da Nova Ortodoxia, na identificação dos benefícios dos mecanismos de mercado como Pareto-eficientes. Na sua ausência, deveriam ser criadas instituições que os substituíssem, dando os sinais adequados para os agentes.

O RDM “*Attacking Poverty*” de 2000/2001 trata de pobreza, assim como o fazem os relatórios de 1980 e 1990<sup>67</sup>. Aqui a argumentação é que mercados livres são mais eficazes para reduzir pobreza, mas que as experiências de privatizações e liberalização dos anos 1990 mostraram que a forma como é feita a transição de mercados com intervenção ou dominados por empresas estatais para mercados livres é muito importante. As questões institucionais, mais uma vez, são essenciais como suporte para o bom funcionamento dos mercados e cabe ao Estado garantir – não necessariamente prover diretamente – a rede de serviços sociais básicos e infra-estrutura.

Os impactos sobre a redução de pobreza que o acesso a esses serviços de infra-estrutura gera é exemplificado com diversas experiências internacionais mas, como é destacado, grandes projetos encampados pelo governo são muitas vezes de caráter regressivo no tocante à distribuição de renda e, portanto, não deveriam ganhar prioridade nos orçamentos dos países. Esses grandes projetos podem ser encampados privadamente sob a regulamentação e coordenação de agências estatais. A argumentação do RDM 2000/2001 reitera as benesses da descentralização na gestão e controle de infra-estrutura sob a evidência que pequenos projetos locais têm grandes impactos positivos na redução de pobreza, como pequenas PPPs controladas pela comunidade local. Nesse sentido, o uso de subsídios para os mais pobres é importante medida para acesso à infra-estrutura e serviços locais e de pequeno porte<sup>68 69</sup>.

É no RDM “*Building Institutions for Markets*” de 2002 que a argumentação institucionalista mais se destaca, apontando a importância que instituições têm para o bom funcionamento dos mercados. Argumenta-se que devido a forte presença de externalidades e falhas de mercado, o setor de infra-estrutura era tradicionalmente visto como exceção à regra de que concorrência traz

---

<sup>66</sup> RDM 1997, capítulo 4.

<sup>67</sup> Os RDM-1980 e 1990 reconhecem a importância que o acesso à infra-estrutura tem para reduzir a pobreza, mas não discutem em detalhes como provê-la ou financiá-la.

<sup>68</sup> RDM 2000/2001, capítulos 5 e 6.

<sup>69</sup> O RDM 2006 “*Equity and Development*” repetirá os mesmos argumentos, afirmando que equidade é um dos componentes do desenvolvimento. Com destaque para pg. 171 “In the end, experience suggests that privatization alone is not the answer” [for achieving equity]”. Aponta para a necessidade de medidas para garantir acesso.

benefícios e, portanto, devia ser provido pelo Estado. As ineficiências públicas e mudanças tecnológicas, somadas aos avanços institucionais, por outro lado, permitem uma cada vez maior participação privada na provisão de infra-estrutura<sup>70</sup>.

*“To encourage private investment, two factors need attention: political and regulatory reform, and efforts to enhance the credibility in the government's new regulatory framework. Policies that allow for full cost recovery and that ensure the investor a reasonable rate of return without government contributions are the preferred alternative for expanding private investment.”*<sup>71</sup>

A preocupação principal é que concessões – as parcerias público-privado - e mesmo empresas estatais ou outros contratos entre o governo e agentes privados, carece de fortes instituições e aparato regulatório consistente, na tradição de *“get the institutions right”*<sup>72</sup>. Em países em desenvolvimento, porém, essa tarefa é muito difícil. O ideal, portanto, é criar formas em que exista concorrência na provisão de infra-estrutura, e através da concorrência se alcançará eficiência<sup>73</sup>. Para atingir objetivos de redução da pobreza e equidade seria ainda importante que os agentes privados, mesmo sob concorrência, sejam contratualmente obrigados a atingir metas de universalização e acesso aos mais pobres.

*“Failure to set up strong agencies can result in bureaucratic inefficiencies and public corruption being replaced by corruption in the private sector or an excessive transfer of rents to private parties.”*<sup>74</sup>

Descentralização é um meio adequado para prover infra-estrutura e também se recomenda agências regulatórias locais, que estejam familiarizadas com as características e necessidades e ainda sejam de fácil monitoramento e *accountability* por parte da comunidade e governos locais. Ressalta-se, entretanto, que existem também argumentos a favor da centralização das agências, devido à sofisticação técnica e qualificação do pessoal, que exigem recursos mais volumosos. Além disso, externalidades entre as regiões são muito comuns, exigindo uma visão mais ampla. Outro

---

<sup>70</sup> RDM 2002, capítulo 8.

<sup>71</sup> RDM 2002, pg. 151. Em tradução livre: “Para encorajar investimentos privados, é preciso dar atenção a dois fatores: reformas política e regulatória, e esforços para assegurar a credibilidade no novo aparato regulatório do governo. Políticas que possibilitam recuperação da totalidade dos custos e que assegurem uma taxa de retorno razoável para o investidor sem contribuições do governo são as alternativas preferenciais para expandir o investimento privado”.

<sup>72</sup> A expressão pode ser traduzida por “faça as instituições certas funcionarem”, é a principal prescrição institucionalista para garantir condições para o desenvolvimento.

<sup>73</sup> O RDM 2005 *“A Better Investment Climate for Everyone”* repete a mesma argumentação, incluindo a ressalva que a participação de empresas estatais nas concorrências públicas para concessões pode ser prejudicial por haver conflitos de interesses, pg. 128-33.

<sup>74</sup> RDM 2002, pg. 167. Em tradução livre: “Falhas na construção de agências fortes pode resultar em que ineficiências burocráticas e corrupção pública sejam substituídas por corrupção no setor privado e ou numa excessiva transferência de rendas para as partes privadas”.

argumento é no sentido de evitar captura, que pode ser muito facilitada se a agência tiver escopo reduzido e atuação muito localizada<sup>75</sup>.

Talvez o RDM mais curioso seja “*Making Services Work for Poor People*” de 2004 que, apesar de não tratar diretamente de infra-estrutura, está voltado para a prestação e acesso dos serviços básicos. O tom do relatório é muito mais enfático na importância do Estado como provedor e garantidor desses serviços, afirmando que os mecanismos de mercado reagem a vontades e poderes do consumidor sem haver qualquer pressão por equidade ou objetivos coletivos, apenas os individuais. Além disso, o mercado só funcionaria corretamente se os consumidores tiverem informação suficiente para avaliar qualidade e comparar opções, características não presentes em educação e saúde, por exemplo. Por isso, a provisão e forte presença do Estado como garantidor de quantidade e qualidade é muito importante nessas atividades.<sup>76</sup>

A tônica do RDM 2004 se, por um lado, parece ser um reconhecimento das falhas de mercado insolúveis, é sem dúvida uma demonstração da fertilidade da Nova Ortodoxia, que consegue tratar de todos os assuntos, até aqueles que aparentemente fogem de seu escopo, com uma metodologia e implicações políticas que são próprias a essa corrente e se fortalecem ao abarcar novos temas. Reconhecer que existem falhas de mercado e que é necessária a ação estatal é ao mesmo tempo identificar essas falhas como casos especiais que confirmam a regra maior.

Em 2007, o RDM “*Development and the Next Generation*” abrange a questão da educação, cuja preocupação de provisão pública contrasta com o grande número de falhas e imperfeições de mercado. Os argumentos do RDM de 2004 ganham aqui nova força. O destaque está na explicitação do uso de teorias de capital humano e crescimento endógeno, afirmando que a fonte do crescimento econômico está na qualificação e produtividade. A educação, porém, não serve apenas para o trabalho, afirmam que para desenvolvimento é necessária uma população educada e culta para desfrutá-lo e solucionar seus problemas e dificuldades.

#### 4. Comentários finais

Este artigo procurou identificar as características fundamentais da Nova Ortodoxia e analisar como esse embasamento teórico trata a questão de infra-estrutura e falhas de mercado por meio da análise dos Relatórios sobre Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial, documentos oficiais com caráter político voltado para orientar e fomentar medidas para o desenvolvimento dos países.

A Nova Ortodoxia é o resultado da agregação de diversas correntes teóricas que compartilham de um mesmo núcleo de premissas – o atomismo metodológico, o agente maximizando auto interesse – e que alcançam resultados na mesma direção: os mercados como os melhores

---

<sup>75</sup> RDM 2002, pg 159.

<sup>76</sup> RDM 2004, pg 54.

mecanismos de alocação; a liberdade é necessária para o bom funcionamento dos mercados e intervenções e ação estatal desorientam os sinais do mercado. O Estado e também as outras instituições, porém, são necessários para garantir e solucionar as falhas de mercado e a para isso devem agir de forma transparente, previsível, não discricionária e focalizada ao máximo para evitar efeitos colaterais.

Não só por sua influência nas ações políticas a Nova Ortodoxia tornou-se o paradigma hegemônico na economia, mas principalmente pela robustez e fertilidade de suas premissas que levaram a desenvolvimentos teóricos para tratar de objetos e questões nos mais variados campos, tendo impacto e predominância nas questões econômicas mas também avançando sobre outras disciplinas, como a política, sociologia e direito.

Ao longo dos anos, os RDM – embasados no hegemônico paradigma Novo Ortodoxo - mostraram cada vez mais uma preocupação com as falhas de mercado e as funções de governo e instituições em resolvê-las, a fim de atingir os objetivos do desenvolvimento.

A mudança do enfoque que o Banco Mundial fez ao longo dos anos é mais um efeito de natureza política e reações a resultados de práticas prescritas anteriormente do que um efeito de mudança teórica. O paradigma Novo Ortodoxo deu sustentação para as reformas liberalizantes dos anos 1980 e 1990, fundamentadas no agente livre e maximizador do próprio interesse. O paradigma, ainda, mostrou-se robusto para sustentar também ações políticas que incorporem a importância do Estado e de instituições como atores fundamentais para o bom funcionamento dos mercados e, conseqüentemente, das vontades individuais. Não por outro motivo, é exatamente isso que as reformas de segunda geração propõem. O consenso de Washington ou sua versão aumentada são mais manifestos políticos e ideológicos do que teóricos. E sua adaptação para incorporar novos problemas constitui apenas um indicativo que esses passaram também a predominar como valores essenciais que caracterizam o desenvolvimento.

## **Referências Bibliográficas**

- Bardham**. *Economics of development and the development of economics*. Journal of Economic Perspectives. Vol. 7 n. 2 Spring 1993.
- Benerjee, A. e Duflo, E.** *Growth theory through the lens of development economics*. In **Aghion, P. e Durlauf, S** (orgs). *Handbook of economic growth*. Elsevier, 2005.
- Acemoglu, D., Johnson S. e Robinson, J.** *Institutions as the fundamental cause of long run growth*. In **Aghion, P. e Durlauf, S** (orgs). *Handbook of economic growth*. Elsevier, 2005.
- Becker, G. S.** *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA, Harvard University Press. 1981
- Becker, G. S.** *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* The University of Chicago Press, 1993
- Becker G. S.** *Crime and Punishment: An Economic Approach*. The Journal of Political Economy 76. 1968
- Buchanam, J.** *Limits of Liberty: between anarchy and leviathan*. Chicago, The University of Chicago Press, 1975.
- Buchanam, J. and Tollinson, R. D.** *Theory of public choice*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.
- Chang, H. J.** *The political economy of industrial policy*. Macmillan 1994.
- Coase, R.** *The problem of Social cost*. Journal of Law and Economics, v. 11. 1960.
- Easterly, W.** *What structural adjustments adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans*. Journal of Development Economics vol. 76. 2005
- Friedman, M.** *The role of monetary policy*. American economic review. 1968
- Friedman, M.** *A theoretical framework for monetary analysis*. Journal of political Economy. V. 78. n. 2. 1970.
- Hirschman, A. O.** *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn. Yale University Press. 1958.
- Krueger, A.** *The political economy of the rent-seeking society*. American Economic review. V. 64 N. 3. 1974.
- Krugman, P.** *The fall and rise of development economics*. In Rodwin, L. and Schon, D. (orgs.). *Rethinking the development experience*. The Brookings Institution, 1994.
- Lucas Jr. R.E.** *Understanding Business Cycle*. Em **Brunner e Meltzer (eds.)** *Stabilization of the domestic and international economy*. Amsterdam: North-Holland. 1976.
- Lucas Jr. R.E. & Sargent T.** *Rational Expectations and Econometric Practice*. University of Minnesota Press, Minneapolis. 1981.
- Mankiw, G.** *The Growth of Nations*. Brookings Papers on Economic Activity. 1995.
- North, D.** *The New Institutional Economics and Development*. Working Paper, Washington University, St. Louis. 1993. (disponível em <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9309002.html>).
- Nurkse, R.** *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Blackwell. 1953
- Peltzman, S.** *Toward a more general theory of regulation*. Journal of Law and Economics. V. 19 n. 2. 1976.
- Posner, R.** *Theories of economic regulation*. Bell Journal of Economic and Management Science. V. 5 n. 2. 1974.
- Posner, R.** *The economics of Justice*. Harvard University Press, 1981.
- Rodrik, D.** *Development Strategies for the next century*. Trabalho apresentado na conferência "Developing Economies in the 21st Century," Institute for Developing Economies, Japan External Trade Organization, em Chiba, Japan. January 26-27, 2000.
- Romer, P.** *Increasing Returns and Long-run Growth*. Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 94, n.5, 1986
- Romer, P.** *The Origins of Endogenous Growth*, Journal of Economic Perspectives, vol. 8, n. 1. 1994.
- Solow, R. M.** *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, vol. 70, n. 1, 1956
- Stigler, G.** *The theory of economic regulation*. Bell Journal of Economic and Management Science. vol. 2 n. 1. 1971.
- Stiglitz, J. E. and J. Furman.** *Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia*, Brookings Papers on Economic Activity, vol. 2, 1998.
- Stiglitz, J. E.** *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*. The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, January 1998. Reimpresso como capítulo 1 in *The Rebel Within*, **Ha-Joon Chang** (ed.), London: Wimbledon Publishing Company, 2001.
- Stiglitz J. E.** *The Role of International Financial Institutions in the Current Global Economy*, Chapter 5 in *The Rebel Within*, **Ha-Joon Chang** (ed.), London: Wimbledon Publishing Company, 2001.



- Stiglitz J. E.** *Reforming Reform: Towards a New Agenda for Latin America*, Prebisch Lecture, ECLAC, Santiago, Chile. 2002.
- Stiglitz, J. E.** *A globalização e seus malefícios*. 3ª ed. Ed. Futura. São Paulo. 2002.
- Stiglitz, J. E. and B. Greenwald.** *Towards a New Paradigm for Monetary Policy*, London: Cambridge University Press. 2003.
- Tullock, G.** *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*. Western Economic Journal, 5. 1967.
- Wade, R.** *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2003.
- Wade, R.** *Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the east asian miracle in political perspective*. New Left Review, maio 1997.
- Williamson, J.** *What Washington means by policy reform*. In: *Latin America Adjustment: how much has happened?* Washington, Institute For International Economics, 1989.
- Williamson, J.** *Democracy and the Washington Consensus*. World Development. Vol. 21 n. 8. 1993
- Williamson, J.** *A short history of the Washington Consensus*. Faudation CIDOB, Barcelona. 2004.
- Williamson, O.** *The economic Institutions of Capitalism*. New York, the Free Press. 1985.

### **Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial (World Development Report)**

- RDM 1980** - World Development Report 1980. The World Bank. Washington, 1980.
- RDM 1983** - World Development Report 1983 - *World Economic Recession and Prospects for Recovery. Management in Development*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 1983.
- RDM 1987** - World Development Report 1987 - *Barriers to Adjustment and Growth in the World Economy. Industrialization and Foreign Trade*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 1987.
- RDM 1988** - World Development Report 1988 - *Opportunities and Risks in Managing the World Economy. Public Finance in Development*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 1988.
- RDM 1990** - World Development Report 1990. *Poverty*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 1990.
- RDM 1991** - World Development Report 1991 – *The Challenge of Development*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 1991.
- RDM 1994** - World Development Report 1994 – *Infrastructure for Development*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 1994.
- RDM 1997** - World Development Report 1997 – *The State in a Changing World*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 1997.
- RDM 2000/2001** - World Development Report 2000/2001 – *Attacking Poverty*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 2000.
- RDM 2002** - World Development Report 2002 – *Building Institutions for Markets*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 2002.
- RDM 2004** - World Development Report 2004 – *Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 2003.
- RDM 2005** - World Development Report 2005 – *A Better Investment Climate for Everyone*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 2004.
- RDM 2006** - World Development Report 2006 – *Equity and Development*. Oxford University Press para The World Bank. New York, 2005.
- RDM 2007** - World Development Report 2007 – *Development and the Next Generation*. The World Bank. Washington, 2006.