

A Nova Economia Institucional (NEI) e o (Sub) Desenvolvimento Econômico Brasileiro: Limites e Impossibilidades de Interpretação

Fábio Guedes Gomes*

RESUMO

Este artigo se propõe a realizar uma análise crítica dos principais pressupostos conceitual-analíticos da NEI, evidenciando suas limitações para explicação do processo de desenvolvimento econômico das economias periféricas. Partimos da idéia que essas economias reúnem certas especificidades que não são tratadas pelo modelo analítico da NEI, importantes para o entendimento das assimetrias nos padrões de desenvolvimento entre os países do núcleo orgânico do capitalismo, da semiperiferia e da periferia. Mais especificamente mostramos a importância de se ampliar o escopo analítico para compreender os percalços do desenvolvimento econômico para o caso brasileiro, evidenciando que esse processo encontra certos limites de compreensão se enquadrado nos modelos analíticos clássicos que explicam a evolução dos países desenvolvidos.

Palavras-chaves:

Nova Economia Institucional, desenvolvimento econômico, subdesenvolvimento, economia política.

ABSTRACT

The present article has the purpose of realizing a critical analysis of the main analytical-conceptual presuppositions of the NEI, taking into evidence its limitations in explaining the economic development process of peripheral economies. Starting from the idea that these economies gather certain specificities which are not dealt by the NEI analytical model, which are important for the understanding of the asymmetries of the development patterns among the organic *nucleous* countries of capitalism, of the semi-periphery and the periphery. More specifically, we showed the importance of amplifying the analytical scene to understand the benefits of the economical development in the Brazilian case, bringing to evidence that this process finds certain understanding limitations if they are fit into the classical analytical models which explain the evolution of developed countries.

KEY-WORD:

New Institutional Economy, economical development, underdevelopment, political economy

INTRODUÇÃO

A Nova Economia Institucional tem sido uma das perspectivas científicas mais debatidas recentemente no mundo acadêmico nas ciências sociais no Brasil. Esta corrente tem suas origens no velho institucionalismo, sobretudo americano, com Veblen e Galbraith, além de manter certos pressupostos da escola neoclássica. Sua linha de argumentação vai no sentido da defesa do papel que as instituições exercem no processo de desenvolvimento econômico.

* Mestre em Economia, UFPB/Campus II. Doutorando do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. E-mail: fguedes@ufba.br.

Contrariamente aos velhos institucionalistas, que faziam uma crítica não-marxista à sociedade capitalista, os novos institucionalistas vêem nas forças de mercado as condições primárias do desenvolvimento econômico, bastando que existam regras bem estabelecidas que promovam a fluidez do seu funcionamento. Com relação aos neoclássicos, a NEI interpreta que esta corrente não deu relativa importância ao papel das instituições e, com isso, propõe incluir as instituições no centro do modelo analítico, além de promover uma revisão nos pressupostos basilares, como o da racionalidade dos agentes em realizar suas decisões e da perfeição dos mercados.

A NEI busca ampliar seu campo de análise incorporando conceitos e outras perspectivas como os conceitos de custo de transação de Ronald Coase e Williamson e o da racionalidade processual de Herbert Simon (Teoria Evolucionista).

Além da corrente da Nova Economia Institucional, representada principalmente por North e Williamson, também existem outras perspectivas preocupadas em estudar as instituições. Compõem este quadro, como já dissemos, o *institucionalismo* que trata de análises econômicas ou sociológicas que incorporam as instituições como também fundamentais para a compreensão dos seus objetos de estudo; e, o *neo-institucionalismo* que se concentra mais nas abordagens sociológicas.¹

Para os propósitos deste trabalho, nos concentraremos sobre a corrente da Nova Economia Institucional, nos debruçando mais atentamente sobre os trabalhos de seu maior expoente, Douglass North. A partir de então, nosso objetivo será tentar entender se essa perspectiva pode ser utilizada para a compressão do processo de desenvolvimento econômico das economias periféricas, tomando como caso empírico o Brasil. Temos apenas a pretensão de apontar algumas limitações deste modelo analítico como referencial teórico para as economias periféricas, por entendermos que estas guardam particularidades e especificidades que passam às margens dos pressupostos centrais daquele modelo.

Para tanto, o trabalho está dividido em três seções. A primeira, realiza uma breve resenha do modelo da Nova Economia Institucional desenvolvido por North. Aqui nossa preocupação não é meramente descrever este modelo, mas também antecipar algumas reflexões críticas acerca do mesmo. Na segunda seção nos concentraremos na exposição de algumas limitações do modelo analítico da NEI como referencial teórico para entender os processos de desenvolvimento econômico em economias periféricas. Para essa empreitada fomos buscar

¹ Júnior (1995)

subsídios em outras abordagens teóricas que buscam na economia política a fonte de suas reflexões. Por fim, com base na exposição dos limites do modelo analítico da NEI, a intenção é demonstrar suas limitações gerais para explicar o processo de desenvolvimento econômico numa economia periférica como a brasileira, por entendermos que esta reúne particularidades que distancia sua história da experiência de evolução capitalista das economias capitalista desenvolvidas.

Em geral, a tese que defendemos é que o modelo da NEI tem capacidade muito limitada por não considerar as especificidades daquelas economias e considerar as sociedades um todo homogêneo, onde tudo poderia se adaptar à sua concepção de desenvolvimento econômico.

O MODELO TEÓRICO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL NUMA PERSPECTIVA CRÍTICA

A perspectiva teórica da Nova Economia Institucional tem sido freqüentemente debatida no Brasil. Apesar de ser uma agenda de pesquisa aprofundada e desenvolvida nas duas últimas décadas, apenas recentemente vem sendo motivo de análises críticas pela *intelligentsia* brasileira e introduzida como referencial teórico para estudos sócio-econômicos e políticos.

Seus pressupostos teóricos têm por base a escola neoclássica.² No entanto, seus trabalhos seminais, principalmente os trabalhos desenvolvidos por Douglass North, *Structure and Change in Economic History* (1981) e, mais especificamente, *Institutions, Institutional Change in Economic History* (1990) fazem referências a esses pressupostos, entretanto, julgando-os como insuficientes para explicarem as causas e descontinuidades no processo de desenvolvimento econômico das nações. Nesse sentido, Velasco e Cruz (2003) faz uma ressalva: “devemos levar em conta essa relação tensa, mas umbilical, com a economia neoclássica para entender a maneira como ele [o texto de North] será abordado. Sim, porque embora a critique e dela se afaste em vários pontos e de muitas maneiras, a economia neoclássica continua constitutivamente presente na obra tardia de North – como quadro de referência no contexto do qual formula seus problemas e ‘língua materna’ à qual retorna constantemente em busca dos instrumentos conceituais de que necessita para pensá-los”.³

Como esses dois trabalhos são as vigas mestras da Nova Economia Institucional, é conveniente nos debruçarmos sobre eles. No primeiro, North já expõe um esboço de sua teoria das instituições. Procura fazer uma ampla análise histórica de algumas sociedades a partir da formação e evolução de suas respectivas matrizes institucionais. De acordo com

² Toyshima (1999); Velasco e Cruz (2003); Gala (2003).

³ Velasco e Cruz (2003:109)

Gala, em *Structure* a análise teórica de North ainda não está plenamente desenvolvida. “Apesar de ainda não ter uma teoria completamente acabada do desenvolvimento econômico e da evolução institucional, avança já com bastante força em termos analíticos”.⁴

Somente no seu trabalho de 1990, North vai lançar as bases definitivas para uma agenda de pesquisa mais abrangente. Nele, o autor “se descola da história, para enunciar um modelo de desenvolvimento econômico [...] abandona o estudo da evolução das instituições como forma histórica pela qual os homens estabeleceram a ordem social”.⁵ Em *Institutions*, a teoria sobre o desenvolvimento econômico a partir da análise institucional vai ser metodologicamente apresentada. Sua primeira preocupação, como não deixaria de ser, será definir o que sejam instituições. No primeiro parágrafo do capítulo inicial, North define instituições “como as regras do jogo numa sociedade ou, mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma as interações humanas”.⁶ Mas para quê servem as instituições? Qual o seu papel? Aqui reside exatamente o ponto que a Nova Economia Institucional tenta se distanciar dos pressupostos neoclássicos.

Segundo os neoclássicos os mercados funcionam em concorrência perfeita e não existem assimetrias no acesso as informações que possibilitam os agentes desenvolverem suas ações e tomadas de decisões. Logo, as instituições, para os neoclássicos, são uma variável exógena do modelo de funcionamento dos mercados e, conseqüentemente, das teorias do desenvolvimento econômico, haja vista que para eles desenvolvimento significa elevação da produtividade com base no aprofundamento da divisão social do trabalho e aumento do excedente da riqueza social.

Aproveitando-se dessa lacuna deixada pela corrente neoclássica, North adverte que “é inegável que as instituições afetam o desempenho da economia” e que “nem a teoria econômica corrente nem a história cliométrica mostram muito interesse em demonstrar a função das instituições no desempenho econômico”.⁷ Nesse sentido, para os novos institucionalistas, o processo de desenvolvimento econômico é também um processo de desenvolvimento das instituições ou evolução de uma determinada matriz⁸ institucional, portanto, as instituições importam e devem ser acrescentadas nos modelos de desenvolvimento econômico.

⁴ Gala (2003:93).

⁵ (Idem: 98)

⁶ North (1993: 13)

⁷ (Idem)

⁸ Conjunto de regras formais e informais. Mais adiante apresentaremos melhor esses dois conceitos.

Além de criticar essa ausência de uma análise institucional nos neoclássicos, a Nova Economia Institucional vai rejeitar o conceito de homem econômico, ou seja, a idéia de que os indivíduos são dotados de racionalidade, que permite que possam conhecer e processar todas informações pertinentes a sua tomada de decisão com o objetivo de maximizar seu bem-estar econômico ou político (*rational choice*). North admite que as escolhas dos indivíduos também obedecem a outros fatores não-econômicos como ao altruísmo, os gostos e preferências, ideologias. Portanto, a racionalidade dos indivíduos é limitada e se comporta diante de um mundo permeado de incertezas, outra constatação da Nova Economia Institucional.

Para Gala, então, o conceito de incerteza é fundamental no modelo teórico de North. Como os mercados não funcionam perfeitamente e os agentes econômicos são dotados de uma racionalidade limitada, as decisões dos indivíduos são permeadas de subjetividade derivada das condições de incerteza e das limitações humanas, bem como das assimetrias no acesso as informações.⁹

Como o próprio North assinala, “é suficiente dizer aqui que as incertezas se devem a informação incompleta com respeito a conduta de outros indivíduos no processo de interação humana. As limitações computacionais dos indivíduos estão determinadas pela capacidade da mente processar, organizar e utilizar informação. A partir desta capacidade considerada junto com as incertezas próprias do conhecimento do meio, evoluem normas e procedimentos que simplificam o processo. O conseqüente marco institucional, como estrutura da interação humana, limita a eleição que se oferece aos atores”.¹⁰ Isto quer dizer que as instituições, entendidas como normas e procedimentos de conduta humana, são responsáveis por diminuir as incertezas tornando o ambiente social mais favorável para que os indivíduos sejam estimulados a tomarem decisões econômicas e políticas.

Para os nossos propósitos então, o significado de desenvolvimento econômico, segundo North, é a evolução das instituições, permitindo reduzir o grau de incerteza e diminuindo os custos de transação¹¹. Mas como evoluem as instituições? Ou seja, como se dá o desenvolvimento econômico? Ora, aqui a Nova Economia Institucional ao defender as instituições como centrais para dirimir os conflitos e incertezas, seus teóricos lançam suas atenções para a importância do mercado como indutor e dinamizador do desenvolvimento

⁹ Gala (2003).

¹⁰ North (1993: 41).

¹¹ Custos de transação para North significam os “custos dos recursos necessários para medir os atributos tanto legais como físicos, do que está se negociando. Os custos de observar e fazer cumprir o acordo e o risco da incerteza que reflete o grau da imperfeição na medição e cumprimento obrigatório dos termos da negociação” (1993: 86).

econômico. Resolvidos os problemas e obstáculos às transações econômicas e com os indivíduos se sentindo confiantes em suas decisões, o princípio da maximização e da eficiência dos mercados voltam a tona como símbolos do desenvolvimento econômico, tal como a tradição neoclássica sempre defendeu.

Desta forma, e concordando com Gala, a estratégia de North é absorver a teoria neoclássica como um caso particular. “A ‘teoria vencedora’ deverá ser capaz de reinterpretar a ‘derrotada’ em seus próprios termos”.¹² North, guardando suas devidas proporções, estaria fazendo o mesmo caminho que Keynes, quando este demonstrou que o pleno emprego só ocorria em casos muito particulares. Os pressupostos neoclássicos, então, seriam constatados apenas num caso especial do institucionalismo, onde dada matriz institucional permitiria a maximização dos ganhos e a eficiência econômica.

Para North, o desenvolvimento econômico enfrenta dois obstáculos que tem haver com as mudanças institucionais. São as chamadas limitações formais e informais, responsáveis pela evolução de dada matriz institucional. A limitações formais, como o próprio autor assinala, “incluem as regras políticas (e jurídicas), regras econômicas e contratos”.¹³ Por outro lado, as limitações informais são mais complexas e envolvem normas ou códigos de conduta, cultura, valores e ideologias formados em geral no seio da própria sociedade.¹⁴ Portanto a matriz institucional é o conjunto de regras formais e informais que conduzem o comportamento dos indivíduos em sociedade.

Para o estabelecimento das regras formais o Estado tem um papel substancial para North, porque ele, ao estabelecê-las com base nos anseios do comportamento e evolução da sociedade estará, não necessariamente, assegurando os direitos de propriedade e as regras de produção numa ordem capitalista *ah doc*. Se no mercado os indivíduos se confrontam diariamente em suas transações e como há o risco, por uma série de fatores, do não cumprimento dos acordos, o que pode levar a custos de transação elevados, é necessário que as regras do jogo estejam bem definidas e que seu cumprimento seja efetivamente realizado. O cumprimento das regras, portanto, exige um terceiro agente que possa estabelecer os interesses dos contratantes. Desta forma, North coloca que “o cumprimento obrigatório por uma terceira parte significa o desenvolvimento do Estado como uma força coercitiva capaz de monitorar direitos de propriedade e fazer cumprir contratos”.¹⁵ As mudanças nas regras

¹² Gala (2003b: 131)

¹³ North (1993:55- 67)

¹⁴ (Idem: 55)

¹⁵ (Idem: 82)

formais só ocorrem caso o interesse de certos indivíduos ou agentes com maior grau de capacidade de negociação, prevaleça no sentido de melhorar seus respectivos ganhos ou posição.

Já as limitações informais são mais complexas e suas mudanças se definem historicamente com o avanço e desenvolvimento da sociedade. Aqui é importante para os novos institucionalistas o conceito de *path dependence*. A evolução de dada sociedade e suas mudanças informais, portanto transformação institucional, estaria condicionada as respostas em termos de comportamentos, condutas e valores que as novas gerações possam dar aos novos tempos e situações históricas. Entretanto as sociedades contemporâneas seguem uma trajetória dependente de suas antecessoras, por isso a mudança institucional informal ser lenta e gradual como afirma nosso autor.

De qualquer maneira, as limitações formais e informais interagem e se influenciam mutuamente e esse conjunto, que North chama de matriz, “permite mudanças incrementais contínuas nas margens particulares. Essas pequenas mudanças nas normas formais e informais alteram gradualmente o marco institucional ao longo do tempo pelo qual evoluciona em direção a um conjunto de eleições (escolhas) diferentes daqueles com que começou”.¹⁶

Mas quais os fatores responsáveis por essas mudanças? Como elas se processam? North nesse caso é um tanto quanto indefinido. Num primeiro momento, ao definir as instituições como as regras do jogo, também são evidenciados os jogadores, as organizações, entendidas como “corpos políticos (partidos políticos, o Senado, agências reguladoras), corpos econômicos (empresas, sindicatos, sítios, cooperativas) corpos sociais (igrejas, clubes, associações desportivas) e organizações educativas (escolas, universidades, centro vocacionais de capacitação). São grupo de indivíduos relacionados por alguma identidade comum em direção a certos objetivos”.¹⁷

Considerando as organizações como jogadores e que elas podem influenciar também nas regras do jogo ao longo do tempo, mas a frente, no capítulo X, *Estabilidade e Mudança Institucional*, North vai ser mais específico, todavia contraditório, afirmando que o agente da mudança institucional é o “empresário individual”.¹⁸ Ora, reduz todo aquele conjunto de corpos políticos, econômicos e sociais, a um só agente, o empresário, assumindo o risco do

¹⁶ (Idem: 94)

¹⁷ (Idem: 15)

¹⁸ (Idem: 110)

reducionismo econômico, se compreendermos o empresário como aquela pessoa que estabelece empresas ou indústrias ou mesmo promove e conduz eventos econômicos.¹⁹

De qualquer forma, para North esse empresário individual responde a dois estímulos que o fazem se comportar de maneira diferente das ações anteriores: mudanças nos preços relativos e nos gostos e preferências. Mudanças nos preços relativos significam variações nos preços dos fatores de produção e dos custos de informação e da tecnologia disponível. Esses preços e custos podem variar dependendo de fatores endógenos (avanços tecnológico, por exemplo) ou fatores exógenos (catástrofes naturais, por exemplo). Com referência as mudanças nos gostos e preferências o próprio autor considera serem mudanças complexas e que dizem respeito àquelas limitações informais que só se estabelecem em novos marcos no longo prazo. Considerando que o empresário individual toma suas decisões num ambiente permeado de incertezas com relação ao futuro e que a cultura e hábitos de uma sociedade não muda tão facilmente, o processo de mudança institucional é lento e incremental. Quando há uma interação entre as limitações formais e informais, ou seja, uma dada adequação das regras formais ao ambiente comportamental da sociedade, tem-se o que North considera uma estabilidade institucional, o mesmo que dizer que existe um equilíbrio institucional²⁰. Em equilíbrio a sociedade alcança determinado estágio de desenvolvimento econômico.

Uma mudança em uma das limitações institucionais alterará os custos de negociação e dará lugar a esforços para criar, por evolução, novas convenções ou normas que resolverão os novos problemas que possivelmente surgirão devido às mudanças ocorridas. Então, o processo de desenvolvimento econômico ocorre num ambiente de evolução institucional com múltiplos equilíbrios. Os desequilíbrios podem ser parciais, e geralmente são quando refletem mudanças nos gostos ou preferências e nos preços relativos. Há também a possibilidade de desequilíbrios institucionais causados, por exemplo, por processo de mudanças institucionais descontínuas, processos de rupturas abruptas como revoluções, guerras, desastres naturais etc.

Enfim, temos o seguinte quadro resumo construído por Gala²¹ do modelo de desenvolvimento econômico da Nova Economia Institucional com base nos principais trabalhos de North.

¹⁹ “Esta construção metodológica em que o ato econômico inicia-se com a troca ou por meio da ação individual, num mercado abstrato, para num momento seguinte acrescentar as empresas e as instituições como dispositivos funcionais, é típica do dedutivismo e do reducionismo que perpassa a análise de North. Faz parte de seu programa de pesquisa estender o individualismo metodológico a análise institucional” (Medeiros, 2001: 78).

²⁰ North (1993) explica, pormenorizadamente, equilíbrio institucional como uma situação em que dada força negociadora dos jogadores e o conjunto de operações contratuais que compõem um intercâmbio econômico total nenhum dos jogadores considerará vantajoso dedicar recursos a reestruturar os acordos. Ou seja, não há conflitos nem quebra de acordos considerando certa matriz institucional.

²¹ (2003a: 103)

- O ambiente econômico e social dos agentes econômicos é permeado por *incerteza*.
- A principal consequência dessa incerteza são os *custos de transação*. Estes podem ser divididos em problemas de *measurement* e *enforcement*.
- Para reduzirem os custos de transação e coordenar as atividades humanas, as sociedades desenvolvem *instituições*. Estas são um contínuo de regras com dois extremos: formais e informais.
- O conjunto dessas regras pode ser encontrado na *matriz institucional* das sociedades. A dinâmica dessa matriz será sempre *path dependent*.
- A partir dessa matriz, definem-se os estímulos para o surgimento de *organizações* que podem ser econômicas, sociais e políticas.
- Estas interagem entre si, com os recursos econômicos – que junto com a tecnologia empregada definem os *transformation costs* tradicionais da teoria econômica – e com a própria matriz institucional – que define os *transaction costs* – e são, portanto, responsáveis pela *evolução institucional* e pelo *desempenho econômico* das sociedades ao longo do tempo.

Descrito, sumariamente, o modelo teórico da Nova Economia Institucional tendo por base o trabalho tardio de North, e realizada antecipadamente algumas ressalvas, é necessário desenvolver melhor alguns pontos controversos, tarefa que não se propõe esgotar o assunto, mas apenas se debruçar em alguns poucos aspectos que julgamos necessário. À frente, temos a pretensão de fazer alguns comentários acerca da capacidade analítica da Nova Economia Institucional sobre o desenvolvimento econômico para realidades de economia periféricas, enfocando o caso específico brasileiro.

A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E O PROCESSO DE (SUB) DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: AS LIMITAÇÕES DO MODELO PARA INTERPRETAÇÃO DO CASO BRASILEIRO.

“Desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico”.²²

A Nova Economia Institucional procura explicar que as economias periféricas alcançaram graus de desenvolvimento econômico aquém de outras sociedades, sobretudo os anglo-saxões, porque não conseguiram construir arranjos institucionais que permitissem com que evoluíssem para a construção de condições de mercado adequadas às transações econômicas, com custos de transação reduzidos e direitos de propriedade assegurados.

Para North, os arranjos institucionais dessas economias, que ele sorrateiramente vai chamar de Terceiro Mundo, por mais que evoluíssem para determinadas matrizes institucionais, elas não foram suficientes para engendrar o processo de desenvolvimento econômico similar ao verificado nos países anglo-saxões, mesmo que ocorressem retornos institucionais crescentes. Como forma de exemplificar que determinados arranjos institucionais não conduzem a uma

²² Furtado (2003: 88).

evolução da riqueza social, ele utiliza-se da metáfora da pirataria para ilustrar que essa atividade era apenas uma forma de distribuir riqueza já existente e não produzir mais riqueza, portanto esse arranjo institucional não era eficiente do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas, nem muito menos para reduzir os custos de transação.²³

Da mesma maneira, nos países do Terceiro Mundo as instituições não foram responsáveis, na medida necessária, para reduzir os custos de transação e transformação, nem tampouco assegurar os direitos de propriedade, num nível que pudessem proporcionar maior riqueza social e condições adequadas de acessá-la via mercado²⁴. Ou melhor, os mercados não atingiram um limite razoável de funcionamento equilibrado que pudessem engendrar um desenvolvimento econômico dinâmico. Vale salientar, que para a Nova Economia Institucional, desenvolvimento econômico significa pleno funcionamento das forças de mercado, com regras estabelecidas e respeito aos acordos, isto tudo diante de inovações institucionais.²⁵

Nos países periféricos estariam os arranjos institucionais voltados para beneficiar àqueles cujos interesses fossem determinados pelo poder de barganha.²⁶ Assim, ao buscar contrastes entre sociedades para tentar encontrar os arranjos institucionais mais adequados ao desenvolvimento econômico, North parece não considerar uma velha frase de Weber que diz o seguinte: “Em última análise, também os processos de desenvolvimento são lutas de dominação”.²⁷ Como nos países do assim chamado Terceiro Mundo, o desenvolvimento econômico nos países mais avançados também ocorreu por meio de intensos conflitos e jogo de interesses que moldaram a conformação dessas sociedades. Nesse sentido, Medeiros invoca que no processo de desenvolvimento econômico a criação e evolução das instituições não obedecem apenas aos fatores econômicos, racionais ou irracionais. “A modelação do

²³ North, (1993: 104 ss).

²⁴ Ver especialmente o capítulo XI, *A via da mudança institucional*, onde nosso autor expõe claramente sua visão, digamos, não menos preconceituosa sobre as assimetrias no processo de desenvolvimento econômico entre o Terceiro Mundo e Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha. Ademais, responsabiliza a CEPAL por reforçar os marcos institucionais conservadores, responsáveis pelo atraso latino-americano. A esse respeito, vale ressaltar a crítica de Velasco e Cruz comentando a falta de maior empenho de North em conhecer a realidade sócio-econômica e histórica da região. Diz ele: “Não chamamos a atenção para esse aspecto a título de denúncia, embora a carga de preconceito no livro de North seja inaceitável, ainda que apenas por violar os requisitos mínimos de seriedade intelectual” (2003: 119).

²⁵ “o caminho [do desenvolvimento] teria sido pavimentado [nos países anglo-saxões] por instituições promotoras e garantidoras da livre iniciativa, dos contratos privados, aspectos identificados como base da inovação” institucional (Medeiros, 2001: 82)

²⁶ Toyoshima (1999). “O não-desenvolvimento decorre de uma particular estrutura institucional, que em contraste com as do Estado liberal, as iniciativas individuais, as autonomias locais, o espírito racional são tolhidos por um Estado discricionário. A economia encontra-se aqui *embedded* na política, que obedece aos arbítrios do poder político”. Medeiros (2001: 82).

²⁷ In Fiori (1999:11).

comportamento, a aceitação de normas, a formação da personalidade, enfim, o processo civilizatório que os economistas percebem apenas funcionalmente é um longo processo, não redutíveis a uma razão econômica, mas um conjunto de circunstâncias historicamente específicas. Formam-se assim distintas variedades e estilos nacionais de capitalismo. As instituições que emergem desse processo não são nem racionais ou irracionais, eficientes ou ineficientes, são sociais”.²⁸

Como North apenas enfatiza o processo desenvolvimento econômico como a criação de instituições que reduzam custos de transação e transformação atenuando o problema da incerteza e, também, que assegurem os direitos de propriedade, seu modelo caiu num reducionismo econômico. Isto fica evidenciado quando nosso autor admite que a razão de ser do Estado estaria no objetivo de reduzir os custos de transação²⁹, e não uma construção social permeada de interesses conflitantes.

Mais especificamente podemos apresentar alguns pontos que são relevantes ao debate crítico e nos conduzem a explicitar melhor as limitações inerentes ao modelo analítico da Nova Economia Institucional.

I) Primeiramente é mister considerar que os pressupostos da Nova Economia Institucional têm a pretensão de tentar explicar a história do desenvolvimento das sociedades econômicas a partir da evolução dos arranjos institucionais, como se em todas os movimentos e dinâmicas fossem determinados por transações econômicas, onde os custos de transação e os direitos de propriedades fossem conceitos que se apresentassem todas as épocas da história da humanidade e determinassem a formação das economias. Em vários tipos de sociedades, até mesmo aquelas que chegaram a graus de desenvolvimento elevados, as formas institucionais não estavam voltadas para garantir o processo de acumulação de riquezas ou mesmo sua mercantilização. Nesse sentido, falar que o motivo econômico sempre foi predominante nas relações sociais é concordar com Adam Smith que a natureza humana sempre foi condicionadas pelas ações voltadas para as trocas, barganhas e permutas. Com Polanyi, esse mito foi desmistificado com a comprovação de que nem sempre o homem agiu sob pressão de tais imperativos.³⁰ Nesse sentido, tentar analisar a evolução histórica a partir do aperfeiçoamento das instituições que garantam aquelas condições econômicas, como pretende a Nova Economia Institucional, é não considerar outros elementos da antropologia humana,

²⁸ Medeiros (2001: 98-99).

²⁹ Lopes Júnior (1995: 114).

³⁰ Polanyi (2000).

bem como das especificidades históricas dos sistemas sociais analisados por essa própria corrente do pensamento.

II) Para os novos institucionalistas parece não importar muito como as sociedades se organizam e que bases materiais e sociais elas foram sedimentadas. Tanto faz capitalismo, feudalismo ou sociedade medieval, todas elas podem ser incluídas dentro do modelo explicativo da Nova Economia Institucional.

III) Se por um lado os teóricos da Nova Economia Institucional consideram a teoria neoclássica insuficiente para explicar o fenômeno do desenvolvimento econômico das nações, porque tratam as instituições como fatores exógenos, parece que esse mesmo erro é cometido pelos novos institucionalistas por considerarem a moderna sociedade econômica capitalista como um axioma, não levando em conta suas contradições e especificidades. Ou melhor, como sempre alertava Marx, a análise do desenvolvimento econômico, principalmente na três últimas décadas, deve ser amparada nos pressupostos sobre o funcionamento e essência do próprio desenvolvimento capitalista, suas leis determinantes. Os novos institucionalistas, da mesma maneira que os neoclássicos, não descem à realidade concreta, construindo modelos e pressupostos que analisam a aparência dos fenômenos, o que não é suficiente para apreender a realidade sobre o funcionamento do sistema e, com isso, o processo de desenvolvimento econômico³¹. Ora, as instituições como o próprio North afirma, são construídas pelos homens que vivem e se organizam em sociedade. O rigor epistemológico do individualismo metodológico não permite aos pressupostos da NEI interpretar as verdadeiras razões da construção e evolução das instituições. Como afirma Medeiros, “para North a economia, as relações materiais de produção não subordinam a política e as instituições”. Já no plano marxista, as relações sociais de produção cristalizavam as relações de poder garantidas e sustentadas no plano político pelo Estado.³²

IV) Velasco e Cruz aponta que a obra de North é preconceituosa na medida que faz comparações históricas entre os arranjos institucionais dos Estados Unidos e Inglaterra em contraposição aos da América Latina, mostrando suas assimetrias do ponto de vista institucional, desconhecendo as relações de poder internacionais e o processo de exploração colonial e depois capitalista.³³ Exclui ou não faz nenhuma alusão ao Japão, à Coreia ou outro país asiático de sucesso econômico. Mesmo tendo a pretensão de querer abarcar toda a

³¹ Ver também Furtado (2003: 87 ss).

³² Medeiros (2001:82-83).

³³ Velasco e Cruz (2003: 119).

história econômica e a realidade contemporânea a partir de seu modelo de desenvolvimento econômico, a Nova Economia Institucional esquivava-se diante da possibilidade de estudar na totalidade o processo de desenvolvimento econômico nos marcos do funcionamento do capitalismo mundial. “As comparações são da mesma ordem – de um lado, a moldura institucional dos países avançados, que asseguram aqueles direitos, criando um ambiente propício à atividade produtiva, ao reduzir a incerteza e estender, dessa forma, o horizonte temporal dos atores; de outro, a Terceiro Mundo, a América Latina, a África, onde essas condições não prevalecem, com as consequências nefastas consabidas. Mas ao fazer isso North trata os sistemas nacionais como entidades discretas, apenas externamente relacionadas. Ora, a economia capitalista já nasceu como economia internacional”. Mais além, Velasco e Cruz enfatiza que o “erro metodológico consiste em tomar como unidades de análise independentes conjuntos sociais que só fazem sentido como elementos de um sistema maior que os envolve”.³⁴

V) Se o capitalismo tem como característica central a contradição entre capital e trabalho, ou melhor, opositividade para usar a terminologia de Xavier³⁵, apesar de North incluir o conflito, ele não estabelece melhor entendimento sobre esse conceito. Velasco e Cruz afirma que a “teoria da mudança institucional de North ignora o papel decisivo dos movimentos, as iniciativas, os resultados dos “encontro” que ocorrem no desenrolar do conflito. Em outras palavras, o esquema de North inclui o conflito, mas o mantém como uma caixa-preta”.³⁶ Mas por que isto? Nessa caixa preta é que realmente se encontra o processo dinamizador do desenvolvimento econômico na era capitalista, qual seja, “as múltiplas relações de opositividade capital versus trabalho, que, sob a égide da queda tendencial das taxas de lucro, constituem a concorrência capitalista, movimento primário da dinâmica capitalista, sua reprodução”³⁷, portanto seu desenvolvimento econômico, que molda as instituições. O poder motriz da concorrência capitalista é a redução versus elevação das taxas de lucro. Considerando tal opositividade, se constrói todo o arcabouço institucional necessário para o estabelecimento das condições ideais para o funcionamento dos mercados, redução dos custos de transação e garantia dos direitos de propriedade. Naquela força motriz também se

³⁴ (Idem: 119).

³⁵ Xavier (1993).

³⁶ Velasco e Cruz (2003: 120).

³⁷ Xavier, (1993: 41).

estabelece o conflito a contradição primária da qual Xavier aponta. Nela encerra-se a caixa preta da qual Velasco Cruz admite que North estranhamente não desenvolve.³⁸

VI) Já para Fiori os novos institucionalistas “acabam postulando a necessária difusão de um pacote institucional capaz de reduzir ‘custos’ segundo o modelo anglo-saxão. Como nos tempos de Walter Rostow, o segredo do desenvolvimento volta a estar na capacidade, maior ou menor, dos povos atrasados reproduzirem as crenças e instituições que tiveram sucesso nos países avançados”.³⁹ Na mesma linha de raciocínio de Velasco e Cruz, Fiori afirma que “esses autores raramente incluem no seu argumento e estratégias os problemas cruciais em países atrasados ligados aos sistemas de financiamento e às relações monetária e políticas internacionais, restringindo-se a uma visão estática e conservadora do papel das instituições”.⁴⁰ Furtado há muito vem defendendo a tese de que o subdesenvolvimento não deve ser estudado como uma fase do processo de desenvolvimento, como se determinada fase fosse superada se as economias subdesenvolvidas reproduzissem os padrões de desenvolvimento das economias avançadas. Afirma ele que “pelo fato mesmo de que são coetâneas das economias desenvolvidas, das quais, de uma forma ou de outra forma, dependem, as economias subdesenvolvidas não podem reproduzir a experiência daquelas”.⁴¹

VII) Dentro do pressupostos do próprio modelo de North, pode-se perceber as limitações de sua teoria para explicar o caso das condições de desenvolvimento econômico dos países periféricos. Ao querer ampliar o poder de análise da própria teoria neoclássica, endogeinizando as instituições, o não desenvolvimento econômico significa dizer que essas economias não conseguiram construir um marco institucional que as levassem atingir um mercado perfeito, onde a teoria neoclássica se aplicaria⁴², tal como o próprio Keynes admitia que o pleno emprego era um caso particular, mas que poderia ser alcançado através de políticas econômicas adequadas. Para North, o desenvolvimento econômico atinge sua

³⁸ Velasco e Cruz (2003: 120). Em outros termos, Furtado também reconhece que na América Latina o cerne do problema, especialmente em sociedades como a brasileira, é a existência de um “conflito de interesses entre os grupos que controlam o processo de formação de capital e os da coletividade, pois o bem-estar coletivo é incompatível com a exclusão da maioria da população dos benefícios do desenvolvimento. Como grupos econômicos que controlam o processo de formação de capital também ocupam todas as oposições estratégicas no sistema de poder, não é de admirar que os sinalizadores políticos se mostrem inadequados para registrar as tensões estruturais, e que os órgãos de decisão política careçam da necessária funcionalidade para promover um autêntico desenvolvimento. O cerne do problema não está no comportamento dos agentes que tomam decisões econômicas, que podem muito bem pautar-se por estritos critérios de racionalidade, tanto em função dos meios que utilizam como dos seus legítimos objetivos; está nas relações estruturais que delimitam o campo no qual as decisões relevantes são tomadas” (2003:150-151)

³⁹ Fiori (1999).

⁴⁰ (Idem: p.39).

⁴¹ Furtado (2003:88).

⁴² Toyoshima (1999).

plenitude quando as instituições criam as condições para isso. Então, como já vimos anteriormente, o desenvolvimento econômico é um fenômeno que ocorre quando o caso particular de um avanço institucional se desloca para redução dos custos de transação e garantia dos direitos de propriedade, com isso, maximizando os ganhos e tornando os mercados eficientes. Ora, essa análise exclui por completos as particularidades das economias subdesenvolvidas, suas condições econômicas e sociais, e os processos de construção histórica. Esses elementos se apresentaram na economia subdesenvolvida completamente distintos daquelas economias onde o mercado teve um papel preponderante no desenvolvimento econômico.

VIII) Medeiros faz uma outra crítica ao modelo da NEI quando afirma que “o fetichismo institucional está na associação abstrata entre livre iniciativa, propriedade privada e progresso econômico e a suposição de que as instituições que sustentam a ação econômica dos indivíduos explicam, em última instância, as diferenciações econômicas nacionais”. Sua preocupação com o modelo da NEI não vai no sentido de querer esclarecer essas conexões como pressupostos, mas essencialmente “por que determinadas instituições tornaram-se em determinado momento e em determinado território tão importantes para o desenvolvimento econômico”, substancialmente, sobre as particularidade que envolve a “relação que se afirmou no Ocidente entre os interesses mercantis e os interesses do Estado, em visível contraste com o que se formou no Oriente”.⁴³

Para Medeiros, o desenvolvimento econômico que ocorreu em alguns países ocidentais não pode ser simplesmente a oposição opressão *versus* liberdade, ou seja, mercados livres ou não. Outras variáveis devem ser incluídas nos modelos de desenvolvimento econômico das nações. “A atitude dos Estados orientais foi muito mais de ‘indiferente neutralidade’ em relação aos mercados, em contraste com a dos Estados ocidentais, baseada na promoção deliberada e na conquista por todos os meios (inclusive pela violência) dos mercados externos”.⁴⁴ Como já foi salientado, anteriormente, as perspectivas das relações econômicas e de poder internacionais não são contempladas pela Nova Economia Internacional, nem tampouco a relação entre economia e política. Desta maneira, como entender os processos de desenvolvimento econômico nacionais, isolando sociedades e não fazendo as pontes

⁴³ Medeiros (2001: 86).

⁴⁴ (Idem).

necessárias com o processo de evolução do capitalismo mundial, concentração da riqueza e hierarquização do poder econômico e político no plano mundial.⁴⁵

IX) Outra crítica que se pode fazer ao modelo teórico da Nova Economia Institucional diz respeito a função do Estado⁴⁶ na sociedade. Interessante notar que North considera a substancial importância do Estado apenas no tocante a redução dos custos de transação principalmente nas relações econômicas impessoais. Nelas, o custo de mensuração são grandes como o engodo, a fraude e o oportunismo. Os contratos são sempre incompletos se não se considerar uma terceira parte que possa legitimar essas relações impessoais e fazer cumprir os acordos. Nesse sentido o Estado é imprescindível. No caso do Terceiro Mundo, North vai afirmar que o cumprimento obrigatório é incerto por causa das ambigüidades das leis jurídicas, mas também pela incerteza com respeito a conduta dos agentes envolvidos.⁴⁷

Como predomina no pensamento neoclássico liberal, North desconsidera por completo em sua análise histórica e na exposição mais acabada do seu modelo teórico, a função do Estado na gênese, formação e consolidação do capitalismo. Para além da visão extremamente reducionista da Nova Economia Institucional, o Estado nas economias capitalista exerceu papel preponderante e ainda tem essa função no desenvolvimento das forças produtivas, seja na esfera da política econômica, executando políticas fiscais, monetárias e cambiais, como articulador dos interesses privados ou como agente produtor de bens e serviços. Por esse motivo, talvez North não tenha feito nenhuma referência às economias como Japão, Coreia ou mesmo a China recente. Nesse sentido, Medeiros tem uma passagem elucidativa a respeito sobre o caso europeu: “Como atestam as experiências européias de maior êxito, a eliminação das restrições ao comércio interno e, ao mesmo tempo, o controle sobre os canais de comércio internacional, ao lado de uma política voltada à produção e exportação de manufaturas e importação de matérias-primas e alimentos, constitui poderosa máquina para o desenvolvimento econômico nesta época de transição. Reduzir a ação positiva do Estado à defesa e promoção dos contratos e da propriedade privada é não apenas extraordinariamente limitante como obscurece as relações centrais”.⁴⁸ E para explicar as assimetrias entre as

⁴⁵ Para North a glória dos países anglo-saxões foi desenvolver instituições que pudessem assegurar a proteção aos contratos, dar garantias de informação dos mercados e assegurar os direitos de propriedade. Desta maneira estabelece-se o melhor dos mundos para a livre iniciativa e o espírito capitalista, daí o desenvolvimento econômico e a prosperidade. Mas como deixar também de considerar que “a glória da Inglaterra dos séculos XVIII e XIX [período áureo do desenvolvimento econômico capitalista inglês] não pode ser desvinculada de sua política e da rara capacidade do Estado inglês de promover a expansão de seu poder sobre outras nações, em articulação com os interesses industriais e mercantis do seu capitalismo” (Medeiros, 2001: 87).

⁴⁶ Para uma melhor visão da função do Estado no modelo de North ver Fiani (2003)

⁴⁷ North (1993: 82)

⁴⁸ Medeiros (2001: 91).

trajetórias de desenvolvimento econômico entre nações Medeiros ainda assinala sobre a importância do Estado nacional ao dizer que o “desenvolvimento econômico tendencialmente assimétrico e polarizado (como percebido por mercantilistas, economistas clássicos historiadores e sociólogos como Max Weber) é mediado e estimulado pela concorrência entre Estados nacionais sobre armas, a moeda internacional e progresso técnico. Da mesma forma que as revoluções industriais, o Estado nacional moderno deve ser considerado fator essencial para a aceleração e difusão do progresso técnico e do desenvolvimento”.⁴⁹

Acreditamos que os pontos críticos levantados anteriormente, são por demais suficientes para algumas considerações sobre as impossibilidades gerais da Nova Economia Institucional de interpretar o subdesenvolvimento econômico brasileiro em sua totalidade. A seguir levantaremos alguns pontos mais específicos a esse respeito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Por suas características particulares o desenvolvimento latino-americano, tanto em sua fase de crescimento das exportações, como na fase de industrialização, constitui um processo histórico distinto do que se admite ser o modelo clássico do desenvolvimento capitalista, no qual as inovações tecnológicas desempenham papel fundamental. A menos que se avance muito na identificação dos tipos básicos de economia capitalista, toda tentativa de generalização teórica, visando interpretar os problemas atuais da economia latino-americana com base na evidência histórica das economias capitalistas avançadas, será de reduzido alcance”.⁵⁰

O subdesenvolvimento econômico brasileiro, ou melhor, a trajetória histórica do desenvolvimento da economia doméstica deve ser apreendida sob duas perspectivas a nosso ver. A primeira, de cunho mais estrutural, analisando as especificidades da formação do capitalismo no espaço brasileiro e suas relações com o padrão de legitimação do poder herdado do império colonial português, “no contexto geopolítico da competição interestatal e da expansão colonial européia, e do contexto geoeconômico da sua expansão capitalista”.⁵¹ Neste ponto articulam-se forças tanto internas e externas que influenciaram os destinos da formação econômica brasileira e seu respectivo desenvolvimento.

Em segundo plano, de que maneira a economia brasileira enfrentou as crises de restrição externa do balanço de pagamentos, diante de fatores exógenos⁵² que são resultados da evolução do capitalismo mundial e definição da hierarquia de poder econômico e político internacionais.

⁴⁹ (Idem: 100)

⁵⁰ Furtado (2003: 149).

⁵¹ Fiori (2001: 269).

⁵² Por exemplo, a chamada década perdida nos anos oitenta teve como fator propulsor do processo de estagnação econômica, forte processo inflacionário e desmantelamento do Estado desenvolvimentista o estrangulamento externo devido a elevação dos juros internacionais e o segundo choque do petróleo.

Diante dessas duas perspectivas, Medeiros faz uma crítica irretorquível a Nova Economia Institucional do ponto de vista de suas limitações para interpretar o processo desenvolvimento econômico em economias periféricas, a exemplo do Brasil. Diz ele que se “partimos de que há uma tendência ao desenvolvimento polarizado, que o acesso aos mercados externos, aos meios de pagamentos e ao progresso técnico é decisivo que as relações de poder estruturam as relações internacionais, é forçoso reconhecer que as oportunidades de crescimento acelerado e mudanças significativas no *status quo* de determinado país encontram-se desigualmente distribuídas entre países e regiões”.⁵³

Mais adiante, Medeiros questiona a capacidade analítica do modelo novo institucionalista com relação ao seu campo de análise quando assinala que “as abordagens essencialmente centradas nos aspectos endógenos (como as que predominam na literatura do desenvolvimento e, em particular, na abordagem institucionalista neoclássica) tendem a valorizar excessivamente as realizações ou as falhas internas nas explicações do sucesso e do fracasso das estratégias de crescimento ou a supor o ambiente externo como idêntico (um genérico setor externo e contexto institucional) para todas as economias”. E mais, “uma análise sobre as trajetórias de desenvolvimento das nações requer [...] incorporar, sem tentar hierarquizar, mas buscando identificar, os condicionantes internos e externos que configuram as articulações entre as ‘dimensões do poder’ e as ‘dimensões da riqueza’, imanentes do processo de desenvolvimento econômico”.⁵⁴

A falta de crescimento econômico sustentável e a ausência de um projeto de desenvolvimento econômico sólido e abrangente, isto tudo aliado a uma estratégia de distribuição de renda, são três aspectos ausentes nas duas últimas décadas, e responsáveis pela forte desigualdade social no país e pelo número de pobres⁵⁵ e indigentes que invadem os centros urbanos ou vivem confinados nas zonas rurais. Esses aspectos são explicados inter-relacionando fatores de determinação internos quanto externos.

Do ponto de vista histórico-estrutural, o capitalismo na economia subdesenvolvida brasileira teve uma formação totalmente distinta dos países de capitalismo avançado. Apenas esse aspecto já seria suficiente para afirmar que o modelo analítico institucionalista deveria, ao menos, preocupar-se em fazer algumas mediações e buscar as especificidades do

⁵³ Medeiros (2003: 101).

⁵⁴ (Idem: 101, grifo nosso)

⁵⁵ Para uma visão mais abrangente do quadro da pobreza no país e um estudo comparativo com outros países, ver o excelente trabalho organizado por Ricardo Henriques, *Desigualdade e Pobreza Brasil*, 2000. Ver também os relatórios publicados pela CEPAL no Panorama Social da América Latina, 2002-2003, ou no site www.eclac.cl.

desenvolvimento econômico brasileiro. Trata-se de um reducionismo econômico querer apenas explicar a evolução da economia brasileira pelo prisma das inovações e criação de novos marcos institucionais.

Por exemplo, é mister entender a formação do Estado nacional no “contexto geopolítico da competição interestatal e da expansão colonial européia, e do contexto geoeconômico da sua expansão capitalista”⁵⁶, e não reduzir o problema institucional brasileiro nos primórdios da formação do território e da sociedade apenas à uma herança (*path dependence*) da estrutura burocrática e política dos lusitanos.⁵⁷

É inquestionável que a crise nos mercados mundiais em 1930 foi responsável por uma guinada no padrão de desenvolvimento brasileiro. A crise e a recessão econômica mundial, principalmente no centro cíclico principal, os Estados Unidos, proporcionou ao país a opção de buscar outra via de desenvolvimento, em contraste com a primário-exportadora.⁵⁸ Apesar de ser um processo lento e gradual, a industrialização brasileira vinha ocorrendo desde meados da última década do século XIX.⁵⁹ Aliás, o processo de urbanização no Brasil antecedeu as instalações de unidades industriais.⁶⁰ De qualquer forma, a economia nacional sofria daquilo que Prebisch chamou de economia dualizada, ou seja, heterogênea do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, convivendo, concomitantemente, um setor moderno e dinâmico, a agricultura para exportação, e outro atrasado e disforme, a economia de subsistência. Enquanto isso, a incipiente indústria alimentava a demanda de alguns poucos produtos para o setor moderno e grande parte de sua produção era canalizada para a economia de subsistência.

Em relação ao Estado, esta instituição apesar de ser muito influenciada pelas elites liberais, principalmente os comerciantes, e pela oligarquia rural conservadora, vai sofrendo pressões cada vez mais intensas no sentido de fazer representar os anseios e novas perspectivas da elite industrial em formação no Brasil, como também dos interesses capitalistas internacionais.

⁵⁶ Fiori (2001: 269).

⁵⁷ Ver Lessa, Carlos. O parto sem dor do Estado nacional brasileiro, 2001. Recentemente, North em entrevista a Revista Veja, afirmou que um dos nossos principais problemas teria sido a herança de uma matriz institucional do império português, também responsável pela decadência lusitana e sua perda na importância pela disputa da liderança econômica e política européia entre os séculos XVIII e XIX. Numa passagem em seu livro *Institutions*, nosso autor deixa isso bem claro quando afirma: “A persistência da pauta institucional que havia sido imposta pela Espanha e Portugal seguiu desempenhando um papel fundamental na evolução das políticas latino-americanas e em suas percepções” (2003:135).

⁵⁸ “Sem a prolongada desorganização dos mercados internacionais que se iniciou em 1929 e sem o declínio persistente da demanda mundial de grande maioria dos produtos primários, tudo leva a crer que a evolução dos atuais países subdesenvolvidos teria sido outra” (Furtado, 2003: 96).

⁵⁹ Furtado (2003).

⁶⁰ Lessa (2001: 266).

Diante da crise do setor exportador e da economia mundial na década de 1930, a única opção no horizonte seria a adoção de um novo modelo de desenvolvimento econômico que endogeneizasse a variável dinâmica do crescimento econômico, os investimentos.⁶¹ Ou seja, o modelo de desenvolvimento econômico com base na substituição de importações, modelo sistematizado por Prebisch, e que influenciou basicamente os destinos das principais economias latino-americanas, seria repetir nas economias periféricas, as condições de desenvolvimento econômico ocorridas nos países centrais. Quer dizer, apoiar irrestritamente os empreendimentos industriais que ao mesmo tempo pudessem livrar os países das restrições do balanço de pagamentos e incorporassem mão-de-obra. Com isso, constituía-se um mercado interno dinâmico com a elevação dos padrões de vida das populações, devido aos ganhos de renda real auferidos em função do aumento da produtividade e, também, do aumento do grau de sindicalização dos trabalhadores urbanizados.

No Brasil essa estratégia foi responsável pela construção de um complexo aparato industrial e por índices de crescimento econômico superiores aos dos países desenvolvidos num período de quase cinquenta anos (dos anos 1930 ao final dos anos 1970). Esse período também foi marcado por importantes inovações institucionais que permitiram com que a economia nacional desfrutasse de uma relativa soberania na condução de política econômica e de desenvolvimento⁶², não obstante o período militar que foi uma regressão do ponto de vista democrático e progressista pelo lado da elevação da participação dos grupos conservadores sobre os destinos do país e de seu desenvolvimento econômico.

Em todo esse período o Estado teve forte influência “no cumprimento de seu papel dentro do projeto de desenvolvimento de uma economia industrial”, criando uma “ampla e complexa institucionalidade, que se expandiu e se especializou de forma contínua. Como produtor e coordenador dos grandes blocos de investimento e principal agente interno de financiamento, o Estado brasileiro acabou montando extensas burocracias econômicas, em geral competentes em sua gestão setorial”⁶³. Ora, talvez não seja este Estado que os institucionalistas descuidadamente não analisam como agentes do desenvolvimento, mas sim aquele apenas requerido para atuar como um terceiro agente, que faça cumprir as regras do jogo formais e assegure os direitos de propriedade. Esse tipo de institucionalidade não interessa ser desenvolvida pelos institucionalistas e nem são considerados os resultados de tal experiência,

⁶² Cano (2000).

⁶³ Fiori (2001:273)

talvez por isso, seu modelo analítico não se importe em fazer alusão aos casos japonês, coreano e, mais recentemente, chinês.

“Nesse longo trajeto, a sociedade se fez mais desigual, mas o produto e a riqueza nacionais cresceram de forma continuada, realimentados periodicamente pelos ciclos de expansão do crédito, do investimento internacional e do endividamento externo do país. Nos momentos de retração ou crise internacional, os ajustes deram absoluta prioridade à preservação da riqueza mercantil e patrimonial das nossas classes proprietárias”.⁶⁴ Se não tivermos em conta essa especificidade do capitalismo brasileiro, onde o Estado sempre se articulou com os capitais privados em defesa da riqueza patrimonial e subjugação das classes trabalhadoras em favor da defesa das margens de lucros nos períodos de crise ou recessão, dificilmente encontramos explicações plausíveis para o desenvolvimento econômico brasileiro. Como salienta Xavier, em momentos de crise de sobre-acumulação de capital imobilizado e superprodução no capitalismo periférico, “a recuperação da economia não emerge da revolução dos preços de produção, via elevação da produtividade do trabalho, nem da revolução dos mercados, via elevação do poder de compra do trabalhador. Ao contrário, aqui, a recuperação emerge de uma específica socialização negativa dos custos de produção privado-capitalistas [...] socialização negativa que conduz à redução dos custos de produção privado-capitalista, via, de um lado, estatização deficitária deles, de outro, arrocho salarial ao social-extermínio do trabalhador. Ajustes que elevam a rentabilidade dos capitais privado-capitalistas imobilizados produtivamente, não obstante, sacrificando a reconstituição expansiva dos mercados, inutilizando ao consumo produtivo o Estado, bem como o trabalhador”.⁶⁵

Nos anos 1980, esses ajustes foram intensos devido ao estrangulamento das contas externas e políticas macroeconômicas recessivas, chegando ao fim a era desenvolvimentista. Para a vertente institucionalista, os condicionantes externos que propulsaram a chamada década perdida parecem não serem importantes, tampouco as políticas de ajustamento estrutural imposta e aceitas, complacentemente, por nossas elites governantes à economia nacional, como terapias para fazer face aos desequilíbrios externos e continuidade do pagamento dos serviços da dívida externa.

Nos anos 1990 a opção feita pela estratégia neoliberal também proporcionou grandes mudanças institucionais e estruturais. Desta maneira os resultados do ponto de vista sócio-econômicos têm ficado muito aquém daqueles verificados no período desenvolvimentista. Por

⁶⁴ (Idem: 271).

⁶⁵ Xavier (1993: 3)

ironia, o próprio programa institucional do Consenso de Washington, adotado em toda a América Latina, e tardiamente pelo Brasil, tem seguido de perto alguns aspectos relevantes da Nova Economia Institucional. Seus principais pontos se concentravam em torno de um “programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado por um pacote de reformas estruturais ou institucionais que se propôs, explicitamente, a desmontagem do modelo desenvolvimentista⁶⁶, pela abertura e desregulamentação dos mercados e privatização das empresas e serviços públicos. Assim os neoliberais “anunciaram a modernização das relações entre Estado e os capitais privados, com o fim do ‘Estado cartorialista’ e do ‘populismo econômico’⁶⁷. Os mercados foram abertos e desregulados, e o setor público foi privatizado em nome da ‘competitividade global’ e do fim do protecionismo à ineficiência do capital privado e das empresas estatais”.⁶⁸

Nos últimos vinte anos, a idéia de desenvolvimento tem cobrado um preço elevado no Brasil. Os discursos e estratégias de política econômica têm priorizado simplesmente o binômio estabilidade e crescimento. A visão que tem prevalecido e conduzido a economia brasileira tem sido a de curto prazo. O planejamento econômico, como viga mestre de qualquer estratégia de construção de uma sociedade mais avançada e economicamente socialmente homogênea, perdeu sentido porque os mercados passaram a ser os condutores da difícil tarefa do desenvolvimento. Tal como os institucionalistas defendem, no Brasil se há um dos requisitos básicos que dão sustentação ao capitalismo e, em grande medida, é causa primária das distorções na sociedade, é o efetivo e genuíno direito à propriedade. Além disto, as regras do jogo têm sido tão aprimoradas nos últimos decênios que o país figura entre aqueles que mais capitais estrangeiros têm participado da economia doméstica. O problema, talvez, seja que o aprimoramento dessas institucionalidades não seja adequado às reais particularidades da sociedade brasileira, mas obedeça, principalmente, nos últimos dois decênios, aos imperativos da realidade econômica e social dos países mais avançados e seus respectivos capitais privados. Estes, que por sinal, introduzem nas economias subdesenvolvidas tecnologias que engendram problemas de amplas repercussões e constitui um dos pilares do conflito social, como assinala Furtado.⁶⁹ Além do que, as próprias empresas domésticas passam a reproduzir tal padrão tecnológico que não condiz com as necessidades reais da sociedade além do que

⁶⁶ Leia-se, Estado considerado forte demais e intervencionista, além de discricionário.

⁶⁷ Leia-se, novas regras do jogo e estabelecimento de limites ao julgo político na condução das regras formais.

⁶⁸ Leia-se, redução dos custos de transação e busca pela eficiência dos mercados. Nesse aspecto em particular ver Fiori (2001: 283)

⁶⁹ Furtado (2003)

exerce fortes pressões na capacidade de importar, trazendo sempre graves problemas de restrição externa às economias subdesenvolvidas⁷⁰.

O desenvolvimento econômico brasileiro e suas especificidades tornam a agenda de pesquisa sobre o tema bastante complexa e requer o auxílio de outras ciências que possam subsidiar no entendimento da formação do capitalismo doméstico, suas peculiaridades e inter-relações com o capitalismo mundial e de outras nações desenvolvidas. Como afirma Toyoshima, o modelo da Nova Economia Institucional, “ao que tudo indica, não contribui significativamente para tornar o *mainstream* mais apto a analisar muitas das questões histórico-institucionais enfatizadas pelas várias correntes heterodoxas do pensamento econômico”.⁷¹

Ademais, diferentemente das economias desenvolvidas as quais servem de exemplo empírico para legitimação dos pressupostos da Nova economia institucional, nas economias subdesenvolvidas, sobretudo a brasileira, os ciclos econômicos em seus momentos de recuperação já emerge débil, sem arraste macroeconômico e ou institucional significativo. Aqui, como nos diz Xavier, a alavancagem do ciclo de desenvolvimento em suas fases de expansão, prosperidade e auge econômicos também se faz penosa. “Na verdade, faltam as renovações técnico-produtivas que tanto atrairiam reinvestimentos, quanto estenderiam os mercados, numa dimensão em que a concentração de capital imobilizado produtivamente viesse a ser fazer relevante”.⁷² Ao contrário, na economia subdesenvolvida o progresso técnico-produtivo depende das relações econômicas de dependência dos centros desenvolvidos e de seus agentes de irradiação, as empresas transnacionais.⁷³ Por essas e também outras circunstância que aqui não puderam ser desenvolvidas, ocorrem sucessivas

⁷⁰ Vale lembrar que a tese de Furtado vai no sentido de mostrar que desenvolvimento e subdesenvolvimento são faces de uma mesma moeda, que se constitui historicamente e estão ligados à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna (2003: 88). Quanto a difusão da tecnologia, este autor nos mostra que isso não passa de um pressuposto forçadamente introduzido em alguns modelos estáticos. “A idéia, tão simpática a muitos analistas, de que existe à disposição dos empresários dos países subdesenvolvidos um amplo espectro de tecnologias alternativas não encontra correspondência na realidade. Seja porque os equipamentos produzidos em série e disponíveis nos mercados incorporam a tecnologia em uso nos países avançados, seja porque o progresso da técnica na forma que se realiza atualmente não permite separar os mecanismos que poupam mão-de-obra de outros que poupam matérias-primas ou simplificam o trabalho, seja porque as empresas industriais dos países subdesenvolvidos estão financeira ou tecnicamente ligadas a grupos estrangeiros e recebem equipamentos que as matrizes adquirem em grande escala, seja por essas e outras razões, o resultado final sempre o mesmo: os empresários dos países subdesenvolvidos seguem de perto os padrões tecnológicos dos países mais avançados, que são criadores das inovações tecnológicas e exportadores de equipamentos ou de licenças para produzi-los” (Idem: 97-98).

⁷¹ Toyoshima (1999:16)

⁷² Xavier (1993: 3)

⁷³ Corroborando com tal tese, Furtado assinala que “o progresso tecnológico tem sido no Brasil uma *consequência* do desenvolvimento e não o seu motor, um subproduto de certos investimentos e não algo inerente ao processo de formação de capital” (2003: 210, grifo do autor).

crises no balanço de pagamentos que suscitem onerosos ajustes à economia doméstica com pesados encargos sociais e ajustes patrimoniais.

E, por fim, cabe considerar ainda que o Estado exerceu sempre um papel muito importante, que está para além dos pressupostos defendidos pela Nova Economia Institucional. É ilusório imaginar que no Brasil o crescimento prolongado e o desenvolvimento econômico verificado no dinâmico período de 1930 ao final de 1970, tenham sido conduzidos pelo mercado via, tão-somente, o processo de substituição de importações. “A ação governamental, fonte de amplos subsídios aos investimentos industriais, através da política cambial e de crédito, permitiu ampliar, acelerar e aprofundar o processo de industrialização”.⁷⁴ Talvez a inovações institucionais em direção ao que justamente preconiza a Nova Economia Institucional para os países subdesenvolvidos, e que se assemelham muito as idéias neoliberais, sejam responsáveis pelo quadro de estagnação econômica ao longo do tempo e o crescimento da desigualdade de renda e riqueza no país.

BIBLIOGRAFIA

- BARROS, R. P. e HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. (2000). “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”. In: HENRIQUES, R. (org.). Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA.
- CAMPOS, L. (2001). “A Crise Completa – A Economia Política do Não”. São Paulo: Boitempo Editorial.
- FIANI, R. (2003) “Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North”, *Revista de Economia Política*, vol 23, nº 2 (90), abril-junho, p. 135-149.
- FIORI, J. L. (1999). “De Volta à Questão da Riqueza de Algumas Nações”. In: FIORI, J. L. (Org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 11-46.
- _____. (2001). “Para Um Diagnóstico da Modernização Brasileira”. In: MEDEIROS, C; FIORI, J. L. (Orgs.), Polarização Mundial e Crescimento. Petrópolis, RJ: Vozes, p.269-289.
- FURTADO, C. (2003). “Raízes do Subdesenvolvimento”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GALA, P. (2003a). “A Teoria Institucional de North”. *Revista de Economia Política*, vol 23, nº 2 (90), abril-junho, 89-105.
- _____. (2003b). “A Retórica na Economia Institucional de Douglass North”. *Revista de Economia Política*, vol 23, nº 2 (90), abril-junho, 123-134.
- LESSA, C. (2001) “O Parto Sem Dor Do Estado Nacional Brasileiro, e Com Muita Dor, da Economia Nacional”. In: MEDEIROS, C; FIORI, J. L. (Orgs.), Polarização Mundial e Crescimento. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 245-268.

⁷⁴ Furtado (2003:113-114). E mais, “sem a criação de indústrias de base – siderurgia, petróleo – pelo governo e sem os subsídios cambiais e as taxas negativas de juros dos empréstimos oficiais, a industrialização não teria alcançado a velocidade e a amplitude que conheceu durante esse quarto de século” (Idem).

- LOPES JÚNIOR, E. (1995) “Instituições e Mercado: Considerações sobre o Neo-Institucionalismo”, *Temáticas*, Campinas, 3(5-6):101-138, jan./dez, p. 101-138.
- MEDEIROS, C. A. (2001). “Rivalidade Estatal, Instituições e Desenvolvimento Econômico”. In: MEDEIROS, C; FIORI, J. L. (Orgs.), *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 77-104.
- _____. (2001). “Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza”. In: MEDEIROS, C; FIORI, J. L. (Orgs.), *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 165-200.
- _____ e SERRANO. F. (2001). “Inserção externa, Exportações e Crescimento no Brasil”. In: MEDEIROS, C; FIORI, J. L. (Orgs.), *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- NORTH, D. C. (1981). “Structure and Change in Economic Performance”, Norton, New York.
- _____. (1993) “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- POLANY, K. (2000). “A Grande Transformação: as origens da nossa época”. Rio de Janeiro: Campus.
- PREBISCH, R. (2000) [1949]. “O Desenvolvimento Econômico de América Latina e Alguns de seus Principais Problemas”. In: BIELSCHOWSKY, R. (org). *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, vol 1, p.69-136.
- TOYOSHIMA, S. (1999). “Instituições e Desenvolvimento Econômico – Uma Análise Crítica das Idéias de Douglas North”, IPE-USP, Estudos Avançados, vol. 29, nº 1.
- VELASCO e CRUZ, S. C. (2003). “Teoria e História: Notas Críticas Sobre o tema da Mudança Institucional em Douglas North”. *Revista de Economia Política*, vol 23, nº 2 (90), abril-junho, p. 107-122.
- XAVIER, J. A. (1993). “Ciclo de Conjuntura na Economia Subdesenvolvida: Reanimação Versus Regressão”. *Cadernos de Economia*, Campina Grande: UFPB/Mestrado em Economia/Tese de Professor Titular, série debates nº 44, outubro/1993.