

## O desenvolvimento econômico segundo uma interpretação estruturalista\*

CARLOS VON DOELLINGER\*\*

*1. Introdução; 2. Uma retrospectiva histórica; 3. Alguns delineamentos e conceitos básicos; 4. Uma teoria institucionalista.*

### 1. Introdução

As modernas estruturas teóricas neoclássicas ou keynesianas têm-se evidenciado claramente insuficientes ao equacionamento de muitos dos problemas das economias subdesenvolvidas. Isso poderia em parte explicar por que os famosos modelos de desenvolvimento, tão aplaudidos nos anos 50 e 60, saíram de moda sem acrescentar muito além do que já nos havia sido ensinado pelos clássicos do século XIX.

Um aspecto desconcertante dessas estruturas teóricas é tomar como um *dado* todo o complexo institucional da sociedade. A curto prazo, qualquer transformação mais relevante é descartada por ser simplesmente inviável ou implicar em altos custos sociais. Por outro lado, no longo prazo, supõe-se que tudo já esteja adequadamente ajustado, e nenhuma transformação seria necessária. Fica omissa assim todo o período *intermediário*, que constitui precisamente o cerne do desenvolvimento econômico.

É por essa razão que a maioria dos *estudos de casos*, apoiados nesses modelos, acabaram por perder-se em detalhes e números, sem oferecer muita contribuição efetiva à compreensão da realidade social dos países em desenvolvimento. Desses trabalhos ficaram, em geral, conclusões triviais.

Só recentemente a observação mais atenta dos países em estágio intermediário de desenvolvimento, dentre eles o Brasil, tem evidenciado claramente a importância de fenômenos até então negligenciados, talvez por escaparem

\* Documento apresentado ao Seminário de Economia Institucional realizado pela Escola Brasileira de Administração Pública nos dias 16 e 17 de abril de 1979.

\*\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

do domínio estrito da teoria econômica tradicional, mas que sempre estiveram na base dos sistemas e parecem apontar no sentido de causas importantes, senão da própria essência do desenvolvimento econômico.

Extraí-se dessas observações algumas evidências de que não raro são alcançáveis as condições físicas do desenvolvimento. O que importa, porém, é o estudo das formas por meio das quais torna-se viável a uma sociedade a ampliação crescente de suas *fronteiras de possibilidades de produção*, ou seja, os veículos pelos quais podem efetivamente se processar os aumentos da oferta e da produtividade dos fatores de produção: capital financeiro, físico e humano; tecnologia, organização administrativa, etc. Isso porque, de um lado, reforçaram-se as convicções de que, à exceção dos casos patológicos de pobreza extrema aliada à explosão demográfica, a limitação de recursos naturais não é tão relevante quanto se imaginava. Por outro lado, a firme determinação de um povo, traduzida no trabalho aplicado à tecnologia, parece capaz de superar muitas das dificuldades derivadas da carência de infra-estrutura econômica e social. Até mesmo o torturante *círculo vicioso da pobreza* ficou bastante enfraquecido. Sob certas condições, qualquer sociedade poupa e investe.

Reside justamente aí o âmago da questão. Por que algumas sociedades em condições iniciais tão desfavoráveis superaram as aparentes adversidades e seguiram na rota do pleno desenvolvimento, enquanto outras, com tantas precondições econômicas a seu favor, em determinadas épocas, acabam sendo citadas como tendo *perdido o bonde da história*?<sup>1</sup>

As interpretações com base na tradição teórica convencional, na verdade, não conseguiram responder a essas questões. Limitaram-se, quando muito, a adicionar detalhes da experiência histórica de cada caso, concluindo, então, *post hoc, ergo propter hoc*, que tudo aquilo foi possível porque ocorreu.

Tomemos a questão em seu aspecto primordial. A mobilização de uma sociedade com vistas ao desenvolvimento pressupõe, em essência, o despertar de um adequado espírito associativo entre as diversas parcelas que a compõem, os proprietários dos fatores de produção. São, em essência, requisitos psicossociais. Na ausência desse espírito, mesmo que haja esforço de cada um, ou de cada grupo, a resultante pode ser nula, pela inefetividade da divisão do trabalho, e a sociedade pode permanecer indefinidamente estagnada. Não há desenvolvimento auto-sustentado a longo prazo sob o espectro da desconfiança mútua, embora possam ocorrer surtos de crescimento ou de modernização sob formas coercitivas de organização social.

Em que condições, porém, se estabelece o jogo associativo? O que leva os diversos grupos sociais a complementar suas ações, a equacionar seus conflitos de forma a solidificar a confiança mútua, ao invés da suspicácia

<sup>1</sup> O exemplo mais típico, sempre citado, é o da Espanha no século XVI. A causa dessa *falência histórica* é, amiúde, atribuída à incapacidade de desenvolvimento e aplicação da tecnologia às atividades produtivas. Fica claro, no entanto, que o fator inibidor desse processo, por excelência, foi o rígido e antidesenvolvimentista complexo institucional político-religioso então vigente.

permanente? O que faz com que os conflitos potenciais desabrochem em soluções positivas, onde todos podem ganhar (embora, é certo, alguns mais que outros), ao invés de intermináveis impasses coercitivos, onde sempre o ganho de uns é perda de outros? Questões dessa natureza crê-se possam vir a ser analisadas à luz de teorias que permitam generalizar experiências possivelmente semelhantes, em seus aspectos essenciais, da cristalização institucional desse espírito associativo nos países desenvolvidos e naqueles em processo de desenvolvimento.

A preocupação fundamental na elaboração de teorias desse tipo deveria ser tanto explicar o desenvolvimento econômico, enquanto vem acontecendo nos países ainda não industrializados, como buscar uma maior generalização para certos tópicos da teoria econômica convencional. Trata-se, na verdade, da retomada do enfoque *institucionalista* de pensamento econômico, desenvolvido a partir dos anos 30 por economistas e sociólogos americanos, porém quase abandonado no pós-guerra. Esse descaso deveu-se provavelmente ao fascínio dos economistas pela lógica e à conveniência dos modelos de equilíbrio a curto prazo ao equacionamento dos problemas das economias maduras. O estudo do desenvolvimento, contudo, muito deixou de ganhar com isso.

Nesses termos, o objetivo desse trabalho é propor alguns conceitos básicos com relação à idéia de *instituição* e algumas de suas propriedades, bem como sugerir alguns lineamentos de algo como uma *teoria* institucionalista. Antes, contudo, parece-nos útil desenvolver algumas considerações com respeito ao surgimento da *escola institucionalista* no moderno pensamento econômico.

## 2. Uma retrospectiva histórica

O pensamento liberal anglo-saxão, embora predominante na história da economia, sempre sofreu refutações bem conhecidas. Além da tradicional divergência da linha marxista, as que mais profundamente marcaram sua posição por discordar da natureza e do método da doutrina clássica foram as chamadas escolas *histórica* e *institucionalista*. É por esse motivo que a divergência parece ressurgir atualmente, não obstante a aparente unanimidade dos economistas na aceitação de um corpo de conceitos básicos e gerais.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Não obstante as profundas divergências doutrinárias, o “modelo econômico” apresentado por Marx se apóia em categorias clássicas, usa o método essencialmente dedutivo, procura a abstração e a generalização e dispensaria, no que concerne à sua consistência lógica, a indução histórica e a dialética de Hegel. Uma excelente apresentação em forma de *modelo de desenvolvimento* é dada por Adelman, Irma. *Teorías del desarrollo económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 108 e seg. Adelman, contudo, aponta seguidas inconsistências lógicas no modelo, agravadas pelas induções históricas.

Já nas doutrinas institucionalistas, notam-se divergências na própria concepção do *modus operandi* dos sistemas econômicos, como procuraremos evidenciar mais adiante no texto. Por outro lado, a recente *redescoberta* de Veblen e sua obra memorável nos parece uma boa indicação da insatisfação predominante nos meios acadêmicos com a insuficiência do instrumental teórico sedimentado nas duas últimas décadas.

Sismonde de Sismondi, um dos mais importantes precursores das doutrinas *institucionalistas*, já há época de Ricardo lançou o gérmen da discórdia, ao atacar duramente a *Riqueza das nações* pelo excesso de abstração e de raciocínio dedutivo. Propôs, alternativamente, o estudo de economia a partir das instituições e do comportamento humano. Essa crítica, atualmente, se nos afigura algo injusta, pois dentre os clássicos foi certamente Smith quem mais se preocupou com os aspectos institucionais. A seu ver, sem as condições do *laissez-faire* dificilmente seriam arregimentadas as forças sociais desenvolvimentistas. Ao contrário de Marx, para Adam Smith o adequado complexo político e institucional era visto como causa e não como efeito do crescimento econômico.

As idéias institucionalistas germinaram principalmente entre os componentes da chamada *escola histórica alemã*, talvez o mais importante reduto contestatório no chamado período clássico do pensamento econômico. Embora o *historicismo* seja atualmente visto com certo desprezo pelos institucionalistas modernos, o fato é que tanto estes como aqueles parecem comungar com certos princípios básicos no que concerne à metodologia da análise econômica e certamente seriam aliados nas famosas querelas do *Methodenstreit* e do *Wertstreit* ao final do século passado: ênfase em variáveis ligadas ao comportamento humano, maior atenção ao método indutivo em oposição ao dedutivo, maior apoio a trabalhos empíricos que apresentam fatos ao invés de apenas testar teorias adrede deduzidas e, fundamentalmente, a busca do sentido evolutivo da ciência econômica ao invés do *estado estacionário* dos clássicos ou do moderno *equilíbrio* de mercado dos neo-clássicos.

Como bem sintetizado por Veblen, “Qualquer sistema econômico deve ser entendido segundo seus parâmetros culturais. As pessoas se comportam segundo a estrutura da sociedade e o sistema de valores; não há sistemas fixos nem leis eternas. A idéia do homem exclusivamente econômico, motivado apenas pela maximização do prazer e a minimização do sofrimento é única nas ciências sociais. A psicologia não o conhece, igualmente a história, a sociologia e a política, e nunca chegou a ser verdadeiramente observado na realidade”.<sup>3</sup>

Nesse sentido, entendemos ser a escola histórica alemã a precursora do moderno institucionalismo. Ao que parece, seu mais antigo formulador foi Adam Müller (1779-1829), para quem os fatores de produção incluíam, além de terra, capital e trabalho, o que ele denominou de *capital espiritual*: uma nação poderia dispor dos fatores materiais necessários à prosperidade sem, contudo, saber como mobilizá-los de forma a elevar a capacidade produtiva.

Friedrich List (1789-1846) ocupa posição peculiar na ideologia alemã, pois que, ao não se agrupar efetivamente entre os historicistas, parece ter

<sup>3</sup> Em um de seus primeiros trabalhos, o ensaio “Is economics a evolutive science?”, Thorstein Veblen argumentava que a teoria econômica convencional estava ainda em estágio pré-darwiniano, antes das teorias de evolução das espécies.



sido quase um precursor do institucionalismo moderno. Em sua famosa obra *Sistema nacional de economia política*<sup>4</sup> afirmava, também em resposta a Smith, que “a prosperidade de uma nação não se deve à acumulação de riquezas, mas à capacidade de desenvolvimento das forças produtivas”. Por tal capacidade entendia a montagem de um sistema institucional, visando despertar a sociedade para o desenvolvimento, o qual incluiria sua controvertida porém definitiva proposta de proteção tarifária a indústrias incipientes, ao contrário da *laissez-faire* de Smith e Ricardo. De fato, uma característica notável da sociedade alemã, por todo o século XIX, e até as primeiras décadas do século XX, residia justamente na tendência ao controle da atividade econômica, em oposição ao liberalismo inglês. As elites prussianas não podiam imaginar os entes da sociedade como átomos competitivos flutuando no vácuo do liberalismo; melhor, os imaginavam como partes orgânicas de uma comunidade integrada.

Essa crença em muito reforçou o prestígio de historicistas como Wilhelm Roscher, Brun Hildebrand e Karl Knies. Ao final do século, em pleno apogeu da industrialização, foi ainda maior o destaque dos componentes da chamada *nova* escola histórica que tanto influenciaram os economistas americanos e que certamente estão nas raízes do moderno institucionalismo lançado por Veblen. O fato, contudo, é que os historicistas, não obstante suas pretensões,<sup>5</sup> acabaram por se perder em meio a uma interminável série de monografias — que nunca chegaram a produzir a prometida *massa crítica* de informação —, a partir das quais esperavam propor uma *teoria evolucionista* para a economia. Por isso é que nomes conhecidos e respeitados na época, como Gustav Schmoller, Georg Friedrich Knapp, Adolf Wagner, que em meados do século XIX apresentou sua famosa *lei* da participação crescente do Estado na economia, Karl Bücher, autor do famoso *Evolução*

<sup>4</sup> List, Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. 1841.

<sup>5</sup> É importante observar que o historicismo alemão não foi apenas uma escola de pensamento econômico. Na verdade, suas origens estão no desenvolvimento do método histórico como forma de entendimento da sociedade como um todo. A evidência mais cabal nesse sentido está na floração de um amplo movimento filosófico, com a mesma denominação, cujas origens estão nas teorias da História de Wilhelm Dilthey (1833-1911).

Segundo os defensores dessa escola, e diferentemente do então predominante pragmatismo inglês, ou da filosofia francesa de vida, a atividade filosófica não pode ser captada nem pelos métodos das ciências da natureza, nem por meio de qualquer processamento *racional*; abarca em seu transcurso a totalidade do pensamento humano. Nessas condições, só é possível teorizar em termos indutivos, à luz da pesquisa histórica, isto é, do devir espiritual. O ponto supremo da filosofia histórica, isto é, a famosa doutrina de concepção do mundo de Dilthey: a *Weltanschauung*. Através dela pode-se reduzir o comportamento humano a diversas posições vitais supremas: se predomina a inteligência, surge o materialismo positivista; se domina uma atitude afetiva, surge o idealismo ou o panteísmo objetivo; e quando a vontade prevalece, temos o idealismo da liberdade de Platão, do cristianismo ou de Kant. (Bochenski, I. M. *A Filosofia contemporânea ocidental*. São Paulo, Herder, 1962. p. 126).

*industrial*<sup>6</sup> e mais recentemente Werner Sombart, famoso por seu monumental *Der Moderner Kapitalismus*,<sup>7</sup> sejam hoje pouco estudados.

O final do século, contudo, foi mais significativamente marcado pelo aparecimento das primeiras obras de Thorstein Veblen (1857-1929), inspirador de um seleto grupo de economistas americanos que três anos após a sua morte cunharam a denominação *institucionalista* para um conjunto de ensaios publicados pela *American Economic Review*.<sup>8</sup>

Embora Veblen possa ser igualmente citado como tendo se destacado mais pela crítica contundente ao pensamento clássico e à sociedade capitalista da época do que pela proposição alternativa de um corpo teórico substantivo,<sup>9</sup> estabeleceu efetivamente uma conceituação do que se entenderia por uma *instituição*: tratava-se, a seu ver, de *hábitos sociais gerais*, ou seja, procedimentos reconhecidamente aceitos pela sociedade. A partir daí seus inúmeros trabalhos procuraram analisar a evolução dessas entidades, em termos concretos, até suas formas mais recentes. Por exemplo, em a *Teoria da empresa econômica*<sup>10</sup> analisa a empresa privada de uma forma tal que poderia ser tido como precursor daqueles que nos anos 50 e 60 se dedicaram a estudos na linha de organização industrial, em especial John Kenneth Galbraith. Veblen expõe criticamente o processo de transformação da estrutura empresarial em grandes oligopólios com imenso poder sobre os mercados. Sua descrição do capitalismo financeiro é saborosamente atual: a empresa desvincula-se da sua função original de produzir bens e serviços para se dedicar prioritariamente à maximização dos ganhos financeiros.<sup>11</sup> A maximização dos ganhos financeiros como objetivo prioritário da empresa capitalista é posteriormente dramatizada por Hilferding, neomarxista, porém com visíveis inclinações institucionalistas, de maneira tal que suas abstrações nos conduzem diretamente aos fatos mais marcantes da economia brasileira dos anos 70.<sup>12</sup>

Voltando a Veblen, pode-se afirmar que, embora suas propostas não tenham nunca sido explicitamente incluídas no corpo tradicional da economia, sua influência foi marcante.

A partir dos anos 20, qualquer estudo sério de economia aplicada passa a conter ao menos algumas apreciações gerais do chamado *contexto institucional* da sociedade.

<sup>6</sup> Bücher, Karl. *Evolução industrial*. 1893.

<sup>7</sup> Sombart, Werner. *Der moderner kapitalismus*. 1902-1927, Berlim.

<sup>8</sup> Institutional economics. *The American Economic Review Supplement*, março, 1932. p. 105-60. Trata-se de um conjunto de artigos que foram discutidos em mesa-redonda no âmbito da American Economic Association.

<sup>9</sup> Sua obra mais popular, recentemente reeditada na França e nos EUA, foi apresentada em 1898 e intitula-se *The Theory of the leisure class*. New York.

<sup>10</sup> Veblen, Thorstein. *Teoria da empresa econômica*. 1904.

<sup>11</sup> Vida e obra de Veblen aparecem magistralmente condensados por Seckler, David em: *Thorstein Veblen and the institutionalists*. Boulder, Colorado, Colorado Associated University Press, 1975.

<sup>12</sup> Veja Hilferding, R. *Das Finanzkapital*. Berlim, 1910.

O fato é que a partir de Veblen é possível falar-se de uma verdadeira escola institucionalista,<sup>13</sup> que posteriormente desenvolveu-se ao longo das décadas de 30 a 50 em duas facções: a usualmente denominada *behaviorista*, com C. E. Ayres e M. A. Copeland, e a *humanista*, onde pontificaram, além do próprio Veblen, W. C. Mitchell e John R. Commons, contando ainda com muitos outros economistas notáveis, dentre eles: J. M. Clark, Kenneth Parsons — este discípulo dileto de Commons — e John Kenneth Galbraith.

A linha *behaviorista* analisa as instituições à luz do desenvolvimento da tecnologia. Seu papel é permitir a aplicação da tecnologia, o verdadeiro motor do desenvolvimento econômico. A obra mais famosa nesse sentido foi apresentada por Ayres: *The Theory of economic progress*,<sup>14</sup> onde claramente as instituições são apresentadas representando um papel *permissivo*.

A linha *humanista*, no entanto, foi a que mais se destacou. Nela encontramos John R. Commons, contemporâneo de Veblen e autor de *Institucional economics*,<sup>15</sup> onde está o embrião de uma efetiva teoria: “Temos uma sociedade em que a cooperação de cada um é necessária para se obter o máximo benefício, mas na qual os indivíduos estão continuamente disputando a posse de propriedade e do produto. Controles coletivos foram desenvolvidos para o interesse geral de rotinizar e disciplinar casos de conflitos de interesses. Esses controles governam a barganha e também duas outras instituições prevaletentes na sociedade: as transações administradas e as distributivas.

Transações administradas são aquelas em que um superior exercita seu poder para criar produto, enquanto as distributivas são aquelas em que esse poder é exercido em decisões quanto à distribuição dos benefícios ou responsabilidades da riqueza criada.

Commons propôs posteriormente análises teóricas dos “grupos de pressão”, com diferentes poderes de barganha, seus conflitos e a veiculação de soluções construtivas.<sup>16</sup>

Na mesma linha de Commons seguiu outro economista famoso por seus estudos empíricos sobre os *ciclos econômicos* na economia americana: Wesley C. Mitchell (1874-1948). Mitchell se dedicou primordialmente ao estudo das instituições monetárias desde sua famosa tese *Gold, prices and wages under the greenback system*, onde pela primeira vez surgiu claramente a idéia das expectativas e da atuação das componentes psicológicas na explicação do processo inflacionário. Um de seus trabalhos mais famosos (*Bu-*

<sup>13</sup> Segundo Schumpeter, em seu *Magnus opus History of economic analysis* (London, Allen & Unwin, 1955, p. 470), pode-se definir uma *escola* pela existência de um mestre, uma doutrina geral, coerência pessoal, zonas de influência e objetivos finais. Tais requisitos parecem ter sido satisfeitos pelos institucionalistas.

<sup>14</sup> Ayres, C. E. *The Theory of economic progress*. 1944.

<sup>15</sup> Commons, John R. *Institutional economics*. Madison, University of Wisconsin Press, 1959.

<sup>16</sup> Commons, John R. *The Economics of collective action*. New York, Macmillan, 1950.

*sinness cycles*) foi escrito em 1913 e serviu de marco básico aos estudos empíricos dos ciclos econômicos, razão da criação do National Bureau of Economic Research.

Mitchell, assim como Commons, partia da observação do comportamento humano para a análise dos fenômenos econômicos, ressaltando os aspectos psicológicos e psicossociais. A regularidade dos ciclos, a seu ver, escondia uma multiplicidade de causas, reações e antecipações; em essência, um estado de permanente desequilíbrio.

Mas não só os economistas se destacam nas análises institucionalistas do sistema econômico. Por sua própria natureza, são fundamentais as contribuições de outros cientistas sociais, especialmente sociólogos e cientistas políticos. As idéias básicas de *sociedade coercitiva* e *consensual*, a que nos referiremos mais adiante, foram lançadas originalmente por Emile Durkheim.<sup>17</sup>

Max Weber não poderia deixar de ser igualmente destacado — especialmente por sua brilhante *Theory of social and economic organization* — além de Lewis Coser, Talcott Parsons, Wilbert E. Moore, e muitos outros.

Mais recentemente, as décadas de 50 e 60 presenciaram episodicamente algumas abordagens mais especializadas nas linhas de *teorias de organização* e de *organização industrial*. Além do próprio Commons<sup>18</sup> tem-se, por exemplo, os livros de Kenneth Boulding, ainda nos anos 50, e de Mancur Olson, de meados dos anos 60.<sup>19</sup> Por outro lado, os estudos de *organização industrial*, feito o devido desconto para o estardalhaço de alguns trabalhos de John Kenneth Galbraith,<sup>20</sup> já desfrutam de razoável aceitação e respeitabilidade acadêmica, embora, ao que parece, tenham ficado a meio caminho de proposições mais concretas de ação no que concerne à reestruturação das instituições.

Os economistas já reconhecem, no entanto, que a “concorrência imperfeita” é antes regra que exceção; que os objetivos das empresas são múltiplos e variados, incluindo *poder e influência social*; que elas visam sempre o crescimento, a limitação da concorrência, a organização interna e internacional da produção e da distribuição, enfim, um relacionamento mais íntimo e amplo com os governos e a sociedade como um todo. Só a sociedade organizada, o Estado, as associações de consumidores, as organizações trabalhistas e as organizações internacionais podem barganhar em condições de

<sup>17</sup> Durkheim, Emile. *The Division of labor in society*. New York, The Free Press, 1933. caps. 4 e 5. Na realidade, as teorias de *grupos de pressão* de Commons são uma espécie de variante do *pluralismo* de Durkheim, embora suas preocupações sejam eminentemente políticas.

<sup>18</sup> Commons, John R. *The Economics of collective action*. *cit.*

<sup>19</sup> Boulding, Kenneth. *The Organizational revolution*. New York, Harper, 1953 e Mancur, Olson. *The Logic of collective action*. Harvard University Press, 1965.

<sup>20</sup> Na verdade, os primeiros trabalhos de Galbraith estão na linha das teorias dos *grupos de pressão*, o que o coloca como seguidor direto de Commons. Veja, a propósito, *American capitalism: the concept of countervailing power*. London, Hanish Hamilton, 1952.



igualdade com a moderna empresa industrial. Esse reconhecimento está implícito nos estudos e nas *teorias* de comportamento das empresas multinacionais — é o caso, por exemplo, da conhecida tese do ciclo do produto de Raymond Vernon — e explícito nas modernas teorias dos oligopólios.

Permaneceu, contudo, uma aparente omissão nessas esparsas propostas institucionalistas das duas últimas décadas. Essa omissão diz respeito justamente à sua aplicação em estudos de desenvolvimento econômico. Isso não deixa de ser surpreendente, uma vez que é precisamente nas sociedades em desenvolvimento que se observam os problemas mais interessantes de mudanças institucionais e transformações estruturais.

Como já foi observado, nos anos 50 e 60 os economistas que se dedicaram às teorias de desenvolvimento o fizeram através do instrumental neoclássico e keynesiano, a partir do modelo Harrod-Domar, com muito pouco de observação factual. As contribuições mais originais procuraram apenas explorar alguns aspectos peculiares das economias subdesenvolvidas, tais como a “oferta infinitamente elástica de trabalho”, de Lewis, ou sugerir estratégias mais eficazes de crescimento, que deram origem às famosas discussões entre crescimento equilibrado ou desequilibrado, *à la* Nurkse ou Hirschman. A alternativa das sugestões estruturalistas, por seu turno, nunca conseguiu propor um corpo analítico consistente e operacional.<sup>21</sup> Uma das poucas contribuições realmente notáveis parecem ser os trabalhos de Gunnar Myrdal, talvez o único que seriamente se preocupou em analisar a realidade do subdesenvolvimento em seus múltiplos aspectos sociais. Para Myrdal, não há variáveis *econômicas* e *não-econômicas*, mas sim variáveis *relevantes* e *irrelevantes*. Igualmente, pode ser citada como uma contribuição valiosa de aplicação do enfoque institucionalista ao desenvolvimento econômico o livro de John P. Powelson:<sup>22</sup> Nele Powelson como que retoma a linha *humanista* de Commons, porém utilizando instrumental mais aplicado e atual. Apesar disso, grande parte da análise mostra-se ainda claramente embrionária, não obstante as amplas perspectivas que apresenta, o que talvez explique o fato de ter sido pouco reconhecido à época do lançamento. Partindo dessa constatação, a intenção da próxima seção deste documento é tentar contribuir para o enriquecimento de suas conceituações básicas e de como as julgamos relevantes ao entendimento do desenvolvimento econômico sob o enfoque institucionalista.

### 3. Alguns delineamentos e conceitos básicos

Como se caracteriza uma *instituição*? No fundo, é uma forma de comportamento reconhecidamente aceito pela sociedade, que pode permanecer implí-

<sup>21</sup> Nem mesmo o pretensioso *estruturalismo* da escola francesa, cuja elaboração mais compreensiva, a nosso ver, deve-se a André Marchal: *Sistemas e estruturas econômicas*. Lisboa, L. Horizonte, 1969. F. Perroux é talvez o mais conhecido no Brasil, por sua influência sobre Celso Furtado.

<sup>22</sup> Powelson, John P. *Institution of economic growth*. Princeton, Princeton University Press, 1972.

cita, *ad hoc* — o *costume* geralmente aceito — ou que pode se traduzir em leis, ou em organizações privadas, públicas, corporativas ou associativas. Em seu sentido mais recôndito, poderia até ser definida como um estado de espírito social, como a caracterizavam os antigos historicistas. No que concerne à economia, uma instituição envolve necessariamente o inter-relacionamento de entes ou grupos sociais. Além disso, importa ao desenvolvimento econômico que o complexo institucional de uma sociedade seja, em primeiro lugar, *efetivo*, ou flexível à transformação nesse sentido, e, ademais se caracterize como *eficiente*, capaz de produzir o máximo com os recursos disponíveis, e *growth sensitive*, ou seja, para a maioria daqueles que o apóiem, seja vital o crescimento econômico. Essas as três atribuições básicas que julgamos necessário conceituar corretamente.

Precisamos então definir, antes de tudo, o que entendemos por *efetividade* de uma instituição. Powelson propõe um critério triplo. Partindo da idéia de que o desenvolvimento econômico é, em essência, a permanente solução construtiva de conflitos, as instituições poderiam ser o veículo desse processo se: a) fossem capazes de *definir* estes conflitos ou, em outras palavras, tivessem claros seus *objetivos*; b) tivessem também claramente estabelecidas as *regras* através das quais se encaminham as soluções, as “regras do jogo”; c) reunissem condições necessárias ao *consenso* sobre a sua aceitação. Dessas três condições necessárias, a mais importante à efetividade institucional é o consenso, que, contudo, não deve ser confundido com aceitação universal. O que importa no consenso é que a existência natural de vozes discordantes nunca chegue ao ponto de questionar os valores básicos e as “regras do jogo”. Segundo Ortega y Gasset<sup>23</sup> divergências na “superfície” das questões reforçam o entendimento, porque o resultado da discussão leva à confiança mútua mais profunda. Entretanto, se as divergências atingem valores básicos, o conflito leva à falência das instituições. Nessas condições, é fundamental à *sociedade consensual* uma determinada estrutura básica de valores, uma *ideologia institucional*, que parece esteve presente nos casos de desenvolvimento bem-sucedido.

A sociedade consensual distingue-se das sociedades coercitivas (escravidão, ditadura, etc.) justamente porque a grande maioria de seus membros compartilha de valores e objetivos básicos e de sentimentos profundamente enraizados como, por exemplo, o nacionalismo (um valor *psicossocial*); a defesa intransigente dos direitos de cada um e do próximo (valor *moral*); a soberania nacional (valor *político*), etc. Esses valores básicos constituem o que aqui se denomina *ideologia*, base do consenso e, portanto, da efetividade institucional. Sendo o nacionalismo um dos elementos destacados — quiçá o mais freqüente — torna-se clara a relação histórica, quase sempre observada, entre essa força social e o processo de arregimentação para o desenvolvimento econômico. E isso ocorre a despeito do custo social que muitas vezes impõe, no que concerne às suas implicações econômicas, simplesmente por-

<sup>23</sup> Ortega y Gasset, José. *Concord and liberty*. New York, W. W. Norton, 1946, reproduzido por Coser, Lewis A. *The Functions of social conflict*. New York, Free Press, 1956. p. 74.

que os *benefícios indiretos* da coesão da sociedade compensam amplamente algumas possíveis perdas de eficiência do sistema econômico. Seria uma espécie de *overhead cost* da sociedade.

A *eficiência* de uma instituição se prende à idéia de obtenção do máximo resultado possível com uma dada quantidade de recursos. Depende, portanto, de parâmetros técnicos e da forma mais ou menos racional com que é concebida e atua a instituição. A eficiência é aferida em comparação a certos padrões ideais ou modelos teóricos de procedimento.

Uma instituição efetiva, porém, não é necessariamente eficiente, e vice-versa; haja vista as tentativas frustradas de constituir no Brasil instituições bem-sucedidas em outros países, supostamente eficientes à luz da experiência histórica desses países (bancos de investimento, por exemplo).

Pode haver mesmo um certo *trade-off* entre *eficiência* e *efetividade*. Argumenta-se amiúde, por exemplo, que os critérios de eficiência de políticas públicas, ou de empresas estatais, são abandonados em prol de *injunções políticas*. O que pode estar ocorrendo realmente — embora nem sempre — é que os critérios de eficiência são sacrificados em favor da *efetividade* da instituição, principalmente no que concerne ao *consenso* para sua aceitação. Nessas situações, a insistência em aplicar *modelos eficientes* pode resultar simplesmente na inviabilidade da instituição.

Obter instituições eficientes, mas que sejam simultaneamente efetivas, é o grande desafio do desenvolvimento econômico. À combinação de eficiência e efetividade adiciona-se a característica que chamaremos aqui de *growth sensitiveness*, ou seja, instituições sensíveis ao desenvolvimento, capazes de encaminhar a expansão contínua das chamadas fronteiras de possibilidades de produção.

Não há dúvida que a Igreja católica, na Idade Média, foi uma instituição efetiva e talvez mesmo eficiente, dependendo da ótica em que seja avaliada. No entanto, nada tinha de *growth sensitiveness*; ao contrário, algumas precondições do crescimento econômico conflitavam abertamente com os dogmas religiosos de então. Max Weber mostra claramente como as crenças religiosas influíram no processo de formação de capital. Enquanto a Igreja católica era avessa à formação de poupanças e investimentos, a Igreja protestante (calvinismo) os incentivava, caracterizando-se por *growth sensitiveness*.

A história econômica sugere que os casos bem-sucedidos de desenvolvimento econômico coincidem com situações de predomínio de instituições *growth sensitives*, efetivas, não necessariamente eficientes, porém em condições de evoluir nesse sentido.

#### 4. Uma teoria institucionalista

A partir da conceituação de instituição e de alguns de seus atributos básicos podemos tentar evoluir no sentido de uma *teoria* institucionalista. Nossa hipótese básica é a de que através da cristalização de instituições efetivas são

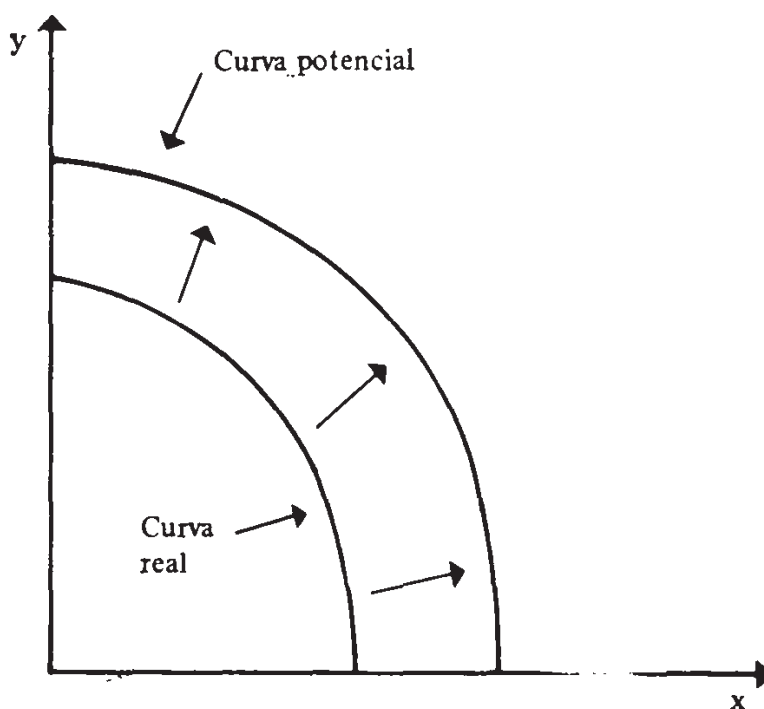
arregimentados os fatores de produção, encaminhados e resolvidos os conflitos, viabilizado, enfim, o desenvolvimento econômico.

Considerando de forma mais precisa, tomemos o conceito de curva de possibilidades de produção. O papel das instituições é encaminhar e resolver os conflitos que se estabelecem:

- a) na alocação dos recursos escassos à produção dos benefícios;
- b) na distribuição dos resultados;
- c) na viabilização da expansão das *fronteiras* de possibilidades. *Supõe-se aqui — e esse ponto é crucial para a interpretação do desenvolvimento econômico segundo o enfoque institucionalista — que instituições efetivas são o veículo mais adequado ao contínuo “deslocamento para a direita” dessa curva. Esse deslocamento facilita a solução dos conflitos do tipo (a) e (b) mencionados.*

Poderíamos visualizar uma curva *real* e uma *potencial*, em diferentes estágios de desenvolvimento. A curva real corresponderia à situação em que as instituições ainda não são efetivas, sendo o *constraint* maior à expansão da capacidade produtiva não a tradicional escassez de fatores — capital, tecnologia, recursos naturais, etc. — mas sim a carência de instituições *adequadas*. É o que mostra a seguir a figura 1.

Figura 1



A curva efetiva seria atingida na medida do fortalecimento do espírito associativo dos proprietários dos fatores de produção. É a própria viabilização da função de produção.

Mas como avaliar a conformidade institucional ao desenvolvimento econômico? Uma sugestão trivial é a elaboração de estudos de casos, numa perspectiva histórica e com muitas das conclusões obtidas por indução. Para que haja, porém, resultados realmente produtivos, generalizáveis e compa-



ráveis, é preciso dispor de um marco de referência teórico, a grande omissão dos historicistas, dos antigos institucionalistas e dos estruturalistas.

Numa perspectiva que chamaríamos de *microteórica* as instituições seriam avaliadas em termos de sua *efetividade*, e para tanto teriam que ser avaliados os *benefícios* e custos que produzem para os diversos grupos sociais, bem como sua maior ou menor *eficiência* no cumprimento de seus objetivos, lançando-se mão, nesse caso, de modelos ideais ou padrões preconcebidos. Num contexto que chamaríamos *macroteórico* seriam analisadas a formação de valores e a ideologia institucional, bem como a própria determinação dos conflitos a serem solucionados.

Vejamos, inicialmente, com mais detalhes, a idéia de *custos e benefícios* como instrumento de análise da *efetividade* e da *eficiência* das instituições.

Da simples idéia da existência ou da possível existência de uma instituição, tem-se implícito o fato de que ao menos alguns indivíduos, ou mesmo grupos sociais, ou até mesmo a sociedade como um todo, usufruem ou esperam usufruir benefícios dessa instituição. Isso é um fato trivial. Por outro lado, a existência da instituição impõe igualmente *custos* às pessoas e/ou outras instituições, existentes ou alternativas. Esses custos podem ser vistos como o “sacrifício” necessário à existência da instituição, ou como benefícios que precisam ser transferidos a indivíduos ou outras instituições, através de algum processo de barganha, para que haja a aceitação da instituição.

Para maior esclarecimento, tomemos como exemplo o caso de uma empresa privada X. As pessoas e grupos sociais que se beneficiam ao mesmo tempo “ofertam” benefícios em pagamento à efetividade de X. O quadro ilustrativo a seguir permite visualizar mais concretamente alguns benefícios e custos incorridos por diversos grupos sociais.

O saldo de benefícios e custos, nessas condições, serviria de indicação à efetividade da instituição. Para chegarmos, porém, à idéia de *eficiência* da instituição, precisamos relacionar como *custos* de X os benefícios que seriam obtidos com alguma (s) alternativa (s) Y, Z, etc. Se fosse realmente possível relacionar *todas* as alternativas imagináveis ter-se-ia apenas *uma combinação institucional ótima* com benefício líquido positivo, que seria, então, eficiente em cada estágio de evolução da sociedade. Na prática, pode-se apenas fazer estudos comparativos de instituições, ou imaginar alternativas ideais, ainda não existentes na sociedade, para comparação e avaliação da eficiência institucional.

Parece importante lembrar que esses *benefícios* incluem tanto bens e serviços econômicos como não-econômicos. Os custos, igualmente, são vistos nesse sentido. Em termos extremamente abstratos, as relações entre indivíduos e grupos, que se processam através das instituições, são formas de intercâmbio envolvendo todos os tipos de demandas sociais.

Nas sociedades de caráter mais próximo do consensual (não importando muito, ao menos teoricamente, de que forma se estabelece o consenso), os grupos que “demandam” alguma instituição precisam barganhar com aqueles em relação aos quais a instituição acarreta custos.

## Empresa privada X

### *Benefícios e custos obtidos por alguns grupos sociais*

Grupos e instituições	Benefícios	Custos
Consumidores dos produtos de X	— bens e serviços produzidos	— preços a serem pagos pelos bens e serviços (faturamento da empresa)
Acionistas e empregados de X	— dividendos e salários	— capital e trabalho aplicado à empresa (custo total da empresa)
Governo	— impostos — contribuição aos objetivos macroeconômicos do Governo	— subsídios e outras vantagens concedidas a X
Demais parcelas da sociedade	— serviços gerais à comunidade (externalidades positivas)	— poder econômico e político dos empresários (externalidades negativas)
	— reforço da ideologia privatista	

É essa a situação que acabamos de descrever. Nas sociedades coercitivas, no entanto, as instituições podem de alguma forma ser impostas, desde que os demandantes tenham poder suficiente para fazer com que o custo alternativo da não-aceitação da instituição seja extremamente elevado. É o caso, por exemplo, da escravidão. Não havia na sociedade escravocrata uma barganha efetiva entre os beneficiários e os sacrificados; havia o exercício direto do poder, por parte daqueles suficientemente fortes, para evitar a barganha e impor a aceitação por parte dos “ofertantes” (escravos). As diversas formas de ditaduras e regimes opressivos também podem ser vistas nesse sentido.

Divagando um pouco sobre esse aspecto, seria possível, talvez, encarar sociedades desse tipo como resultado de uma certa “insuficiência” em produzir benefícios em quantidades suficientes à barganha. Esse seria o sentido marxista de *acumulação primitiva* das sociedades escravocratas. Mas essa

interpretação não parece necessária. A acumulação processou-se também — e com freqüência — sem a necessidade desse instituto, em condições mais próximas da barganha. O poder, nas sociedades coercitivas, ao invés de ser *tradable*, em verdade é retido por algum grupo social e usado contra outros grupos, em consequência de alguma forma de ampla supremacia tecnológica ou cultural, ou pelo simples uso da força e da violência.

Voltando agora às sociedades consensuais, pode-se argumentar serem os mercados concorrenciais de bens e serviços formas particulares de “arranjos institucionais”, e nesse caso temos as bem-comportadas curvas de oferta e demanda desses bens. Adam Smith tinha perfeita consciência disso ao discutir e propor um “adequado” contexto institucional para o aumento da concorrência. Os modelos de concorrência imperfeita e monopolística figurariam igualmente como arranjos institucionais alternativos, o mesmo podendo-se dizer do planejamento, centralizado ou não. Todos esses “arranjos” decorrem de ofertas e demandas peculiares, incluindo-se bens e serviços *econômicos* e *não-econômicos* (segurança, poder, emulação e prestígio social, cultura, etc.).

Finalmente, retomando o ideal de Veblen, poder-se-ia avançar numa *visão evolutiva* da sociedade e talvez postular uma correlação direta entre consenso, efetividade institucional, eficiência e nível de desenvolvimento econômico. O sentido evolutivo seria marcado pela crescente disponibilidade de *informação*, pelo aprendizado através da *experiência histórica* e o conseqüente conhecimento de *alternativas*, pela criação e incorporação de *tecnologia* e pela cristalização de um sentimento difuso e indefinível de *consciência social*.

Surge agora a necessidade de algum marco de referência teórica na forma de alguns paradigmas identificáveis, bastante gerais, que comporiam o que denominaríamos de *macroteoria* das instituições. Trata-se, em realidade, de conjuntos de valores sociais arranjos de forma a compor determinadas *ideologias institucionais*. A posse desses *paradigmas* facilita a ordenação dos benefícios e dos custos das instituições.

Ao se atingir esse estágio cresce a importância das variáveis antropológicas, políticas e psicológicas. O economista deve compartilhar seus conhecimentos com os demais colegas cientistas sociais. Não obstante, e tão-somente a título de ilustração, apresentamos alguns fragmentos de paradigmas, ou estereótipos, que nos parecem mais facilmente identificáveis. Antes, contudo, convém definir melhor o que entendemos por *valores e ideologias institucionais*.

Podemos conceituar *valores* de forma bem simples, como atributos apreciados pela personalidade dos indivíduos.<sup>24</sup> São qualidades dos seres ou objetos, relacionados com a vida espiritual do homem, e que podem ser realizados através do trabalho criador da personalidade, em certas objetivações culturais. Essas formas objetivas de cultura constituem os *bens*.

<sup>24</sup> Santos, Theobaldo M *Manual de filosofia*. 14.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Editora Nacional, 1966.

*Alguns estereótipos de ideologias institucionais*

	Valores	Benefícios mais cotados	Instituições mais efetivas
Tipo 1	— livre iniciativa	— lucros pessoais	— empresa privada
Valores utilitaristas	— individualismo — consumismo — poder pessoal	— preços concorrenciais de bens de consumo	— mercados competitivos
Tipo 2	— nacionalismo	— auto-suficiência econômica	— empresas nacionais ou estatais
Valores políticos	— soberania  — poder social	— maximização do crescimento — “imperialismo econômico”	— ação regulatória do Governo
Tipo 3	— igualdade social	— ordem e disciplina nas relações de produção	— planejamento central
Valores morais		— bens e serviços atendendo a necessidades básicas — “imperialismo ideológico”	— empresas estatais

Segundo E. Sprenger, os valores se distribuem em seis categorias fundamentais: a) valores intelectuais; b) estéticos; c) utilitários; d) morais; e) políticos; f) religiosos. Em sentido muito geral, os bens culturais correspondentes, dos quais derivam preferências institucionais mais marcantes, seriam: as ciências, as artes, as atividades produtivas, as relações sociais, o poder e o Estado e os bens espirituais (religião).

Os tipos puros de Sprenger não têm, evidentemente, existência real. São construções ideais, simples abstrações; “modelos” de personalidade social. Em realidade, encontram-se sempre combinações desses vários tipos “puros”.



O que sustentamos é que as sociedades podem caracterizar-se pelo predomínio de combinações peculiares, inclusive pelo predomínio de alguns tipos “puros”. Tradicionalmente, para o economista só existiria o homem utilitarista, o que, a nosso ver, em muito limita a compreensão da sociedade, até mesmo em seus aspectos puramente *econômicos*.

O fato é que do predomínio dessas combinações peculiares da sociedade resulta a valorização de certos benefícios e de instituições compatíveis. Os valores, como padrão de referência das demandas sociais, implicam a moldagem, ou pelo menos favorecem a moldagem de determinados arranjos institucionais. Denominamos a esses padrões de referência *ideologias institucionais*. O quadro da página anterior apresenta alguns estereótipos de ideologias institucionais, à guisa de simples ilustração.