



Nova Economia

ISSN: 0103-6351

ne@face.ufmg.br

Universidade Federal de Minas Gerais  
Brasil

Pessali, Huáscar; Dalto, Fabiano

A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições

Nova Economia, vol. 20, núm. 1, enero-abril, 2010, pp. 11-37

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400437554001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições

*Huáscar Pessali*

Professor do Departamento de Economia da UFPR

*Fabiano Dalto*

Professor do Departamento de Economia da UFPR

## **Palavras-chave**

instituições, desenvolvimento; desenvolvimento econômico, mudança institucional, falhas de mercado.

**Classificação JEL** D02, O12.

## **Key words**

*institutions, development, economic development, institutional change, market failure.*

**JEL Classification** D02, O12.

## **Resumo**

O desenvolvimento econômico depende das instituições e as instituições, ao mesmo tempo, são uma medida do desenvolvimento econômico. Assim, correlação e causalidade se confundem num processo cumulativo e circular – uma espiral de mudanças que condiciona a ampliação das liberdades dos indivíduos. A contribuição pretendida por este ensaio é reunir e propor uma organização de várias idéias dispersas no tema “instituições e desenvolvimento econômico”. Nossa releitura adiciona um breve exemplo da relação entre mercados, firmas e estado no âmbito do desenvolvimento. Isto permite defender o retorno a uma análise econômica que não se limite às falhas de mercado, mas que encare a responsabilidade de lidar com um emaranhado mais complexo de interações.

## **Abstract**

*Institutions affect economic development, and at the same time they are a way to measure it. Correlation and causality tangle up within a circular and cumulative process of changes, which draws the limits and possibilities for increased individual freedom. This essay brings together some key ideas that relate institutions to economic development and tries to link them in such a way as to offer the reader a refreshed view of classic themes. The complex and historically diverse relationship among firms, markets and the state is used as a short illustration of our attempt at providing an institutional reading on economic development.*

*All political revolutions, not affected by foreign conquest, originate in moral revolutions. The subversion of established institutions is merely one consequence of the previous subversion of established opinions.*

(John Stuart Mill, 1833)

## Introdução

O desenvolvimento voltou a ser tema das discussões em economia. Nos novos debates, às engrenagens do desenvolvimento econômico já destacadas na literatura se adiciona mais explicitamente a categoria das instituições. Não que a houvessemos esquecido, mas voltamos nossos olhares para apenas uma de suas manifestações – o mercado. E, com o olhar tão concentrado em uma só instituição, já estávamos ficando míopes.

A chamada “Nova Economia Institucional” conseguiu reacender o interesse de boa parte da profissão pelo estudo de um conjunto mais amplo de instituições. Com o crescimento do interesse, o Institucionalismo Original norte-americano foi também resgatado, bem como as ideias precursoras da Escola Histórica alemã. Mais do que um debate escolástico, porém, o interesse dos economistas por um novo tema de estudo levou a releituras de textos importantes em várias áreas e a novas formas

de olhar problemas antigos sobre os quais já se debruçavam.

Acumulação de capital, aumento da força de trabalho, progresso tecnológico, ampliação dos mercados e da divisão do trabalho – os economistas há muito se interessam pelas causas mais evidentes do crescimento econômico. Mas, aos poucos, vê-se que essa não é mais sua única preocupação – o crescimento econômico é fundamental para o desenvolvimento econômico, mas não lhe é sinônimo ou condição necessária e suficiente. Debates importantes se acoplam àquele interesse já estabelecido – começamos a conversar sobre sistemas nacionais de inovação, arranjos produtivos, redes de cooperação, reformas institucionais, direitos de propriedade, dilemas sociais, maldição dos recursos naturais, entre outras coisas. Com isso se começa a preencher o espaço teórico que deixava sem contato a ação do indivíduo e os resultados coletivos que sobre ele se impingem. A interação dos indivíduos e os padrões regulares de pensamento e ação que nesse âmbito se estabelecem passam a ser objeto de investigação mais sistemática.

As instituições ganham destaque como engrenagem importante do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que podem ser vistas como uma de suas medidas. Correlação e causalidade se imiscuem num processo cumulativo e circular – uma espiral

de mudanças rumo à ampliação do bem-estar e da liberdade dos indivíduos.

Ao contrário das tradicionais áreas de macro e microeconomia, essa mesoeconomia não conseguiu ainda ser colocada num livro-texto. O leitor interessado vai encontrar obras clássicas voltadas a partes do tema ou outros textos que sistematizam parte da discussão para aplicá-la a um caso de interesse. A contribuição pretendida por este ensaio é reunir e propor uma organização de várias ideias mais ou menos dispersas no tema “instituições e desenvolvimento econômico”. Para tanto, fazemos primeiro uma discussão conceitual sobre instituições e suas características (seções 1 e 2). Em seguida, a relação entre instituições e tecnologia é incorporada à discussão (seção 3). Essa é uma relação importante, embora não a única, para lidar com o tema da mudança institucional (seção 4). Isso nos dá embasamento para discutir a conexão entre mudança institucional e desenvolvimento (seção 5). Tal discussão é ilustrada com uma breve releitura da relação entre mercados, firmas e Estado, no âmbito do desenvolvimento econômico (seção 6). A isso seguem alguns comentários finais.

## 1\_ O que são instituições

A noção de instituições gravita em torno de duas visões. Uma as caracteriza es-

sencialmente como estruturas sociais que restringem a ação humana. Uma versão bastante conhecida dessa definição é a proposta por North (1990, p. 3), que descreve instituições como *“as regras do jogo em uma sociedade ou [...] as restrições criadas pelos homens que dão forma à interação humana”*.

A outra visão é mais inclusiva, encampando não só o caráter limitador, mas também o caráter motivador e formativo das instituições como estruturas sociais que capacitam e impelem indivíduos a tomar certos cursos de ação. Assim, instituições são vistas como sistemas duráveis de regras sociais que estruturam a interação social ao restringir, orientar e formatar o comportamento humano. Commons (1924, p. 70), por exemplo, definiu-as como *“ações coletivas controlando, desobstruindo e expandindo ações individuais”*. O filósofo norte-americano John Searle também as define de modo mais construtivo:

*Instituições humanas são, acima de tudo, capacitanadoras, porque criam poder – um tipo especial de poder. É o poder que se realça em palavras como: direitos, encargos, obrigações, autorizações, permissões, delegação de poderes, exigências e certificações* (Searle, 2005, p. 10: ênfase original).

As duas visões têm lá suas diferenças de fundo significativas. Em comum, porém, pode-se dizer que se concentram

sobre objetos bastante semelhantes. Modelos mentais compartilhados, convenções sociais, regras de conduta, códigos legais e organizações sociais são alguns exemplos de instituições que se encaixam em ambas as visões. Assim, em termos mais concretos, a valorização social da eficiência produtiva, uma congregação unida por uma fé comum, o dinheiro, o código civil, certo modelo de teoria econômica, as práticas comerciais num país ou região e as firmas em funcionamento em certo mercado podem ser analisados como instituições. O analista não se deve surpreender ao encontrar instituições dentro de instituições, hierarquias de instituições, ou outras formas de conjugação entre elas. A valorização social da eficiência produtiva em firmas e repartições públicas ou o modelo de metas de inflação dentro do Banco Central são exemplos disso. Ao estudioso caberá a responsabilidade de delimitar o objeto de interesse.

## **2\_ Instituições: origem, forma e função**

Também de maneira geral, ambas as visões tentam identificar três dimensões importantes das instituições: como surgem, de que forma se manifestam, e que funções desempenham. Por exemplo, várias instituições desempenham o papel de re-

dutoras da incerteza ambiental em que agentes racionalmente limitados devem interagir, orientando e delimitando padrões de comportamento, balizando expectativas e impondo custos para ações desviantes. Os contratos monetários (de salário, por exemplo), bem como acordos comerciais ou de administração de preços, são exemplos de instituições que servem a tal propósito (Earp e Rocha, 1995, p. 33). As instituições podem também reduzir a complexidade do ambiente, tornando previsíveis certas ações de indivíduos e grupos. Da mesma forma, as instituições podem ainda filtrar e prover informações e estabelecer certo curso de resolução de problemas ou conflitos que evite ações destrutivas ou improdutivas.

Finalmente, entre seus aspectos funcionais, instituições trazem consigo efeitos distributivos. O sistema fiscal de um país, com tributos e despesas governamentais, é um claro exemplo disso. Dessa forma, segundo Chang (2007), pode-se dizer que as instituições desempenham várias funções na coordenação e administração de agentes e recursos, nos processos de aprendizagem e inovação tecnológica, na distribuição de ônus e bônus, e na integração e coesão social, entre outras.

Com respeito à configuração das instituições, é possível que elas sejam formais

ou informais. Instituições *informais* em geral carecem de registros e representações físicas como sedes e números. Embora possa haver nelas características hierárquicas, não é incomum que cada participante seja responsável por policiar, perpetuar, adaptar e penalizar o comportamento próprio e o alheio. Em certas culturas ou mercados, por exemplo, regatear preços é uma prática comum e esperada, resultando numa prática de determinação de preços diferente do que se faz em certas culturas ou mercados em que o preço da etiqueta não é negociável.

Instituições *formais* são, por sua vez, caracterizadas pela preocupação em legitimar e fazer explícitas, geralmente de modo escrito, regras e consequências aplicáveis a certo campo de ação humana (Redmond, 2005b). Ao entender que certas fusões e aquisições concentram em demasia a oferta em certo mercado, pode-se criar um aparato legal antitruste que analise casos relevantes e possa impedir tal concentração.

Em ambas as formas, as instituições podem conter estruturas de influência com algum grau de exclusão (e.g. no que se refere a quantas pessoas, ou quem tem legitimidade para fazer as leis, comandar uma organização, ou impor sanções). Várias delas possuem ou estabelecem certa hierarquia que garante ou delimita poderes de atuação, inclusive os que se relacionam a mudar

a própria instituição. Portanto, são instituições que estabelecem relações de poder e autoridade, garantindo a um grupo de pessoas soberania para definir, interpretar e aplicar regras que influenciarão as ações de outras (Dugger, 1980).

É comum imaginarmos que o controle das instituições informais seja mais amplamente distribuído, de forma que instituições surjam e se modifiquem de maneira descentralizada. Mas mesmo instituições informais podem conter hierarquias próprias entre os agentes nela engajados (e.g. famílias patri ou matriarcais, ou pessoas influentes em grupos de consumo). Elas também podem ter interações hierárquicas mais complexas envolvendo outras instituições. Por exemplo, a língua falada num país depende parcialmente dos meios de comunicação, que são organizações formais controladas por grupos com as próprias formas linguísticas. Igualmente, pessoas que passaram pelo sistema educacional – uma instituição formal e hierarquizada – tendem a adotar formas linguísticas mais formais. Pessoas sem escolaridade ou com menor escolaridade tendem a reconhecer a “superioridade” da língua falada por pessoas de maior escolaridade.

No que se refere à origem, há autores que partem do indivíduo e sua interação para explicar como surgem instituições, nu-

ma abordagem conhecida por “individualismo metodológico” (e.g. Hayek, 1948; North, 1993; Denzau e North, 1994). Para North, por exemplo, cada pessoa interpreta o mundo de acordo com seu modelo mental – construído por processos que ainda estamos longe de conhecer. Mas tanto as experiências pelas quais a pessoa passa quanto as informações que lhe chegam são originadas e imiscuídas no ambiente que a rodeia. As gerações passadas transmitem seus modelos mentais e os consequentes hábitos, conceitos, valores, métodos de absorção de conhecimento, regras de conduta e outras instituições através da linguagem (esta, em si, uma instituição primordial). Há, no agregado, uma miscelânea dos modelos mentais de cada indivíduo com sua concepção do mundo em que vive. As mais fortes semelhanças entre esses modelos mentais dão origem a costumes, mitos, ceremoniais, tabus e credos que identificamos por culturas. E a cultura é um determinante na conformação das instituições, *loci* da predominância de um ou alguns modelos mentais. Assim, instituições surgem predominantemente a partir da interação espontânea de indivíduos com modelos mentais semelhantes.

A visão “individualista” do surgimento das instituições, entretanto, deixa sem explicação como os modelos mentais originais vieram a existir e, mais, como poderia

ter havido semelhanças de modelos mentais entre indivíduos isolados. Ao assumir a existência dos modelos mentais dos indivíduos, a versão “individualista” se apoia, por exemplo, em uma instituição previamente existente, a linguagem, para poder explicar como um modelo mental pode ser disseminado ou apreendido.

Dante de tal dificuldade, há autores que partem das instituições para explicar outras instituições (e.g. Douglas, 1986; Zysman, 1994; Hodgson, 2003). Segundo Geoff Hodgson, a formação de qualquer instituição requer ao menos uma instituição prévia, a linguagem. Partir das instituições para explicar as instituições não significa negligenciar a autonomia dos indivíduos na conformação dessas. Em outras palavras, avançar com relação ao individualismo metodológico não implica assumir um coletivismo metodológico que suprime a agência individual (Hodgson, 2007). Trata-se apenas de reconhecer que, nas sociedades modernas, todos nascemos num mundo com instituições estabelecidas, e discutir como surgiu a primeira instituição seria um insolúvel problema de regressão infinita no estilo “quem veio primeiro, o ovo ou a galinha?” (Adams, 1993).

Nessa visão, a análise do papel dos indivíduos na mudança institucional ganha em complexidade, uma vez que é preciso

perquirir sobre o contexto institucional em que certas preferências individuais emergem, e, a partir daí, explicar por quais mecanismos institucionais os indivíduos tentam promover as mudanças institucionais em análise, com quais possíveis objetivos, e assim por diante. Assim, as instituições vigentes influenciam o indivíduo e, em seguida, o indivíduo se torna um potencial agente de mudança institucional.

### **3\_ Instituições e tecnologia**

A literatura sobre desenvolvimento econômico há muito tem dado devida ênfase ao papel do conhecimento e do progresso tecnológico no processo de desenvolvimento econômico. Menos enfatizado, contudo, principalmente na literatura ortodoxa mais recente, é o papel que as instituições desempenham na geração de conhecimento e de difusão do progresso técnico. Vale ressaltar ainda que, quando alguma atenção é dada ao papel das instituições nesse processo, não é raro considerá-las como fator de inércia que retarda o desenvolvimento econômico. Enquanto, de um lado, é bastante difundida a ideia de que a tecnologia seria uma categoria pura e indiferente a interesses particulares ou de classe e que serviria apenas ao propósito do aumento da produtividade, as instituições são, por vezes, associadas tão somente

com as normas que favorecem o *status quo*. Como resultado de seu caráter inercial, as instituições serviriam, então, apenas como empecilho aos avanços da tecnologia, inibindo mudanças tecnológicas, freando o desenvolvimento e o progresso social. É como se cada uma representasse uma face de Janus – a figura mitológica romana de duas faces que se opõem, uma voltada para a vida primitiva e a outra para a civilização. Essa visão parece ter se alimentado injustamente do que ficou conhecido por “dicotomia Ayres-Vebleniana” (vide Pessali e Fernández, 2006).

Há, porém, motivos para se pensar diferente. Primeiro, o progresso tecnológico não está isento da inércia produzida pela própria tecnologia pregressa. Dessa forma, a própria introdução de certas tecnologias físicas pode envolver parâmetros mais ou menos rígidos para a introdução de novas tecnologias, i.e. *lock-ins*. Por exemplo, a bitola dos trilhos de trem ainda reproduz a tecnologia das velhas carroças puxadas por animais. Fosse a bitola aumentada, a produtividade do transporte ferroviário poderia ter crescido ao utilizar vagões de maior capacidade. Segundo, a tecnologia, em qualquer das definições já tentadas, tanto resolve quanto cria problemas. A siderurgia permite a obtenção do aço; o aço laminado serve à fabricação de automóveis, que auxiliam

no transporte humano e de bens. Ao mesmo tempo, a siderurgia produz gases e partículas prejudiciais à saúde e degrada o meio ambiente na extração dos minérios que lhe servem de insumo.

Numa sociedade em que prevaleça a cultura pecuniária, instituições como o dinheiro podem facilitar a resolução de problemas coletivos (e.g. provisão de bens públicos), assim como ganhos monetários prometidos por oportunidades de lucros podem incentivar investimentos em novas tecnologias. Por outro lado, a busca extremada pelo dinheiro (seja por desvios psicológicos engendrados pela própria cultura pecuniária, seja por outras razões como a incerteza keynesiana) pode levar a crises financeiras ou à desagregação social, como por exemplo as derivadas de elevados níveis de desemprego.

Ressalte-se também que as tecnologias não são necessariamente neutras em termos de quem vai se beneficiar com seu uso. A discussão em andamento sobre a tecnologia de transgênicos na agricultura é um caso exemplar. O futuro dessa tecnologia, a decorrente divisão dos benefícios gerados e o desempenho de boa parte da agricultura de grãos vão depender do aparato institucional negociado ao longo do processo e de sua posterior atuação (e.g. regulação legal, órgãos de controle e legitimação

do conhecimento, e ações coletivas públicas). As tecnologias podem dar margem ao que Junker (1982) e Bush (1987) chamaram de “cercamento cerimonial”, ou seja, o aproveitamento da tecnologia para fins inibidores do bem-estar coletivo. Uma tecnologia pode ser criada e controlada por grupos de interesse que se apropriam de forma concentrada dos benefícios por ela gerados ao conseguir criar um aparato institucional voltado a esse fim. Ou seja, certas tecnologias podem ser mais permissivas ao cercamento cerimonial (e.g. transgenia) que outras (e.g. internet), por um período relevante de tempo.

Terceiro, para discutir a geração de conhecimento e de progresso tecnológico, é mister que nos preparamos para entender sua relação com o que se entende por mudanças institucionais. A tecnologia como aplicação sistemática de conhecimento às atividades produtivas está ela mesma emaranhada num sistema de hábitos de pensamento comuns a uma sociedade. O conhecimento é algo moldado por valores, costumes, teorias e tradições compartilhados por uma comunidade – suas instituições. Por fim, as instituições não apenas determinam limites. Elas também promovem mudanças à medida que moldam o conhecimento e sua aplicação à resolução de problemas. Por exemplo, mudanças or-

ganizacionais dentro das empresas que redefinem papéis, obrigações e responsabilidades parecem tão importantes para a produtividade do trabalho quanto a introdução de uma nova máquina na linha de produção. A recente preocupação com sistemas de inovação, que lidam com a conjugação de diversas instituições em prol de maior capacidade inovativa de países, regiões ou setores industriais, também demonstra o caráter construtivo das instituições.

Por um lado, pode-se dizer que certos padrões de comportamento social são resultado do alinhamento dos agentes com a produção e o uso de tecnologias modernas (Foster, 1981; Redmond, 2005a; Nelson, 2005). Ou seja, instituições precisam ser desenvolvidas ou modificadas para viabilizar ou condicionar o progresso técnico. As instituições legais que garantem ao capitalista empregar o trabalho, por exemplo, são essenciais ao progresso industrial moderno (e.g. para a viabilização do sistema de produção fabril). Essas são mudanças tecnológicas e institucionais promovidas pela oferta de tecnologia.

Por outro lado, pode-se perceber que certos hábitos, valores socialmente estabelecidos e instituições formais que deles derivam acabam por promover a mudança tecnológica. O instinto de autopreservação e a preocupação com a degradação do

meio ambiente levaram à criação de órgãos como o Ibama e ao desenvolvimento de tecnologias que amenizam o impacto negativo de várias atividades produtivas ao meio ambiente.

Não é preciso, portanto, interpretar as instituições como em essência limitadoras, e a tecnologia como libertadora, com a primeira emperrando o desenvolvimento da segunda. Mesmo autores que preferem concentrar-se no papel do progresso tecnológico no desenvolvimento começam a reconhecer a necessidade de se analisar mais positivamente e completamente o papel das instituições na produção e difusão do conhecimento. Richard Nelson, por exemplo, propõe que

*'conhecer' as tecnologias sociais [como Nelson denomina instituições] prevalecentes, e o que elas permitem e impedem é tão importante quanto 'conhecer' as tecnologias físicas disponíveis na determinação do conjunto de 'escolhas' disponíveis que agentes particulares enfrentam* (Nelson, 2005, p. 159).

Ou seja, tanto as instituições quanto as tecnologias em si lembram Janus. O desafio do desenvolvimento, em sua concepção moderna da ampliação das liberdades e do bem-estar (Sen, 1999), é fazer com que os dois caminhem com a mesma face voltada para esses fins.

## 4 Mudança institucional

O processo de desenvolvimento é reconhecidamente um processo de ruptura com padrões existentes (Schumpeter, 1982; Hirschman, 1958; Furtado, 1986). Argumentamos que o desenvolvimento econômico envolve, necessariamente, mudanças institucionais. Nesse sentido, é fundamental atentar para alguns elementos definidores dessa dinâmica de mutação.

Uma instituição desenvolve certa capacidade de resolução de problemas específicos e gera certo resultado distributivo em termos de quem arca com seus custos e quem, e em que medida, dela se beneficia. É decorrente imaginar que demandas diversas de redistribuição de custos e benefícios hão de surgir com frequência. Tais demandas implicam uma possibilidade de revisão coletiva de modelos mentais, de renegociação, inércia, resistência e oposição. Portanto, assim como a mudança tecnológica, a mudança institucional é um processo de destruição criadora. Em muitos casos, na verdade, o melhor termo parece ser *corrosão* criadora. Afinal, instituições são, por definição, estruturas com estabilidade e algum grau de inércia (o conhecimento e a tecnologia também) que em geral permitem mudanças graduais e paulatinas (Veben, 1919).

Mudanças em uma instituição envolvem em geral dois processos: imposição (legítima ou não) ou persuasão de grupos de indivíduos envolvidos. A inadequação de uma instituição a certos propósitos a ela confiados gera desconforto e insatisfação. Esses se manifestam de diversas formas: voz e saída são duas delas, como sugere Hirschman (1970). A voz é uma opção negociada, em que as partes envolvidas se comunicam de modo a fazer com que a causa da insatisfação seja investigada, atenuada ou eliminada. Na opção saída, as pessoas ou grupos insatisfeitos abandonam a instituição, ratificando sua inadequação ou incapacidade de satisfazer certos propósitos. Em instituições informais, por exemplo, quando em geral não há um fórum explícito de coordenação, a opção voz é muito custosa para o indivíduo, e a opção saída é mais incidente.<sup>1</sup> A lealdade, outro elemento considerado por Hirschman, pode ser identificado como uma manifestação da confiança no modelo mental em prática. Isso pode significar tanto um elemento de inércia e mudanças graduais, quando as deficiências notadas parecem ter correção, quanto um elemento de mudança radical, quando as deficiências notadas desviam a instituição do que se entende ser a concepção maior, à qual os indivíduos se sentem leais.

<sup>1</sup> Muitos dos chamados dilemas sociais (Olson, 1965) podem ser situados aqui.

Tais manifestações podem se concretizar a partir de elementos diversos. Alguns deles são vistos a seguir em sua capacidade de influenciar as mudanças institucionais.

#### **4.1 Conflito, cooperação e custos na mudança institucional**

Em nosso cotidiano, as instituições – principalmente as de caráter eminentemente econômico – são uma tentativa de criar alguma ordem estável em situações potencialmente conflitantes de forma a se conseguir ganhos mútuos (Commons, 1950; Williamson, 1985). O Estado moderno ilustra tal situação. Há, por exemplo, conflito de interesse quanto à incidência de tributos nos vários setores da atividade econômica. Através de sua legitimação legal ou do monopólio legal da força, porém, o estado consegue estabelecer uma ordem tributária de modo a levar a cabo soluções para certos problemas coletivos – e.g. subsidiar um sistema coletivo de saúde. A mudança institucional (ou o estabelecimento de uma instituição onde inexiste uma) vai bulir com um estado de coisas em que as pessoas se julgam estar bem ou mal.<sup>2</sup> Vê-se, por isso, que o conflito de interesses é algo potencialmente comum. Para evitar que o con-

flito prevaleça, faz-se preciso algum tipo de coordenação de ações. Isso pode ser obtido por meio da constituição de instituições formais ou informais. E, a depender da instituição que se estabelecer, diferentes resultados estáveis podem surgir, cada qual com efeitos distributivos peculiares (Bowles, 2004).

Isso sugere que a mudança institucional não é um processo sem custos. Além dos custos de oportunidade de qualquer esforço despendido na sua construção, a mudança institucional se sujeita a problemas característicos de ação coletiva, como falhas de coordenação e *free-riding* (Olson, 1965). Os custos de uma mudança institucional vêm de pelo menos três frentes.

Uma dessas frentes envolve a mobilização e persuasão coletiva. Isso se aplica, por exemplo, a:

- i. grupos de pressão, como *lobbies* políticos, entidades de defesa de direitos específicos, associações classistas ou patronais, ou usuários/produtores de certo produto;
- ii. grupos vistos como legítimos para conduzir a mudança, como uma Câmara Legislativa, o quadro gestor de uma entidade, líderes de grupos sociais, ou conselhos populares;

.....  
<sup>2</sup> Por exemplo, uma prefeitura pode introduzir uma taxa sobre a circulação de veículos no centro da cidade para reduzir o congestionamento e a poluição e provocar descontentamento entre proprietários de automóveis e comerciantes do centro.

iii. indivíduos influentes em certas esferas sociais de interesse.

A segunda frente envolve os gastos de negociação com as demais partes envolvidas (e.g. reuniões, concessões e batalhas jurídicas). Como alerta Schelling (1984), essa frente pode envolver os esforços em se dissolver, quebrar ou neutralizar a cooperação indesejável entre certas partes e que oblitera a mudança (e.g. máfias, cartéis, mobilizações sociais ou lobbies políticos contrários, *etc.*). A terceira frente envolve os custos de confecção de uma alternativa à forma institucional vigente. Pode-se imaginar, como exemplos aqui, a instituição de um Banco Central, a remodelagem de um sistema nacional de inovação, a reestruturação das rotinas ou dos departamentos de uma empresa, a condução de estudos científicos e sua divulgação em mídias diversas para convencer as pessoas a mudar um hábito de consumo, ou mesmo a construção de um aparato de governança paralelo ao existente para evitar os custos da mudança institucional no aparato já existente (como ilustra Bueno, 2009).

O aspecto distributivo dos custos da mudança institucional é também um condicionante importante. Quando se coloca a questão sobre quem vai arcar com tais custos e quem vai obter os benefícios, não é

raro encontrar, por exemplo, o problema do carona. Se os custos totais da mudança recaem sobre *alguns* dos interessados enquanto outros se isentam, a mudança pode encontrar certos obstáculos. Ao analisar a reforma do sistema portuário brasileiro defendida pelos setores exportadores, por exemplo, Doctor (2004) registrou as dificuldades de coordenação entre os vários entes interessados e a carona pega por alguns deles quando se fez necessário despende recursos e usar capital político.

Vê-se, assim, que as mudanças institucionais se condicionam em algum grau às instituições prévias. Muitas vezes, porém, tais condicionantes se mostram um pesado fardo, e os problemas de coordenação se fazem intransponíveis pelo simples problema de insuficiência de recursos à disposição dos novos interesses. Ou seja, há situações em que o crescimento ou a redistribuição da riqueza (mesmo que limitada a certos grupos) é condição prévia necessária à mudança institucional. A tentativa de construir instituições propícias ao crescimento econômico e a uma melhor distribuição de seus frutos pode não vingar se não houver um aumento prévio ou concomitante da riqueza, ou mesmo seu redirecionamento ostensivo para que tais instituições possam ser mantidas por um período infante.

#### **4.2 \_ Esferas de criação e negociação da mudança institucional**

Como temos discutido, mudanças institucionais resultam de interação, negociação, legitimação e, em várias ocasiões, imposição (Scott, 2007). Considere, em decorrência, a análise de John Commons em termos de transações. Para Commons, a transação envolve a transferência de propriedade e dos direitos nela incorporados. Em termos vivos, isso significa pessoas (ou grupos) que entram em relação entre si discutindo, entre outras questões, as atribuições de direitos e deveres sobre coisas. Commons pretendia

*entender a resolução de conflitos de interesses [...] que na ausência de instituições serão resolvidos pela violência privada em detrimento da eficiência produtiva* (Rutherford, 1994, p. 101).

A resolução de conflitos pode vir através de um sistema jurídico ou de regras informais, e estas podem ou não incentivar a eficiência econômica e alguma forma de equidade. A própria estruturação de um sistema jurídico se constitui na resolução de conflitos entre agentes providos assimétricamente dos vários instrumentos para tal (e.g. posição social, dotação de recursos e informações, poder econômico e capacidade de persuasão ou coação). Assim, a instância e a forma em que são definidos os

direitos de propriedade e os instrumentos de sua garantia e execução – um conjunto amplo de instituições – são elementos inextrincáveis da transação econômica.

De acordo com Commons (1950), são três os tipos de transação a se considerar no estudo da organização das sociedades para a produção e distribuição de riquezas. São elas a transação de barganha, a gerencial e a de distribuição.

A transação de barganha em sua forma mais simples envolve a transferência dos direitos de propriedade sobre bens escassos entre participantes iguais perante a lei (mas não necessariamente iguais em termos econômicos) num mercado. Há no mínimo cinco agentes envolvidos: dois ofertantes e dois demandantes, caracterizando um ambiente competitivo, e um “soberano” capaz de resolver disputas (McClintock, 1987).

A transação gerencial envolve a promoção da eficiência tecnológica e a geração de riqueza nos processos produtivos através do comando de superiores hierárquicos, assim reconhecidos pela lei. As relações legalizadas de trabalho são um exemplo típico.

A transação de distribuição envolve a decisão de superiores legais sobre a divisão de custos e benefícios da reprodução social. Ela é típica da atuação de conselhos administrativos nas firmas, de sindicatos de trabalhadores, do sistema judiciário, e

principalmente de legislaturas, entre outros. Sua execução depende do exercício da soberania – vista como “*ação coletiva que define direitos, resolve disputas e monitora desempenhos*” (Dugger, 1993, p. 189).

Segundo Commons (1950, p. 52):

*O indivíduo [...] confronta a soberania responsável por criar e transferir as propriedades [...] é confrontado por competidores que tentam tirar dele sua subsistência ou riqueza por métodos justos ou injustos [...] é confrontado com o poder de barganha de outros, comparados com seu próprio poder de barganha. Ele está preso em uma repetição esperada de transações dentro das quais ele busca conseguir tanta liberdade e propriedade quanto puder.*

Os mercados, por exemplo, são instituições erigidas pela ação coletiva humana e funcionam de acordo com princípios de direitos de propriedade, de resolução de conflitos, e de performance e distribuição delineados por indivíduos e grupos bem posicionados nas três esferas de transação. As partes envolvidas buscarão a ampliação de sua liberdade e de suas riquezas. A concepção moderna de desenvolvimento se caracteriza justamente pela ampliação da liberdade das pessoas, o que inclui a ampliação dos recursos materiais que atendam as suas necessidades de sobrevivência e bem-estar. O desenvolvimento econômico ocorre

justamente quando as várias esferas transacionais conduzem a tal ampliação de forma abrangente.

Aoki (2007), numa perspectiva compatível, organiza as esferas da distribuição, da gerência e da barganha em 4 domínios: o domínio das transações econômicas, das transações organizacionais, das transações políticas e das transações sociais. Embora possa haver hierarquias entre elas, todas podem sofrer influência umas das outras. Isso pode acontecer tanto de forma proposital quanto de forma espontânea. A diferença está na presença ou não de um indivíduo ou grupo de destaque (e.g. um empresário ou uma firma capitalista ou um grupo com certa identidade social, política ou cultural) que difunde novas ideias e práticas com um fim claro de validar, estimular, estabelecer e disseminar padrões de comportamento social, valores públicos ou modelos mentais.

Considere que indivíduos e coalizões buscam melhorias de suas condições, e que sua busca pode ser movida por diversos princípios – e.g. amor ao próximo ou a si mesmo, curiosidade vã ou instinto de construção (Veblen, 1898a). Assim surgem novas ideias sobre como recursos podem ser combinados para a solução de problemas, que podem ser tangíveis ou não, técnicos ou relacionais. A noção schumpeteriana de inovação, portanto, aplica-se a todos

os domínios sistematizados por Aoki. Quando tais ideias (ou ideias postas em prática) conseguem coletivizar-se, ou seja, mais indivíduos se convencem de que a nova ideia pode ser melhor que a já instituída, ou por outros motivos passam a adotá-la, materializa-se uma mudança institucional. Tais mudanças não se confinam necessariamente a um domínio. Muitas vezes, de fato, elas transbordam seu domínio de origem.

Isso não quer dizer, por um lado, que se assume o indivíduo, ou melhor, uma visão de “*self-made person*”, como ponto de partida. O indivíduo criativo vive num mundo institucionalizado, e é ele mesmo institucionalizado. Isso, por outro lado, não quer dizer que ele seja escravo de um conjunto inquebrantável de estruturas que o controla de forma determinística. Suas ideias têm sempre por baliza algo já estabelecido, mesmo que nele se baseiem justamente para se opor. Ou seja, instituições do presente filtram informações, estabelecem prioridades para a resolução de problemas e disponibilizam conhecimento que tem algum impacto na criação de outras ideias por parte dos indivíduos.

A mudança institucional, então, depende do funcionamento das instituições existentes, da sua distribuição de ônus e benefícios transacionais entre os indivíduos e grupos envolvidos, e da adequação dessa

distribuição à motivação individual. A motivação para a mudança precisa gerar uma ideia alternativa. Essa ideia pode se propagar de forma espontânea e beneficiar uma coletividade sem que os ganhos sejam internalizados apenas por subgrupos.

Há, de outro modo, outras formas de propagação e coletivização de novas ideias e práticas. Indivíduos ou grupos que têm por motivação a potencial apropriação de uma fatia de benefícios maior que seus esforços, ou por algum outro motivo a disposição de custear esforços maiores que os benefícios a si apropriáveis, tentam propostadamente persuadir outros dos benefícios de uma nova instituição. Cria-se, assim, uma espécie de coalizão – um grupo com conhecimentos, interesses e hábitos de pensamento razoavelmente confluentes no que tange ao domínio institucional em questão – que tem incentivos para levar à frente os custos de mobilização e persuasão mais ampla para que as novas ideias ou práticas sejam adotadas.

## 5\_ Mudança institucional e desenvolvimento econômico

A análise histórica indica que a divisão do trabalho e a consequente especialização das forças produtivas têm sido extremamente relevantes ao crescimento da gera-

ção de riquezas. Em decorrência, cresceram a interdependência das pessoas e a complexidade do ambiente econômico. Diferentes economias, imbebidas em diferentes culturas, criaram diferentes instituições para lidar com tal complexidade com base em modelos mentais que lhes foram particulares e mais ou menos homogêneos (Ostrom, 2005 e 2007). Vários sistemas de organização econômica para a produção e troca auxiliados em maior ou menor grau pelo mecanismo de preços surgiram ao longo do tempo na tentativa de garantir os benefícios do comércio ampliado pela maior divisão do trabalho.

No entanto, essa mesma complexidade faz com que o indivíduo tenha mais dificuldade para lidar com uma quantidade cada vez maior de informações em seu ambiente (Simon, 1971). Não apenas isso, mas indivíduos terão informações diferentes uns dos outros e lhes será em algum grau oneroso obter mais informações. E, mesmo que fosse possível ter mais informação, o indivíduo não teria capacidade mental suficiente para processá-la e derivar todas as suas implicações – sua racionalidade é limitada. E considere ainda que cada indivíduo tem o próprio modelo mental para filtrar as informações (Arthur, 1994).

Num ambiente complexo e incerto, os agentes têm de usar sua limitada capaci-

dade de processar informações para comparar as opções de troca que chegam a conhecer de forma incompleta. Adicionalmente, eles podem se deparar, por exemplo, com indivíduos oportunistas que tiram vantagem da assimetria de informações ou que se aproveitam da incompletude ou má definição dos direitos de propriedade (Akerlof, 1970; Williamson, 1975).

Decorre daí que os mercados perfeitamente competitivos a que economistas costumam se referir – com informação plena, participação atomística dos agentes e custo zero de transação – não podem ser reproduzidos na vida real. Uma solução teórica para esse problema é assumir a racionalidade instrumental dos indivíduos. Com ela, os agentes da teoria corrigem prontamente seus modelos em caso de *feedback* negativo com a realidade. Segundo North (1993, p. 8), os *feedbacks* também se dão na forma de informação incompleta e assimetricamente distribuídas, filtradas por modelos mentais de indivíduos com racionalidade limitada. Assim, na sequência de interações, teremos uma espiral de ações e instituições não eficientes no sentido ótimo.

Deste modo, a evolução das instituições e sua influência sobre o desempenho econômico dependem do aprendizado pelo qual as pessoas passam em seu contexto e que se propaga pelas instâncias em

que atuam no esforço de melhorar suas condições de vida. Como salienta Hodgson (1999), o aprendizado reconstitui o indivíduo em termos de valores e preferências.

North (1993, p. 10) dá o exemplo em que uma estrutura institucional recompensa a pirataria, já que foi criada e sustentada por ações dessa natureza. O reflexo é que os “jogadores” ou as organizações voltarão seus esforços para aprender a ser bons piratas. Enquanto isso, outra estrutura institucional apoia atividades que aumentem a produtividade da economia – de cujo reflexo seria o crescimento econômico.

Ao criar oportunidades e incentivos para atividades lucrativas durante sua vigência, as instituições acabam gerando (e sendo elas mesmas) estruturas com *sunk costs*, que indicam um caminho de outras oportunidades a se abrir ao longo do tempo. Essa é uma forma de evidenciar a característica de *path dependence* das estruturas institucionais. É por intermédio dessa ótica que North explica o desempenho contrastante entre a economia britânica e a de suas colônias na América do Norte, e a economia ibérica e a de suas colônias nas Américas do Sul e Central (e no que vieram a se transformar ao longo dos últimos dois séculos). Nas primeiras, “*a estrutura institucional que se formou conduziu à criação de organizações que induziram democracia política, estabilidade*

*de e crescimento econômico*” (North, 1993, p. 256). Já nas últimas, “*controles políticos burocráticos e centralizados, e regulação detalhada das economias foram levadas às colônias e persistiram após a independência*” (North, 1993, p. 256). Esse conjunto de instituições levou “*não só à instabilidade política, mas à relativamente fraca performance econômica*” (North, 1993, p. 256).

Não se quer dizer que um país ou região voltado à pirataria não seja capaz de atingir o crescimento econômico. Com relação a isso, basta ver na história o que aconteceu com alguns países “piratas”, como as versões marítimas de França, Holanda e Inglaterra, entre os séculos XV e XVII, a versão norte-americana do incentivo à pirataria intelectual, no século XVIII (Ben-Atar, 2004), ou as versões contemporâneas do Japão, no pós-guerra, ou da China, desde a década de 1990. Tal país ou região, porém, vai depender de outrem que se dedique a produzir riquezas e seja incapaz de protegê-las. Isso pode acontecer pelo menos até que haja aprendizado dos indivíduos e uma correspondente mudança institucional numa direção diferente, de construção e distribuição apropriada de riquezas. Aliás, como acabamos de citar, essa parece ser uma lógica recorrente na história. Dore (1984) sugere que foram exatamente os países que criaram instituições complementares para desenvolver “capacidades independentes pa-

ra o aprendizado tecnológico” valendo-se da introdução de tecnologias estrangeiras os que conseguiram progredir mais.<sup>3</sup>

Vê-se que a economia e a política estão inseparavelmente relacionadas ao desempenho econômico de uma região ou de um país através da capacidade de participação de seus indivíduos na conformação de instituições. Por isso, ideias, valores e ideologias são componentes importantes do processo a partir de sua influência sobre a preferência dos indivíduos e a construção de seu modelo mental. Esses confluirão na construção e legitimação das organizações e instituições econômicas (Adams, 1993; North, 2004).

Para ilustrar nossa argumentação, fazemos a seguir uma breve releitura da interação entre Estado, firmas e mercados nas economias modernas. Nosso intuito não é aprofundar uma discussão tão complexa, mas provocar uma reflexão de alguns argumentos clássicos de autores do desenvolvimento à luz da linguagem das instituições na economia.

## 6\_Estado, firmas, mercados e desenvolvimento: uma releitura

Consideremos que as sociedades modernas têm confiado uma parcela significati-

va da produção de riqueza (na forma de bens e serviços) a um tipo de instituição – a firma. De fato, vê-se que, após a Revolução Industrial, tal confiança tem se concentrado nas firmas com relações empregatícias em que a separação entre capital e trabalho e a contratação do segundo pelo primeiro são traços marcantes. E, entre essas, destacam-se as firmas capitalistas, voltadas para o lucro, responsáveis hoje em dia por grande parte dos empregos existentes e da produção de bens e serviços.

Noutra instituição, o mercado, vários tipos de trocas monetárias são organizadas, e o sistema de preços orienta várias decisões relacionadas à produção. Os mercados, portanto, são importantes na esfera da troca e na organização econômica. Não se pode esquecer que a instância das trocas é apenas uma das instâncias dos sistemas econômicos e, nesse aspecto, cada mercado terá peculiaridades que o distinguem dos demais e que reverberam pelas atividades de produção que lhes são conexas. Os mercados estão imersos num conjunto maior de instituições, predominantemente econômicas ou não, tanto as influenciando quanto sendo por elas influenciados (Polanyi, 1944).

Já o Estado moderno é muitas vezes ele mesmo responsável pela própria produção de bens e serviços, mas é prin-

.....  
<sup>3</sup> Dore (1984) ressalta que, a partir de certo estágio, passa a ser preciso desenvolver “capacidades independentes para a *criação* de tecnologias”.

cipalmente por meio de um sistema de tributação e regulação que ele influencia a atuação das demais instituições produtivas. Além disso, pelo monopólio da força e como esfera de representação de interesses diversos, o Estado é responsável por estabelecer, manter e fazer cumprir um sistema jurídico. Tal sistema se coloca como última instância de coordenação e regulação das atividades das demais instituições.

Embora esse seja um grupo bastante seletivo de instituições, é nele em geral que a discussão sobre o desenvolvimento econômico se concentra. No que segue, sua interação é foco de análise para ilustrar os aspectos mesoeconômicos que caracterizam as relações interinstitucionais.

A tradição da literatura do desenvolvimento econômico tinha clara a necessidade das instituições para explicar a natureza dos agentes econômicos e o contexto estrutural em que as decisões são tomadas. A interação agente-estrutura se realiza em várias esferas – mercados, firmas e Estado, por exemplo. O descrédito recente do tema, porém, fez com que as especificidades de cada instância fossem negligenciadas. As relações entre indivíduos, por exemplo, foram reduzidas a relações de mercado mesmo ao se dar dentro do Estado, da família ou da firma, e sem considerar a interposição dessas esferas. Já as interações pro-

movidadas pelo Estado foram *ab initio* tomadas como contraproducentes. O que fazemos a seguir é uma ilustração de como a literatura do tema é rica nessa análise mesoeconómica da conformação, ligação e interdependência das instituições na promoção do desenvolvimento.<sup>4</sup>

Entre outras maneiras, vimos que as instituições afetam o desenvolvimento econômico mediante o seu poder reconstitutivo sobre as preferências e aptidões dos indivíduos. Em consequência, não só as organizações e instituições informais têm papel crucial no desenvolvimento, como as próprias relações de troca nos mercados ganham caráter diferente daquele da teoria Paretiana. As instituições produtivas buscam modificar sua posição na competição pela renda ao introduzir estratégias inovativas em produtos e em processos. Schumpeter, por exemplo, salientou que os consumidores devem ser “*ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar*” (1982, p. 48).

Do ponto de vista das unidades produtivas, o que se tem é uma heterogeneidade de estratégias, processos produtivos e transacionais. Da mesma forma, e parcialmente como resultado do próprio processo de diferenciação organizacional e produtiva, novos hábitos de consumo são engendrados. As trocas de mercado tornam-se elas

.....  
<sup>4</sup> Ao pretender ser ilustrativo, o que vem a seguir é limitado tanto na seleção de ideias e autores quanto no espaço dedicado a cada um; mas, em assim sendo, o que segue é também um convite ao leitor para reler tais ideias e autores, e outros que lhe inspirem, permitindo-se desfrutar do “clima” institucional que se espalha pela disciplina.

mesmas moldadas pelas condições de produção, pelos hábitos de consumo criados pelas instituições formais e informais e pelo acesso às fontes de financiamento dos gastos de investimento e de consumo.

A noção schumpeteriana de empreendedor perpassa o indivíduo e abrange as entidades econômicas coletivas que catalisam as habilidades e os recursos de vários outros agentes econômicos com o objetivo de, sob sua orientação e coordenação, executar um plano de ação. São esses os agentes que inspiram, apoiam, estimulam ou compelem outros a tomarem as decisões de investimento, de produção e de consumo. Assim eles iniciam e mantêm o processo de causalidade circular e cumulativo citado por Veblen (1898b) e Myrdal (1957) – a espiral de mudanças positivas na estrutura de produção e distribuição que caracteriza o desenvolvimento econômico. É da interação estabelecida entre essas entidades e agentes que os mercados emergem e se desenvolvem e, dessa forma, são constituídos como entidades muito específicas e diversificadas no espaço e no tempo, como o são também seus criadores.

O Estado está entre as instituições cujo papel no desenvolvimento econômico é dos mais controversos. Vários estudos comparativos da história de economias hoje desenvolvidas mostram que o Estado te-

ve e tem, papel crucial no desenvolvimento de países considerados liberais ou em que prevalecia o espírito da empresa privada (List, 1909; Chang, 2002a; Panić, 2007). O Estado, quando assumiu o papel de agente transformador, tornou-se determinante no *catching-up* de países retardatários no desenvolvimento capitalista. Isso se deu principalmente por meio do planejamento, da organização, da coordenação e do financiamento de uma estratégia de mudanças maiores do que as que poderiam ser engendradas por estratégias de firmas individuais ou de mercados (esses, aliás, por definição não podem ser formuladores de estratégia).

Segundo Friedrich List, por exemplo, a Inglaterra foi o primeiro país a deliberadamente aplicar uma política de promoção industrial (List, 1909, IX, p. 13):

*...tendo alcançado um determinado nível de desenvolvimento por meio do livre comércio, as grandes monarquias perceberam que níveis mais elevados de civilização, de poder e de riqueza só poderiam ser alcançados por meio da combinação da indústria e comércio com a agricultura [...] Consequentemente, eles buscaram, por meio de um sistema de restrições, privilégios e estímulos, transplantar para sua terra nativa a riqueza, os talentos e o espírito de empresa dos estrangeiros.*

Segundo Perroux (1967), economias subdesenvolvidas são economias desar-

ticuladas. Há nelas baixa integração e coordenação de decisões, o que se põe como obstáculo aos encadeamentos necessários para potencializar um processo cumulativo de avanços. Autores neoliberais, recorrendo à figura da mão invisível de Adam Smith ou às hipóteses restritivas dos mercados eficientes, sugerem que o sistema de preços autorregulado é suficiente para orientar, articular e coordenar as decisões de indivíduos autointeressados de forma eficiente. “*Getting the prices right*” foi o mote para políticas econômicas liberais nas décadas de 1980 e 1990. Poucos economistas, entretanto, defendiam que as hipóteses sobre as quais a eficiência dos mercados se assenta poderiam ser satisfeitas por mercados de verdade nos países desenvolvidos, quiçá nos países subdesenvolvidos. A autorregulação e os resultados harmônicos de interesses e decisões individuais em mercados livres parecem menos prováveis quando as relações do mundo real são estabelecidas em condições de incerteza e complexidade. Como Kregel (1980, p. 46, grifos adicionados) observou:

*Sob tais condições, a informação requerida para a tomada de decisões racionais não existe; o mecanismo de mercado não pode provê-la. Entretanto, assim como a natureza abomina o vácuo, o sistema econômico abomina a incerteza. O sistema reage à falta de informação que o*

mercado não pode prover por meio da criação de instituições redutoras de incerteza.

Myrdal (1957) afirma que o livre jogo das forças de mercado é insuficiente para conduzir o processo de desenvolvimento, podendo, ao contrário, reforçar cumulativamente a desigualdade entre países, regiões e grupos sociais. Myrdal argumenta que os governos dos países ricos foram fortes o suficiente para adotar políticas que compensavam as forças retrógradas do mercado, de forma a gerar efeitos cumulativos positivos e dinamizadores em suas economias (p. 39). Como sugerem Dietz e Dilmus (1990), seus governos foram capazes de promover “*the correct ‘wrong’ prices*”. Já os governos de países pobres, por serem fracos, são forçados a deixar livres as forças retrógradas do mercado de forma que o processo cumulativo reforça o atraso e a desigualdade – muito embora seja, sem dúvida, capaz de gerar riquezas (Myrdal, 1957, p. 39).

Friedrich List mostrou com sua análise histórica que os países desenvolvidos de sua época (Inglaterra, França e Holanda) assim se tornaram pela atuação do Estado no desenvolvimento industrial, na diversificação produtiva e na emancipação intelectual de seus povos. Assim o fizeram por meio de políticas protecionistas de suas indústrias, do incentivo fiscal e do investimento públi-

co. Por outro lado, a defesa do *laissez-faire* em países menos desenvolvidos servia para reforçar seu atraso ao chutar a escada pela qual poderiam subir os degraus do desenvolvimento (List, 1909; Chang, 2002b).

Países de industrialização atrasada, mas bem-sucedidos no século XX, como EUA, Alemanha e Japão, também fizeram uso crescente do aparelho estatal para se industrializarem e desenvolverem. Os estudos de Wade (1990) e Amsden (1989) sobre o sucesso recente de países asiáticos como Taiwan e Coreia do Sul deixam evidente que o papel do Estado foi crescente onde o processo de desenvolvimento se iniciou mais tarde. Países de sucesso relativo como o Brasil também se apoiaram fortemente em inovações institucionais do aparato estatal e da organização de firmas e mercados para sua industrialização no período de seu surto industrial (Burlamaqui *et al.*, 2007).

Não é surpresa que o Estado tenha se tornado historicamente um dos agentes inovadores mais importantes do desenvolvimento econômico. Seu poder de organizar a estratégia, de integrar institucionalmente as habilidades necessárias para a consecução da tarefa e seu poder de financiamento, investimento e redefinição de direitos de propriedade são ferramentas importantes para integrar o potencial isolado de firmas e mercados (Kittsteiner e Ockenfels,

2006). O Estado pode assim orientar, instigar ou mesmo tomar frente nos empreendimentos necessários ao processo cumulativo do desenvolvimento.

Mas o Estado desenvolvimentista não deve ser tomado por garantido. Myrdal já havia alertado que Estados fracos tendem a ser cooptados por grupos de interesse particularistas, que levam à concentração de riqueza e a processos cumulativos degenerativos – o que Evans (1995) chamou de “Estado predatório”. Foi contra o Estado predatório que Adam Smith e os liberais de sua época se insurgiram. Mas, em meados do século XX, o Estado opressor já não era tão predominante mesmo entre os países mais pobres. A descolonização era um movimento tanto das massas desses países quanto do interesse dos países ricos. Polanyi (1944) chegou a vislumbrar um novo mundo no pós-guerra com a difusão do Estado do Bem-Estar, exatamente pelo exemplo que os países desenvolvidos dariam com sua prosperidade e relativa harmonia.

Similarmente, Furtado (1986 e 2002) argumenta que o processo de desenvolvimento não diz respeito apenas a um maior nível de renda, mas à complexidade de necessidades engendradas pela diferenciação estrutural de cada conjunto social. Segundo Furtado (1986, p. 78),

*o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a. Com efeito: ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer a múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura.*

Numa sociedade em desenvolvimento, Furtado também enfatizava que se desenrola um processo circular e cumulativo de transformações. Nele o aumento do nível de renda e alterações na estrutura produtiva levam a mudanças nos padrões de consumo, e, simultaneamente, as mudanças nos padrões de consumo levam a alterações na estrutura produtiva, aumentando sua complexidade. Essa dinâmica não é explicada em si pelos fatores econômicos usuais – investimento, mudança de preços relativos ou absolutos, entre outros –, mas é senão resultante da “*ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente*” (Furtado, 1986, p. 78). Uma força sempre presente nesses casos, como alerta Furtado, é a forte influência exercida pelas estruturas produtivas e pelos conjuntos de instituições das

sociedades mais desenvolvidas. Tal influência se faz presente tanto a partir dos interesses por elas exercidos quanto pelo comportamento emulativo das sociedades em busca do desenvolvimento, inspirando-se em padrões que parecem poder ser reproduzidos apenas com ganhos.

Influenciar a formação de valores, disposições e comportamento dos indivíduos é uma das características fundamentais das instituições. Por exemplo, é na convivência familiar e na escola que as pessoas primeiramente adquirem hábitos de comunicação e reprodução de certas linguagens, de disciplina, leitura e aprendizagem formal. Esses hábitos, e muitos outros adquiridos pelos indivíduos em interação social sob auspícios das mais diversas instituições, são cruciais para a formação de seu potencial criativo e produtivo, bem como do senso coletivo dos direitos de propriedade que caracterizam o desenvolvimento econômico. As trocas realizadas no mercado espelham o resultado de processos anteriores que determinam o que pode ser trocado legitimamente, suas quantidades, suas características e qualidades e sua estrutura de preços. É a interação entre as atividades de regulação, coordenação, produção e troca que guiará tais processos e dará respostas mais ou menos propícias ao desenvolvimento econômico.

## Conclusões

Em nossa epígrafe, John Stuart Mill se refere à Revolução Francesa. Não é difícil transpor o raciocínio, por exemplo, para as revoluções mais cotidianas de destruição criadora *à la Schumpeter*. E no cotidiano se poderá mais facilmente perceber – como o fez Mill – que as mudanças socioeconômicas dependem dos hábitos e valores compartilhados pelas pessoas e sobre esses são edificadas. Mediadas e moldadas pelas instituições, as formas de interação que estabelecemos manifestarão os avanços e os obstáculos que marcam o caminho do desenvolvimento econômico.

Neste ensaio, tentamos organizar algumas das ideias presentes no atual debate sobre instituições e desenvolvimento. Não se pretendeu ser exaustivo, obviamente. O texto tenta fazer alguns encadeamentos importantes e que em geral se encontram dispersos numa literatura que cresceu muito nos últimos 20 anos pelo menos. Há para o leitor brasileiro em especial uma carência de textos na própria língua que possam fazer uma introdução ao tema ou uma síntese dos principais argumentos sendo discutidos. Ao tentar suprir em parte essa carência, este ensaio sugere que a releitura institucionalista de alguns clássicos do desenvolvimento econômico pode ser um bom começo para promover e valorizar o debate no Brasil.

## Referências bibliográficas

- ADAMS, John. Institutions and economic development: structure, process, and incentive. In: TOOL, Marc. (ed.). *Institutional economics: theory, method, policy*. Norwell: Kluwer Academic, 1993. p. 245-269.
- AKERLOF, George. The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.
- AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1989.
- AOKI, Masahiko. Endogenizing institutions and institutional changes. *Journal of Institutional Economics*, v. 3, n. 1, p. 1-31, 2007.
- ARTHUR, Brian. Inductive reasoning and bounded rationality. *American Economic Review*, v. 84, n. 2, p. 406-411, 1994.
- BOWLES, Samuel. *Microeconomics: behavior, institutions, and evolution*. Oxford: Princeton University Press, 2004.
- BEN-ATAR, Doron. *Trade secrets: intellectual piracy and the origins of American industrial power*. New Haven: Yale University Press, 2004.
- BUENO, Newton. A moderna economia política neo-institucionalista: teoria e ilustração com análise da derrocada do regime democrático no Brasil em 1964. In: TEIXEIRA, E.; BRAGA, M. (Eds.). *Instituições e desenvolvimento econômico*. Viçosa: DER & DE-UFV, 2009. p. 103-128.
- BURLAMAQUI, L.; SOUZA, J.; BARBOSA-FILHO, N. The rise and halt of economic development in Brazil, 1945-2004: industrial catching-up, institutional innovation and financial fragility. In: CHANG, Ha-Joon. (ed.). *Institutional change and economic development*. Nova Iorque: Anthem e United Nations University Press, 2007. p. 17-34.
- COASE, Ronald. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.
- COMMONS, John. *Legal foundations of capitalism*. Piscataway: Transaction Publishers, (1924) 1995.
- COMMONS, John. *The economics of collective action*. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1950.
- DENZAU, A.; NORTH, D. Shared mental models: ideologies and institutions. *Kyklos*, v. 47, n. 1, p. 3-31, 1994.
- DIETZ, J.; DILMUS, J. (eds.) *Progress toward development in Latin America: from Prebisch to technological autonomy*. Boulder (CO) & Londres: Lynne Rienner, 1990.
- DOCTOR, Mahrukh. Institutional modernisation and the legacy of corporatism: the case of port reform in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, v. 35, p. 341-365, 2004.
- DORE, Ronald. Technological self-reliance: sturdy ideal or self-serving rhetoric. In: FRANSMAN, M.; KING, K. (eds.). *Technological capability in the Third World*. Hampshire (UK): Macmillan, p. 65-80, 1984.
- DOUGLAS, Mary. *How institutions think*. Syracuse (NY): Syracuse University Press, 1986.
- DUGGER, William. Power: an institutional framework of analysis. *Journal of Economic Issues*, v. 15, n. 4, p. 897-907, 1980.
- DUGGER, William. Transaction cost economics and the state. In: PITELIS, C. (ed.). *Transaction costs, markets and hierarchies*. Oxford: Blackwell, p. 188-216, 1993.
- EARP, F.; ROCHA, C. Comportamento dos agentes e dinâmica de preços em alta inflação. *Revista de Economia*, v. 19, n. 21, p. 31-46, 1995.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states & industrial transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.
- FOSTER, John F. The theory of institutional adjustment. *Journal of Economic Issues*, v. 16, n. 4, p. 929-935, 1981.

- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo*. São Paulo: Paz & Terra, 2002.
- HAYEK, Friedrich. *Individualism and economic order*. Chicago: The University of Chicago Press, 1948.
- HIRSCHMAN, Albert. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- HIRSCHMAN, Albert. *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1970.
- HODGSON, Geoffrey. *Economics and utopia: why the learning economy is not the end of history*. Londres: Routledge, 1999.
- HODGSON, Geoffrey. *How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science*. Londres & Nova Iorque: Routledge, 2001.
- HODGSON, Geoffrey. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. *Cambridge Journal of Economics*, v. 27, p. 159-175, 2003.
- HODGSON, Geoffrey. Meanings of methodological individualism. *Journal of Economic Methodology*, v. 14, n. 2, p. 211-226, 2007.
- JUNKER, Louis. The ceremonial-instrumental dichotomy in institutional analysis; the nature, scope and radical implications of the conflicting systems. *American Journal of Economics and Sociology*, v. 41, p. 141-150, 1982.
- KITTSTEINER, T.; OCKENFELS, A. Market design: a selective review. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, v. 5, p. 121-144, 2006.
- KREGEL, Jan. Markets and institutions as features of a capitalistic production system. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 3, n. 1, p. 32-48, 1980.
- LIST, Friedrich. *The national system of political economy*. Nicholson, J. (trad.); Lloyd, S. (ed.). [1841] 1909. Library of Economics and Liberty [On line]: Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/YPDBooks/List/lstNPE10.html>>. Acesso em: 14 jun. 2009.
- MCCLINTOCK, Brent. Institutional transaction analysis. *Journal of Economic Issues*, v. 21, n. 2, p. 673-681, 1987.
- MILL, John Stuart. *A few observations on the French Revolution*. Monthly Repository, ago. 1833.
- MYRDAL, Gunnar. *Economic theory and underdeveloped regions*. Londres: Gerald Duckworth, 1957.
- NELSON, Richard. *Technology, institutions, and economic growth*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2005.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass. Institutions and economic performance. In: MÄKI, U.; GUSTAFSSON, B.; KNUDSEN, C. (Orgs.). *Rationality, institutions and economic methodology*. Londres: Routledge, p. 242-261, 1993.
- NORTH, Douglass. *Understanding the process of economic change*. Oxford: Princeton University Press, 2004.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1965.
- OSTROM, Elinor. *Understanding institutional diversity*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2005.
- OSTROM, Elinor. Challenges and growth: the development of the interdisciplinary field of institutional analysis. *Journal of Institutional Economics*, v. 3, n. 3, p. 239-264, 2007.
- PANIĆ, Mica. Does Europe need neoliberal reforms? *Cambridge Journal of Economics*, v. 31, p. 145-169, 2007.
- PERROUX, François. *A economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.
- PESSALI, H.; FERNÁNDEZ, R. A tecnologia na perspectiva da economia institucional. In: PELAEZ, V.; SZMERECSÁNYI, T. (Orgs.). *Economia da inovação tecnológica*. São Paulo: Hucitec, p. 87-111, 2006.
- POLANYI, Karl. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1944.
- REDMOND, William. A framework for the analysis of stability and change in formal institutions. *Journal of Economic Issues*, v. 39, n. 3, p. 665-681, 2005a.
- REDMOND, William. Processes of gradual institutional drift. *Journal of Economic Issues*, v. 39, n. 2, p. 501-509, 2005b.
- RUTHERFORD, Malcolm. *Institutions in economics: the old and the new institutionalism*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1994.
- SCHELLING, Thomas. *Choices and consequences: perspectives of an errant economist*. Cambridge (MA) & Londres, 1984.
- SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, [1911] 1982.
- SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks: Sage, 2007.
- SEARLE, John R. What is an institution. *Journal of Institutional Economics*, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2005.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. Nova Iorque: Anchor Books, 1999.
- SIMON, Herbert. Designing organizations for an information-rich world. In: GREENBERGER, M. (ed.). *Computers, communications, and the public interest*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 37-52, 1971.
- VEBLEN, Thorstein. The instinct of workmanship and the irksomeness of labor. *American Journal of Sociology*, v. 4, p. 187-201, 1898a.

VEBLEN, Thorstein. Why is Economics not an evolutionary science? *The Quarterly Journal of Economics*, v. 12, n. 4, p. 373-397, 1898b.

VEBLEN, Thorstein. *The place of science in modern civilization and other essays*. Nova Iorque: Huebsch, 1919.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1990.

WILLIAMSON, Oliver. *Markets and hierarchies*. Nova Iorque: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism*. Nova Iorque: Free Press, 1985.

ZYSMAN, John. How institutions create historically rooted trajectories of growth. *Industrial and Corporate Change*, v. 3, n. 1, p. 243-283, 1994.

• • • • • E-mail de contato dos autores:

• pessali@ufpr.br  
• dalto@ufpr.br

• • • • • Artigo recebido em junho de 2009;  
• aprovado em novembro de 2009.