

Instituições e desenvolvimento econômico: os contrastes entre as visões da Nova Economia Institucional (NEI) e dos neoinstitucionalistas*

Andre Simões**

Doutor em Economia pela Universidade
Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Pes-
quisador da Fundação Instituto Brasileiro
de Geografia e Estatística (IBGE)

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel desempenhado pelas instituições na estratégia de desenvolvimento dos países. A partir da explicação dos principais conceitos utilizados pelas diferentes abordagens da Economia Institucional, procura-se mostrar como esses são operados com o objetivo de explicar as diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países. Pretende-se mostrar os limites de uma dessas abordagens — a da Nova Economia Institucional —, que, ancorada na matriz de pensamento neoclássica, concebe a formação das instituições — e, por conseguinte, das trajetórias de desenvolvimento — como um produto da ação individual. Propõe-se, com isso, a adoção da perspectiva neoinstitucionalista, onde às instituições seria atribuído um papel constitutivo nas relações com os indivíduos.

Palavras-chave

Desenvolvimento econômico; Nova Economia Institucional; neoinstitucionalistas.

* Artigo recebido em fev. 2013 e aceito para publicação em out. 2013.

** E-mail: gmandre@uol.com.br

O IBGE não se responsabiliza pelas opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade do autor.

Abstract

This study aims to analyze the role of institutions in countries's development strategies. From the explanation of the key concepts used by the different approaches of institutional economics, it aims to show how these are operated in order to explain the different countries trajectories of development. It is intended to show the limits of one of these approaches — the New Institutional Economics — which is anchored in the matrix of neoclassical thought, which define institutions — and hence the trajectories of development — as a product of individual action. It is proposed, therefore, the adoption of neo-institutionalist approach, where to the institutions it would be assigned a constitutive role in relations with individuals.

Key words

Economic development; New Institutional Economic; neo-institutionalists.

Classificação JEL: B15, O43.

Introdução

A preocupação com o desenvolvimento dos países sempre esteve presente nos estudos de Economia, ora se referindo ao crescimento da produção e da acumulação de riquezas, ora englobando aspectos distributivos que conferem ao desenvolvimento um significado mais amplo, permitindo a aproximação da Economia com as demais ciências sociais.

O mercantilismo, embora seja caracterizado muito mais como um conjunto de práticas econômicas do que constituído a partir de um arcabouço científico, defende a tese de que, quanto mais um país acumula metais (ouro e prata) via exportação, mais rico e soberano ele será. Os fisiocratas, por sua vez, embasados pelo cientificismo iluminista, criticam o **metalismo** dos mercantilistas e colocam na terra a fonte original da riqueza dos países. Para eles, a indústria e o comércio apenas transformam e distribuem os produtos que têm origem na agricultura.

Os trabalhos posteriores de Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx aprofundaram, por caminhos diferentes, as explicações sobre o funcionamento do sistema capitalista de produção, procurando mostrar os mecanismos que produzem a riqueza (no caso de Marx, também a pobreza) das

nações. A partir de métodos científicos distintos, procuraram desvendar o funcionamento da economia e os problemas associados à divisão do trabalho, ao valor, à distribuição da renda e à acumulação de capital.

Os referidos autores, embora não tivessem na questão do desenvolvimento econômico seu foco principal de análise, lançaram os alicerces teóricos e conceituais para que, posteriormente, novas teorias focadas essencialmente nessa questão fossem construídas. Essas teorias, em boa medida, chamadas de desenvolvimentistas, foram elaboradas com o objetivo de entender e solucionar o problema do subdesenvolvimento, que, como o próprio nome diz, atinge países que não conseguiram alcançar um nível elevado de desenvolvimento econômico. Caracterizadas pelo forte incentivo à industrialização e pela participação ativa do Estado via planejamento das decisões de investimento, as ideias desenvolvimentistas predominaram nos cenários econômico e político dos países da periferia do capitalismo, entre os anos 50 e 70.

A crise do desenvolvimentismo a partir da década de 70 e a inexistência de novas teorias que pudessem explicar as razões do desenvolvimento e do subdesenvolvimento¹ fizeram com que alguns teóricos começassem a pensar a questão do desenvolvimento econômico a partir do olhar das instituições. Como pontua Douglass North (1990, p. 5):

We are still some distance from having such a model (development) but the structure that is evolving in the new institutional economics, even though incomplete, suggests radically different development policies than those of either traditional development economists or orthodox neo-classical economists.

A partir do uso de um instrumental teórico que busca utilizar elementos conceituais de outras disciplinas das ciências sociais e mesmo da Psicologia, além de ter na História o instrumental mais poderoso de suas análises, os institucionalistas passaram a elaborar teorias que objetivavam explicar o desenvolvimento econômico dos países a partir de uma perspectiva mais ampla, rompendo, em muitos casos, com a matriz teórica neoclássica, focada estritamente na busca do equilíbrio estático e na racionalidade ilimitada dos indivíduos.

O presente trabalho tem como objetivo contribuir para essa discussão, procurando fazer uma análise das relações entre instituições e desenvolvimento econômico. A partir da explicação dos principais conceitos utilizados pelas diferentes abordagens da Economia Institucional, procura-se mostrar como esses são operados com o objetivo de explicar as diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países. Pretende-se mostrar os limites de uma

¹ O núcleo duro da Escola Neoclássica de pensamento está mais preocupado com questões de crescimento do produto e de equilíbrio do que de desenvolvimento econômico.

dessas abordagens — a da Nova Economia Institucional —, que, ancorada na matriz de pensamento neoclássica, concebe a formação das instituições — e, por conseguinte, das trajetórias de desenvolvimento — como um produto da ação individual. Propõe-se, com isso, a adoção da perspectiva neoinstitucionalista, onde às instituições seria atribuído um papel constitutivo nas relações com os indivíduos.

Para se chegar aos objetivos propostos, o trabalho divide-se em quatro seções, além desta **Introdução**. Na primeira seção, são expostos os principais conceitos e abordagens teóricas sobre Economia Institucional, procurando mostrar suas principais diferenças e semelhanças e de que forma dialogam entre si. Na segunda seção, busca-se aprofundar as relações entre instituições e desenvolvimento a partir da visão de uma dessas correntes: a Nova Economia Institucional. Na terceira seção, são tecidas algumas críticas à visão de desenvolvimento da NEI a partir das relações contraditórias entre Estados e mercados, para que, num segundo momento, seja introduzida a abordagem neoinstitucionalista sobre desenvolvimento. A quarta seção pretende analisar, à luz das transformações estruturais conduzidas pelo Governo da Coreia do Sul a partir da década de 60, a aplicabilidade do instrumental de análise neoinstitucionalista. A experiência desse país oferece um rico exemplo de como mudanças institucionais conduzidas pelo Estado causam efeitos significativos sobre a estrutura e os valores da sociedade. Por fim, são feitas algumas **Considerações finais**, procurando mostrar a importância das instituições para a compreensão do desenvolvimento econômico dos países.

1 Principais conceitos e abordagens da Economia Institucional

É fato conhecido que as instituições formam um instrumental teórico relevante para explicar o desenvolvimento econômico dos países. Seu uso como ferramenta analítica permite a compreensão dos processos que levaram países com características econômicas, políticas e culturais semelhantes a terem trajetórias de desenvolvimento completamente diferentes. Por outro lado, definir instituições não é tarefa fácil. Em primeiro lugar, porque sua existência está condicionada à definição de conceitos que, por se originarem a partir de arcabouços teóricos distintos, lhes conferem significados os mais diferentes possíveis, inclusive no interior de uma mesma escola de pensamento. De acordo com Felipe (2008, p. 246), as instituições:

Ora aparecem como organizações concretas, tais como universidades, institutos de pesquisa industrial e tecnológica, depar-

tamentos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D & I), agências governamentais e agências de consultoria, etc. Ora aparecem como instrumentos que têm fins específicos: criação de estabilidade, de coordenação e regulação das atividades econômicas. Mais ainda: ora se apresentam como arranjos informais que moldam o comportamento, a linguagem, a cultura, os hábitos, os tabus e as rotinas, seja das empresas, seja do comportamento individual.

Em segundo lugar, pelo fato do seu uso, enquanto instrumental analítico, ser feito por economistas tanto ortodoxos quanto heterodoxos, o que lhes confere um papel diferenciado na história, dando às instituições, portanto, significados distintos. Cabe ressaltar, entretanto, que o ideário conceitual e metodológico do pensamento institucionalista está, em geral, mais próximo do campo analítico heterodoxo, visto que os princípios institucionalistas se originaram a partir da oposição aos fundamentos de equilíbrio, otimização e racionalidade instrumental (Conceição, 2002).

Pode parecer, num primeiro momento, que as distintas definições de instituições tornam complicadas as análises sobre o funcionamento das economias capitalistas, já que todos os fenômenos econômicos, políticos e sociais podem ser analisados a partir da perspectiva institucionalista. As instituições, em outras palavras, passam a explicar tudo, a partir de diferentes perspectivas, chegando, portanto, a diferentes destinos. Vistas sob outro ângulo, no entanto, as diferenças entre as abordagens institucionalistas são sua principal fonte de enriquecimento, na medida em que o uso de diferentes elementos conceituais em suas abordagens fornece clara indicação de que o pensamento institucionalista suporta diferentes “[...] metodologias e diferentes níveis de análise pelos quais os aspectos institucionais de uma economia capitalista podem ser abordados” (Felipe, 2008, p. 251).

Essa riqueza analítica está ancorada em alguns pressupostos que definem um núcleo teórico comum a todas as abordagens institucionalistas, mas que nem sempre são convergentes em suas formas de interpretação. A existência desse núcleo teórico é o que permite o diálogo e o confronto entre as diferentes abordagens, sendo, portanto, a fonte de riqueza do pensamento institucionalista. Em um de seus artigos, Conceição (2002, p. 121, grifos do autor) elenca três pressupostos comuns às abordagens institucionalistas:

Qualquer abordagem analítica que se pretenda institucionalista deve incluir ***path dependency***, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas. Reconhece-se, portanto, que existe um núcleo teórico definido e nem sempre convergente entre as diversas abordagens institucionalistas, revelan-

do, ao contrário do que possa parecer, a própria fonte de riqueza do pensamento institucionalista.

O conceito de *path dependence* não se refere à reprodução mecânica do passado sobre o presente, sem a existência de rupturas, o que caracterizaria um determinismo metodológico. Na verdade, a importância do referido conceito reside na busca da compreensão do período presente a partir do transporte de características do período anterior (passado), cabendo às instituições o papel de “veículo de transporte” dessas características. Dessa forma, mudanças institucionais podem levar a “rupturas” nas trajetórias de desenvolvimento dos países, mesmo sabendo que esse processo pode ser lento, ou seja, comandado por mudanças nos modelos de comportamentos e hábitos (modelos mentais) dos indivíduos (North, 1990).

O conceito de *path dependence* só existe, se utilizado em conjunto com a análise histórica, o que garante a dimensão processual, não necessariamente linear, diga-se de passagem, ao fenômeno do desenvolvimento econômico. Essa mesma análise histórica é utilizada pelas diferentes abordagens institucionalistas, com o objetivo de mostrar que as trajetórias de desenvolvimento dos países, mesmo apresentando estruturas similares, são diferenciadas, produzindo resultados específicos para cada realidade. A transposição pura e simples de modelos ou experiências de países desenvolvidos para os subdesenvolvidos não tende a produzir os mesmos resultados (Acemoglu; Robinson, 2008).

A História, para os institucionalistas, é marcada por conflitos e disputas pelo poder, que, em última instância, é o responsável pelas mudanças institucionais. Essas incluem, também, as instituições econômicas. Pode-se afirmar, dessa forma, que as abordagens institucionalistas, embora se preocupem em desvendar as causas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento econômico dos países, não pretendem ser economicistas. As questões políticas e culturais são de grande importância para a formação de hábitos, normas e regras, que moldam e são moldados pelas instituições.

Dentro desse vasto campo de análise institucionalista sobre o desenvolvimento econômico dos países, verifica-se a existência de três correntes de pensamento que se formaram a partir de características estruturais comuns: o Antigo Institucionalismo norte-americano, o Neoinstitucionalismo e a Nova Economia Institucional. Em que pesem algumas diferenças, essas três abordagens possuem pontos consensuais que, como exposto acima, formam o núcleo duro do institucionalismo (Conceição, 2003).

Para muitos autores, o Antigo Institucionalismo foi a primeira tentativa de explicar o desenvolvimento econômico a partir da reflexão sobre o papel das instituições. Surgiu em fins do século XIX, como uma crítica à noção de equilíbrio estático e à concepção de indivíduo (passivo, inerte e descolado da realidade social) apreçoada pelos neoclássicos. Propunha, por outro la-

do, uma análise de cunho evolucionário, a partir de ideias retiradas da Biologia, onde era importante o processo de mudança e transformação. A formação de instintos, hábitos e instituições exerceriam, na evolução econômica, papel análogo aos genes da Biologia. Nas palavras de Thorstein Veblen, um dos expoentes do Antigo Institucionalismo,

[...] a vida do homem em sociedade, assim como a vida de outras espécies, é uma luta pela existência e, conseqüentemente, é um processo de seleção adaptativa. A evolução da estrutura social tem sido um processo de seleção adaptativa de instituições (Veblen, 1899 *apud* Conceição, 2002, p. 123).

Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell são os principais nomes do Antigo Institucionalismo. Para eles, as instituições são um tipo especial de estrutura social, formada a partir de normas, valores e regras que definem pontos de vista através dos quais os fatos e os eventos são percebidos. A evolução dessa estrutura social teria o potencial para mudar as preferências e os propósitos dos agentes, mostrando que as instituições, embora dependam do comportamento dos indivíduos, não se reduzem, em última instância, a esses (Hodgson, 2006).

Os neoinstitucionalistas surgiram no início dos anos de 60, seguindo a tradição do Antigo Institucionalismo, ao verem as instituições como estruturas sociais formadas a partir do comportamento interdependente dos indivíduos, onde a formação de regras, hábitos, valores e normas ocorreria ao longo de um processo histórico, enraizado numa realidade específica. Da mesma forma que seus predecessores, essa corrente rejeita alguns pressupostos da Economia Neoclássica, como a noção de equilíbrio e o individualismo metodológico (para ela, seria “coletivismo metodológico”) (Conceição, 2002).

Outra crítica importante à Economia Ortodoxa está na concepção de mercado como organizador e regulador das atividades econômicas. Para os neoinstitucionalistas, o sistema de controle, alocação e regulação da economia envolve elementos muito mais complexos, tais como: a distribuição de poder na sociedade; a forma de operação dos mercados enquanto complexos institucionais; e a formação do conhecimento nas sociedades (Conceição, 2003). Em outras palavras, são as instituições, em suas diferentes dimensões, as responsáveis pelo controle, pela alocação e pela organização das atividades econômicas. O mercado, de acordo com Conceição (2002, p. 126), seria uma “[...] metáfora para as instituições que formam, estruturam e operam através dele”. Geoffrey Hodgson, importante autor neoinstitucionalista, faz uma boa definição de instituições:

Institutions are durable systems of established and embedded social rules that structures social interactions. Language, money, system of weight and measures, tables manners, firms

(and other organizations) are all institutions. In part, the durability of institutions stems from the fact that they can usefully create stable expectations of the behavior of others. Generally institutions enable ordered thought, expectations and action, by imposing form and consistency on human activities. They depend upon the thoughts and activities of individuals but are not reducible to them (Hodgson, 2006, p. 7).

Entre as três correntes de pensamento institucionalista, pode-se afirmar que a Nova Economia Institucional é a única que não propõe rompimento com a Escola de Pensamento Neoclássica. Pelo contrário, em suas análises, estão presentes alguns dos principais postulados da Economia Ortodoxa, como o foco nos indivíduos, a primazia do mercado, a escassez e a competição como elementos-chave na explicação da Teoria da Escolha Individual. Por outro lado, os teóricos da NEI concordam que alguns pressupostos neoclássicos não têm respaldo no mundo real e, portanto, são passíveis de serem modificados ou até mesmo substituídos. É o caso, por exemplo, do pressuposto da racionalidade ilimitada. Douglass North, um de seus principais teóricos, coloca bem essa questão:

*The new institutional economics is an attempt to incorporate a theory of institutions into economics. **However in contrast to the many earlier attempts to overturn or replace neo-classical theory, the new institutional economics builds on, modifies, and extends neoclassical theory to permit it to come to grips and deals with an entire range of issues heretofore beyond its ken.** What it retains and builds on is the fundamental assumption of scarcity and hence competition — the basis of the choice theoretic approach that underlies micro-economic. What it abandons is instrumental rationality — the assumption of neoclassical economics that has made it in an institution free-theory (North, 1990, p. 1, grifos nossos).*

A Nova Economia Institucional tem um forte apelo na microeconomia, isto é, propõe analisar o funcionamento da economia capitalista a partir do comportamento das firmas e das organizações. O conceito-chave da Nova Economia Institucional é o de **custos de transação**. Partindo do pressuposto de que os indivíduos possuem racionalidade limitada, os custos de transação derivam-se do fato de as empresas operarem num ambiente de incerteza, já que, em suas operações, não contam com informações perfeitas, estando sujeitas, portanto, a comportamentos oportunistas por parte de outras firmas. Dessa forma, e com o objetivo de fornecer maior estabilidade ao sistema econômico, é criada uma série de contratos que visam garantir maior transparência às transações econômicas e, portanto, reduzir a incerteza. Os custos gerados por esses contratos (custos de transação) são computados nos custos de produção, com efeitos significativos sobre os preços da economia.

As instituições, na perspectiva microeconômica da NEI, surgiriam com o objetivo de fornecer maior estabilidade ao sistema capitalista, colocando “ordem” no conflito gerado pela racionalidade limitada dos indivíduos. Em outros termos, as instituições seriam uma criação dos indivíduos, com o objetivo de estabilizar as relações de troca entre os mesmos.

A análise da Nova Economia Institucional, embora esteja fortemente centrada nos aspectos microeconômicos da economia, também busca explicações teóricas para a questão do desenvolvimento econômico. Enquanto autores como Ronald Coase e Oliver Williamson se preocupam com os fundamentos microeconômicos, Douglass North opera num nível mais macro, procurando avançar na tentativa de formular uma teoria que relacione as mudanças institucionais com o desenvolvimento econômico dos países.

As duas próximas seções aprofundam, respectivamente, as contribuições de alguns autores da NEI — em especial, Douglass North —, bem como de alguns autores neoinstitucionalistas, para a questão do desenvolvimento econômico.

2 Desenvolvimento econômico para a Nova Economia Institucional

Como exposto na última seção, as instituições, para os teóricos da NEI, tem a função de garantir a estabilidade nas relações de troca entre os indivíduos, mediante a redução das falhas de mercado. De acordo com North (1990), as instituições surgem a partir de motivações individuais que objetivam reduzir a incerteza nas transações, já que os indivíduos possuem racionalidade limitada.

A divisão das instituições em dois componentes — **leis formais** e **restrições informais** (*informal constraints*) — mostra que, para North, não são apenas os fatores objetivos que moldam o ambiente institucional. A busca pela compreensão de como se formam os fatores subjetivos (**restrições informais**) também é importante para a compreensão da formação desse ambiente, assim como dos processos de mudança institucional (*institutional change*). Esta, por sua vez, ocupa um lugar fundamental na teoria de North, pois constitui uma ferramenta-chave, que faz a ponte entre o ambiente institucional e a questão do desenvolvimento dos países, que ele menciona como sendo transformações de longo prazo.

North não foge à tradição da Nova Economia Institucional, ao teorizar sobre as relações entre desenvolvimento e instituições. Para ele, a origem do processo de mudança institucional encontra-se nas organizações, isto é, no ambiente micro. Se as instituições, em sua definição, são a “regra do

jogo”, os “jogadores” são as organizações, que podem incluir: o corpo político (partidos políticos, o senado, as agências reguladoras, etc.), o corpo econômico (firmas, sindicatos, produtores agrícolas, cooperativas, etc.), o corpo social (igrejas, clubes, associações atléticas, etc.) e o corpo educacional (escolas, universidades, centros de pesquisa, etc.) (North, 1993).

A figura do empreendedor (*entrepreneur*) é fundamental para explicar a mudança institucional, pois ele é o responsável por tomar as decisões numa organização. As escolhas do empreendedor são pautadas por suas percepções subjetivas do mundo, construídas a partir de modelos mentais² que formam as **restrições informais**, ou seja, os aspectos institucionais mais subjetivos. Mudanças nesses modelos mentais ocorrem através do investimento das organizações em qualificação e conhecimento, já que essas operam num ambiente competitivo dominado pela escassez de recursos. Isso permite que os empreendedores percebam novas oportunidades e façam novas escolhas, a partir de novos modelos mentais, o que poderia levar à mudança institucional. Para North, esse processo é responsável pelo desenvolvimento dos países.

É importante destacar que, para o referido autor, o desenvolvimento, via mudanças institucionais, não tende a ocorrer através de súbitas rupturas na matriz institucional prevalecente. Isso ocorre devido a dois fatores. Em primeiro lugar, em função da própria origem dessa matriz institucional, que, historicamente, privilegiou o desenvolvimento de algumas organizações em detrimento de outras. Tanto as **leis formais** quanto as **restrições informais** foram desenvolvendo-se através do *path dependence*, formando um ambiente institucional que legitima os interesses dessas organizações. Com isso, a aquisição de conhecimento e de qualificação e, portanto, a formação dos modelos mentais dos empreendedores tendem a ocorrer viesadamente, de acordo com os interesses das organizações existentes, reafirmando, portanto, uma trajetória de desenvolvimento historicamente construída.

Em segundo lugar, pelo alto poder de enraizamento das **restrições informais**, uma mudança revolucionária, por exemplo, pode mudar, do dia para a noite, as **leis formais**, mas não consegue interferir, de imediato, nas **informais**, levando a um desequilíbrio na relação entre os dois componentes das instituições, que passam a não se legitimarem. Como resultado,

² Para North, as explicações para o surgimento das **restrições informais** encontram-se no desenvolvimento dos modelos mentais e da linguagem. De acordo com ele, grupos de indivíduos envolvidos em diferentes ambientes físicos desenvolveram diferentes linguagens e, a partir de diferentes experiências, diferentes modelos mentais para explicar o mundo. Assim, de acordo com ele, “*The language and mental models formed the informal constraints that defined the institutional framework of the tribe and were passed down intergenerationally as customs, taboos, myths that provided the continuity that we call culture and forms part of the key to path dependence*” (North, 1993, p. 4).

haveria a necessidade de se estabelecer um novo equilíbrio, que não seria exatamente o pretendido pela mudança revolucionária, mantendo algumas características subjetivas do período anterior.

Em suma, para North, as mudanças institucionais estariam por detrás das trajetórias de desenvolvimento dos países, que, por sua vez, são condicionadas pela montagem inicial de uma matriz institucional historicamente definida, que privilegiou o desenvolvimento de algumas organizações em detrimento de outras. A “evolução” dessas instituições, comandada pelo *path dependence*, tende a reforçar o poder e a influência dessas organizações, através da formação de modelos mentais, que determinam a escolha dos agentes (empreendedores). As mudanças institucionais poderiam ocorrer através do investimento em conhecimento e qualificação, que, por sua vez, tenderia a levar a mudanças nos modelos mentais dos empreendedores, produzindo novas escolhas. Essas mudanças institucionais, no entanto, são lentas, pois estão condicionadas a mudanças nas **leis formais** e nas **restrições informais**, que, num primeiro momento, refletem o interesse das organizações prevaletentes.

De acordo com North, os países desenvolvem-se através de uma trajetória historicamente definida, a partir da criação de uma matriz institucional que prima pelo equilíbrio legítimo entre as **leis formais** e as **restrições informais**. A tentativa de promover mudanças institucionais abruptas, com mudanças nas trajetórias de desenvolvimento, a partir da transposição das **leis formais** — que, nesse caso, se traduzem em modelos de desenvolvimento — de um país para o outro levaria a um desequilíbrio na relação entre os componentes das instituições, produzindo resultados diferentes do observado para aquele país “exportador” do modelo. Dessa forma, as trajetórias de desenvolvimento dos países são únicas e não copiadas, já que os aspectos subjetivos das instituições são produtos de uma realidade específica, de forte base local.

Uma visão mais política da relação entre desenvolvimento econômico e instituições encontra-se no trabalho de Acemoglu e Robinson (2008), que pode ser considerado simpatizante da Nova Economia Institucional, pois utiliza uma série de conceitos dessa abordagem, começando pelo próprio conceito de instituições, o mesmo definido e utilizado por Douglass North. Os referidos autores, no entanto, seguem uma trajetória um pouco diferente, procurando explicar as diferenças entre as trajetórias de desenvolvimento econômico dos países através das disputas em torno do poder político.

Ao contrário de North, que construiu uma teoria que procura explicar as transformações no desenvolvimento dos países a partir de mudanças institucionais, Acemoglu e Robinson afirmam ser difícil explicar esse processo a partir do estado de conhecimento científico atual. A razão para isso encon-

tra-se na impossibilidade de transformar as trajetórias de desenvolvimento dos países unicamente pela mudança nas instituições econômicas. É preciso, igualmente, que mudanças sejam feitas nas instituições políticas, o que, por sua vez, desloca o eixo de análise para questões que envolvem a disputa pelo poder político numa sociedade.

A partir da comparação de uma série de exemplos calcados na história da colonização e do desenvolvimento dos países da América Latina e dos Estados Unidos, os referidos autores atribuem ao processo de formação das instituições dois conjuntos de fatores historicamente determinados. O primeiro deles, de natureza exógena, refere-se às formas de colonização dos países. A partir de estudos econométricos, chegam à conclusão de que os países que possuíam características favoráveis à fixação do colonizador criaram instituições mais estáveis e voltadas para um desenvolvimento mais duradouro. Por outro lado, países com alta densidade populacional e elevadas taxas de mortalidade por doenças como malária e febre amarela tornaram-se propícios ao desenvolvimento de instituições voltadas para a exploração e a exportação de recursos naturais,³ o que estaria relacionado à formação de bases frágeis para o desenvolvimento (Acemoglu; Robinson, 2008).

O segundo fator, de natureza endógena, é o determinante e refere-se à própria natureza das instituições econômicas, que, de acordo com os autores, é produto das escolhas coletivas de uma sociedade. Essas escolhas, entretanto, não são homogêneas, levando à existência de conflitos de interesse entre diferentes grupos pela escolha das instituições econômicas. Em outras palavras, o que determina as instituições econômicas, em última instância, é a disputa pelo poder político. Nas palavras dos autores:

[...] at the end of the day, economic institutions are collective choices of the society. And because of their influence on the distribution of economic gains, not all individuals and groups typically prefer the same set of economic institutions. This lead to a conflict of interest among various groups and individuals over the choice of economic institutions, and the political power of the different groups will be the deciding factor (Acemoglu; Robinson, 2008, p. 6).

As instituições políticas são, dessa forma, de fundamental importância para a compreensão da formação das instituições econômicas e, portanto, do desenvolvimento econômico dos países. São as diferenças nos processos de formação das instituições políticas, capitaneadas pela disputa pelo

³ Cabe destacar aqui que os referidos autores atribuem ao determinismo geográfico um importante papel na formação histórica das instituições, deixando de lado, por exemplo, os próprios processos históricos que levaram os países colonizadores, a partir do século XV, a colonizarem novas terras.

poder político no interior de uma sociedade, que constituem a chave para a compreensão do desenvolvimento econômico diferenciado dos países. Assim, países com instituições econômicas semelhantes podem possuir trajetórias de desenvolvimento diferentes, em virtude dos diferentes arranjos políticos formados em torno da disputa pelo poder.

Em que pese a essas diferenças, Acemoglu e Robinson (2008) colocam importância na relação entre o desenvolvimento econômico e a formação de um equilíbrio nas instituições políticas. Os países cujo processo de colonização foi marcado pela exploração de recursos naturais tendem a possuir instituições políticas mais frágeis, com pouco equilíbrio entre os grupos políticos, o que produz uma trajetória de desenvolvimento diferenciado daqueles países cuja colonização foi voltada para o “enraizamento”, levando à formação de instituições políticas mais fortes e equilibradas.

Cabe ressaltar, finalmente, que a importância das instituições políticas para a formação das instituições econômicas e, portanto, do desenvolvimento econômico é o que explica as dificuldades de se promoverem mudanças nas trajetórias deste último. Para que essas mudanças ocorram, é necessária a reformulação das instituições políticas, o que não é tarefa fácil, já que o poder político se encontra nas mãos dos potenciais reformuladores, que foram os responsáveis pelas escolhas das instituições prevaletentes.

3 Desenvolvimento econômico para os neoinstitucionalistas

A análise da Nova Economia Institucional sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico, embora incorpore a História como dimensão fundamental para a compreensão da formação de diferentes matrizes institucionais, assim como as ideias, as ideologias e o poder político, não foge a um pressuposto básico da Economia Neoclássica: o de que tanto as instituições como as mudanças institucionais partem da motivação dos indivíduos. Em outras palavras, a NEI mantém a ideia de que a motivação dos indivíduos é a busca do autointeresse,⁴ o que fornece as bases teóricas para as análises sobre a mudança institucional vista a partir da disputa em torno do poder político, assim como das formações históricas das instituições e sua manutenção ao longo do tempo.

⁴ É importante esclarecer que motivação individual não significa a busca dos interesses de um único indivíduo, mas pode significar também a realização de interesses de grupos que apresentem características homogêneas.

Pode-se, dessa forma, afirmar que as instituições são criações dos indivíduos (ou grupos de indivíduos), que as moldam de acordo com seus interesses pessoais. O movimento passa a ser em uma única direção, isto é, dos indivíduos para as instituições, onde essas são tomadas apenas como instrumentos de dominação política e econômica, desprovidas de qualquer papel constitutivo das relações sociais.

Seguindo essa lógica, pode-se afirmar que o individualismo metodológico da NEI problematiza a relação entre Estados e mercados no processo de desenvolvimento econômico. Como seus defensores acreditam que a motivação dos indivíduos é autocentrada, o Estado não é visto como um agente transformador, mas, sim, como uma instituição formada a partir de indivíduos que buscam apenas vantagens individuais. Dessa forma, sua função deve ser restrita a ações voltadas “[...] a proteger os interesses individuais, pessoas e propriedades, além de fazer respeitar contratos privados voluntariamente negociados” (Buchanan; Tollison; Tullock, 1980 *apud* Evans, 1998, p. 7).

O Estado, dessa forma, passa a ser visto com desconfiança pelos teóricos da NEI. Ao mesmo tempo, sua existência é condição necessária para que os direitos de propriedade dos indivíduos sejam garantidos, condição fundamental, dentro dessa abordagem, para a existência de desenvolvimento econômico. Evans (1998) chama atenção para essa contradição, questionando a lógica pela qual um Estado que responde pelos interesses individuais pode realmente garantir os direitos de propriedade. Em suas palavras: “É difícil explicar por que os funcionários públicos vão cumprir seu papel se estão principalmente interessados em garantir benefícios individuais” (Evans, 1998, p. 57).

Os neoinstitucionalistas concebem essa relação de forma diferente. Para eles, as instituições não são vistas apenas como meros instrumentos de dominação criados pelos indivíduos, mas, sim, como estruturas que são capazes de moldar o comportamento dos mesmos. Essa “inversão” de papéis coloca as instituições, no campo do desenvolvimento econômico, revestidas de características constitutivas, isto é, moldando o comportamento dos indivíduos, através das mudanças de seus hábitos e costumes. Tendo em vista seu papel constitutivo das relações sociais, Hodgson (2005) desenvolve um conceito de instituições que vai além do proposto pela NEI:

Institutions are durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions. Hence it includes norms of behavior and social conventions, as well as legal or formal rules. By their nature, institutions must involve some shared conceptions. Language, money, law, systems of weights and measures, traffic conventions, table manners, firms (and all other organizations) are institutions. (Hodgson, 2005, p. 86, grifos nossos).

O papel constitutivo das instituições (*downward causation*), por outro lado, não deve ser pensado como uma via de mão única, isto é, exatamente o contrário do observado na NEI. Na verdade, seus teóricos consideram as ações individuais de grande importância na mudança institucional, em especial pela influência que hábitos e pensamentos individuais têm nesse processo. Um pressuposto, no entanto, é fundamental para colocar a primazia do “todo” sobre as “partes”: o de que nascemos num mundo com instituições (“*We are all born into a world of pre-existing institutions, bestowed by history*”) (Hodgson, 2005, p. 92).

A partir dessa constatação, embora toda mudança de hábitos individuais influencie a mudança institucional, esses hábitos já são previamente condicionados pelas instituições, que, por definição, precedem os indivíduos.⁵ Assim, tem-se um caminho duplo, com indivíduos e instituições exercendo influências uns sobre os outros, mas com a primazia das últimas sobre os primeiros.

Essa via de “mão dupla” fornece importantes elementos para explicar o desenvolvimento econômico a partir da perspectiva neoinstitucionalista. Em primeiro lugar, porque não considera, como os economistas neoclássicos, que o autointeresse seja a motivação básica dos indivíduos. De forma contrária, essa motivação pode ser múltipla (inclusive autocentrada) e tem como característica básica a maleabilidade, ou seja, a capacidade de ser modificada, pois está sujeita aos condicionamentos institucionais. Em outras palavras, as mudanças institucionais podem levar a transformações na motivação dos indivíduos. Nas palavras de Chang (2005, p. 54-55, grifos nossos):

In contrast, IPE [International Political Economy] does not see these motivations as given, but as being fundamentally shaped by the institutions surrounding the individuals. This is because institutions embody certain “values” and, by operating under these institutions, individuals inevitably internalize some of these values, thereby altering themselves. This is what I call the “constitutive role of institutions”, and it is central hallmark of a truly “institutionalist” approach, different from the neoliberal institutionalism of the so-called New Institutional Economics (NIE), which sees institutions as products of maximizing behavior by individuals with pre-formed preferences.

⁵ Nesse sentido, as instituições não ficam presas a lógicas instrumentais ou funcionalistas, mas podem ser vistas como sistemas estruturados de valores e hábitos compartilhados pela coletividade. Em outros termos, as instituições são sistemas endógenos a uma determinada realidade social, e a mudança institucional deve ser entendida a partir da mudança de hábitos e valores compartilhados, surgidos, por sua vez, a partir de uma base institucional preexistente.

Chang (2005) utiliza esse arcabouço teórico para fazer uma discussão do papel do Estado e dos mercados no processo de desenvolvimento econômico dos países. Ele critica as concepções neoclássicas de instituições que enxergam tanto o Estado, com sua burocracia, como a classe política como prejudiciais ao desenvolvimento, já que pressupõe que os indivíduos buscam unicamente o interesse próprio, e, no aparato estatal, não seria diferente. Como a perspectiva neoinstitucionalista considera que a motivação dos indivíduos é múltipla, a reforma do Estado pode mudar o comportamento tanto da burocracia estatal quanto da classe política, a partir da introdução de novos hábitos e costumes, que, ao adquirirem uma certa rotina, se incorporam ao dia a dia da coletividade. **A próxima seção aprofunda essa discussão, aplicando o instrumental neoinstitucionalista à experiência de desenvolvimento da Coreia do Sul.**

4 Breve análise do caso coreano

Chang e Evans (1999) ilustram bem esse processo, ao analisarem como as mudanças institucionais foram responsáveis pela ascensão do Estado desenvolvimentista coreano depois dos anos 60. Partindo do pressuposto que hábitos, valores e visões de mundo são emanados das instituições para os indivíduos, os autores mostram como as mudanças nas instituições econômicas e políticas (como a criação de um ministério de planejamento econômico, o foco na produção de bens para a exportação e a modernização e a qualificação da burocracia estatal) realizadas no governo do General Park Chung-Hee levaram a mudanças significativas na sociedade coreana, até então, dominada por proprietários de terras.

A análise dos referidos autores mostra que, no período anterior ao golpe que levou ao poder o General Park, em 1961, a Coreia do Sul conviveu com duas matrizes institucionais que guardavam significativas diferenças entre si. A primeira delas foi implantada ao longo do processo de ocupação dos japoneses, entre 1905 e 1945, e caracterizou-se, sobremaneira, pela introdução de uma série de estratégias que, conduzidas pelo Estado, transformaram estruturalmente as bases sociais e produtivas do país. De acordo com Kohli (1994), a transposição das políticas de desenvolvimento japonesas para a Coreia, nesse período, viabilizou o fortalecimento da autoridade estatal — através do combate à corrupção e às ineficiências na burocracia estatal. Com isso, o Estado pôde intervir no processo de produção, através do estímulo à indústria manufatureira; aprofundou, da mesma forma, o controle sobre os grupos sociais mais vulneráveis, através da aliança com

as classes dominantes urbanas e rurais — nestas últimas, com os grandes proprietários de terras.

A identidade desenvolvimentista que guiou as políticas na Coreia ao longo da primeira metade do século XX sofreu uma ruptura com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando o Japão desocupou o território coreano, abrindo espaço para o aumento da influência norte-americana. Entre 1945 e 1948, os Estados Unidos desestruturaram uma série de instituições, enfraquecendo o poder de controle e de transformação por parte do Estado, abrindo caminho para um período de turbulência política no país, agravado pela Guerra da Coreia (1950-53). Durante o Governo Syng Mahn Rhee (1948 a 1960), foram adotadas ideias liberais e pró-mercado, em uma tentativa de enfraquecer a influência do Estado na condução do processo de desenvolvimento nacional.

Em 1961, o General Park Chung-Hee conquistou o poder no país e fez a opção por adotar políticas inspiradas no modelo anterior a 1945, redefinindo-a, no entanto, a partir do rompimento das alianças com a elite agrária dominante. A reforma agrária levada a cabo ao longo do seu governo enfraqueceu o poder que os proprietários de terra exerciam sobre a política coreana, deixando clara a estratégia do Governo de incentivar a produção e a exportação de produtos de maior valor agregado. Para tanto, investiu-se maciçamente em educação, de tal forma que os trabalhadores pudessem ocupar os postos de trabalho de maior qualificação criados no âmbito do processo de reestruturação do mercado de trabalho.

A reforma agrária, o investimento maciço em educação, além dos fortes incentivos à expansão do setor privado concedidos pelo Estado, produziram consideráveis transformações nas características da sociedade coreana. Essa nova institucionalidade — herdada, em parte, da experiência colonialista japonesa — promoveu o crescimento industrial e o aumento das exportações de produtos de alta tecnologia. Através da agência de desenvolvimento (Economic Planing Board), foram criados conglomerados industriais — os chamados *chaebols* — voltados para a exportação de produtos intensivos em tecnologia, o que levou ao surgimento de uma burguesia industrial e financeira, cujo crescimento era alimentado pelo aparato estatal.

Da mesma forma, observou-se melhoria nos padrões de vida da população coreana, com o aumento nos níveis educacionais e de renda, além da expansão do acesso à terra em função da reforma agrária. É importante pontuar que a estratégia de desenvolvimento da Coreia do Sul contou não apenas com estímulos ao crescimento econômico, como também na montagem de um sistema de proteção social que fornecia suporte ao desenvolvimento das forças produtivas. De inspiração bismarkiana, foram criados planos de aposentadorias e benefícios voltados aos trabalhadores, em es-

pecial para aqueles inseridos nas atividades estratégicas para o desenvolvimento nacional (Kwon, 2005).

As transformações institucionais conduzidas pelo Estado coreano produziram mudanças significativas nas estruturas econômica e social, no país. O crescimento econômico e o maior dinamismo no mercado de trabalho foram viabilizados pela adoção de novas regras e condutas dos trabalhadores. Da mesma forma, o sistema educacional foi reformulado, de forma a criar indivíduos aptos a se inserirem em um mercado de trabalho qualificado e voltado para a produção de bens de alto valor agregado. A reforma agrária, por sua vez, reduziu o poder dos grandes proprietários rurais, estimulando, por outro lado, a pequena produção familiar. Em outras palavras, as transformações estruturais produziram mudanças nos meios de vida da população, onde valores, normas e regras foram redefinidos em virtude da consolidação de uma nova institucionalidade no processo de desenvolvimento do país. Nas palavras de Chang e Evans (1999, p. 24):

What is often ignored is that this institutional changes also resulted in a critical “ideological” or “worldview” change. The institutional changes made by the Park regime in the early days embodied a nationalist, pro-industry (vs. pro-finance), pro-producer (vs. pro-consumer) outlook, which emphasized capital accumulation, innovation, and structural transformation — namely the ideas associated with developmentalism. This outlook contrast with the Anglo-American market liberalism with its emphasis on consumer welfare, price competition, and allocative efficiency, which had been emulated in a poor form by the Rhee regime

5 Considerações finais

O presente trabalho tem como objetivo empreender uma análise sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Procurou-se mostrar que a definição de instituições não é fácil, na medida em que seu uso varia de acordo com diferentes abordagens teóricas. Em linhas gerais, pode-se concluir o exposto a seguir.

Enquanto os antigos institucionalistas e os neoinstitucionalistas partilham de uma definição de instituições que rompe com os pressupostos estáticos da teoria ortodoxa, os teóricos da Nova Economia Institucional procuram introduzir algumas mudanças que tornam a teoria neoclássica compatível com a abordagem institucionalista. Indo além, essa reformulação feita pela NEI permite que a teoria neoclássica “ajustada” incorpore questões relacionadas ao desenvolvimento, em que pesem o papel das institui-

ções e, principalmente, o papel da História como ferramenta explicativa para as diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países.

É através do uso da História como instrumental analítico que os institucionalistas da Nova Economia Institucional conseguem tecer considerações sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Em conjunto com a abordagem do *path dependence*, foi possível relacionar a montagem de uma matriz institucional e sua “evolução” até os dias atuais com as instituições funcionando como transporte de características do passado para o presente.

Como as instituições são formadas por **leis formais e restrições informais**, estas últimas contribuem fortemente para as diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países, na medida em que são formadas a partir de especificidades locais. Sua relação com as **leis formais** é feita através de um processo de legitimação, que produz equilíbrio. O rompimento destas últimas não produz uma nova matriz institucional de imediato, pois não pode haver rompimento das **restrições informais**, o que tende a gerar um resultado diferente do esperado.

A abordagem neoinstitucionalista apresenta possibilidades diferentes de se conceber o desenvolvimento econômico, se comparada com a abordagem da NEI. Definindo instituições como sistemas de valores, hábitos e costumes arraigados numa sociedade, a questão do desenvolvimento passa a depender de mudanças nessas variáveis, que, por sua vez, estão embebidas numa realidade institucional dada. Essa relação entre instituições e mudanças de hábitos e valores permite conceber a motivação dos indivíduos como múltipla, abrindo inúmeras possibilidades de mudanças institucionais que alteram o comportamento dos indivíduos, podendo, ou não, levar ao desenvolvimento econômico.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **The role of institutions in growth and development**. Washington, D. C.: The World Bank, 2008. (Working Paper, n. 10). Disponível em:

<www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/gc-wp-010_web.pdf>. Acesso em: 10 maio 2011.

CHANG, H. J. (Ed.). **Rethinking development economics**. 2. ed. London: Anthem Press, 2005. Int., Cap. 1, 2.

CHANG, H.; EVANS, P. **The role of institutions in economic change**. Venice: [s. n.], 1999. Disponível em: <<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/c&e-pdf.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2011.

CONCEIÇÃO, O. Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003, Porto Seguro. **Anais...** Porto Seguro: ANPEC, 2003. p. 1-20.

CONCEIÇÃO, O. O conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, 2002.

EVANS, P. Análise do Estado no mundo neo-liberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 51-85, jul./dez. 1998.

EVANS, P. The challenges of the “Institutional Turn”: new interdisciplinary opportunities in developing theory. In: NEE, V.; SWEDBERG, R. (Ed.). **The Economic Sociology of capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

FELIPE, E. Instituições e mudanças institucionais: uma visão a partir dos principais conceitos neo-schumpeterianos. **Revista EconomiA**, Brasília, D. F., v. 9, n. 2, p. 245-263, maio/ago. 2008.

HODGSON, G. Institutions and economic development: constraining, enabling and reconstituting. In: DYMINSK, G.; DE PAULA, S. (Ed.). **Remaining growth: towards a renewal of Development Theory**. London: Zed Books, 2005. p. 85-98.

HODGSON, G. The hidden persuaders: institutions and individuals in Economic Theory. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 27, n. 2, p. 159-175, Mar 2003.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, Salisbury, v. 40, n. 1, p. 1-25, Mar 2006.

KOHLI, A. Where do high growth political economies come from? The japanese lineage of Korea's “developmental state”. **World Development**, [S. l.], v. 22, n. 9, p. 1269-1293, 1994.

KWON, H. Transforming the developmental Welfare State in East Asia. **Development and Change**, [S. l.], v. 36, n. 3, p. 477-497, 2005.

NORTH, D. **Institutional change: a framework of analysis.** 1990. Disponível em: <<http://ecsocman.hse.ru/data/853/760/1216/9412001.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

NORTH, D. **The New Institutional Economics and development.** 1993. Disponível em: <www.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2010.

