

ESTADO, INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO ECONÔMICO: OS OLHARES DE NORTH, CHANG E EVANS

Carolina Miranda Cavalcante¹

RESUMO

Este artigo tem por objeto os debates concernentes à relação entre Estado e economia, tendo por objetivo avaliar o alcance das políticas institucionalistas no desempenho econômico, tal como observado nas teorias de Douglass North, Ha-Joon Chang e Peter Evans. Nesse sentido, o artigo transita em meio à literatura institucionalista, trazendo para o debate autores que tratam da natureza e do papel do Estado e das instituições no desempenho econômico das nações.

Palavras-chave: Instituições; Estado; Desempenho econômico; Políticas institucionalistas.

STATE, INSTITUTIONS AND ECONOMIC PERFORMANCE

ABSTRACT

This article debates the relation amongst the State, the institutions and the market economy. Therefore, it discusses the range of institutional policies in the economic performance, as described in the theories of Douglass North, Ha-Joon Chang and Peter Evans. Thus, this article deals with the institutionalist literature, bringing to the debate authors committed with the study of the nature and the role of the State and institutions in the economic performance of the nations.

Keywords: Institutions; State; Economic performance; Institutional policy.

JEL: H11, O17, O43.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da relação entre instituições e desempenho econômico, destacando o papel do Estado na economia de mercado. O objetivo deste trabalho é buscar entender qual a função do Estado nas políticas voltadas ao incremento do desempenho econômico das nações, em que uma ênfase maior tem sido dada às políticas institucionais atualmente.

Douglass North, por exemplo, entende que o Estado é uma organização chave na promoção de uma matriz institucional que incentiva escolhas voltadas a atividades produtivas, gerando o crescimento do produto *per capita*. Essa

¹ Doutorado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense. Professora Adjunta do Departamento de Direito Social e Econômico da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. E-mail: cmcavalcante@gmail.com



concepção do Estado enquanto implementador de instituições eficientes que produzirão um resultado positivo em termos econômicos pode ser enriquecida pela contribuição de Peter Evans, que salienta que os sujeitos são não apenas receptores, mas também potenciais modificadores das políticas implementadas pelo Estado. Deste modo, Evans chama a atenção para a existência de um caminho de mão-dupla entre Estado e sociedade, destacando que as políticas governamentais têm mais chance de sucesso caso os cidadãos vejam o Estado como um parceiro, não como um inimigo.

North entende que o crescimento econômico é resultado direto de uma matriz institucional eficiente. Ha-Joon Chang, por sua vez, traz para o debate um conjunto de evidências da histórica econômica dos países atualmente mais desenvolvidos que desafiam a teoria institucionalista de North. Segundo Chang, a evidência histórica parece mostrar que o incremento nas condições materiais de vida foram a base para que as nações atualmente mais prósperas pudessem elaborar instituições eficientes. Nesse sentido, sugere-se um caminho de mão-dupla entre instituições e desempenho econômico, em que a predominância de um dos sentidos da causalidade somente pode ser verificada no caso concreto, contextualizado historicamente.

No intuito de apresentar as principais ideias de North, Chang e Evans acerca do papel do Estado e das instituições no desempenho econômico das nações, dividimos este artigo em três partes, além desta Introdução e de uma Conclusão ao final. No primeiro item, o esquema conceitual de North será apresentado ao longo de sua vasta obra no âmbito da Nova Economia Institucional. No curso de sua produção teórica, o autor modificou alguns de seus conceitos, adicionou outros e nos seus estudos mais recentes alçou voos para outros campos do pensamento social. Na medida do espaço disponível neste artigo, busca-se apresentar uma visão ampla do esquema conceitual de North. O segundo item ocupa-se da proposta de Chang de uma Economia Política Institucional, que estabelece um diálogo crítico em relação ao papel das instituições no desenvolvimento, principalmente em relação às teorias novo institucionalistas. No item terceiro, a concepção de Evans acerca dos quatro papéis do Estado – custódio, demiurgo, parteiro, pastoreio – será apresentada ao lado do conceito de sinergia entre Estado e sociedade.

2 DOUGLASS NORTH: INSTITUIÇÕES COMO INDUTORAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Douglass North é um dos fundadores da Nova Economia Institucional, ao lado de Ronald Coase, que, em 1937, publica na revista *Economica* o artigo “*The Nature of the Firm*”, obra inaugural dessa escola de pensamento. North inicia sua produção acadêmica na década de 1950, produzindo uma quantidade variada de livros e de artigos até o início do século XXI. As principais temáticas abordadas pelo autor são a história econômica, o papel das instituições no desempenho econômico e o papel do Estado na regulação da matriz institucional.

O novo institucionalismo de North parte de conceitos e teorias desenvolvidos no âmbito da tradição neoclássica, propondo, no entanto, a flexibilização da hipótese de racionalidade completa (ou substantiva) para um suposto de racionalidade limitada (ou procedural). Nesse sentido, busca inspiração em Simon (1976), que sustenta que mais importante que observar a escolha dos agentes seria entender o processo de tomada de decisão individual. Simon, seguido por North, reconhece que os indivíduos não possuem uma capacidade de processamento de informações infinita (racionalidade completa), tomando decisões a partir de uma capacidade limitada de cálculo (racionalidade limitada). Deste modo, os agentes econômicos não seriam capazes de fazer a melhor escolha dentre todas as disponíveis (*maximizing*), mas seriam capazes de atingir um resultado bastante próximo (*satisficing, second best*).

Uma vez modificado o suposto de racionalidade, North sustenta que passa a ser possível inserir e compreender as instituições no âmbito da teoria neoclássica. As instituições funcionarão de duas formas: como regras do jogo fornecedoras de restrições ao comportamento racional e como complementos cognitivos (modelos mentais) para a tomada de decisão de indivíduos dotados de uma capacidade computacional limitada. Deste modo, as instituições são regras que restringem e moldam as ações individuais. O autor deixa isso claro em uma de suas mais referidas definições de instituições:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica (NORTH, 2018, p.13)².

Nesta definição, North aponta para o importante papel das instituições de fornecer os incentivos que ditarão os rumos da matriz institucional, construída pelo conjunto de ações humanas que, por sua vez, responderá pelo desempenho econômico da sociedade. O desempenho econômico é, portanto, resultado direto das escolhas individuais que respondem à estrutura de incentivos que emana da matriz institucional. Além dos indivíduos, North (2018) menciona ainda outro tipo de agente econômico, as organizações. Segundo o autor, as organizações são grupos de indivíduos que possuem um propósito em comum, podendo ser entendidas “como entidades destinadas por seus criadores a maximizar a riqueza, a renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade” (NORTH, 2018, p.128). Alguns exemplos de organizações são os partidos políticos, os sindicatos, as firmas, as cooperativas, as igrejas, os clubes, as Universidades, etc. O próprio Estado é uma organização, mas uma organização especial, capaz de controlar as demais organizações direta ou indiretamente. Embora indivíduos e organizações sejam agentes no sistema econômico, North (2005a) destaca que apenas indivíduos possuem capacidade de desígnio, agindo intencionalmente. As organizações possuiriam uma modalidade de ação distinta, possuindo um processo de tomada de decisão que passa por uma hierarquia interna de regras formais e informais próprias.

Precisamos entender ainda dois elementos do pensamento de North, a saber, em que consiste um bom desempenho econômico e o que seria uma matriz institucional eficiente³. North (1981) entende que um bom desempenho

² Este livro de North – “Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico” –, que ganha sua primeira tradução para o português em 2018, foi originalmente publicado sob o título “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, sendo um dos trabalhos mais importantes do autor.

³ Segundo North (1981), eficiência econômica é uma situação na qual o comportamento otimizador gera aumentos no produto. Ineficiência econômica é a situação na qual o comportamento otimizador não gera aumentos no produto. Em seu livro mais recente, o autor define eficiência como a “condição na qual, dado o estado da tecnologia e dos custos de

econômico se mede pelo crescimento sustentado do produto⁴. A análise do crescimento econômico deve levar em consideração tanto a taxa de crescimento do produto quanto a taxa de crescimento populacional. Deste modo, para se obter um bom desempenho econômico, a taxa de crescimento do produto deve ser superior à taxa de crescimento populacional, ou seja, a taxa de crescimento do produto *per capita* deve ser positiva. Importante notar que na concepção de desempenho econômico de North não há menção a quesitos qualitativos, como desenvolvimento humano, bem-estar, etc., apenas uma medida quantitativa de crescimento do produto *per capita*. O crescimento econômico possui, segundo North (2005b), três determinantes fundamentais: determinantes econômicos básicos, estrutura institucional e herança cultural de uma sociedade. Dito de outro modo, o crescimento econômico depende da tecnologia (função do aprendizado), das regras formais (reguladas pelo Estado) e das regras informais (resultado da evolução cultural de uma sociedade).

A matriz institucional é o conjunto de regras formais e informais que guiam as escolhas individuais num determinado sentido. As regras informais remetem a aspectos culturais e tradicionais de uma sociedade, podendo o Estado nelas influenciar apenas de forma indireta. As regras formais são as leis, constituições e todo um conjunto de regras elaboradas, implementadas e reguladas pelo Estado. Para garantir o cumprimento das regras formais, o Estado dispõe do monopólio do poder de polícia. Uma matriz institucional eficiente seria aquela que induz os indivíduos a realizar escolhas – relativas ao tipo de aprendizado e de atividade econômica desempenhada – que contribuem para o crescimento do produto da economia. North (2018) argumenta que essa matriz institucional indutora de escolhas produtivas propiciará um ambiente econômico estável através da garantia dos direitos de propriedade, assim definidos pelo autor:

informação, o mercado possui os menores custos de produção e transação atingíveis” (NORTH, 2005a, p.15, nota de rodapé 3).

⁴ North (1981, p.22) define crescimento sustentado como a situação na qual o crescimento do produto ocorre a uma taxa superior ao crescimento da população. Essa definição não é a mesma utilizada comumente na literatura econômica. O conceito de desenvolvimento sustentável mais usual encontra-se baseado no *Brundtland Report* das Nações Unidas: “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.” (UNITED NATIONS, 1987, p.54)

Direitos de propriedade são aqueles de que os indivíduos se apropriam sobre seu próprio trabalho e sobre os bens e serviços de que usufruem. A apropriação é uma função dos estatutos legais, formas organizacionais, execuções e normas de conduta; isto é, do quadro institucional (NORTH, 2018, p. 64).

Os direitos de propriedade são definidos pelas regras formais, elaboradas e garantidas pelo Estado. A performance econômica está diretamente ligada ao crescimento do produto, função da tecnologia, e ao crescimento populacional. A tecnologia pode ser entendida como o controle humano sobre a natureza, ou como os indivíduos utilizam os recursos produtivos da sociedade. O controle e a forma de uso dos recursos produtivos está, por sua vez, diretamente ligada ao tipo de aprendizado nos quais os indivíduos investem. De forma sintética, o Estado distribui e estrutura os direitos de propriedade (regras formais), fornecendo incentivos às escolhas individuais quanto ao tipo de aprendizado a ser adquirido, o que terá um impacto direto sobre a dotação de tecnologia de uma economia.

Uma vez compreendido o mecanismo de transmissão dos incentivos que emanam da matriz institucional para as escolhas individuais e seu impacto no desempenho econômico, podemos passar a uma análise do Estado, o agente da mudança institucional. A Teoria do Estado de North pode ser dividida em dois momentos: a) agentes do Estado como maximizadores de renda – North (1973; 1981); b) agentes do Estado são maximizadores de renda, mas também agem orientados por ideologias, além de construírem alianças – North (1990), North, Wallis e Weingast (2009). Uma característica comum, em todas essas abordagens acerca do papel do Estado, é o fato de que os agentes do Estado são autointeressados, de forma que a perpetuação de instituições não produtivas é uma possibilidade sempre presente. Segundo Gala (2003), North teria migrado de uma concepção do Estado como um *single ruler* para uma noção de Estado constituído por vários grupos de interesse. A ideia do Estado como *single ruler* enfatiza a questão da garantia dos direitos de propriedade, enquanto a concepção do Estado como moldado por grupos de interesses, como uma organização de organizações, oferece um espaço mais amplo para abordar seu papel de fornecedor de incentivos.

Segundo o autor, o Estado é responsável pela especificação e pela garantia dos direitos de propriedade, sendo “responsável pela eficiência da estrutura de direitos de propriedade, que induzem ao crescimento ou à estagnação ou ao declínio econômico” (NORTH, 1981, p.17). Vejamos como o autor define o Estado:

[...] um Estado é uma organização com uma vantagem comparativa em violência, se estendendo ao longo de uma área geográfica cujas fronteiras são determinadas pelo seu poder de taxar seus constituintes. A essência dos direitos de propriedade é o direito de excluir, e uma organização que possui uma vantagem comparativa em violência está na posição de especificar e garantir os direitos de propriedade (NORTH, 1981, p. 21)⁵.

Segundo essa concepção, o Estado tem o poder de estipular e de garantir os direitos de propriedade em virtude do monopólio do uso da força. North (1981) destaca duas teorias concernentes ao uso da violência por parte do Estado: teoria dos contratos e teoria predatória. A teoria dos contratos entende que o objetivo do Estado é a maximização da riqueza da sociedade, resultando no desenvolvimento de direitos de propriedade eficientes e promotores de crescimento econômico. A teoria predatória compreende que o Estado é composto por grupos ou classes que agem em seu próprio interesse, extraindo renda dos constituintes. Segundo North (1981), essas duas teorias não seriam incompatíveis, sua diferença seria a distribuição da violência entre os indivíduos, que seria uniforme no caso da teoria dos contratos e desigual na teoria predatória.

Embora North não seja um adepto de uma forte presença do Estado na economia de mercado, o autor reconhece o papel dessa organização como produtora de efeitos sobre os resultados econômicos. Portanto, trata-se aqui de uma concepção de Estado regulador, não interventor. O autor sustenta que o Estado é ocupado por governantes maximizadores de riqueza e utilidade, possuindo três características: a) o Estado troca um grupo de serviços (proteção e justiça) por impostos; b) o Estado age como um monopolista

⁵ “[...] a state is an organization with comparative advantage in violence, extending over a geographic area whose boundaries are determined by its power to tax constituents. The essence of property rights is the right to exclude, and an organization which has a comparative advantage in violence is in the position to specify and enforce property rights.” (NORTH, 1981, p.21)

discriminador, separando os grupos de constituintes e desenvolvendo direitos de propriedade para cada um desses grupos no intuito de maximizar a renda proveniente dos impostos; c) o Estado encontra a restrição dos custos de oportunidade, pois seus constituintes podem optar por rivais (outros Estados e outros governantes) capazes de fornecer o mesmo grupo de serviços (NORTH, 1981, p. 23-24).

Enquanto organização, o Estado enfrentaria dois tipos de restrição: competitiva e quanto aos custos de transação. A restrição competitiva remete à presença de Estados ou governantes substitutos, representando os custos de oportunidade de se pertencer a um Estado ou se submeter às políticas um governante. Como forma de manter o Estado, ou se manter no poder, os direitos de propriedade serão distribuídos conforme demandado pelos grupos de poder que sustentam o Estado ou o governante, a despeito do potencial prejuízo dessa estrutura de direitos de propriedade para a sociedade como um todo. A restrição quanto aos custos de transação refere-se aos custos envolvidos na manutenção de direitos de propriedade eficientes. Esses custos de manutenção envolvem gastos com monitoramento dos agentes econômicos, que acabam por reduzir os rendimentos do Estado. Essas duas restrições fornecem elementos explicativos para a perpetuação de direitos de propriedade ineficientes.

A estrutura de direitos de propriedade altera os custos de transação do sistema econômico. Naturalmente, cada organização econômica buscará influenciar a especificação da estrutura de direitos de propriedade da forma que lhe for mais vantajosa, pressionando os governantes a modificar as regras do jogo da forma que lhe for mais conveniente. O governante, diante das múltiplas pressões por alterações nas regras do jogo, acabará atendendo àquelas organizações com maior poder de barganha, que serão aquelas que sustentarão esse governante no Estado.

Os custos de monitoramento estão diretamente ligados ao papel do Estado na garantia das regras formais. Deste modo, as regras formais representam restrições ao comportamento racional otimizador, em que a transgressão dos agentes deve ser punida pelo uso exclusivo da violência por parte do Estado. O contribuinte pode achar vantajoso sonegar impostos, pois

assim poderia se apropriar de uma renda que seria destinada ao Estado. Por ser racional maximizar a renda privada em detrimento do incremento da renda do Estado, este deve monitorar os agentes econômicos para garantir que eles paguem seus impostos. Contudo, mesmo na ausência de monitoramento, ou no caso de contribuições voluntárias, pode-se observar que alguns agentes pagam impostos, aceitando a redução em sua renda disponível. Por que esses agentes não tentam burlar o sistema tributário em benefício próprio, mesmo na ausência de riscos de punição? North responde com o conceito de ideologia:

Com “ideologia” quero dizer as percepções subjetivas (modelos, teorias) mediante as quais todas as pessoas explicam o mundo ao seu redor. Quer nas pequenas dimensões das relações individuais, quer nas grandes dimensões das ideologias organizadas que proporcionam explicações integradas sobre o passado e o presente, tais como o comunismo ou as religiões, as *teorias* que os indivíduos elaboram são *matizadas* por noções normativas sobre como o mundo deve ser organizado (NORTH, 2018, p.47, nota de rodapé 10).

Deste modo, o autor insere a ideologia como uma restrição auxiliar às regras formais e informais. A ideologia representaria as percepções subjetivas que os indivíduos constroem a partir do convívio com determinadas regras do jogo e o meio no qual vivem, podendo ser entendida como restrições internalizadas e autoimpostas pelos indivíduos. Segundo North (1981), a ideologia possuiria três aspectos: mecanismo poupador de recursos cognitivos, produção de julgamentos normativos e compatibilidade das regras internalizadas com a experiência. A interação entre as percepções individuais e a experiência pode gerar uma percepção individual de que as regras do jogo são justas, portanto, devem ser respeitadas, mas também pode engendrar uma percepção dessas regras como não justas, inclinando o indivíduo a não respeitar tais regras. Portanto, caso os agentes percebam as regras do jogo como justas, a possibilidade de transgressão dessas regras será minimizada, o que reduziria os custos de monitoramento por parte do Estado.

Em seus trabalhos da década de 1990 e dos anos 2000, North refina sua compreensão de Estado, acrescentando novos elementos à sua abordagem. North, Wallis e Weingast (2009) constroem uma categorização que relaciona o tipo de ordem social – ordem primitiva, ordem de acesso limitado, ordem de acesso aberto – e o grau de desenvolvimento econômico das

sociedades. A ordem primitiva seria caracterizada pela presença de pequenos grupos de pessoas, remetendo às sociedades de caçadores e coletores. A ordem de acesso limitado teria surgido com a primeira revolução social, caracterizada pelo surgimento da agricultura e dos primeiros grupos permanentes há cerca de 5 a 10 mil anos. Essa ordem de acesso limitado seria caracterizada por economias de crescimento lento e vulneráveis a choques, por imposição de políticas sem o amplo consentimento dos governados, por um pequeno número de organizações, por governos menores e mais centralizados e pela predominância de relações personalizadas, incluindo privilégios e hierarquias sociais, leis perpetuadoras da desigualdade, direitos de propriedade inseguros e um sentimento de que nem todos os indivíduos seriam iguais.

Por fim, a ordem de acesso aberto teria surgido há 200 anos e duraria até hoje, sendo identificada com a modernidade e com o amplo desenvolvimento tecnológico da sociedade. Os principais aspectos da ordem de acesso aberto são a participação mais ampla dos cidadãos, os direitos políticos impessoais, a transparência institucional e o suporte legal para uma gama mais ampla de formas organizacionais, incluindo partidos políticos e organizações econômicas. Essa modalidade de ordem social seria caracterizada por um melhor desenvolvimento político e econômico, por economias que experimentam menos episódios de crescimento negativo, por sociedades civis ricas e vibrantes, com muitas organizações, por governos maiores e mais descentralizados e por relacionamentos sociais impessoais amplamente difundidos, incluindo o domínio da lei e da justiça, direitos de propriedade seguros, bem como o sentimento de que todos são tratados da mesma maneira.

Embora existam marcos temporais demarcadores do surgimento dessas modalidades de ordem social, nem todas as sociedades se incluem na ordem de acesso aberto. North, Wallis e Weingast (2009) apontam que 85% da população mundial permaneceriam em sociedades de ordem de acesso limitado, o que explicaria o desempenho ruim experimentado por suas respectivas economias. Os autores relacionam, portanto, participação cívica, democracia e outros elementos relacionados às liberdades políticas aos

resultados em termos de desempenho econômico. Deste modo, no esquema conceitual de North, não apenas a garantia dos direitos de propriedade é um elemento importante no desempenho econômico, mas também as liberdades políticas individuais.

2 HA-JOON CHANG: A ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONAL

Ha-Joon Chang é um economista sul-coreano e professor da Universidade de Cambridge. A proposta de Chang de uma Economia Política Institucional (EPI) fornece um contraponto ao que o autor denominou paradigma neoliberal. Segundo Chang (2002), o paradigma neoliberal seria o resultado da união entre o instrumental teórico neoclássico e a filosofia política e moral da escola austríaca. A proposta institucionalista de Chang se aproximaria da tradição vebleniana, tecendo um diálogo crítico com o novo institucionalismo de North. Com a proposta da EPI, Chang visa inserir não apenas as instituições nos debates concernentes ao desenvolvimento econômico, mas também a dimensão política.

[...] nossa abordagem difere daquela da NEI [nova economia institucional] ao postular uma causação de mão-dupla entre as motivações individuais e as instituições sociais, em lugar de uma causação de mão-única dos indivíduos para as instituições, embora acreditemos que em última análise as instituições sejam pelo menos 'temporariamente' anteriores aos indivíduos (CHANG; EVANS, 2005, p.5)⁶.

Segundo Chang e Evans (2005), as instituições possuem o papel de *restringir*, *constituir* e *possibilitar* a ação humana. Nesse sentido, o sistema capitalista não seria um mero agrupamento de instituições que os indivíduos constroem e descartam de acordo com seus objetivos de otimização de resultados, mas sim um complexo de regras formais e informais mantidas e/ou transformadas por agentes intencionais, em que as instituições políticas, o mercado e o Estado moldariam o sistema econômico capitalista. Instituições seriam, portanto, “mecanismos que possibilitam o alcance de finalidades que

⁶ However, our approach differs from that of the NIE [new institutional economics] in that it postulates a two-way causation between individual motivation and social institutions, rather than a one-way causation from individuals to institutions, although we believe that in the final analysis institutions are at least 'temporally' prior to individuals (Hodgson, 2000) (CHANG; EVANS, 2005, p.5).

requerem coordenação supraindividual e, ainda mais importante, que são constitutivas dos interesses e visões de mundo dos atores econômicos” (CHANG; EVANS, 2005, p.2)⁷. As instituições são persistentes e estáveis, o que não implica que sejam imutáveis, pois “são os homens que modificam as instituições, mas não no contexto institucional de sua própria escolha” (CHANG, 2005, p.18)⁸. Desta forma, Chang reconhece a importância da ação humana na mudança institucional, pois em última análise são os sujeitos que transformam e/ou reproduzem o conjunto de instituições sociais.

Segundo Chang (2002), o reconhecimento de uma interação de mão-dupla entre a ação humana e as instituições é importante para a compreensão do papel constitutivo das instituições, bem como do agente econômico como um sujeito dotado de princípios morais e preferências que podem ser modificadas. Deste modo, não apenas a mudança institucional afeta o comportamento humano, mas também o próprio sujeito e suas visões de mundo são modificados no processo de transformação institucional. Chang sustenta que o paradigma neoliberal trataria de forma inadequada não apenas as instituições – reconhecendo apenas seu papel de restrição à ação otimizadora –, mas também o mercado e o Estado. Segundo o autor, o mercado e o Estado seriam instituições inseridas em relações políticas.

O sistema capitalista é composto de uma cadeia de instituições, incluindo os mercados como instituições de troca, as firmas como instituições de produção, e o Estado como o criador e regulador das instituições que governam suas conexões (enquanto instituição política), assim como outras instituições informais como as convenções sociais (CHANG, 2002, p. 546)⁹.

Segundo Chang (2002; 2003), o mercado estaria baseado num complexo conjunto de restrições formais e informais que regulam quem pode

7 “To construct such a vision we must get beyond the traditional view of ‘institutions as constraints’, focusing attention instead on institutions as devices which enable the achievement of goals requiring supra- individual coordination and, even more important, which are constitutive of the interests and worldviews of economic actors” (CHANG; EVANS, 2005, p .2).

8 “Another, and possibly more important, reason for cultural/institutional shift is that, to paraphrase Marx, it is humans that change institutions, albeit not in the institutional context of their own choosing” (CHANG, 2005, p. 18).

9 “The capitalist system is made up of a range of institutions, including the markets as institutions of exchange, the firms as institutions of production, and the state as the creator and regulator of the institutions governing their relationships (while itself being a political institution), as well as other informal institutions as social convention” (CHANG, 2002, p. 546).

participar do mercado, quais mercadorias podem ser transacionadas, além de definir os direitos e deveres dos agentes, bem como o procedimento adequado no caso do não cumprimento dos acordos firmados. Deste modo, o mercado não pode existir num ambiente livre de instituições, visto que o próprio mercado é uma instituição. O Estado é uma instituição especial, pois é capaz de criar novas instituições, sendo responsável pelo controle das já existentes. A criação e o controle das instituições seriam mediados por relações políticas, de forma que o próprio mercado seria uma construção política¹⁰.

Chang reconhece que a reabertura do debate acerca do papel do Estado na economia representou um ponto positivo do neoliberalismo, mas afirma ser a concepção neoliberal de Estado falaciosa, visto que postula uma ideia de livre mercado dificilmente encontrado nas economias reais¹¹. A luta política não ocorreria, por conseguinte, entre agentes movidos pelo interesse de destruir o livre mercado, visto que esse mercado ideal jamais teria existido. Segundo o autor, a luta política se daria entre agentes que possuem concepções diferentes acerca da estrutura de direitos e deveres inerentes às instituições.

[...] a EPI [economia política institucional] argumenta que precisamos compreender a política como um processo através do qual as pessoas com diferentes, e igualmente legítimas, concepções sobre a contestabilidade da estrutura direitos-obrigações existente rivalizam umas com as outras, ao invés de um processo no qual grupos de interesse tentam modificar a ordem 'natural' dos 'mercados livres' de acordo com seus interesses de grupo (CHANG, 2002, p. 555)¹².

De acordo com o autor, “o problema mais sério do discurso neoliberal sobre o papel do Estado tem a ver, em primeiro lugar, com a maneira mesma

¹⁰ Fligstein (1996) fornece uma interessante análise de como as relações políticas permeiam o funcionamento do mercado, considerando como a influência dos atores sociais no âmbito do Estado pode direcionar as políticas governamentais de acordo com seus interesses, moldando, por exemplo, as características das firmas participantes do mercado.

¹¹ O uso da denominação “economia real” não implica a existência de “economias irrealis”, o termo “real” é utilizado apenas como forma de demarcar os sistemas econômicos teoricamente construídos e os sistemas econômicos efetivos, ou seja, a teoria do seu objeto. Nos termos de Lawson (1997), poderíamos fazer tal demarcação entre o domínio transitivo (teorias) e o domínio intransitivo (objeto) do conhecimento.

¹² “(...) IPE [institutionalist political economy] argues that we need to see politics as a process through which people with different, and equally legitimate, views on the contestability of the existing rights-obligations structure vie with each other, rather than a process in which ininterest groups try to change the 'natural' order of 'free markets' according to their own sectional interests” (CHANG, 2002, p.555).

de conceituar o mercado, o Estado e as instituições, e, em segundo lugar, a maneira como teoriza sobre suas inter-relações” (CHANG, 2002, p.542)¹³. O autor enfatiza que o mercado é uma instituição embebida em relações políticas. Deste modo, sendo mercado e política elementos inseparáveis da vida social, a proposta neoliberal de despolíticação do mercado seria inviável. Ademais, o Estado não é uma instância politicamente neutra, sendo ocupado por agentes que possuem interesses e visões de mundo diferentes.

Além da crítica ao paradigma neoliberal, Chang propõe uma investigação dos fatos históricos no intuito de explicitar as condições institucionais das economias atualmente desenvolvidas. O autor enfatiza, no entanto, que seu recurso à história é diverso daquele realizado pela economia neoclássica. Deste modo, a análise da história econômica não deveria se restringir a compilar e catalogar fatos históricos na esperança de que isso venha a gerar um modelo, como ocorre na Cliometria. A incursão na história econômica exigiria, segundo Chang (2004), a construção de teorias que expliquem os eventos observados, aplicando essas teorias a problemas contemporâneos, ainda que sem deixar de levar em conta as circunstanciais alterações tecnológicas, institucionais e políticas.

Deste modo, o autor opõe-se à concepção de que a chave para o desenvolvimento econômico seria a simples implementação das “boas instituições” que North, por exemplo, alega estarem presentes nos atuais países desenvolvidos. Chang (2011) denomina essas “boas instituições” como *Global Standard Institutions* (GSI), assinalando a dificuldade envolvida em especificar o que seriam essas GSI na própria literatura especializada. O autor identifica, principalmente na literatura novo institucionalista, uma noção de GSI como aquelas instituições presentes nos países anglo-americanos, caracterizados por uma matriz institucional que maximiza a liberdade de mercado e protege de forma eficaz os direitos de propriedade. Isso fica evidente, por exemplo, na relação que North, Wallis e Weingast (2009) estabelecem entre ordem de acesso aberto e bom desempenho econômico. Evidentemente, não se sugere que boas instituições sejam indesejáveis,

¹³ “(...) the more serious problems of the neo-liberal discourse on the role of the state are to do with, first of all, the very way it conceptualises the market, the state and institutions, and, secondly, the way it theorises about their interrelationships” (CHANG, 2002, p.542).

contudo, não pode não ser tão simples implementá-las em condições de baixo desenvolvimento econômico e social.

Chang (2004, 2002a) argumenta, com base na observação de séries históricas, que as instituições hoje prescritas como essenciais para o desenvolvimento econômico não estavam presentes nas atuais economias mais ricas nos primórdios do seu processo de crescimento econômico. Deste modo, o autor conclui que “muitas instituições atualmente consideradas tão imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que a causa do desenvolvimento econômico das atuais nações desenvolvidas” (CHANG, 2004, p.26). Nesse sentido, as instituições seriam o produto de economias com um elevado grau de desenvolvimento material, o que permitiria a implementação de direitos de propriedade eficientes, da formação, por parte dos indivíduos, de uma cultura de preservação das regras sociais e de outros elementos ligados à denominada ordem de acesso aberto.

Deste modo, argumenta Chang (2011), não existe uma causalidade unidirecional das GSI para o desenvolvimento econômico, uma vez que evidências da história econômica dos países atualmente mais desenvolvidos mostram que as GSI seriam antes o resultado do que a causa do bom desempenho econômico. Naturalmente, isso não quer dizer que políticas que visem a promoção de instituições mais transparentes e direitos de propriedade bem especificados não possam ser um caminho válido em alguns casos específicos. A novidade trazida pela proposta de Chang consiste no reconhecimento de uma dupla causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico. Por entender que, em geral, é o desenvolvimento econômico que induz a emergência de uma matriz institucional de qualidade, Chang (2011) sustenta que as políticas do Estado devem se voltar primordialmente aos gastos com educação, investimentos em infraestrutura, além de uma política industrial ativa. Por conseguinte, espera-se que tais políticas engendrem um ciclo de desenvolvimento econômico que será a base para a emergência de uma matriz institucional mais eficiente.

3 PETER EVANS: OS QUATRO PAPÉIS DO ESTADO

Peter Evans é professor da Universidade da Califórnia, reconhecido por seu trabalho sobre economia política comparada do desenvolvimento nacional. O autor trata de temas relacionados ao desenvolvimento, à globalização e ao papel do Estado na economia. Neste artigo, analisaremos a proposta dos quatro papéis do Estado – custódio, demiurgo, parteiro, pastoreio – sugeridos por Evans (2004) no livro “Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial”¹⁴. Inicialmente, será delineada a concepção desses quatro papéis do Estado para, em seguida, se discutir os mecanismos de transmissão das políticas governamentais para a população, seu público-alvo.

Evans (2004) reconhece as funções básicas do Estado de guerrear e assegurar a ordem interna, que North denominou como monopólio da violência ou poder de polícia. Contudo, as funções do Estado não se esgotariam no uso do poder de polícia para garantia da ordem interna e de suas fronteiras territoriais. Segundo Evans, o Estado teria o papel adicional de fomentar a transformação econômica e de garantir níveis mínimos de bem-estar social. O autor salienta que o bom desempenho do Estado no exercício dessas funções adicionais é uma fonte de legitimidade política, de modo que o “desempenho econômico é, em si mesmo, uma fonte de legitimidade, além de ser um meio de cumprir os objetivos clássicos de garantir a sobrevivência militar e a ordem interna” (EVANS, 2004, p. 30).

No intuito de promover a transformação econômica e de garantir o bem-estar, os governantes devem administrar bem o dinheiro público, embora a distribuição desses recursos não ocorra num ambiente apolítico. Evans (2004) chama a atenção para a importância dos mecanismos internos da Administração Pública para o desempenho econômico, enfatizando o papel da burocracia no bom funcionamento do Estado e da economia. Nesse ponto, o autor se aproxima da ideia de North de que instituições transparentes seriam fundamentais para o bom desempenho econômico.

Segundo Evans (2004), o Estado pode assumir concretamente quatro papéis: custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio. O Estado custódio seria

¹⁴ Este livro foi publicado pela primeira vez em 1995, sob o título “Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation”.

aquele que impõe mais restrição que promoção de políticas econômicas e sociais, regulando a produção sem nela se envolver diretamente. Essa figura estaria próxima da concepção inicial de Estado de North (1981), como um recolhedor de tributos e fornecedor de segurança e justiça. O Estado demiurgo caracteriza-se pelo envolvimento direto na produção de bens e serviços, ocupando um lugar no aparelho produtivo ao lado das empresas privadas. Esta é a figura clássica de um Estado interventor. O Estado parteiro tem como característica marcante a promoção de políticas de proteção à indústria local, fornecendo subsídios e outros incentivos, buscando promover o surgimento de novos grupos empresariais e/ou fomentar a entrada de grupos já estabelecidos em áreas mais complexas da indústria. Por fim, o Estado pastoreio desempenha o papel de manutenção da estrutura por ele erguida, cultivando, nutrindo e encorajando as forças empresariais que foram atraídas para determinada localidade.

O *pastoreio*, assim como o parto, pode assumir uma variedade de formas. Pode simplesmente sinalizar o apoio do Estado para firmas que se arriscam em áreas e setores mais desafiadores tecnologicamente; pode ser tão complexo quanto montar empreendimentos estatais para assumir tarefas complementares de maior risco, como pesquisa e desenvolvimento, sem as quais as firmas privadas não podem ir adiante. Independente da técnica, o pastoreio envolve uma combinação de suporte e estímulo. Em alguns aspectos, exige menos esforços do que o parto, porque já existem as contrapartes privadas com que trabalhar. É mais desafiador pela mesma razão. A existência de um setor privado diretamente interessado aumenta o risco de “captura” (EVANS, 2004, p.119).

Desta forma, o Estado pastoreio possui o importante papel de sinalizar e estabelecer organizações estatais para a implementação de empreendimentos mais arriscados e dependentes de atividades de pesquisa e desenvolvimento. Essa modalidade de ação do Estado visa tornar sustentável e duradouro o desenvolvimento obtido através da parceria estabelecida entre as organizações governamentais e as empresas privadas. O Estado pastoreio possui elementos de um Estado regulador ao agir no suporte à atividade empresarial privada, mas também admite a figura de um Estado interventor quando aponta a necessidade de estabelecimento de organizações governamentais em setores de alto risco como pesquisa e desenvolvimento. O Estado parteiro e pastoreio

se aproximam da concepção de Chang acerca das políticas de desenvolvimento que deveriam ser desempenhadas pelo Estado.

O papel desempenhado pelo Estado é importante para entender os resultados econômicos das políticas governamentais. Contudo, além de observar a forma de atuação do Estado, faz-se necessário compreender o modo como as organizações e os agentes do Estado buscam alcançar as firmas e os cidadãos, público-alvo de suas políticas. Sem a cooperação, a confiança e o envolvimento das firmas e cidadãos nas ações governamentais torna-se mais difícil alcançar os objetivos delineados pelas políticas de desenvolvimento. As firmas e os cidadãos seriam não apenas receptores, mas também seriam agentes com potencial de modificar os rumos das políticas governamentais, uma vez que apreendem, interpretam e respondem a tais políticas de formas diversas. Através do conceito de ideologia, North reconhece esse momento interpretativo das regras do jogo por parte dos indivíduos. As percepções dos agentes acerca do caráter justo ou injusto das regras do jogo definirão sua disposição em segui-las, reduzindo ou aumentando os custos de monitoramento do Estado.

A parceria entre Estado e sociedade, na figura dos agentes econômicos, é trabalhada através dos conceitos de sinergia, complementaridade, confiança, enraizamento, laços e redes¹⁵. Segundo Evans (1996), a sinergia entre Estado e sociedade é fundamental para o sucesso das políticas governamentais, em que os agentes econômicos não devem ver no Estado um inimigo ou uma organização exclusivamente provedora, mas um parceiro. O Estado se corporifica em organizações governamentais e em servidores públicos, seus agentes diretos, sendo regido pelos preceitos da burocracia weberiana. Segundo Evans (2004), esta burocracia prevê um sistema hierárquico em que cada parte possui sua função, os funcionários públicos executam regras e procedimentos padrão, funcionando como peças na engrenagem estatal. Enquanto a ausência de burocracia ou a má burocracia seriam, segundo o autor, inimigas do desenvolvimento, a eficiente burocracia weberiana seria um veículo para a sinergia entre Estado e sociedade.

¹⁵ Os correspondentes termos em inglês são, respectivamente, *synergy*, *complementarity*, *trust*, *embeddedness*, *ties* e *network*.

Por sua vez, esta sinergia dependeria tanto da complementaridade quanto do enraizamento. O autor define complementaridade como um “modo convencional de conceituar as relações de apoio mútuo entre atores públicos e privados”¹⁶ (EVANS, 1996, p.179). Enraizamento seria definido como os “laços que conectam os cidadãos aos funcionários públicos através da fronteira público-privado”¹⁷ (EVANS, 1996, p.180). Enquanto a complementaridade refere-se ao nível macro das relações entre organizações públicas e privadas, o enraizamento remete ao nível micro das relações estabelecidas entre cidadãos e funcionários do governo. Tandler (1998), por exemplo, credita os bons resultados do programa de medicina preventiva do Programa de Agentes de Saúde, implementado no Ceará no final da década de 1980, à relação de confiança, de sinergia, estabelecida entre os agentes de saúde e a população local.

A confiança é outro elemento importante na relação entre Estado e sociedade, representando um importante redutor de custos de transação. De um modo geral, o cumprimento de acordos em geral pode ser garantido por regras formais, auxiliadas pelo poder de polícia do Estado, ou pela confiança dos agentes econômicos numa transação econômica.

[...] os atores econômicos manifestam confiança quando, em situação de informação incompleta e incerteza (as quais, eu acredito, caracterizam a maioria das situações econômicas do mundo), estes atores expõem-se apesar disso ao risco de comportamento oportunista porque têm razões para acreditar que os outros não tirarão proveito dessa oportunidade (LOCKE, 2001, p. 259)

Assim como a ideologia, a confiança é outro atributo das relações humanas que permite uma economia nos custos de monitoramento. Assim como na construção teórica de North, os problemas de informação incompleta e incerteza surgem em grupos sociais mais dispersos, produzindo nichos sociais com visões de mundo (ideologia) distintas que demandam regras formais mediadoras das transações que estabelecem entre si. Granovetter

¹⁶ “*Complementarity* is the conventional way of conceptualizing mutually supportive relations between public and private actors.” (EVANS, 1996, p.179).

¹⁷ “The idea that synergy may be based on ‘embeddedness’ – that is, on ties that connect citizens and public officials across the public-private divide – is more novel.” (EVANS, 1996, p.180).

(1973; 1983) desenvolve uma concepção da sociedade como redes de laços fortes, relacionamentos entre pessoas muito próximas, e laços fracos, conhecidos que estabelecem um contato social mais rarefeito. No âmbito dos laços fortes, os problemas de informação e incerteza são minimizados pela proximidade e o tamanho da rede de relacionamentos. Já em redes predominantemente constituídas por laços fracos, verifica-se um ambiente de informação mais difusa e mais incerteza nas relações individuais.

Sinteticamente, os papéis do Estado que trariam melhores resultados em termos de desenvolvimento econômico seriam o do Estado parteiro e pastoreio, uma vez que constroem uma sinergia entre Estado e sociedade amplificadora do alcance e da eficácia das políticas governamentais. Por conseguinte, sociedades nas quais as firmas e os cidadãos atuam como parceiros do Estado seriam campo fértil para a emergência de um ambiente no qual a confiança está presente nas redes de relacionamento, gerando mais estabilidade social e menores custos de transação.

4 CONCLUSÃO

Os autores aqui trabalhados – North, Chang e Evans – possuem aproximações e divergências conceituais quanto aos seguintes pontos: a) desempenho econômico; b) instituições; c) Estado e economia de mercado. Os autores partem de escolas de pensamento e paradigmas teóricos distintos, o que não inviabiliza um profícuo diálogo entre suas concepções acerca do papel do Estado e das instituições no desempenho econômico. North é um autor seminal da Nova Economia Institucional, enraizada na tradição neoclássica, possuindo uma visão mais liberal acerca da função do Estado na economia. Contudo, em seus trabalhos mais recentes, North tem se aproximado de debates no âmbito da Ciência Política e da Sociologia, flexibilizando algumas noções excessivamente mecanicistas concernentes à natureza e ao papel das instituições na sociedade. O trabalho de Chang carrega alguma influência do institucionalismo vebleniano, além de ser adepto da ideia de proteção à indústria infante de Friederich List. Evans vem de uma tradição sociológica, trazendo elementos da Nova Sociologia Econômica, como laços e redes, para

o debate. Ademais, chama atenção para a importância da confiança nas relações econômicas.

Quanto ao ponto a), os autores divergem quanto à amplitude do que se entende por desempenho econômico. North entende que um bom desempenho econômico significa crescimento do produto *per capita*, sem fazer referência à distribuição desse produto entre os grupos sociais ou ao impacto desse crescimento nas condições de vida da sociedade como um todo. North sugere, portanto, uma medida puramente quantitativa do desempenho econômico. Chang e Evans parecem tratar o desempenho econômico numa perspectiva mais ampla, considerando o incremento das condições materiais de vida e o bem-estar da sociedade como um todo. Deste modo, Chang e Evans trabalham com uma noção não apenas quantitativa, mas principalmente qualitativa do desempenho econômico.

Quanto ao item b), verificamos divergências e similitudes no que concerne à concepção de instituição dos autores. O conceito mais estrito de North define instituições como regras formais e informais, que oferecem restrições e incentivos ao comportamento racional otimizador. Todavia, a compreensão de regras informais enquanto cultura de uma sociedade abre espaço para um entendimento mais amplo do conceito de instituição. A própria concepção de ideologia como visões de mundo, como modelos normativos construídos pelos agentes para interpretar a realidade social, abre espaço para um movimento retroativo das ações e dos modelos mentais dos indivíduos no molde institucional. Contudo, em termos de política institucional voltada ao crescimento econômico, North trata as instituições em seu formato mais estrito de restrição e sistema de incentivos à ação racional otimizadora.

Chang propões explicitamente o papel das instituições de restringir, constituir e possibilitar a ação social, se aproximando de um conceito de instituição vebleniano, que as define como modos de ser e de fazer as coisas, “métodos habituais de dar continuação ao modo de vida da comunidade em contato com o ambiente material no qual ela vive” (VEBLEN, 1988, p.89). Nesse sentido, instituições seriam entendidas como regras e hábitos de comportamento que moldam ao mesmo tempo em que são modificadas pelos sujeitos. Esse papel mais relacional para as regras comportamentais também é

oferecido por Evans a partir do destaque de uma sinergia entre Estado e sociedade, além do uso das ideias de que a sociedade é composta por redes nas quais os sujeitos estabelecem laços fortes ou fracos. Ademais, a função da confiança como um elemento positivo nas relações econômicas, uma vez que economizam custos de transação, aproxima-se do papel que a ideologia pode representar na redução de custos de monitoramento do Estado.

O item c) refere-se ao papel do Estado na economia de mercado. Tanto Chang quanto North apontam a necessidade do Estado como um importante agente no desempenho econômico. Por um lado, North entende o Estado como uma organização responsável pela construção de uma matriz institucional indutora do crescimento econômico, entendendo que a mudança institucional é o ponto de partida para um bom desempenho econômico. Chang, de modo diverso, concebe o Estado como um agente promotor de políticas de infraestrutura econômica, entendendo que o sentido da causalidade segue do desenvolvimento econômico para uma matriz institucional eficiente. Enquanto North defende a ideia de um Estado regulador, a proposta de Chang parece não ser totalmente contrária à figura de um Estado interventor, caso seja necessário.

Evans sugere que em vez de se discutir o tamanho ou a necessidade do Estado nas relações econômicas, deve-se buscar compreender os papéis que o Estado desempenha concretamente nas economias. Os diferentes Estados assumirão um papel mais interventor ou mais regulador, dependendo da sua forma de atuação na sociedade. O Estado demiurgo é definitivamente um Estado interventor, uma vez que se envolve diretamente na produção de bens e serviços. O Estado pastoreio apenas se configura um Estado interventor quando existe uma demanda das firmas privadas por uma infraestrutura estatal, como nas áreas de pesquisa e desenvolvimento. O Estado custódio se aproxima da figura de um Estado que coleta tributos e oferta o mínimo necessário, se aproximaria da concepção de Estado de North em seus trabalhos da década de 1970 e 1980. O Estado parteiro, por sua vez, desempenha as funções de um Estado regulador.

A concepção de Estado enquanto uma organização de organizações, característica dos trabalhos de North a partir da década de 1990, se aproxima

da ideia de Chang do Estado enquanto criador e mantenedor das instituições na sociedade. Essa concepção de Estado se aproxima ainda da perspectiva de Evans, que acrescenta ao papel de oferecer restrições à ação individual a função de promover a transformação econômica e o bem-estar. O que diferencia a proposta teórica de North da de Chang e de Evans é como o Estado promove essa transformação econômica e qual a amplitude da sua ação. Enquanto para North o desempenho econômico se restringe ao crescimento do produto, para Chang e Evans, o Estado deve se comprometer com a promoção de melhores níveis de vida material e bem-estar social. Segundo North, o Estado age sobre o crescimento do produto através da elaboração de instituições que ampliam a liberdade de mercado e garante os direitos de propriedade. Chang entende que o Estado deveria implementar políticas de educação, infraestrutura social e promoção da indústria, pois estas gerariam desenvolvimento econômico, fonte das instituições eficientes propaladas por North. Evans traz uma perspectiva mais sociológica ao tratar da relação de sinergia no nível micro, das relações estabelecidas entre os cidadãos e os funcionários do governo, e da sinergia Estado-sociedade no nível macro.

Por fim, alguns questionamentos são necessários. Primeiro, em que medida os agentes econômicos estão aptos a responder aos incentivos da matriz institucional? Se as condições materiais para o aproveitamento das oportunidades contidas no sistema de incentivos não estiverem presentes, alguns agentes podem não ser alcançados pelas políticas governamentais. Por exemplo, se o acesso à educação não for difundido de forma homogênea por toda sociedade, somente estão aptos a ocupar certas posições no mercado de trabalho aqueles que puderem adquirir o grau de instrução necessário para ocupar determinada vaga de emprego. Nesse sentido, Chang parece estar correto ao afirmar que o desenvolvimento econômico influencia diretamente a qualidade das instituições. Sociedades nas quais os agentes não conseguem responder aos incentivos produtivos da matriz institucional incorrerão num ciclo vicioso de um desempenho econômico ruim reforçado pela precariedade da matriz institucional.

Segundo, em que medida os sujeitos são capazes de engendrar uma vida cívica vibrante e desenvolver um ambiente no qual estejam presentes a confiança e modelos mentais (ideologia) que reforçam as regras formais? O mau funcionamento das organizações, públicas e privadas, e das instituições leva à formação de uma concepção negativa acerca da estrutura de direitos e deveres do sistema econômico, tornando os indivíduos mais propensos à não observação das regras formais. Isso aumenta os custos de monitoramento do Estado, além de deteriorar a imagem do Estado enquanto parceiro, fundamental, segundo Evans, para o sucesso das políticas governamentais. Uma tentativa de mudança desse ciclo de cima para baixo, via políticas institucionais conduzidas pelo Estado, ao invés de promover a vida cívica, podem reforçar a percepção do governo como uma figura impositiva, inimiga das liberdades individuais. Mais uma vez, a proposta de Chang de políticas estatais voltadas ao desenvolvimento econômico e social parecem ser mais promissoras no sentido de reverter esse ciclo de ineficiência institucional.

Terceiro, seria possível construir uma abordagem teórica que levasse em consideração a contribuição de North, Chang e Evans? Embora os autores possuam algumas divergências conceituais importantes, ainda assim é possível construir um diálogo profícuo entre suas propostas teóricas. No entanto, para a construção de um arcabouço teórico mais rico, não se deve restringir a análise à abordagem restrita da otimização sob restrição. Nesse sentido, parece mais promissor tomar como ponto de partida perspectivas teóricas mais amplas, como as de Chang e Evans, e a partir daí proceder a uma releitura da teoria institucionalista de North. Naturalmente, a capacidade explanatória de uma teoria assim constituída dependeria de sua adequação a estudos de caso concretos.

REFERÊNCIAS

CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics*, vol.26, n.5, set., p.539-559, 2002.

_____. The Market, the State and Institutions in Economic Development. In: CHANG, Ha-Joon. **Rethinking Development Economics**. London: Anthem Press, 2003.

_____. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues. In: WIDER JUBILEE CONFERENCE, 2005, Helsinki. **Proceedings...** Helsinki, 2005. (Mimeo)

_____. Institutions and Economic Development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n.4, p. 473-498, 2011.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The Role of Institutions in Economics. In: DYMSKI, G.; DA PAUL, S. (Ed.) **Re-imagining Growth**. London: Zed Press, 2005. (Mimeo)

EVANS, Pete. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p.1119-1132, jun., 1996.

_____. **Autonomia e Parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FLIGSTEIN, Neil. Markets as Politics: a political-cultural approach to market institutions. **American Sociological Review**, v. 61, n. 4, ago., p. 656-673, 1996.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun., 2003.

GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p.1360-1380, maio 1973.

_____. The strength of weak ties: a network theory revisited. **Sociological Theory**, v. 1, p. 201-233, 1983.

LAWSON, Tony. **Economics and Reality**. London: Routledge, 1997.

LOCKE, Richard. Construindo Confiança. **Econômica**, v. 3, n. 2, set. 2001.

NORTH, Douglass. **Structure and Change in Economic History**. New York: Norton, 1981

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005a.

..... . Institutions and the Process of Economic Change. **Management International Montréal**, v. 9, n. 3, 2005b.

..... . **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, Douglass; THOMAS, Robert Paul. **The Rise of the Western World: a new economic history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, Douglass; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry. **Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SIMON, Herbert. From substantive to procedural rationality. In: KASTELEIN T.J., KUIPERS S.K., NIJENHUIS W.A., WAGENAAR G.R. (Ed). **25 Years of Economic Theory: retrospect and prospect**. Leiden: Martinus Nijhoff Social Sciences Division, 1976. Disponível em:
<https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4613-4367-7> Acesso em: 03 abr. 2019.

TENDLER, Judith. **Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

UNITED NATIONS. **World Commission on Environment and Development, Our Common Future (The Brundtland Report)**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.