

**EAESP FGV**

**Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas**

*RELATÓRIO FINAL PARA PIBIC/CNPq  
II PESQUISA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA*

**O Papel Do Estado, Das Instituições E Dos Valores  
Na Formação Do Capitalismo Brasileiro:**

**Uma Crítica À Ideologia Desenvolvimentista e Às Teorias De Dependência**

**ORIENTADOR:**

**Professor Marcos Fernandes Gonçalves Da Silva  
Departamento PAE – EAESP/FGV**

**ALUNA:**

**Camila Ziliotto Camocardi**

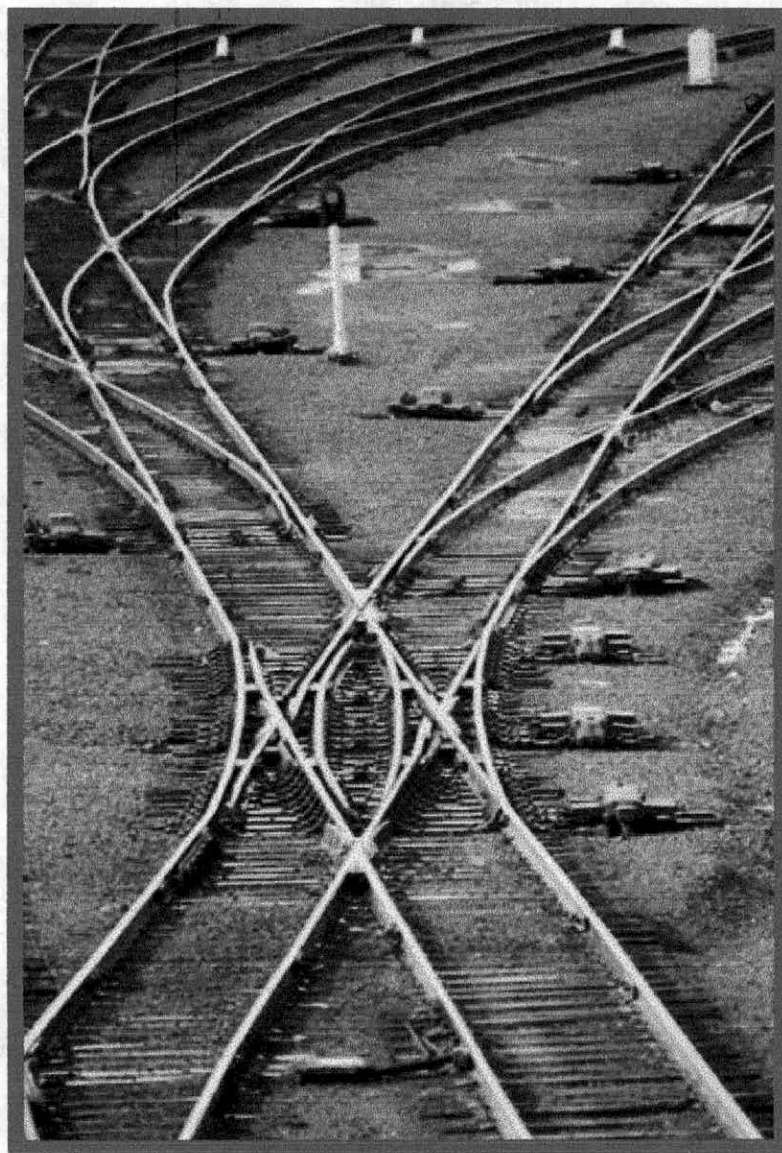
**S.P. 30/JUL/1999.**

III PESQUISA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA PARA PIBIC/CNPq

*O Papel Do Estado, Das Instituições E Dos Valores Na Formação Do Capitalismo Brasileiro:  
Uma Crítica À Ideologia Desenvolvimentista E Às Teorias De Dependência.*

# **O Papel Do Estado, Das Instituições E Dos Valores Na Formação Do Capitalismo Brasileiro:**

**Uma Crítica À Ideologia Desenvolvimentista e Às Teorias De Dependência**



***Camila Ziliotto Camocardi***

***Nº 12962012-6***

## SUMÁRIO

- 1. Resumo da Pesquisa - VI Caderno de Resumos.**
- 2. Introdução.**
- 3. Uma análise crítica da teoria da dependência de Cardoso & Faletto.**
- 4. A Nova Economia Institucional: uma visão geral.**
- 5. Conclusão.**
- 6. Bibliografia e referências.**
- 7. Apresentação da pesquisa - VI Seminário de Iniciação Científica.**

## 1. Resumo da Pesquisa - VI Caderno de Resumos.

**[INTRODUÇÃO]** O desenvolvimento econômico de um país é um processo evolutivo resultante da interação entre as políticas adotadas por este país ao longo de sua trajetória e as condições reais de sua economia e sociedade. Desenvolvimento, entretanto, não deve ser confundido com crescimento econômico. Crescimento significa, basicamente, o aumento da renda per capita real do país, isto é, elevação de seu Produto Interno Bruto, enquanto o Desenvolvimento engloba muitas outras variáveis. Desenvolvimento é crescimento e mudança. Há desenvolvimento com crescimento econômico sustentado no longo prazo e quando o bem estar social é priorizado.

**[OBJETIVO]** O objetivo desta pesquisa é criticar a teoria da dependência e a forma normativa como esta teoria considera a ação do estado na economia, tendo como principal referência a Nova Economia Institucional. A idéia é estudar a economia brasileira, considerando o papel dos fatores endógenos como explicações mais adequadas à condição em que se encontra o desenvolvimento brasileiro.

**[RESULTADOS]** A teoria da dependência considera a existência de dois tipos de países, os centrais e os periféricos que estabelecem relações de troca baseadas em dominação. Os centrais possuem tecnologia; capital disponível; mão de obra qualificada e cara; escala de produção elevada e são grandes exportadores de produtos de alto valor agregado. Já nos periféricos, a oferta de capital é baixa; o capital, caro; a mão de obra não é qualificada, é barata e abundante; a escala de produção é baixa; seus produtos são em maioria de baixo valor agregado, o que não compensa a exportação e há muito investimento estrangeiro. Enquanto os centrais investem nos periféricos e utilizam-nos como mercado consumidor, os periféricos se endividam, dependem dos recursos e produtos dos centrais e como não criam produtividade interna com o capital investido, perpetuam a sua situação de subdesenvolvimento. O estudo de Cardoso & Faletto permitiu perceber a existência de uma elite político-econômica nos periféricos que constantemente viabiliza a relação de dependência ao priorizar o externo, não o interno quando determinam as regras nos países periféricos. A principal proposta de C&F é a de que para haver crescimento econômico, o mercado externo deve propiciar as condições que favorecem este desenvolvimento. Além disso, os periféricos estão fadados à condição de subordinação por terem se integrado ao mercado mundial depois que este havia sido criado juntamente com os países centrais. Para que as economias periféricas se desenvolvam, elas devem funcionar como um prolongamento tecnológico e financeiro das economias centrais, sendo um mercado suporte que deve ser internacionalizado conforme as regras do mercado mundial. Diversas críticas podem ser feitas à análise proposta pela teoria da dependência, mais especificamente a de C&F, entretanto o principal a ser destacado é que em nenhum momento colocou-se a culpa do subdesenvolvimento na própria estrutura de organização dos países periféricos, no caso, o Brasil. Se as elites locais viabilizam a situação de dependência é porque há alguma vantagem nisso. As instituições são as regras do jogo de um país. São criações humanas que atuam diretamente na economia de uma país, influenciando a sua performance, determinando seus custos e caracterizando oportunidades numa sociedade. Sendo assim, as instituições, sejam elas eficientes ou não, isto é, incentivem ou não a atividade produtiva do país, existirão, independente do resultado que produzem, se seus custos de transação no mercado econômico e político tornarem-se vantajosos. Em contraposição a C&F, portanto, é o mercado interno, ou melhor, seus fatores endógenos, que determinam as condições que favorecem o desenvolvimento de um país.

**[CONCLUSÃO]** Dependendo da maneira como se integram, em um país, as políticas adotadas pelo governo, seus recursos físicos, humanos e financeiros e a sua habilidade para combinar e utilizar estes recursos, poderá se produzir desenvolvimento ou subdesenvolvimento econômico. Estes fatores, bem mais que os exógenos, é que propiciaram/garantiram a nossa peculiar evolução institucional e, portanto, devem ser levados em grande consideração na análise econômica e política do Brasil, pois produzirão as condições para o desenvolvimento.



## 2. Introdução.

---

### 2.1 O problema da pesquisa.

*"Dependentista arguments have flourished in Latin America. They have also travelled well, resonating after World War II with the economic plight and political awareness of newly liberated colonies. Cynics might even say that dependency doctrines have been Latin America's most successful export. Meanwhile they are bad for effort and morale. By fostering a morbid propensity to find fault with everyone but oneself, they promote economic impotence. Even if they were true, it would be better to stow them.*

*David Landes, "The Wealth and Poverty of Nations", 1998, p. 328*

Tradicionalmente, no Brasil, há uma polarização da discussão sobre desenvolvimento econômico e sobre políticas industrial e comercial, desde Mauá, passando pelo Visconde de Cairú e chegando ao debate Simonsen-Gudin, o qual é recorrente. Nestas discussões, o liberalismo sempre é confrontado com o estatismo e com estratégias de desenvolvimento centradas direta ou indiretamente no estado.

O debate econômico sobre tais temas, às vésperas da eleição presidencial de 1998, por exemplo, apareceu de forma surpreendente. O processo eleitoral que resultou na eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi relativamente estéril em termos de debates em torno da política de desenvolvimento do país, mesmo porque a estabilidade, apesar de parcialmente garantida, tornara-se a grande preocupação da sociedade brasileira (pelo menos de boa parte do eleitorado) e tudo parecia estar sendo adequadamente encaminhado.

Contudo, questões atuais como desemprego, dependência de capitais externos, formação de poupança, crise fiscal e estratégias de desenvolvimento (políticas industrial e comercial) são temas emergentes entre os formadores de opinião, ideólogos de partidos políticos, políticos, sindicatos e empresários e trouxeram de volta a preocupação a respeito do assunto que pretende ser discutido por esta pesquisa.

Apesar de um positivo florescimento do debate sobre rumos do desenvolvimento econômico brasileiro, houve, praticamente, apenas um retorno às antigas questões que dominaram o debate na história do pensamento econômico brasileiro e latino americano há décadas. Observa-se novamente, à

direita e à esquerda do espectro ideológico brasileiro, preocupações em torno da "dependência" econômica, com relação à "hegemonia" americana e aos aspectos ditos perversos da "globalização".

Todos estes conceitos são de difícil definição e, juntamente com um outro conceito, o do "neoliberalismo", são usados com, no mínimo, uma certa indisciplina intelectual. Esta discussão recorrente torna-se bastante incômoda, devido à notável ausência de novas reflexões sobre ideologias e concepções teóricas tão antigas como as arraigadas no discursos intelectuais do país.

É dentro deste contexto que esta pesquisa se coloca. No pensamento econômico - político brasileiro, de *Celso Furtado a Cardoso & Faletto*, alguns assuntos referentes a dependência, subdesenvolvimento dependente, papel desenvolvimentista do estado e dependência de poupança externa estão na agenda acadêmica, empresarial e partidária. O problema é que, principalmente no que se refere ao pensamento "de esquerda" sobre questões como desenvolvimento, papel do estado e dependência, pouco mudou desde os debates dos anos sessenta.

O objetivo desta pesquisa é criticar a teoria da dependência e a forma normativa como esta teoria considera a ação do estado na economia, partindo de um referencial relativamente novo dentro do debate latino americano. Este referencial é a **Nova Economia Institucional**, com suas variantes.

O que se propõe aqui é, antes de buscar causas exógenas para o subdesenvolvimento brasileiro, como fazem os seguidores da "escola da dependência", deve-se considerar o papel dos fatores endógenos como constitutivos de nossa peculiar evolução institucional.

Alguns economistas, por exemplo, consideram que o capital doméstico é melhor do que o externo para impulsionar o desenvolvimento; enquanto outros economistas argumentam que o capital externo pode até prejudicar o crescimento econômico de um país (Landes, 1998, p.328). Suponha-se que seja este o caso. Mesmo assim, a dependência com relação ao capital externo somente pode ser explicada, de forma satisfatória, se forem levados em consideração *os por quês que poderiam explicar as razões da baixa formação de poupança doméstica em muitas economias*.

Pode-se argumentar, por exemplo, que a instabilidade política, aliada à não garantia adequada do direito de propriedade, são fatores endógenos que explicam, pelo menos em parte, baixas taxas de poupança (Silva, 1998). Sendo assim, o que se pretende sugerir é que os fatores institucionais endógenos devem contribuir para a compreensão da situação e fazerem parte de uma análise desta natureza.

Este é o core do argumento básico desta pesquisa, isto é: se há dependência, seja tecnológica ou financeira, tal fato deve ser analisado com a consideração do *papel dos determinantes institucionais internos, constituintes da economia doméstica*.

## ***As Questões e/ou Os Problemas Básicos Desta Pesquisa***

Após a formulação do problema a ser estudado por esta pesquisa, é possível definir quais as questões e/ou os problemas básicos a serem analisados:

1. *A teoria da dependência, mais precisamente na versão Cardoso & Faletto (1970), constitui explicação razoável para o fenômeno do subdesenvolvimento em geral e do Brasil em particular?*

A idéia, nesta pesquisa, é mostrar que a resposta a esta questão é negativa. Deve-se considerar o papel das variáveis institucionais endógenas na explicação do desenvolvimento e do subdesenvolvimento econômicos.

2. *Qual seria uma explicação alternativa à visão da dependência?*

O que se pretende mostrar é que a explicação mais adequada estaria calcada no papel das instituições em geral (lei, direito, garantia do direito de propriedade, incentivos à atividade produtiva em oposição às atividades "caçadoras-de-renda").

Esta visão baseia-se na consideração das instituições como determinadoras das regras do jogo no mercado e no mercado político, sendo assim, determinam sistemas de incentivos ou *pay-offs* que implicam alocação de talentos e de ativos na economia entre atividades produtivas e improdutivas (ver Baumol, 1990).

Já a "dependência" tecnológica poderia ser explicada, assim como a financeira, conforme será argumentado, pela qualidade das instituições e dos sistemas de incentivos engendrados pelas mesmas.

3. *Qual será a visão adotada em contraposição à teoria da dependência?*

A visão adotada estará calcada na **Nova Economia Institucional**. A idéia fundamental é a de que, antes de se atribuir as causas do subdesenvolvimento a fatores externos, deveriam ser considerados os fatores institucionais internos, constitutivos da economia e do estado, isto é, do mercado de bens e serviços e do mercado político. Por tal razão, será proposta a noção de "dependência institucional" em oposição às noções de dependência externa.

4. *Como se organizará esta pesquisa?*

Em primeiro lugar, é importante notar que esta pesquisa de iniciação científica tem como objetivo educacional aprimorar a capacidade de assimilação e síntese de um tema específico por parte da aluna proponente. Neste sentido, e cientes do fato de que uma iniciação não é uma dissertação, muito menos uma tese, é claro, a pesquisa será construída na forma de um *survey* crítico da literatura sobre o tema, literatura esta existente, mas indevidamente sistematizada.

A própria elaboração do *survey* implica naturalmente o estabelecimento de uma linha de argumentação que, direta ou indiretamente, induz a algum tipo de reflexão mais sofisticada. No entanto, em se tratando de uma *iniciação científica*, propõe-se aqui apenas um trabalho que implique:

- (i) o estudo de uma tradição teórica importante: a teoria da dependência,
- (ii) a sistematização de uma crítica já existente à idéia de dependência.

A teoria a ser usada nesta reconstrução crítica será calcada na **Nova Economia Institucional**.

## 2.2 A Justificativa da pesquisa.

**Existem quatro justificativas para esta pesquisa:**

- ✓ Tomar contato, de uma forma mais profunda e sistemática, com uma literatura que seria utilizada, de qualquer maneira, num curso de economia brasileira;
- ✓ Realizar um *survey* sobre a literatura moderna que critica a "escola da dependência" (e Cardoso & Faletto, 1970, em particular) à luz de um programa de pesquisa emergente e importante, a Nova Economia Institucional. Tal *survey*, se publicado, pode ser útil até mesmo para estudantes de mestrado em economia e administração pública, pois pretende representar uma sistematização crítica inicial a uma tradição teórica importante na história intelectual latino americana e brasileira;
- ✓ Aprender a realizar uma pesquisa de fundo, mais teórica;
- ✓ Entender melhor, de forma mais sofisticada e elaborada, o debate, que volta a ser contemporâneo no Brasil, em torno de temas/conceitos tais como dependência, desenvolvimento, papel do estado, neoliberalismo e crise intelectual das esquerdas.

## 2.3 Objetivos da investigação e Hipóteses a serem comprovadas.

### *Objetivos Da Investigação:*

Como explicitado anteriormente, o objetivo desta pesquisa é criticar a teoria da dependência, principalmente na versão de Cardoso & Faletto (1970) à luz de uma literatura fundamentada na Nova Economia Institucional. O argumento sugerido nesta pesquisa será o de se basear na dependência institucional como internamente determinada por um padrão específico de evolução institucional, ou das relações entre estado e economia no Brasil, antes de se falar em dependência com relação ao exterior como causa do subdesenvolvimento.

### *Hipóteses Básicas:*

- (i) As teorias da dependência em geral, e a de Cardoso & Faletto (1970) em particular, não fornecem respostas adequadas à questão do subdesenvolvimento brasileiro.
- (ii) A evolução institucional é uma variável bastante importante para explicar o subdesenvolvimento econômico.
- (iii) A idéia de dependência com relação a fatores exógenos, externos, é fraca quando comparada com a hipótese institucionalista, segundo a qual os determinantes institucionais endógenos têm um papel fundamental para a explicação do fenômeno do desenvolvimento.
- (iv) A utilização dos termos "dependência institucional" ou "dependência institucional endógena" em contraposição à idéia tradicional de dependência.



- (v) A melhor compreensão do caso brasileiro a partir de uma visão institucionalista sobre o fenômeno do desenvolvimento.
- (vi) As teorias da dependência representam mais ideologias do que sistemas analíticos.

### ***Conceitos-Chave:***

- Atividades caçadoras-de-renda.
- Evolução institucional.
- *Path dependence*.
- Desenvolvimento econômico
- Instituições e incentivos (*pay-offs*)

## **2.4 A Metodologia da Investigação.**

Este trabalho de pesquisa é fundamentalmente teórico e envolve as seguintes *etapas*:

- Estudo da bibliografia básica de *economia brasileira*.
- Estudo do material sobre *teoria da dependência*.
- Estudo de *Cardoso & Faletto* (1970).
- Estudo da *Nova Economia Institucional*, de acordo com a bibliografia recomendada pelo orientador.
- Estudo das *críticas à idéia de dependência*, de acordo com a bibliografia recomendada pelo orientador.
- Estudo de alguns aspectos peculiares da *evolução institucional brasileira*, de acordo com a bibliografia recomendada pelo orientador.

Feito o estudo dos tópicos citados acima e o fichamento, em computador, da bibliografia básica, terá início a elaboração do relatório.

A *estratégia metodológica* é fazer:

- (i) um *survey* da literatura de dependência, dando maior atenção a Cardoso e Faletto (1970).
- (ii) um *survey* de Nova Economia Institucional (N.E.I.).
- (iii) um *survey* da literatura de N.E.I. que critica a idéia de dependência.
- (iv) Construção do argumento básico da pesquisa, de acordo com a estrutura de itens explicitada anteriormente, em: OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO; HIPÓTESE(S) E CONCEITOS-CHAVE.

### 3. Uma Análise Crítica da Teoria da Dependência de *Cardoso & Faletto*.

#### 3.1. A Teoria da Dependência de *Cardoso & Faletto*.

O objetivo principal do trabalho desenvolvido por *Cardoso & Faletto*, conforme citado no prefácio de seu livro *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica* de 1970, é "esclarecer alguns pontos controvertidos sobre as condições, possibilidades e formas de desenvolvimento econômico em países que mantêm relações de dependência com os pólos hegemônicos do sistema capitalista, mas ao mesmo tempo, constituíram-se como nações e organizaram Estados Nacionais que, como todo Estado, aspiram à soberania".

Para falar em América Latina, é preciso especificar suas diferenças de estrutura e história. "A idéia deste trabalho é mostrar/explicar a natureza social e política do processo de desenvolvimento na América Latina". "Como se dá a relação de desenvolvimento e que implicações derivam da forma de combinação feita entre economia, sociedade e política, em momentos históricos e situações estruturais distintas".

Aparentemente, a tentativa principal deste trabalho de *Cardoso & Faletto* é buscar nas características históricas e sociais das economias, as bases para o seu desenvolvimento. Proceder a uma interpretação sociológica é justamente investigar aspectos da economia na sociedade. Afirmar isto significa dizer que este trabalho de *Cardoso & Faletto* pretendeu dedicar-se à investigação da estrutura das economias da América Latina e, portanto, de suas instituições.

Sendo assim, este é um trabalho que busca entender o processo de desenvolvimento e explicá-lo com base nas relações estabelecidas entre as economias participantes do sistema econômico vigente. As bases necessárias para o desenvolvimento, entretanto, dificilmente podem ser bem construídas numa relação de dependência onde há um setor dominante e um setor dominado. Contudo, o estudo realizado por *Cardoso & Faletto* leva a concluir que o desenvolvimento dos países que se integraram ao sistema capitalista depois que este se constituiu, com a influência de alguns países ditos centrais, é possível de acontecer, desde que o países centrais propiciem as condições que favoreçam este desenvolvimento. Isto significa dizer que a responsabilidade do desenvolvimento de um país não é primordialmente dele e sim do sistema ao qual está inserido.

Ao longo deste trabalho será possível perceber que a análise realizada por *Cardoso & Faletto* partiu do objetivo de verificar as bases de uma economia nela mesma, mas tendeu a atribuir a fatores exógenos as principais influências exercidas sobre o direcionamento destas economias. A investigação dos fatores endógenos a esta economia não foi realizada com profundidade, o que levou à conclusão inconsistente de que estes não se apresentaram como significativos na determinação dos rumos destas economias.

Esta pesquisa sugere que, antes de se buscar quais as causas exógenas capazes de viabilizar a situação de desenvolvimento de uma economia, deve-se procurar internamente e com dedicada análise,

quais os fatores que constituem uma economia e contribuem para o estabelecimento de determinado tipo de relação entre esta e o sistema econômico ao qual está inserida. Estes fatores, prioritariamente, determinarão o padrão de relação entre esta economia e seu sistema e, por consequência, seu nível de desenvolvimento.

### 3.2. Contextualização e Características da fase de desenvolvimento.

O estudo realizado por Cardoso & Faletto tem início na fase de inserção das economias latino-americanas ao sistema capitalista.

#### 3.2.1. ÉPOCA:

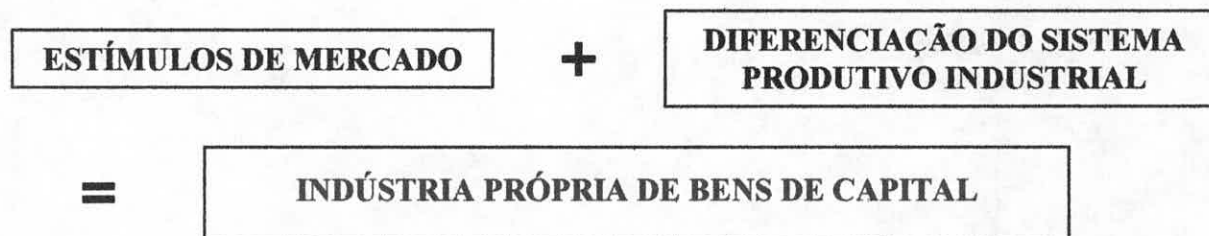
Fim da 2ª Guerra Mundial

**Possibilidades para os países da América Latina:**

✓ Completar o processo de formação de seu setor industrial - ciclo dominado "substituição de importações" - e iniciar um desenvolvimento auto-sustentado - o que seria equivalente a etapa da produção de bens de capital das economias já estabelecidas no sistema.

Neste momento, os estímulos do mercado pareciam garantir as condições necessárias para se passar para um verdadeiro processo de desenvolvimento, baseado na exportação de produtos primários. Havia mercado interno e mão-de-obra barata, não especializada, em quantidade abundante.

Com base na situação observada acerca da época, formulou-se a seguinte teoria:



**CONSEQUÊNCIA:**

**DESENVOLVIMENTO AUTO SUSTENTADO COM BASE EM EXPORTAÇÃO.**

*"A expansão do mercado interno deveria assegurar por si só o desenvolvimento continuado" Pg10*

*"Assim, o sentido fundamental do desenvolvimento não seria dado pelo mercado externo mas sim pelo interno." Pg. 10 e 11 - enumeração das condições estruturais e de conjuntura favoráveis ao desenvolvimento.*

*"Cada país deveria ser capaz de tomar decisões de política econômica, de acordo com a exigências de cada situação." Pg. 11*

*"O fortalecimento e a modernização do Estado pareciam ser instrumentos necessários para se alcançar uma política de desenvolvimento efetiva e eficaz". Pg. 11*

No entanto, com tantas condições aparentemente favoráveis... não foram tomadas as medidas necessárias para garantir a continuidade do desenvolvimento ou as providências tomadas não alcançaram seus objetivos.

Supondo que as medidas necessárias não foram tomadas, significa dizer que os fatores endógenos não atuaram a fim de estimular este desenvolvimento. Se as providências tivessem sido tomadas, dificilmente não produziriam o resultado esperado, pois este seria o caminho ideal.

**Causas levantadas para justificar o insucesso da transição da SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES → PRODUÇÃO AUTÔNOMA ORIENTADA PARA O MERCADO INTERNO (desenvolvimento auto-suficiente e autônomo) que levaria ao desenvolvimento:**

*\*taxa de crescimento econômico insuficiente para dinamizar setores mais atrasados da economia e absorver o crescimento demográfico contínuo;*

*\*tipo de tecnologia adotada nos setores mais modernos não priorizava o aproveitamento da mão-de-obra existente;*

No entanto, **Cardoso & Faletto** argumentaram que não haveria a necessidade de se rever as políticas de desenvolvimento adotadas pois estas dificuldades não significariam verdadeiramente uma depressão. [Será?! Estes são os reais motivos do insucesso?!]

Na verdade, estas dificuldades representam o real entrave ao desenvolvimento, pois sem capital, nem tecnologia, fica bastante complicado conseguir produção e, conseqüentemente, crescimento e desenvolvimento. A grande necessidade, neste momento, teria sido rever as políticas de desenvolvimento adotadas.

#### **Uma contraposição de argumentos para explicar o não desenvolvimento:**

*\*faltaram condições institucionais e sociais que permitissem a realização das condições econômicas no sentido de desenvolvimento.*

OU ENTÃO,

*\*houve um erro de perspectiva que permitiu crer num tipo de desenvolvimento irrealizável economicamente.*



### 3.2.2. CARACTERÍSTICAS NACIONAIS OBSERVADAS:

**BRASIL:** substituição de importações→implantação de bens de capital→AUGE ATÉ OS ANOS 60 e depois ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA...

Isso significa que não basta apenas fazer a transição, outras condições precisam ser satisfeitas. Quais?! O que levou a esta estagnação? Provavelmente, a não criação de condições internas que viabilizassem o dinamismo na economia.

**MÉXICO:** diversidade em seu setor exportador (diferencial), mas havia forte desigualdade na distribuição de renda e participação crescente de capital estrangeiro na economia. Estes fatores interferiram nas condições para o desenvolvimento auto-sustentado e autônomo. Posteriormente, conseguiu realizar um pouco mais de expansão com sua integração ao mercado mundial conseguida pela inversão externa de capital e pela diversificação de seu comércio exterior.

*"Quais as causas da insuficiência dinâmica das Economias Nacionais cujas perspectivas apresentaram-se tão favoráveis num momento anterior?" Pg. 14, §1 (L 1 a 3).*

A sugestão de **Cardoso & Faletto** para a insuficiência das previsões econômicas anteriores seria substituir as explicações econômicas por interpretações sociológicas. A sugestão desta pesquisa, em contraposição à de **Cardoso & Faletto**, seria buscar as características das instituições destas Economias Nacionais e avaliar se elas estavam ou não, realmente incentivando e, portanto, propiciando o desenvolvimento.

#### **Plano Econômico:**

*\* As perspectivas para os produtos de exportação eram bastante favoráveis, havendo portanto, possibilidades para o desenvolvimento na América Latina.. O suporte para esta situação seria a redefinição dos termos da cooperação internacional, isto é, programas diretos de financiamento externo ou política de sustentação de preços.*

Este modelo sugerido, num primeiro momento, levou ao desenvolvimento, mas num momento posterior, levou à estagnação. Por quê? Onde está a sua falha?

A justificativa de **Cardoso & Faletto** para a estagnação do desenvolvimento foi a falta de reorganização do sistema social e político, houve apenas a reorganização do sistema econômico. Entretanto, se a reorganização do sistema social e político se desse em função dos interesses exógenos a estas economias, esta estagnação persistiria no longo prazo, pois nada estaria sendo feito no sentido de viabilizar o desenvolvimento destas economias e sim, para servir melhor o mercado externo, independente do rumo desejado para o país.

*"Alguns dos grupos da sociedade não perderam o controle do sistema de poder, apenas se adequaram à nova situação, formando alianças com os grupos que surgiram". - Pg. 15.*

Aqui é possível observar a gênese do surgimento da elite dominante que empurra para onde quer o desenvolvimento de um país pois age somente em seu próprio benefício, sem se preocupar com o curso maior de desenvolvimento do país.

Na verdade, de acordo com a teoria da Nova Economia Institucional, as elites dominantes num país é que dão a direção de sua economia. Se elas se preocuparem em fortalecer o país para competir no mercado internacional, este país terá maiores chances de se desenvolver e de sustentar este seu desenvolvimento, o que é mais importante. Mas, se as elites locais deixarem seu mercado à mercê dos interesses externos, então, pouco poderá ser feito para desenvolvê-lo, pois ele só irá bem se o mercado mundial for bem e o quiser bem.

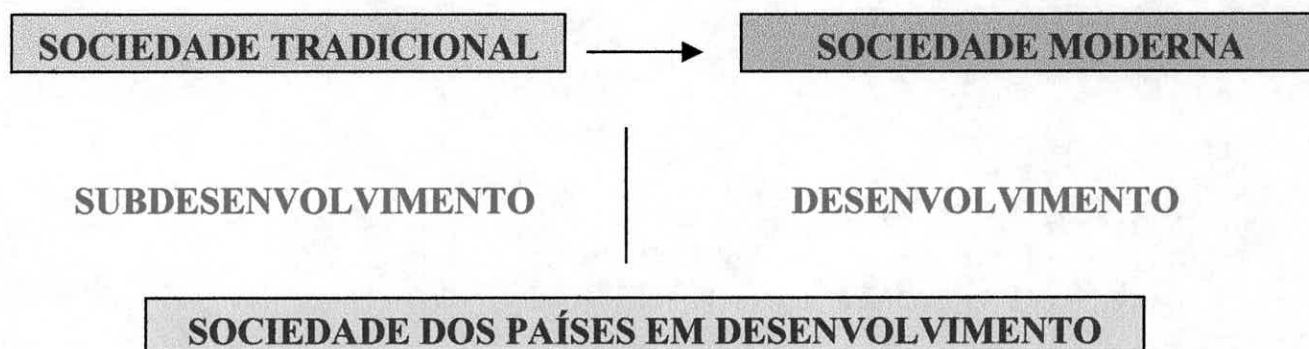
A escrita é pouco conclusiva. C&F não definem claramente o que será escrito a seguir: será a respeito da análise sociológica falha ou se buscarão verdadeiras respostas para a situação descrita até então?! O capítulo termina deixando a seguinte dúvida: A análise integrada do desenvolvimento que é proposta por C&F buscará respostas para a estagnação econômica visando uma análise sociológica ou uma interpretação econômica ou uma conciliação entre o sociológico e econômico? Aparentemente a resposta está no início do próximo capítulo, porém, só aparentemente.

### **3.3. A Justificativa de *Cardoso & Faletto* para a possibilidade de Desenvolvimento.**

#### **3.3.1. ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO:**

Inicialmente, *Cardoso & Faletto* apresentam muitas definições e considerações sobre termos e métodos de investigação, análise e interpretação de conceitos, além da busca de suas implicações.

*"Os esforços de interpretação sociológica vieram a ser adicionados às análises baseadas nos esquemas econômicos de desenvolvimento para explicar a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas". Pg. 16.*



O esquema exposto acima propõe que o caminho normal do desenvolvimento será obtido através da passagem de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna e que a transição é um estágio natural vivenciado pelas sociedades em desenvolvimento.

**\*Críticas a este esquema:**

- ▶ muito simplificado: termos não tão abrangentes para a diversidade de situações sociais existentes e para caracterizar suas estruturas;
- ▶ não há muito nexo inteligível entre as diferentes etapas econômicas;
- ▶ não demonstra a transição/mudança das estruturas sociais, a qual é caracterizada por um processo de relações entre grupos, forças e classes sociais que tentam impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria.

A grande simplificação do modelo citado anteriormente está no fato de considerar um único caminho para o processo de desenvolvimento. Não enxerga as singularidades de cada situação de subdesenvolvimento como influências e causas de distorções no processo (efeito de demonstração).

Onde ficam as etapas em que apenas alguns setores da economia se modernizam e outros não? Que sociedades seriam estas?

**A proposta deste livro de C&F:**

*"Acentuar a análise das condições específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos, como condicionantes principais do processo de desenvolvimento" Pg. 20/21*

**A proposta para a análise de desenvolvimento:**

- \*considerar as condições históricas particulares
- \*considerar os objetivos, interesses, valores e ideologias dos grupos, classes e movimentos sociais que atuam nas sociedades.

Esta proposta, a princípio, está bem estruturada, entretanto, ela não ocorre ao longo do estudo realizado por **Cardoso & Faletto**. Observar as posições das classes sociais e suas movimentações é realmente importante e significativo para a compreensão do processo histórico-econômico pelo qual as economias latino-americanas passam. No entanto esta observação não se dá com profundidade no trabalho de Cardoso & Faletto e o argumento colocado como objetivo fundamental deste trabalho de C&F acaba se tornando bastante inconsistente e fraco.

**DESENVOLVIMENTO**

Dinâmica na economia, segundo **Cardoso & Faletto**, significa integração de grupos e classes sociais cujos modos de relação lhes são próprios (seus interesses materiais e seus valores são distintos e ao se oporem, conciliarem-se ou superarem-se, dão vida ao sistema sócio econômico).

*"É em função das estruturas de domínio que se vai entender a configuração dos aspectos político institucionais em um determinado momento".*

**Problema teórico fundamental:**

Determinar quais os modos que as estruturas de dominância adotam. Só assim é possível compreender a dinâmica das relações de classe. Isso implica em estabelecer as conexões que se dão entre os determinantes internos e os externos.

**RESUMINDO:**

*"O objetivo deste ensaio é explicar os processos econômicos enquanto processos sociais. Sendo assim é preciso buscar um ponto de intersecção teórico onde o poder econômico se expresse como dominação social, isto é, como política". Pg. 23 §1*

**DESENVOLVIMENTO**

*"Implica em alterações no sistema social de dominação e a redefinição de formas de controle e organização da produção e do consumo".*

As explicações de Cardoso e Faletto relativas às condições para o desenvolvimento ficaram apenas nos objetivos, pois não conseguiram relacionar adequadamente, de forma a explicar algum efeito na economia, os acontecimentos históricos, os movimentos sociais, os valores e as instituições.

**3.3.2. COMO INTERPRETAR DE FORMA GLOBAL O DESENVOLVIMENTO:**

A sugestão de *Cardoso & Faletto* é estudar desde o início a(s) conexão(ões) entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades em subdesenvolvimento, internamente, relacionando-as entre si e com as sociedades desenvolvidas.

**Características estruturais das economias das sociedades subdesenvolvidas:**

- \*predomínio do setor primário
- \*forte concentração de renda
- \*sistema produtivo pouco diferenciado
- \*predomínio do mercado externo→interno

No entanto, para entender a situação de subdesenvolvimento é preciso reconhecer sua historicidade.

**PROPOSTA DESTE ENSAIO DE C&F:**

*No plano político social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento a qual teve início historicamente com a expansão dos países capitalistas originários. A proposta é que a situação de dependência é resultante de um processo inicial que englobou algumas economias e excluiu outras. Estas últimas, por sua vez, foram preteridas no processo de desenvolvimento e fadadas a uma condição de atraso, fora de decisões e definições e conseqüentemente, ao subdesenvolvimento.*



Estes dois tipos de economias podem ser diferenciados como dicotomias de um mesmo processo e de acordo com Cardoso & Faletto, diversos termos podem definir estes dois "tipos" de sociedades. Estes termos são colocados como equivalentes e em algum sentido definem a posição diferenciada destas economias e as relações estabelecidas entre elas.

**CAPITALISTAS ORIGINÁRIOS:**

**CAPITALISTAS SECUNDÁRIOS:**

**Grupos Produtores**

**Grupos Consumidores**

**Economias Desenvolvidas**

**Economias Subdesenvolvidas**

**Economias Centrais**

**X**

**Economias Periféricas**

**Economias Autônomas**

**Economias Dependentes**

Estes conceitos diferem em suas abordagens, isto é, uns caracterizam sistemas econômicos e políticos; outros, sistemas produtivos; outros, controles das decisões de produção e consumo ou funções da economia. No entanto, podem ser generalizados como termos semelhantes.

Sendo assim, para interpretar globalmente o processo de desenvolvimento é preciso analisar os graus de diferenciação estrutural das economias e o modo como estas vem se relacionando. (Pg.28, §1)

***Para que haja alguma mudança no sentido de crescimento econômico é preciso que o mercado externo propicie condições que favoreçam o desenvolvimento.*** Só assim os fatores político-sociais internos poderão agir. Isto significa que os países subdesenvolvidos periféricos dependem dos países desenvolvidos centrais para atuarem. Em **Cardoso & Faletto**, sugere-se que as mudanças só vem de fora para dentro. (Pg. 29, §1).

O argumento citado acima, base da Teoria da Dependência em geral e especificamente de Cardoso & Faletto mostra que as causas que levam ao desenvolvimento de uma economia são buscadas fora dela e portanto, de nada tem valor o argumento inicial proposto por C&F de buscar os fatores endógenos de uma economia para justificá-la.

No texto, C&F falam em instituições. Quais? As dos externos ou as internas?

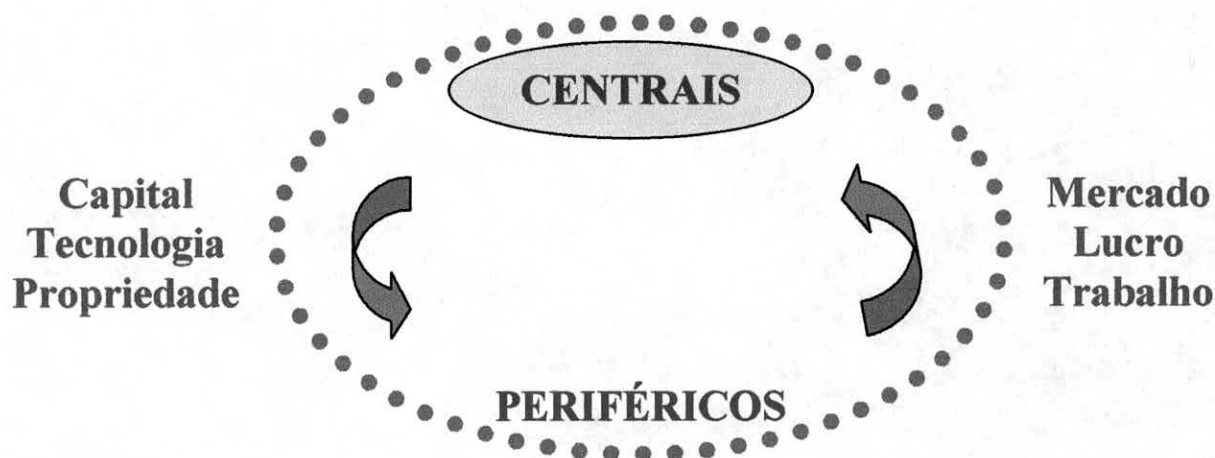
**O SUBDESENVOLVIMENTO NACIONAL:- pg. 34, § 1.**

O desenvolvimento nos **países centrais** ocorreu com o surgimento do capitalismo, época em que as forças de mercado atuavam livremente. Surgiram, portanto, os primeiros chefes e foram eles que ditaram as regras, controlaram as decisões. Estes países tiveram suas economias consolidadas ao mesmo tempo em que o mercado mundial se expandia. Sendo assim "passaram a ocupar as principais posições do sistema de dominação social que se estabelecia". Pg. 32.

Aos poucos, outros países foram se integrando a este cenário. No entanto, não eram mais os primeiros e por isso não poderiam participar do mesmo processo. Não seria possível repetir a fase evolutiva das economias nos países centrais. Ficaram conhecidos como **países periféricos** e nestes, o subdesenvolvimento ocorreria de forma controlada. Havia uma situação clara de subordinação, de exploração econômica. As suas possibilidades de decisão e ação autônoma eram limitadas pelo mercado externo.

### A BASE DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA

A explicação exposta em parágrafos acima demonstra a visão básica da Teoria da Dependência. Cabe aqui um parênteses para detalhar melhor a idéia que é apresentada nesta teoria.



A **teoria da dependência** considera a existência de dois tipos de países, os centrais e os periféricos que estabelecem relações de troca baseadas em dominação.

✓ Os *centrais* possuem tecnologia; capital disponível; mão de obra qualificada e cara; escala de produção elevada e são grandes exportadores de produtos de alto valor agregado.

✓ Já nos *periféricos*, a oferta de capital é baixa; o capital, caro; a mão de obra não é qualificada, é barata e abundante; a escala de produção é baixa; seus produtos são em maioria de baixo valor agregado, o que não compensa a exportação e há muito investimento estrangeiro.

Enquanto os centrais investem nos periféricos e utilizam-nos como mercado consumidor, os periféricos se endividam, dependem dos recursos e produtos dos centrais e como não criam produtividade interna com o capital investido, perpetuam a sua situação de subdesenvolvimento.

De acordo com esta teoria, os periféricos estão fadados à condição de subordinação por terem se integrado ao mercado mundial depois que este havia sido criado, na mesma época em que os países centrais se estabeleceram. Estes, por terem sido os precursores, estariam sempre em posição mais

vantajosa. Entretanto, sabe-se bem que o movimento entre as economias é bastante dinâmico e de forma alguma está plenamente estabelecido. Qualquer ação tomada em uma economia terá algum impacto sobre o mercado mundial, dependendo do grau de sua inserção neste mercado. Conforme esta economia conquista seu espaço, vai causar cada vez mais impacto onde atuar. A idéia é a de que uma economia pode obter uma maior representatividade no mercado internacional e passar a influenciar no estabelecimento de suas regras. Para isso, no entanto, ela não poderá permanecer numa condição de subordinação plena.

A principal proposta de **Cardoso & Faletto** é a de que para haver crescimento econômico, o mercado externo deve propiciar as condições que favorecem este desenvolvimento. Além disso, para que as economias periféricas se desenvolvam, elas devem funcionar como um prolongamento tecnológico e financeiro das economias centrais, sendo um mercado suporte que deve ser internacionalizado conforme as regras do mercado mundial.

A análise realizada anteriormente afirma que numa relação de subordinação, dificilmente um país conseguirá obter representatividade e um estágio de desenvolvimento realmente sustentado e crescente. Pode até haver desenvolvimento, entretanto, este terá sempre um limite que será definido conforme os interesses de quem este mercado depender.

### 3.4. A observação da fase de expansão para fora - **Cardoso & Faletto**

#### 3.4.1. AS SITUAÇÕES FUNDAMENTAIS DO PERÍODO DE EXPANSÃO PARA FORA:

Aqui serão analisadas as condições e as possibilidades de desenvolvimento e consolidação dos Estados Nacionais latino-americanos observando a atuação dos grupos sociais, isto é, como participaram no processo produtivo e como definiram controles institucionais para assegurar sua participação.

**SISTEMA PRODUTIVO** → **DEMOCRATIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS SOCIAIS**

1.

2.

1. SISTEMA PRODUTIVO = As bases materiais que se estruturaram devido a ações de grupos e classes que controlaram a produção.

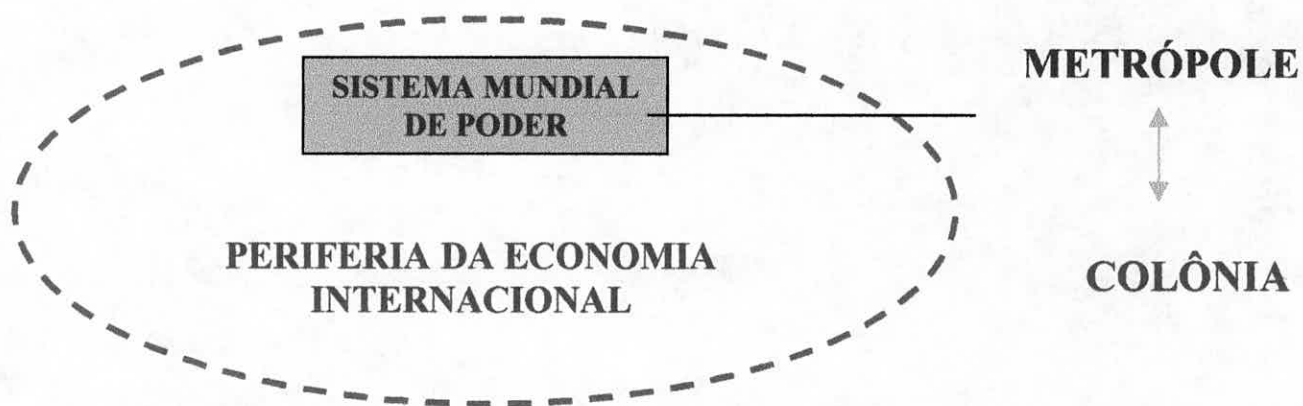
→ Assegurou as transformações do sistema de poder.

2. Relações entre o sistema econômico e os sistemas de poder levou ao *desenvolvimento* e a *autonomia*.

#### **1ª NECESSIDADE:**

**Analisar as situações históricas vivenciadas pelas nações americanas na época da estruturação do sistema de poder.**

\* **RUPTURA DO PACTO COLONIAL** → deu início à formação das nações na América Latina, através da estruturação de um sistema local de controle político e econômico, estabelecido pelos grupos sociais locais (variando de lugar para lugar).



As **relações estabelecidas entre a METRÓPOLE e as COLÔNIAS** eram relações de produção e dominação. As colônias podiam ser caracterizadas como de povoamento, de exploração ou basicamente reservas territoriais quase que inexploradas.

A base econômica de produção adotada na colônia condicionou a sua relação com a metrópole e posteriormente com a economia internacional.

O que acontecia era uma adaptação às estruturas "estipuladas" pela metrópole. A colônia teve sua organização interna voltada para os produtos que era capaz de produzir. Estes produtos, por sua vez eram interessantes por quaisquer razões à metrópole. Houve a ruptura da situação colônia - metrópole, no entanto, as antigas colônias deram prosseguimento à estrutura anteriormente vigente pois era assim que conseguiriam se inserir no mercado internacional.

## **2ª NECESSIDADE:**

**Analisar o papel dos estados nacionais no sistema de poder estabelecido.**

- \* o sistema produtivo local estabelecido fora herdado do sistema colonial e tinha como característica básica a exportação.
- \* para assegurar as relações com o exterior havia a necessidade do estabelecimento de alianças políticas entre diversos setores sociais e econômicos das antigas colônias.
- \* formou-se uma elite local com poderes econômicos e políticos sobre o sistema produtivo exportador.
- \* as economias exportadoras locais tinham seu funcionamento agregado e dependente dos setores economicamente marginais ao mercado externo.



Com a ruptura do pacto colonial, formou-se um Estado Nacional em que os grupos que controlavam seu setor produtivo exportador tiveram que assegurar vinculações e definir novas relações político econômicas para garantir o Estado recém formado.

⇒ vinculações externas orientadas para os novos centros hegemônicos.

⇒ vinculações internas orientadas para a formação de alianças com as oligarquias nacionais não integradas diretamente ao sistema produtivo.

*"Perfilar-se, então, uma primeira situação de subdesenvolvimento e dependência dentro dos limites nacionais." - Pg. 42, L.20.*

No entanto, o centro hegemônico controlava a comercialização da periferia, mas não a sua classe econômica local; havia possibilidades para o fortalecimento dos grupos produtores nacionais à partir da organização de sua administração e de um exército nacional.

### **3ª NECESSIDADE:**

**Analisar as condições para o êxito das economias nacionais.**

- ✓ Ter um produto primário capaz de assegurar, transformar e desenvolver seu setor exportador;
- ✓ Possuir mão-de-obra abundante;
- ✓ Disponibilidade de terras apropriáveis;

Com estas condições, poderiam até conseguir formar capital. No entanto, continuaria não existindo integração entre o sistema político e o sistema econômico conforme citado acima.

O controle do processo produtivo deveria caber à nação periférica para que pudesse decidir sobre seus investimento e sua produção, existindo, portanto, reais grupos empresariais locais e havendo formação interna de capital.

A comercialização dos produtos de exportação, por sua vez, dependia de condições impostas pelo mercado internacional.

As condições de negociação são determinadas pelos setores financeiro e comercial das economias centrais e seus agentes locais.

A vinculação das economias periféricas ao mercado internacional fica, portanto, restrita a estas condições. "Os grupos econômicos locais nem sempre puderam manter seu controle ou seu predomínio sobre seus próprios setores produtivos." Pg. 46. Desta forma, houve a formação de enclaves nas economias latino-americanas.

As economias centrais eram dinâmicas, as periféricas não. O desenvolvimento das economias nacionais dependia da incorporação de técnicas e capitais externos para crescer. Estavam subordinadas a sistemas internacionais de comercialização.

Na economia local houve a formação de um setor moderno, uma espécie de prolongamento tecnológico e financeiro das economias centrais. Pg. 48.

O crescimento orientado para fora, isto é, baseado na exportação, tem grandes chances de dar certo se houver um desenvolvimento do sistema produtivo interno e uma acumulação interna da renda proveniente das exportações, sendo esta bem distribuída. No entanto, se houver a formação de um setor de enclave, haverá consequentemente concentração de um verdadeiro mercado interno.

O êxito das economias nacionais poderia ocorrer se estas fossem auto suficientes e capazes de estabelecer trocas interessantes e vantajosas para ambos os negociantes no mercado internacional. A situação de dependência pela qual foram fortemente caracterizadas foi o que levou ao seu insucesso. Não houve a percepção de que a dependência só seria prejudicial ao desenvolvimento nacional.

### **3.5. O Momento da Transição - Desenvolvimento e Mudança Social**

As economias latino-americanas integraram-se ao mercado mundial através de duas modalidades básicas de economia:

- **uma economia com controle nacional do sistema exportador;**
- **uma economia de enclave.**

*Ambas conseguiram crescer devido ao impulso da demanda externa.*

Isto significa que uma economia baseada em influências externas e portanto, calcada em fatores exógenos, só consegue se estruturar quando estes fatores exógenos permitem. Na verdade, o que se pretende afirmar é que o sucesso destas economias depende intrinsecamente do sucesso e da orientação das economias "chefes".

Sendo assim, este sucesso e suposto desenvolvimento, só ocorre em um único sentido: se os centrais obtiverem sucesso, os periféricos poderão obter sucesso também, mas se os centrais fracassarem, os periféricos fracassarão muito mais. Além disso, é importante evidenciar que no *sentido positivo* do desempenho econômico, o sentido para os periféricos é pouco positivo em relação aos centrais e no *sentido negativo* do desempenho econômico, o sentido para os periféricos é muito negativo em comparação aos centrais.

#### **A avaliação de Cardoso & Faletto sobre as economias latino americanas:**

A organização da economia dos países da América Latina, bem como a estruturação da sua sociedade foi diferenciada devido à modalidade econômica que as caracterizava, isto é, devido aos

estímulos do mercado interno e à dinâmica de seus grupos sociais, isto é, seus padrões de integração social e seus movimentos sociais.

No entanto, apesar das diferenciações de formação, os aspectos característicos de uma situação de subdesenvolvimento e dependência estão presentes em ambas as modalidades econômicas e é isto que as coloca como economias periféricas.

## **SÉCULO XIX**

Consolidação do modelo de desenvolvimento baseado na exportação de produtos primários. Houve o predomínio dos setores agrário, mineiro e pecuário mas também financeiros e mercantis. Havia distintos grupos vinculados ao processo produtivo e a sua interação (movimentos sociais, orientações e alianças políticas) viabilizaram o sistema exportados da época. Em cada país, certamente, as relações entre esses grupos aconteceu de maneira bastante peculiar.

## **PERÍODO DE TRANSIÇÃO**

Processo histórico-estrutural onde a diferenciação da economia exportadora propiciou o surgimento dos setores sociais que viabilizaram o sistema exportador, mas também o de outros setores chamados "médios" e estes também participaram da dinâmica social e política. Isso garantiu a diferenciação à vida política e ao perfil das sociedades latino-americanas estruturadas até então.

No período de transição ocorre uma crise da economia mundial, onde se fala em crise do modelo de crescimento para fora e ocorre também uma crise político-social interna do sistema de poder.

→fala-se que a primeira crise , a mundial gerou-se no exterior e que posteriormente afetou as economias latino-americanas. (\*)

→ fala-se que a segunda crise ocorreu graças à deterioração do sistema de dominação oligárquica e portanto das relações entre grupos sociais, os quais se fracionaram, estabeleceram novas alianças e fortaleceram seus vínculos com o mercado interno.

(\*) Qual a gênese desta crise? Como se dissipou?

Na verdade, pode-se dizer que as economias latino americanas foram afetadas quase que imediatamente devido à relação de proximidade que estabeleciam com o mercado mundial. Se todo o esquema das economias latino americanas estava calcado no exterior, então, no momento em que este entra em colapso, todo o sistema ao seu redor também entra.

### **➤ O momento da transição nas sociedades com produção controlada nacionalmente:**

A aliança hegemônica que assegurou a formação do Estado Nacional baseou-se num setor capitalista dinâmico que organizou a produção, parte da comercialização e em certos países, até o financiamento interno da economia. É importante ressaltar que em países deste tipo constituiu-se uma burguesia de expansão nacional.

Aqui utiliza-se o termo BURGUESIA no sentido de “produtores/empresários capitalistas”, em contraposição à idéia de “senhores da terra”, “grupos feudais” e oligarquia latifundiária”. Pg. 55

Esta *burguesia nacional* dá origem às possibilidades estruturais distintas na fase de transição. Modalidades particulares de dominação se consolidaram e deram lugar ao sistema exportador e à diferenciação do sistema produtivo nacional.

Além da economia exportadora, surgiu uma economia urbano industrial e novos setores da economia. Em alguns países houve um efetivo monopólio de classes no sistema de dominação, em outros não foi possível se obter uma unicidade de classe, o que prejudicou o setor predominante a se apresentar como representante do sistema de dominação.

Nos países com controle nacional do sistema produtivo ocorreram os seguintes casos:

- a) Incorporação dos setores médios à hegemonia da burguesia exportadora – Argentina;
- b) Incorporação dos setores médios tradicionais e a crise da dominação oligárquico burguesa – Brasil
- c) Incorporação da classe média à aliança de poder – Uruguai
- d) O predomínio oligárquico e a debilidade da classe média – Colômbia

Apesar das condições políticas que favoreceram as medidas de fortalecimento do mercado interno, os fatores que melhor explicam o tipo de desenvolvimento alcançado nos diversos países citados refere-se principalmente a sua diferenciação social. O equilíbrio de poder entre os grupos sociais revela-se, para Cardoso & Faletto, como mais decisivo no período de expansão para fora que as diferenciações econômicas.

A sugestão é buscar as opções históricas concretas feitas, por estes países, em função dos interesses de seus grupos politicamente dominantes para que se possa entender a particularidade do processo social. Os fatores econômicos que afetaram os países da região foram considerados praticamente homogêneos, isto é, todos estavam vinculados às economias centrais de modo similar: como seus dependentes. Por serem homogêneos tiveram sua relevância desconsiderada.

*Aqui cabe uma ressalva:* será que as relações estabelecidas entre os países da região e as economias centrais foram realmente tão similares e homogêneas assim? Quer dizer que a influência só ocorre do externo sobre o interno? E as características peculiares a cada país, onde ficam? Se a proposta de **Cardoso & Faletto** era buscar “as opções históricas concretas feitas por estes países em função dos interesses de seus grupos politicamente dominantes”, então porque desconsiderar a peculiaridade de cada país? Por acaso eles possuíam trajetórias históricas e evolutivas iguais para serem considerados como algo único? As relações entre as economias centrais e as periféricas poderia realmente ser generalizada como uma coisa só, por ser mesmo homogênea e semelhante, mas os periféricos entre si não deveriam ser generalizados de forma alguma, principalmente se a visão é procurar os aspectos endógenos de cada economia como sugeriu inicialmente o trabalho de **Cardoso & Faletto**. Aqui, pode-se verificar mais uma evidência de que o objetivo de seu trabalho não foi atingido por completo.



### ➤ **As economias de enclave no momento da transição:**

*“Nos países em que o enclave se constituiu como princípio ordenador da atividade produtiva, é preciso considerar inicialmente a natureza do enclave (mineiro ou agrário), o grau de diferenciação do setor nacional da economia e o processo político através do qual os grupos que controlavam este setor organizaram o Estado e definiram as relações entre si, com as classes subordinadas e com os grupos externos que constituíram os enclaves econômicos.” Pg. 75*

A respeito das formas de dominação estabelecidas neste tipo de sociedade destaca-se uma estrutura de domínio mais direta, onde há a subordinação política dos setores operários e camponeses aos grupos dominantes. É por meio da relação política que se torna possível a exploração econômica. Os grupos dominantes vinculam-se à empresa estrangeira como classe politicamente dominante, mas não como setor empresarial. As empresas estrangeiras é que terão este papel e estabelecerão as relações econômicas com os setores operários e camponeses. Sendo assim, a incorporação dos setores médios é dificultada.

Nos países com economia de enclave ocorreram os seguintes casos:

- a) Incorporação da classe média pelo enfraquecimento do predomínio oligárquico – México, Bolívia e Venezuela.
- b) acesso da classe média à dominação oligárquico burguesa – Chile e Peru
- c) A classe média frente aos latifundiários e ao enclave – América Central

Nestes países, o mercado interno formou-se de maneira bastante incipiente. A dinamização da economia interna ocorreu por pressões dos grupos médios que flutuavam suas alianças entre os setores capitalista burguês e/ou o setor popular e camponês.

A crise da economia mundial não pode ser compensada, nestes países, por políticas de defesa do nível de emprego e capitalização interna.

A resposta dos setores dominantes à pressão popular foi sempre autoritária, com grande uso das forças armadas.

O populismo desenvolvimentista não encontrou bases para sustentar-se e a formação de uma burguesia industrializadora nos países cuja economia obedeceu o modelo d enclave depende em maior ou menor grau, do Estado.

Com o apoio do Estado, depois da reorganização do sistema de poder e em parte com o financiamento obtido graças à renda gerada pelo setor de enclave, a classe média ascendente e o setor nacional burguês tratam de mudar as pautas do desenvolvimento para fortalecer o setor urbano industrial.

Esse processo ocorre após a Segunda Guerra Mundial. Neste momento, os vínculos de dependência externa já são de outro tipo. A partir de 1950, os investimentos serão feitos também no setor produtivo orientado para o mercado externo, mudando os horizontes do desenvolvimento.

### 3.6. Uma breve análise de Cardoso & Faletto sobre a dinâmica das relações sociais e políticas na América Latina

#### *\*Nacionalismo e Populismo:*

##### *forças sociais e política desenvolvimentista na fase de consolidação do mercado interno.*

No período de transição da América Latina, a característica distintiva no que se refere às relações entre grupos e classes sociais foi marcadamente definida pela presença cada vez mais importante e pela participação crescente das **classes médias urbanas** e das **burguesias industriais e comerciais** no sistema de dominação.

A expressão social desta situação econômica manifesta-se através das políticas de consolidação do mercado interno e de industrialização.

*“A fase da chamada industrialização substitutiva de importações caracterizou-se por um duplo movimento convergente: a expansão do setor privado da economia e o fortalecimento da burguesia industrial e a criação de novas áreas de investimento, centradas em torno da indústria básica e das obras de infra-estrutura, onde foi acentuada a participação estatal.” Pg. 92*

As economias suficientemente industrializadas deram origem às chamadas “sociedades urbanas de massas”. A presença das massas junto com a economia industrial diferenciada é que vai caracterizar a fase de desenvolvimento para dentro, manifesta durante a década de 50 a 60.

*“Os diversos arranjos de poder a que chegaram as forças sociais nos diversos países possibilitaram o aparecimento de formas distintas de industrialização e esquemas de organização e controle de poder singulares, levando à consecução de políticas de industrialização substitutiva diferenciadas em cada país.”*

Neste momento, predominam *dois tipos de orientação*:

- **Orientação para a participação** – implícita na pressão das massas e que tende ao distributivismo social e econômico - **Populismo**;
- **Orientação para o mercado externo** – manifesta nos interesses dos novos setores dominantes em dar continuidade à expansão econômica nacional. – **Nacionalismo**.

Surge assim o **Populismo Desenvolvimentista** – onde há uma ampliação do consumo e aceleração de investimentos, apesar de continuar havendo uma participação estatal no desenvolvimento e no fortalecimento do setor urbano industrial privado.

A **criação do mercado interno** pressupõe:

- ✓ Disponibilidade de capital para reinvestimento interno;
- ✓ Disponibilidade de divisas para financiar a industrialização;
- ✓ Possibilidades de redistribuição de renda para haver a incorporação das massas;

- ✓ Capacidade empresarial, pública e privada, para expandir a economia interna;
- ✓ Eficiência e responsabilidade na administração estatal;
- ✓ Capacidade para consolidar liderança política.

De que maneira seria possível criar um verdadeiro mercado interno? Qual é o seu real significado? Um bom mercado interno é aquele que melhor serve a demanda externa? A demanda interna? Ambas as demandas? E qual o significado da dependência tecnológica e/ou financeira? Estas podem atrapalhar, funcionar como entraves ou será possível auxiliarem o desenvolvimento?

O papel do mercado interno para uma economia deve ser definido no sentido de ser parte de sua estratégia de atuação. Sendo assim, se a economia pretende atender suas necessidades de consumo e gerar excedentes para exportação, então, este mercado interno deverá ser capaz de atender demanda interna e a externa, nas proporções decididas como satisfatórias. O país deve buscar ter condições de decidir sobre seus rumos e esta decisão estará baseada naquilo que lhe é vantajoso e também vantajoso àqueles com quem negociar. Já a questão da dependência deve ser adotada como um acessório que permite alavancar produtividade. Neste sentido, o país que utilizar-se de recursos externos deve procurar gerar capacidade interna de pagamento e sustentação, bem como criação e inovação para conseguir escapar da "cópia" de tecnologias.

Ao observar as políticas adotadas na América Latina no período estudado *por Cardoso & Faletto*, é possível notar as orientações de cada nação e as relações sociais estabelecidas.

*"As relações entre as burguesias industriais e o Estado aparecem de maneira típica nos diferentes países."* Esta política assumiu os diversos aspectos abaixo:

- ✓ Industrialização liberal – orientada para os setores empresariais privados;
- ✓ Industrialização nacional populista – orientada por uma vontade política de forças sociais predominantes; (burguesia, setores médios e populares, setor agro-exportador ...)
- ✓ Industrialização orientada por um Estado desenvolvimentista – devido à debilidade do setor capitalista exportador-importador interno para acumular capitais e reinvesti-los.

A **Argentina**, por exemplo trabalhou com o *Populismo e a economia de livre empresa*. Já no **Brasil**, o *Populismo* esteve aliado ao *desenvolvimento nacional*. No **México** e no **Chile** predominou o *Estado desenvolvimentista*.

### **3.7. A consequência básica da Dependência: Subdesenvolvimento.**

*\*A internacionalização do mercado: o novo caráter da dependência.*

Durante o *período de formação do mercado interno*, a política de industrialização foi sustentada por relações estáveis entre **Nacionalismo e Populismo**. Já no *período de diferenciação da economia capitalista*, houve a crise do populismo e da organização representativa dos grupos

dominantes. Neste momento, foram feitos os primeiros esforços para ordenar o sistema político e social sobre as novas bases que expressassem a vinculação entre o setor produtivo orientado para o mercado interno e as economias externas dominantes.

*“O problema da crise interna trará como consequência imediata o reforço dos vínculos especificamente políticos nas relações entre o centro e a periferia, como um condicionante importante das alternativas de desenvolvimento.” Pg. 115*

Existem alguns limites estruturais para o processo de industrialização nacional os quais foram inerentes a cada país. Além disso, a abertura dos mercados internos ao controle externo aconteceu, também, de maneira específica em cada país. No entanto, todos verificaram praticamente a mesma tendência.

### DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

A vinculação das economias periféricas ao mercado internacional se dá através de laços entre o centro e a periferia que vão além do sistema importação – exportação, agora, as economias centrais fazem investimentos industriais diretos nos novos mercados nacionais.

Num primeiro momento, diferentemente do que sugere C&F, investimentos estrangeiros não são sinônimo de dominação e controle e, portanto, dependência. Estes investimentos só se traduzirão em dependência financeira dependendo do que o tomador de recursos fizer com eles, isto é, da utilização destes investimentos. Se gerarem produtividade interna real e puderem ser amortizados sem muitos sacrifícios, não representarão ameaça de dependência.

Na visão de *Cardoso & Faletto*, este financiamento externo levou a um endividamento crescente, principalmente no curto prazo, caracterizando uma situação de dependência diferenciada da anterior, ocorrida na situação de subdesenvolvimento.

Para que este tipo de economia funcione, é preciso que haja um elevado grau de diversificação da economia, a saída de excedentes deve ser reduzida, a mão de obra deve ser especializada e deve haver um desenvolvimento do setor terciário e o mercado interno deve ser capaz de absorver a produção.

*“A situação retratada acima parece levar a uma fase de desenvolvimento e autonomia, no entanto, este tipo de desenvolvimento continua supondo heteronímia e desenvolvimento parcial, daí ser legítimo falar de países periféricos, industrializados e dependentes.” Pg. 127*

O desenvolvimento do setor industrial continua dependendo da capacidade de importação de bens de capital e de matérias-primas complementares para o novo tipo de diferenciação do sistema produtivo.

No entanto, em contraposição ao que afirma *Cardoso & Faletto* a situação retratada acima como subdesenvolvimento não ocorreu por causa dos investimentos estrangeiros, mas sim pela falta de capacidade de pagamento e geração de recurso do sistema produtivo estabelecido na economia dita como dependente.



### **A internacionalização do mercado interno:**

Esse processo ocorre quando há a organização da produção industrial dos setores dinâmicos da moderna economia das economias periféricas. Essa revolução industrial deveria conduzir a uma reorganização administrativa, tecnológica e financeira que implica na reordenação das formas de controle social e político.

“No entanto, não foi este o curso seguido pela dinâmica política e social na América Latina. Alguns países alcançaram, em graus distintos, a intensificação do processo de industrialização, mas com conseqüências evidentemente restritivas quanto à autonomia do sistema econômico nacional e às decisões de políticas de desenvolvimento.” Pg. 129

Houve uma intensificação da exclusão social e o Estado deixou de ser populista, passando para um estágio de Estado empresarial. Houve uma passagem do regime democrático-representativo para um regime autoritário-corporativo. Além disso, formou-se um mercado supranacional para resolver os problemas de economia de escala e de mercado nas sociedades onde a participação do consumo era restringida e apesar da já existente concentração de renda, houve uma maior acumulação e concentração de capitais.

**Este é um modelo de desenvolvimento capitalista que depende tanto de capitais quanto de técnicas e formas organizatórias geradas nos pólos dominantes do capitalismo internacional.**

Na verdade, este é um modelo de não desenvolvimento capitalista e que caracteriza uma forte relação de passividade e portanto de dependência, entretanto, o problema não é falta de capacidade nem de recursos para a organização interna de um mercado forte e promissor, mas sim, uma questão de incentivos e prioridades viabilizadas e aceitas pelas forças internas destas economias passivas e "dependentes". Neste sentido, estas economias estarão vulneráveis às forças do mercado:

*“Seu ciclo de duração dependerá tanto do êxito econômico e dos avanços ocorridos com a reconstrução social quanto do caráter, do tipo de ação ou do êxito dos movimentos de oposição baseados nos grupos e classes já citados.” Pg. 138*

*“A existência de um mercado aberto, a impossibilidade da conquista dos mercados dos países mais desenvolvidos pelas economias dependentes e a incorporação contínua de novas unidades de capital externo sob a forma de tecnologia altamente desenvolvida e criada mais em função das necessidades intrínsecas das economias maduras do que relativamente atrasadas fornecem o quadro estrutural básico das condições econômicas de dependência.” Pg. 142*

Desta forma é refutada a consideração do conceito de interdependência em substituição do conceito de dependência. Para C&F, existe uma relação entre países denominados centrais e periféricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos e esta **relação é de dependência**.

O estudo de **Cardoso & Faletto** permitiu perceber a existência de uma elite político-econômica nos periféricos que constantemente viabiliza a relação de dependência ao priorizar o externo, não o interno quando determinam as regras nos países periféricos.

Sistema produtivo ideal é a indústria sempre? Ou este é mais um aspecto da "cópia" de modelos de evolução para se atingir o desenvolvimento? O que importa na definição do sistema produtivo a ser seguido?

A reorganização administrativa, tecnológica e financeira que implica na reordenação das formas de controle social e político significa alteração das instituições? Pra que mudá-las se são vantajosas?

A observação da trajetória do Brasil ajuda a entender que os fatores determinantes da situação de subdesenvolvimento do país vão além do seu posicionamento de dependente em relação aos países desenvolvidos. A partir de agora é possível entrar numa análise mais abrangente e que considera uma gama maior de variáveis como determinantes desta situação de desenvolvimento.

As instituições do país realmente importam e o estudo da NEI que será realizado a seguir mostrará como elas importam e o que afetam no funcionamento de uma economia. Para o caso do Brasil, pode-se perceber que as instituições é que o trazem a esta posição de hoje e que ela persistirá se os custos de transação e produção compensarem os atos.

#### **4. A Nova Economia Institucional: uma visão geral.**

A idéia de que os países devem fazer o possível para atingir o **desenvolvimento econômico** é bastante disseminada entre economistas e formadores de políticas de diversos países do mundo.

A necessidade de desenvolver-se economicamente, é colocada como um grande consenso, entretanto, o que especificamente deve ser feito não faz parte do senso comum. Muitos acreditam que a simples cópia e implementação dos modelos utilizados por outros países, hoje desenvolvidos, é a chave para o sucesso. Outros consideram que se obtiverem a ajuda dos países desenvolvidos para sua própria formulação de alternativas, conseguirão atingir o desenvolvimento. Estas duas idéias já foram bastante refutadas anteriormente ao se expor o caso do desenvolvimento dependentista da América Latina e pôde-se perceber que o que não ocorre é uma integração entre as políticas adotadas e o ambiente no qual serão aplicadas e por isso não funcionam como o esperado.

As políticas que surgem como alternativas à questão de desenvolver uma economia são muitas. No entanto, elas são embasadas em modelos de países que já passaram para a fase de desenvolvimento e neste ponto reside uma falha. Não há uma verdadeira integração entre a política a ser adotada e o ambiente no qual será adotada. Uma determinada política pode ter sido perfeita para desenvolver um determinado país mas certamente só se enquadrará perfeitamente à outro se este apresentar as mesmas características institucionais que o anterior.

Sendo assim, antes de se determinar qualquer ação é preciso buscar as condições nas quais ela deverá atuar. Isto significa conhecer as instituições políticas de um país e como elas influenciam a formação da política econômica e a sua implementação administrativa, bem como conhecer as instituições econômicas que garantem o direito de propriedade e a aplicabilidade dos contratos e as formas de interação entre os agentes governamentais e a sociedade civil.

A nova literatura acadêmica sobre análise institucional veio para suprir esta ausência de integração entre a política e o ambiente ao passo que propõe um profundo conhecimento do ambiente que se pretende desenvolver. O ambiente social, isto é, a coletividade, é um produto das motivações e decisões dos atores individuais. Eles determinam as regras em sociedade e para que uma política seja adequadamente implementada ela deve levar em consideração estas regras pré-determinadas.

Um bom exemplo para ilustra este foco proposto pela NEI é o exemplo citado por *Christopher Clague*, em seu trabalho "Institutions and Economic Development", sobre o efeito dos investimentos para o desenvolvimento.<sup>1</sup> Segundo Clague, sempre se pensou que o investimento era a grande força que movia os países ao desenvolvimento. Sendo assim para os países pobres, este era o maior problema pois não havia poupança doméstica suficiente para o montante de investimentos e portanto, buscar o investimento estrangeiro era justificável. Um foco institucional mostra que o investimento é uma variável endógena de um país, independentemente de onde ele vêm, isto é, da poupança doméstica ou do capital estrangeiro. Desta forma, o que fará um investimento lucrativo e portanto, gerador de desenvolvimento, será um ambiente que favoreça altas taxas de investimento. Agora, se um ambiente

<sup>1</sup> Christopher Clague - *Institutions and Economic Development* - The Johns Hopkins University Press, 1997, pg. 02.

mesmas políticas e formas de produção e comércio, mas sim aquelas que forem mais condizentes com suas próprias realidades.

Muitos historiadores econômicos pensam o desenvolvimento em estágios e desta forma generalizam o processo para todos os países como se estágios devessem ser seguidos.

Um exemplo deste tipo de análise do desenvolvimento são os cinco estágios de **Rostow**,<sup>3</sup> onde os estágios mais importantes para os países pobres são: sociedade tradicional, sociedade emergente e sociedade do take-off. O mais interessante seria considerar os problemas típicos de cada fase mas não como estágios a serem severamente seguidos. "Qualquer um que tentar impor à história econômica uma única forma de evolução econômica, será certamente, desafiado a provar o fato".<sup>4</sup> De acordo com **Meir**, os mesmos fatos podem se arranjar de diversas maneiras diferentes e podem ser vistos por diversas perspectivas.

Ao se pensar em estágios de desenvolvimento, dá-se pouca consideração aos aspectos peculiares de cada país e bem menos atenção ao momento histórico diferenciado que cada um está vivenciando. Isto significa que estes estágios não são vivenciados igualmente, isto é, ao mesmo tempo e num mesmo ambiente, em diferentes países e portanto, é certamente impossível a repetição idêntica destes mesmos estágios e conseqüentemente, a obtenção dos mesmos resultados.

Um outro exemplo do para a idéia do desenvolvimento em estágios é a utilização da seqüência: **Agricultura → Indústria → Serviços** como norteadora do caminho do desenvolvimento. A exemplo de diversos países do mundo, é bem possível que um país tenha sucesso ao se desenvolver estando em qualquer um destes estágios pois o que importa é trabalhar adequadamente as condições existentes no próprio país e se elas priorizam um ou mais setores da economia, é neste que se deverá investir. O ideal para um país pode até ser uma combinação entre os três estágios se o país tiver condições para atuar nos três. Sendo assim, a idéia por muito divulgada na **Teoria Neoclássica** de que não vale a pena investir em agricultura para desenvolver um país é bastante duvidosa. Além disso, esta teoria considera que o desenvolvimento pode ser obtido pelo simples equilíbrio das forças de mercado e dos fatores de produção.

A **Teoria da Análise Estrutural** complementa alguns aspectos da teoria neoclássica e altera outros pontos de vista como por exemplo o da regulação automática das forças de mercado. De acordo com a teoria estrutural, não há a possibilidade das forças de mercado se regularem automaticamente, havendo a necessidade de políticas econômicas específicas para auxiliar a promover o desenvolvimento da economia. Questões relativas à importações e exportações também são consideradas como relevantes e é a dinâmica entre os setores da economia que pode levar ao desenvolvimento.

A **Teoria da Informação** traz à tona um aspecto relevante que é o da impossibilidade de se obter uma informação perfeita e o quanto isto pode afetar o processo de decisão. Isto significa que as transações tem custos e portanto os mercados não se equilibram tão fácil e perfeitamente como supunha a teoria neoclássica. A falta de informação pode afetar a determinação dos problemas e dificuldades de

<sup>3</sup> Walt Rostow - *The Stages of Economic Growth* - 1960.

<sup>4</sup> Gerald Meir - *Leading Issues in Economic Development* - Oxford University Press, 1995.



uma sociedade e conseqüentemente afetarão a eficiência das soluções que serão propostas pois estas serão elaboradas em bases que não são totalmente reais. Pode-se dizer portanto, que existem falhas no mercado e que estas não podem ser supridas somente por certas políticas governamentais.

Os mercados são incompletos e as informações e a competição são imperfeitas. A base destas imperfeições é bem mais profunda. De acordo com a **Teoria da Nova Economia Institucional**, a causa pode ser encontrada nas bases que determinam as relações num país, isto é, nas suas instituições.

O desenvolvimento econômico acontece em ambientes onde há falhas de mercado e as informações são imperfeitas e desta forma significam um ótimo momento para a análise institucional, bem mais completa que as anteriores. A análise institucional considera muitas outras variáveis que atuam no processo de desenvolvimento econômico e estabelece que determinadas combinações podem dar em diferentes resultados. Nesta análise, as instituições são muito mais consideradas no processo como aspectos relevantes para a caracterização da eficiência de uma economia. Além disso, há uma maior consideração da dinâmica entre os setores da economia.

#### 4.1.2. A VISÃO DA NEI A RESPEITO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

*Institutions provide the basic structure by which human beings throughout history have created order and attempted to reduce uncertainty in exchange. Together with the technology employed, they determine transaction and transformation costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity. They connect the past with the present and the future so that history is a largely incremental story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. They are the key to understanding the interrelationship for economic growth, stagnation or decline.*<sup>5</sup>

Os economistas já tentaram, sob diversas formas, explicar as disparidades de performance das economias do mundo e a persistência destas disparidades ao longo dos tempos. De acordo com a *teoria da Nova Economia Institucional*, o que tem faltado a estas análises econômicas é um entendimento melhor da natureza humana no sentido de suas formas de cooperação e coordenação. Dependendo dos tipos de relação estabelecidas em sociedade, isto é, do grau de interação entre os indivíduos, as negociações serão mais ou menos fáceis de acontecer. É a partir destas relações, d estrutura da sociedade, que os indivíduos podem obter algum tipo de ganho do comércio.

Sendo assim, quanto mais difícil e caro for transacionar, maior será a **importância das instituições** existentes nesta sociedade, tendo em vista que as instituições é que dão a maior base para que qualquer tipo de negociação aconteça. Esta mensagem, "when it is costly to transact, institutions matter"<sup>6</sup>, foi consagrada como uma das informações mais valiosas de Ronald Coase e tem sido de grande auxílio na reestruturação da teoria econômica.

<sup>5</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 118.

<sup>6</sup> Ronald Coase - *The Nature of the Firm* - 1937.

A proposta da teoria neoclássica de que é a solução de equilíbrio de mercado é a forma eficiente de se obter o desenvolvimento só cabe num mundo onde o custo de transacionar é inexistente. No mundo real, o custo de negociação existe em todas as economias, o que as diferencia é o tamanho deste custo. Sendo assim, o desenvolvimento segundo os neoclássicos é bastante irreal, só existe em modelo.

Além de entender as peculiaridades de uma economia no sentido das relações entre os seus indivíduos e as formas de cooperação e coordenação estabelecidas entre eles, o que mais contribui para um melhor entendimento das disparidades entre as economias?

Um outro aspecto que diferencia as economias é a **estrutura institucional** existente em cada uma delas. Já foi dito anteriormente que alguns historiadores econômicos consideram a existência de estágios de desenvolvimento das economias do mundo. É possível vislumbrar diferentes estruturas institucionais em cada um destes estágios. A proposta aqui continua refutando a idéia de que as economias devem obrigatoriamente passar por estágios de desenvolvimento. Além disso, considera-se bastante cabível a existência de diferentes estágios num mesmo momento histórico, para diferentes economias.

O que se pretende mostrar é que em cada um destes estágios, isto é, numa economia mais primitiva e de pequena escala ou numa economia mais regional, voltada à manufatura, diferentes estruturas institucionais existirão, de acordo com as necessidades do comércio. Ao observar estas relações, é possível notar que, independentemente do grau de complexidade da economia, poderá haver maior tendência à estabilidade ou à mudança. Isto é obtido conforme o arranjo institucional da sociedade. A estrutura institucional das sociedades é que vai determinar as formas de organização política, econômica ou militar desta sociedade e os direcionamentos dados ao seu comércio.

A partir de um estudo realizado por *North* sobre as formas mais primitivas de comércio até as formas mais complexas da atualidade, é possível perceber a evolução pela qual as instituições passam de economia para economia.<sup>7</sup>

De acordo com este estudo, *North* concluiu que, quanto menores as economias, mais elas se baseavam em formas de cooperação e coordenação inerentes aos indivíduos e, portanto, sem muitas regras escritas e garantidas por uma força maior. Conforme as relações de comércio foram ficando cada vez mais impessoais, maior era o custo de transacionar pois elementos como confiança, respeito e honestidade não mais podiam ser garantidos por uma rede social tão densa. A sociedade crescia e com ela, cresciam os negócios. À medida que os custos de negociação foram se elevando as sociedades passaram a desenvolver formas de reduzi-lo e assim surgiram instrumentos e técnicas específicas cujo objetivo era criar obrigações e direitos para os negociadores e portanto garantir maior estabilidade ao processo de negociação. Os custos mais preocupantes eram o custo da mobilidade do capital, o custo das informações a respeito do mercado e o custo do risco e da incerteza da transação. As instituições surgiam para proteger as negociações destes custos.

As duas **principais forças que levaram as instituições a mudarem** foram o crescimento do volume do comércio, associado a economias de escala e a necessidade de melhores mecanismos para

<sup>7</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 120.

garantir direitos e obrigações e, portanto, o estabelecimento e cumprimento de contratos e acordos a menores custos e maiores retornos. Desta forma, nas sociedades mais complexas surgiu a figura do estado como o intermediário entre as negociações. Aqui é possível notar o principal papel do estado: garantir segurança e estabilidade, o que significa fazer o lugar das relações de confiança e ética cabíveis numa economia pequena porém custosas numa economia grande.

A **vida econômica**, segundo *North*, é resultante do comportamento dos agentes econômicos num determinado arranjo institucional e este comportamento é influenciado por uma série de valores e motivações individuais que também influenciaram o estabelecimento das instituições da sociedade.

Estudar as instituições, portanto, significa buscar as razões para arranjos mais ou menos eficientes em termos de desenvolvimento econômico. A base da formação das instituições está no custo do processamento de informações necessário para os atores sociais transacionarem em sociedade. Além do custo da informação existe o fato de que os atores desenvolvem instituições a fim de estruturar a forma de interagirem e consequentemente haverá algum grau de imperfeição no mercado que gerará mais custos para as negociações.

*A história econômica serve para tentar explicar os diferentes padrões de crescimento, estagnação e decadência das sociedades ao longo dos tempos e explorar a maneira como os atritos conseqüentes das interações humanas produzem resultados tão divergentes.*<sup>8</sup>

Diversos estudos já foram realizados a fim de esclarecer o que realmente leva uma economia ao crescimento econômico e posteriormente ao desenvolvimento econômico. Saber identificar se uma economia está crescendo ou se desenvolvendo é bastante fácil. Simplificando, basta comparar períodos e situações vivenciadas por esta economia e por outras que se pode obter a medida do crescimento. Identificar as causas deste crescimento, entretanto, é bem mais complexo e demorado.

O estudo desenvolvido pela teoria da *Nova Economia Institucional* faz um grande esforço no sentido de identificar estas razões. Ao se fixar na formação das instituições, na estrutura institucional de uma sociedade e nas mudanças institucionais ao longo dos tempos e seus efeitos a *NEI* traz grande contribuição para a compreensão deste panorama de divergências.

O principal elemento percebido como influenciador dos acontecimentos em sociedade são as estruturas de incentivos existentes, sejam elas psicológicas ou artificiais. Os *incentivos psicológicos* podem existir a partir das instituições informais, isto é, aquelas regras de conduta que fazem parte do senso comum em sociedade. Os "*incentivos artificiais*" podem ser obtidos através das instituições formais, isto é, regras de conduta escritas e estabelecidas em contratos e acordos feitos em sociedade.

Em ambos os casos é importante destacar que ao existirem instituições, elas poderão criar incentivos que atuam nas escolhas dos indivíduos e consequentemente nos resultados destas escolhas. Se estes incentivos priorizarem escolhas baseadas em atividades produtivas eles estarão, como resultado, estimulando o crescimento e posteriormente o desenvolvimento econômico.

<sup>8</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 132.



A conclusão a que *North* chega é que as instituições determinam a performance das economias. Esta performance, por sua vez, será tão melhor, quanto mais as instituições forem eficientes.

Mas o que torna as instituições eficientes? Em linhas gerais são as regras informais que compõem instituições e os custos de transação inerentes ao processo político.

Os principais aspectos da formação e efeito das instituições serão explicados a seguir, nos próximos itens deste trabalho.

#### **4.1.3. OS AVANÇOS À TEORIA ECONÔMICA COM A VISÃO DA NEI.**

A teoria econômica tem como foco estudar as formas que levam ao crescimento e ao desenvolvimento econômico. Este estudo é feito, na maioria das vezes, através de comparações entre os países pobres e os países ricos do mundo, numa tentativa de identificar o porquê desta divergência.

As diversas idéias econômicas, entre elas algumas expostas anteriormente neste trabalho, esforçaram-se para identificar o funcionamento da economia considerando o papel dos avanços tecnológicos e da acumulação de capital, tanto físico quanto humano.

O que se considerava importante para o crescimento auto sustentado de um país e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento eram:

- ▶ As inovações e a utilização tecnológica na maioria dos setores econômicos;
- ▶ A quantidade de capital físico por pessoa obtida a partir de altas taxas de investimento (doméstico ou estrangeiro);
- ▶ A qualidade do capital humano do país.

Ao observar a realidade dos países pôde-se perceber que esta conclusão não estava completa e portanto estava incorreta. Existiam países que conseguiam se desenvolver com apenas um destes elementos, ou então, eles até teriam estes elementos mas não os utilizavam da melhor maneira, priorizando o desenvolvimento.

Desta forma, percebeu-se que faltava àqueles modelos a consideração das políticas econômicas e das instituições econômicas destes países e qual contribuição que estavam tendo para gerar eficiência e crescimento econômico. Estas, são variáveis consideradas indiretamente econômicas mas que, por estabelecerem as regras do jogo em sociedade, determinam todas as atitudes e comportamentos que poderão levar ao crescimento econômico ou não.

A consideração de uma maior gama de variáveis que influenciam o funcionamento da economia permite uma análise de melhor qualidade a respeito dos fatores que contribuem para a eficiência do mercado. Esta é a proposta da NEI: entender que os agente econômicos atuam com base em um sistema de motivações determinado por um conjunto de regras, valores e instituições criados pela própria sociedade. Em cada sociedade haverá um específico conjunto de regras que produzirá diferentes resultados.



## 4.2. O papel das Instituições.

A teoria da Nova Economia Institucional está sendo apresentada neste trabalho de pesquisa como uma visão alternativa que melhor explica a situação de desenvolvimento de uma economia. A NEI é considerada melhor alternativa porque leva em consideração, ao analisar a economia, uma gama muito maior de variáveis, se comparada com as análises propostas por outras teorias.

A base da análise proposta na NEI está calcada na observação das instituições de um país e que papel desempenham na sociedade e como afetam a performance econômica.

### 4.2.1. O SIGNIFICADO DAS INSTITUIÇÕES PARA A SOCIEDADE.

Afinal, o que são **Instituições**?

*As instituições são, basicamente, as regras do jogo em sociedade.*<sup>9</sup> As instituições são criações humanas que servem para organizar a vida das pessoas em sociedade. São formas criadas para regular, automaticamente, os comportamentos humanos num determinado ambiente, suas interações. A partir deste estabelecimento de regras, há uma estruturação do cotidiano das pessoas.

Com as instituições, os comportamentos básicos, socialmente aceitos, passam a ser inerentes às relações humanas, o que significa que estas regras não precisam ser constantemente reafirmadas. A partir do momento em que elas fazem parte do dia a dia das pessoas, as instituições servem de referência para comportamentos e para as formas de interação entre as pessoas. Para cada tipo de instituição estabelecida, um conjunto de regras está associado.

De acordo com as palavras de alguns economistas, *as instituições definem e limitam as possibilidades de escolhas dos indivíduos.*<sup>10</sup>

Em resumo, pode-se definir instituições de quatro maneiras:

- ▶ Instituições são as regras do jogo em sociedade;
- ▶ Instituições são criações humanas que servem para organizar a vida em sociedade;
- ▶ Instituições instruem e direcionam as interações humanas;
- ▶ Instituições fazem parte do consenso comum e são aceitas pela grande maioria da sociedade.

As instituições não assumem o que é certo ou errado para comportamentos, nem surgiram para determinar isto. As instituições determinam os comportamentos possíveis e portanto aceitos socialmente. Elas apresentam à sociedade a árvore das possibilidades e as consequências para as atitudes.

<sup>9</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 03.

<sup>10</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 04.

#### 4.2.2. OS TIPOS DE INSTITUIÇÕES E ALGUMAS COMPARAÇÕES.

As instituições podem ser representadas por qualquer tipo de restrição criada para limitar, ou melhor, regular a atividade humana. Neste sentido, pode-se dizer que as instituições possuem duas faces, isto é, elas podem ser formais ou informais.

##### ➤ **Instituições Formais:**

Estas são as instituições conscientemente desenvolvidas pelos seres humanos, isto é, todas as regras criadas pelas pessoas, a fim de regulamentar a vida em grupo. Fazem parte deste tipo de instituição, por exemplo, a constituição do país, suas leis e normas jurídicas.

As instituições formais são as regras estabelecidas entre grupos e validadas pela escrita.

##### ➤ **Instituições Informais:**

Estas são as instituições que inconscientemente fazem parte da sociedade. Estas, não são desenvolvidas pelos seres humanos, mas sim, estão arraigadas a tradições, modos de viver, valores e comportamentos socialmente aceitos. Apesar de não terem a característica de serem escritas e firmadas dentro da legalidade do país, também têm o papel de direcionar os comportamentos humanos em grupo. Fazem parte deste tipo de instituição, por exemplo, as convenções e os códigos de conduta.

As instituições, portanto, podem ser propositadamente criadas pelos indivíduos, numa espécie de tratado ou então, elas podem surgir quase que espontaneamente, e serem representadas por acordos de cavalheiros.

##### **Ao estabelecerem regras, pode-se dizer que fazem parte das instituições:**

- ✓ especificar o que é permitido e/ou proibido aos indivíduos;
- ✓ definir o que caracteriza uma violação;
- ✓ determinar as formas de fiscalização dos atos dos indivíduos;
- ✓ estabelecer quais serão as punições;
- ✓ definir os órgãos responsáveis pela fiscalização e punição da violação das regras;
- ✓ determinar o custo de toda a estrutura regulamentadora, tanto para quem atua as regras, quanto para quem fiscaliza e pune as atuações dos indivíduos.

Cabe neste momento apresentar uma distinção básica colocada no trabalho de *Douglass North*: a distinção entre **INSTITUIÇÕES** e **ORGANIZAÇÕES**.<sup>11</sup>

Num primeiro momento, ambas podem ser ditas como bastante semelhantes pois servem para estruturar as interações humanas. No entanto, a partir de uma observação mais crítica e profunda

<sup>11</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 05.

destas duas variáveis econômicas, é possível perceber, que as instituições são bem mais amplas que as organizações e, conseqüentemente, englobam as organizações em sua abrangência.

Na realidade, as **instituições** é que mais propriamente ditam as regras e cuidam da sua manutenção. As **organizações**, por sua vez, estão inseridas no ambiente econômico e atuam na situação de regras criada pelas instituições. No entanto, por corresponderem a um aspecto micro e não macro da sociedade, as organizações se defrontam com o ambiente e escolhem a alternativa que as beneficia da melhor maneira.

As organizações têm a chance de escolher entre seguir as regras ou violá-las. A opção será feita com base em motivações próprias dos tomadores de decisão, nos seus valores e impressões pessoais a cerca da situação e com base na avaliação do custo benefício de cada uma das opções, isto é, seguir ou violar a regra. A escolha da atitude a ser tomada dependerá de julgamento próprio e conciliação de interesses e incentivos.

**O quê, mais especificamente, está sendo caracterizado como uma organização?**

De acordo com *North*, são **organizações**:

- ▶ Entidades Políticas (partidos, congresso, senado, câmaras estaduais, municipais etc.);
- ▶ Entidades Econômicas (empresas, conglomerados, cooperativas etc.);
- ▶ Entidades Sociais (igrejas, clubes, associações...);
- ▶ Entidades educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional...).

Enfim, qualquer grupo de indivíduos que se formar em torno de um objetivo comum, será considerado uma organização. Há um relacionamento muito forte entre instituições e organizações. As primeiras determinam as condições para as segundas existirem e estas, a fim de melhor atingirem seus objetivos, isto é, maximizarem a sua obtenção, provocam situações que podem até levar à mudanças nas regras previamente estabelecidas e portanto, um rompimento com a situação de estabilidade que antes era proporcionada pelas regras, independente do resultado do rompimento, isto é, mudança positiva ou negativa.

As organizações, a partir do momento que podem influenciar uma regra a ponto de alterá-la, podem ser conhecidas como agentes das mudanças institucionais.

*As instituições são criadas por seres humanos e, além de envolvê-los a todo tempo, são constantemente alteradas por eles.*<sup>12</sup>

As instituições atuam diretamente sobre a economia, influenciando a sua performance e determinando seus custos. Estes custos podem ser divididos entre duas fontes: custos de transação e custos de produção. Posteriormente eles serão explicados.

*As instituições determinam as oportunidades numa sociedade. As organizações são criadas para se aproveitarem destas oportunidades e conforme se transformam, elas alteram as instituições.*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 05.



#### 4.2.3. COMO AS INSTITUIÇÕES AFETAM A SOCIEDADE.

Ao apresentar o significado das instituições em sociedade, pode-se concluir a respeito do seu principal papel em sociedade. As instituições constroem o ambiente social, econômico e político a fim de prover estabilidade e segurança às interações humanas.

O ambiente propício às relações humanas em sociedade, de acordo com regras econômicas e políticas estabelecidas formalmente, geralmente emana estabilidade e segurança, mas é bastante dinâmico, devido à dinâmica das regras sociais estabelecidas informalmente entre os indivíduos. Este dinamismo faz com que o ambiente sofra constantemente, pequenas alterações e correções de direção no sentido do arranjo entre os interesses e benefícios de um determinado grupo de indivíduos.

*As instituições garantem a estrutura que permite aos seres humanos interagirem.* Elas dão o exemplo do caminho a ser seguido, estabelecendo as restrições. Elas dão o molde, o que não significa que este esteja certo, mas sim que é o caminho ao qual as pessoas deverão se ajustar ou então, ajustá-lo.

Inicialmente, os indivíduos precisam de um certo molde para cercear seus comportamentos e permitir interações. Este molde é estabelecido com base em experiências anteriores. Aos poucos, as pessoas vão avaliar se este molde lhes é satisfatório ou não, isto é, se permite às pessoas interagirem com eficiência ou não. É importante destacar que a *medida da eficiência* é, antes de tudo e na maioria das sociedades, um parâmetro individual. Isto significa um aspecto muito subjetivo de avaliação, pois cada um irá prezar primeiro pelo seu benefício próprio e depois pelo do grupo, principalmente se este for um valor inerente à sociedade que está sendo analisada.

Esta subjetividade vai exigir que as regras, para realmente atuarem, sejam fortes em fiscalização e punição pois só assim manterão a estabilidade que lhes é devida. Caso contrário, a pressão individual, se encontrar força em algum grupo significativo, irá atuar no sentido de modificar as instituições. Caso seja possível burlar as regras estabelecidas, sem prejuízos de punições, as instituições serão deixadas de lado e não servirão como molde. Num próximo momento, este fato requisitará a *mudança das instituições*.

Os indivíduos avaliam as instituições com base nas informações que recebem e na maneira que as processam e assim, escolhem agir conforme melhor se beneficiam. *A estrutura criada pelas instituições apresenta-se como incentivos* ou não dependendo da maneira como foram criadas. No caso das organizações, as quais têm suas atuações bastante interligadas às regras estabelecidas pelas instituições, fala-se que existem incentivos ou desincentivos no sentido de propiciar o desenvolvimento de atividades produtivas por parte das organizações.

Sempre que as instituições incentivarem as organizações a desenvolverem atividades produtivas, e estas realmente desenvolverem, as **instituições** serão consideradas **eficientes**. Se este incentivo não existir, ou até existir mas não for suficiente para ser seguido, o caminho será a violação das regras e certamente, quando o incentivo é insuficiente, mais insuficientes ainda serão as formas de punição a estas violações. Neste momento, fala-se em **instituições ineficientes**.

<sup>13</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 07.



A existência de instituições eficientes e ineficientes é possível em qualquer sociedade, pois como já foi dito anteriormente elas não são classificadas entre certo e errado mas sim em termos de eficiência, isto é, o quanto são capazes de estimular a atividade produtiva em um país.

A permanência destas duas formas de instituições será garantida conforme os custos que produzirem e as ferramentas utilizadas para punir, impedirem ou estimularem a continuação da situação de ineficiência.

Toda interação entre os indivíduos é permeada por custos. Estes custos são geralmente divididos entre custos de transação e custos de produção.

A avaliação que as pessoas realizam dos moldes estabelecidos pelas instituições vai passar também por uma análise os custos inerentes ao processo de interação. Caso os custos de realizar atividades produtivas seja mais alto que o de estimular atividades improdutivas, a opção será pelo maior benefício e, portanto, pela não realização das atividades produtivas.

A tendência é caminhar no sentido do melhor benefício e este sentido será intimamente determinado pelos incentivos que as regras estabelecerem.

Esta explicação tende a caracterizar o porquê de sociedades partirem de um mesmo ponto de origem e caminharem para rumos totalmente diferentes de performance.

#### **4.2.4. A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES NA PERFORMANCE ECONÔMICA.**

As instituições determinam as regras iniciais das interações em sociedade.



A sociedade atua conforme uma avaliação subjetiva das regras e opta por melhores benefícios.



As instituições são criações humanas e portanto dependem das pessoas que as criaram.



Estas mesmas pessoas, entre outras, é que vão segui-las ou não.

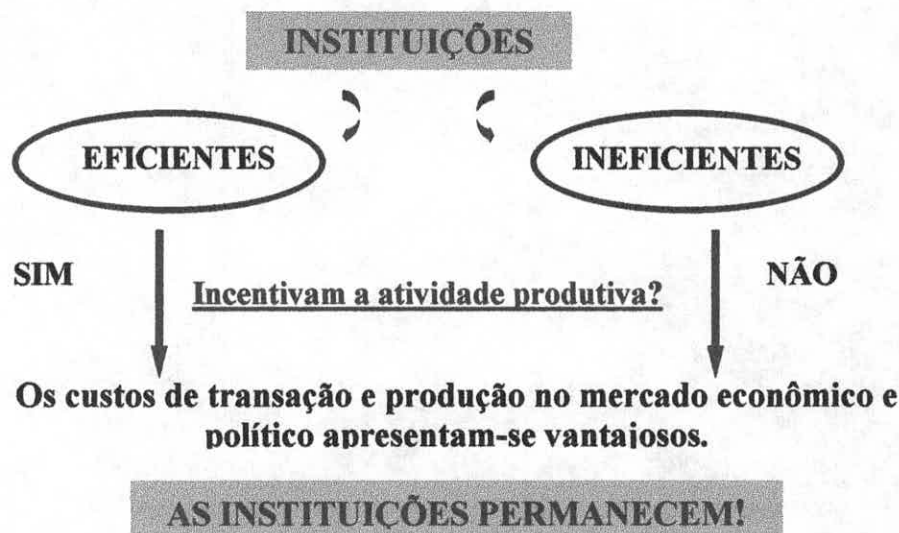


Além disso, as pessoas irão determinar as alterações das instituições e contribuirão para a sua evolução.

O caminho positivo para a performance econômica será dado pelas instituições eficientes, isto é, aquelas capazes de estimular a atividade produtiva do país e, conseqüentemente, beneficiar um raio muito maior de pessoas e não somente aquelas que têm o poder de interferir no estabelecimento das instituições.

O caminho de uma boa performance econômica é aquele baseado numa visão que prioriza o todo e não só o individual e que preza por retornos de longo prazo.

**Os sentidos dos caminhos apresentados pelas instituições são:**



Quando os custos de agir de uma determinada maneira apresentam-se vantajosos, incluindo até o custo de violar regras, e não há nenhuma restrição quanto aos comportamentos, no sentido de alterá-los, o comportamento mais eficiente do ponto de vista dos indivíduos (e não da economia) irá persistir.

Um **exemplo simples** para esclarecer melhor este conceito refere-se a estacionar em esquinas. As ruas estão todas classificadas quanto à direção do trânsito e as regras para estacionar são bastante claras quanto aos locais permitidos, independente da rua, e quais as punições e prejuízos. Está estabelecido através de instituições formais que os carros devem ser estacionados a alguns metros da esquina. No entanto, ao andar pelas ruas percebe-se que nem todos os carros respeitam esta regra. Porquê isto acontece?

*Diversas são as razões para burlar esta regra.* As principais são: não apreensão da regra por parte das pessoas, não convicção a respeito do efeito necessário desta regra, não existência de punição para aqueles que burlarem a regra. Assim, é possível perceber que a simples existência da regra não é razão suficiente para ser cumprida. Ela deve ser realmente aprendida pelas pessoas, a sua existência deve ser claramente justificada e a fiscalização do seu cumprimento deve ser forte e efetiva. Essas ações garantem maior credibilidade à regra e conseqüentemente, maiores chances para sua existência.

Neste momento, cabe uma melhor explicação para a afirmação: *toda interação humana é permeada por custos.*<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 06.

#### 4.2.5. A INFLUÊNCIA DOS CUSTOS SOBRE A PERFORMANCE ECONÔMICA.

Segundo *North*, a disparidade na performance das economias e a persistência desta disparidade ao longo dos tempos não é devidamente explicada pelos economistas que analisam o desenvolvimento econômico pois estes consideram que os direitos de propriedade são garantidos sem nenhum custo e que as informações necessárias podem ser adquiridas no mercado sem custos muito altos.

É na não consideração dos custos de transação e produção que reside a principal falha da análise do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, da performance econômica.

*A teoria de Douglass North é construída com base na teoria do comportamento humano e na teoria dos custos de transação. Ao combiná-las, é possível entender o porquê da existência das instituições e que papel elas exercem no funcionamento das sociedades. Ao adicionar a teoria da produção a sua análise, North passa a analisar o papel das instituições sobre a performance econômica.*<sup>15</sup>

##### **Os custos de Produção:**

*Os custos de produção são a soma dos custos de transformação com os custos de transação.*<sup>16</sup>

**Custos de transformação** são todos os custos envolvidos diretamente na produção de um determinado bem ou serviço, isto é, recursos como terra, trabalho e capital necessários. **Custos de transação** são todos os custos envolvidos em definir, proteger e garantir os direitos de propriedade de um determinado bem ou serviço, isto é, como usá-lo, quem pode usá-lo, como trocá-lo etc.

A existência dos custos de transformação pode ser provada com melhor propriedade a partir de estudos da teoria microeconômica que envolve a produção e o consumo, realizada por diversos outros autores.<sup>17</sup> Aqui é importante estabelecer que existem custos de produção devido à existência de custos de transformação e de transação. A respeito dos custos de transação, pode-se dizer que quanto maior a incerteza de uma transação, maior será o custo envolvido nela.

O que é importante afirmar aqui é que as instituições providenciam o pano de fundo para a realização das interações humanas e portanto, determinam os custos de transformação e transação. A maneira como fazem isto depende da motivação dos indivíduos - atores sociais, da complexidade do ambiente e da habilidade das pessoas em decifrar estas regras, isto é, avaliar e atuar de forma a obter os melhores benefícios.

Conforme aumenta a complexidade de uma economia, isto é, cresce a quantidade de interações entre os indivíduos, maior é a necessidade de se estabelecer regras que viabilizem, de maneira mais eficiente, estas interações. A medida da eficiência, como já foi dito anteriormente, deve ser o bem estar social da economia e não somente o benefício de algumas minorias. Só desta forma é possível influenciar positivamente a performance econômica.

<sup>15</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 27.

<sup>16</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 28.

<sup>17</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 29 - sugestão para maiores esclarecimentos, ver Becker (1965); Lancaster (1966); Cheung (1974) e Barzel (1982, 1989).

A partir do momento em que a estrutura de custos de uma economia interfere em sua produtividade e, conseqüentemente, deixa de estimulá-la, está havendo ineficiência econômica. Um bom exemplo disso é o que acontece em algumas economias onde o mercado informal é bastante significativo.

Isto ocorre porque o custo de estar no mercado formal, com empresas dentro da legalidade é muito alto e como a fiscalização e a punição não são suficientemente fortes este mercado informal só tende a se proliferar a cada dia.

Neste caso, os custos de ser uma empresa que cumpre com suas obrigações fiscais, trabalhistas e legais é muito elevado e portanto há margem para burlar as regras. No entanto, ao fazerem isto, as empresas estão investindo em sua própria elevação de renda e deixando de prover renda para ser agregada ao produto nacional, mas como os custos de transação são muito elevados, o que deveria ser agregado ao produto nacional caso chegasse ao governo, também acaba por ser consumido ineficientemente ao longo do caminho.

Caso não haja alternativa para "fugir" dos custos o que acontecerá será a não transação. A tentativa será sempre a de utilizar-se de mecanismos informais para estruturar a transação e conseqüentemente determinar alguma espécie de acordo que não seja tão ruim para os elementos envolvidos na transação.

De qualquer forma, isto significa desvirtuar-se do caminho proposto pelas instituições e, portanto, a conclusão de que elas são ineficientes. O que é importante destacar aqui é que as instituições existem e são responsáveis, em grande medida, pela performance de uma economia.

*As instituições emergem dentro das sociedades porque elas minimizam as incertezas e definem o padrão de comportamento socialmente desejável. Contudo, uma das principais funções das regras do jogo nas sociedades democráticas é a garantia da lei e do direito de propriedade, criando parâmetros para o estabelecimento e cumprimento de contratos e garantindo legalmente o retorno dos investimentos.*<sup>18</sup>

As pesquisas realizadas a respeito da relação entre as instituições, a política e a performance econômica estão ainda no início. De qualquer maneira, já é possível perceber que *as preferências e a organização destes grupos de interesse são parte das instituições, bem como os incentivos que estimulam as atuações dos políticos, os principais tomadores de decisão do processo que pode propiciar uma boa performance da economia e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do país.*<sup>19</sup>

As instituições dão embasamento ao processo e portanto, representam o seu início, porém apenas isto. É preciso que esforços em manter preferências e atingir resultados sejam feitos.

<sup>18</sup> Marcos Fernandes Gonçalves da Silva - *Fronteiras da Nova Economia Institucional* - EAESP/FGV/NPP, Relatório nº05/1996; pg.07.

<sup>19</sup> Christopher Clague - *Institutions and Economic Development* - The Johns Hopkins University Press, 1997, pg. 144.



### 4.3. O papel do Mercado.

Atingir o **desenvolvimento econômico** é uma tarefa que leva tempo e que dependerá dos tipos de relações estabelecidas economicamente. Observar estas relações significa estar atento aos movimentos do mercado e ao papel desempenhado por todas as variáveis que o influenciam.

As instituições, conforme apresentado anteriormente, exercem uma grande influência sobre o sentido das relações estabelecidas no mercado, mas representam apenas o início, ou melhor, a base para estas relações acontecerem. Existem, entretanto, outros elementos como o estado, por exemplo, que atuam com grande propriedade sobre as relações de mercado.

A existência de um *mercado dinâmico, competitivo* e acima de tudo, o que é mais necessário e importante para o desenvolvimento econômico: *eficiente* do ponto de vista produtivo, será uma consequência direta dos valores, das regras de conduta, das instituições formais e da atuação do estado nesta economia.

A regulamentação dos mercados é que estabelece os limites para que as interações ocorram nele. A idéia é que esta regulamentação preze pela realização dos objetivos de desenvolvimento desta economia, mas antes de tudo, as instituições devem ter agido neste sentido. Isto significa que irão vigorar no mercado uma série de incentivos e estes é que determinarão se uma economia terá um rumo guiado para um desempenho produtivo ou não.

De maneira ideológica, uma economia necessita de políticas econômicas, instituições e formas de governo que o levem ao progresso econômico. Uma análise mais profunda das diversas economias do mundo ao longo dos tempos permite concluir que não há a necessidade de uma determinada forma de governo para priorizar o bom desempenho econômico. Este pode ocorrer, independente da forma de governo, desde que os preceitos institucionais incentivem o desenvolvimento.

Sendo assim, com **instituições eficientes, políticas econômica direcionadas e mercados regulamentados** conforme os incentivos sugeridos pelas instituições, o caminho para um bom desempenho econômico pode ser enormemente facilitado.

*Melhores instituições e políticas econômicas podem trazer às economias enormes aumentos em padrões de vida, em qualquer lugar do mundo.*<sup>20</sup> A idéia é construir instituições e políticas econômicas que auxiliem na redução da pobreza e na melhora da distribuição de renda pois isso sim é crescimento sustentado e só este pode levar ao desenvolvimento econômico.

Os **incentivos** para a atuação do mercado e um mercado competitivo oferecem grandes contribuições para o desempenho econômico. Desta forma, a análise do mercado, das políticas econômicas e das instituições devem estar integradas a fim de se identificar as motivações que levam ao desenvolvimento. A sugestão de Clague<sup>21</sup> é observar as regras do jogo e os incentivos daqueles que estabelecem as regras do jogo, bem como as restrições aos comportamentos humanos e a forma como estas restrições atuam fora dos limites das interações entre os indivíduos e sim, dentro do mercado.

<sup>20</sup> Christopher Clague - *Institutions and Economic Development* - The Johns Hopkins University Press, 1997, pg. 57 - extracted from Olson (1993).

<sup>21</sup> Christopher Clague - *Institutions and Economic Development* - The Johns Hopkins University Press, 1997, pg.62.

### 4.4. O papel do Estado.

A existência de dois tipos de instituições já foi apresentado em itens anteriores desta pesquisa. Neste momento é importante lembrar que existem instituições formais e informais. Ambas existem em sociedade num mesmo tempo histórico, a diferença começa a existir a partir do momento que as sociedades vão se apresentando mais complexas, o que significa maiores, com mais interações entre os indivíduos e elevada especialização e divisão do trabalho.

Quanto mais complexas as sociedades, maior a necessidade de regras bem estabelecidas a fim de definir as interações humanas. Isto significa que as instituições informais não serão deixadas de lado em momento algum, mas haverá um incremento nas instituições formais devido à necessidade de acordos e contratos que garantam maior estabilidade às relações humanas.

O papel das regras formais num mundo maior e mais complexo passa a ser o de aumentar a eficiência das regras informais tendo em vista o fato de que numa sociedade maior seus participantes não se conhecem por completo e, portanto, necessitam de elementos que assegurem a ocorrência de seus negócios.

De acordo com *North*,<sup>22</sup> as regras formais surgem para reduzir os custos de obter informações sobre os mercados e seus participantes, os custos de fiscalizar as ações dos participantes do mercado e os custos de tornar seguros os acordos, além de tornar as restrições informais soluções possíveis para as trocas em sociedades mais complexas. As regras formais também podem ser utilizadas para modificar, rever ou até mesmo substituir as regras informais em uma sociedade mais complexa.

#### 4.4.1. O SIGNIFICADO DAS INSTITUIÇÕES FORMAIS.

Instituições formais são regras conscientemente desenvolvidas pelos seres humanos, isto é, todas as regras criadas pelas pessoas, a fim de regulamentar a vida em grupo. Fazem parte deste tipo de instituição, por exemplo, a constituição do país, suas leis e normas jurídicas.

As instituições formais são as regras estabelecidas entre grupos e validadas pela escrita. Elas incluem regras políticas e judiciais, regras econômicas e qualquer tipo de contrato estabelecido pela forma escrita.

▸ As regras políticas servem principalmente para definir a estrutura hierárquica da política, as decisões básicas pertinentes e as formas de controle possíveis;

▸ As regras econômicas definem os direitos de propriedade cabíveis aos indivíduos, isto é, como usar, vender, alugar ou utilizar-se de renda proveniente de um ativo ou recurso próprio;

▸ Os contratos servem para guiar as possibilidades dentro de um determinado acordo estabelecido no mercado.

<sup>22</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 46.

As regras, por si sós, não levam à eficiência pois foram estabelecidas conforme os interesses de um determinado grupo e portanto, levam muito mais ao bem estar privado que ao bem estar social. No entanto, elas necessitam de um terceiro elemento para que as coloque em prática, pois a simples existência da regra formal não é garantia de sua realização.

#### **4.4.2. MANEIRAS PARA ASSEGURAR AS INSTITUIÇÕES FORMAIS.**

##### **O que pode ser feito para garantir a realização das regras estabelecidas?**

A sugestão é que o estado, numa sociedade mais complexa, surja como o fiscalizador dos participantes do mercado e atue, através de um sistema jurídico e político no sentido de garantir o cumprimento às regras anteriormente citadas.

Diversas são as alternativas para o estado numa sociedade, ele pode ser coercitivo, mediador, fiscalizador ou então, nem sequer existir.

As relações entre os indivíduos e por consequência, as trocas e o comércio existirão em qualquer tipo de sociedade, mesmo não havendo estado. No entanto, as instituições só se garantem sozinhas quando elas apresentam benefícios que, para qualquer indivíduo, excedem os custos de não segui-los. Neste caso, os contratos e as regras são ditos auto suficientes.

Na realidade, entretanto, esta possibilidade dificilmente se verifica em se tratando de instituições formais. É mais fácil encontrar instituições informais que sejam auto suficientes, pois os acordos são baseados em consenso comum.

As sociedades modernas são, em sua grande maioria, caracterizadas por relações humanas muito diferenciadas e que são influenciadas por uma série de valores individuais. Se não houver nenhuma forma de coação possível (por parte do estado, por exemplo), os custos de não cooperar e consequentemente, burlar as regras são mais satisfatórios que os custos de cooperar. Desta forma, a opção mais óbvia será não seguir as regras, pois o estado não motiva mudança alguma para este comportamento.

A conclusão a que se chega é que um *terceiro elemento* para interligar as instituições às relações humanas torna-se bastante necessário. A idéia, no entanto, seria a de um elemento capaz de mensurar os atributos de um contrato e fazê-lo acontecer de forma que ficasse mais interessante segui-lo a não segui-lo e esta atividade de mensurar e coagir deveria ocorrer a nenhum custo. No mundo real, sabe-se que esta idéia é bastante utópica e impossível de acontecer.

A sugestão de *North* fica, portanto, no sentido de se conseguir um estado com força suficiente para fiscalizar os direitos de propriedade e a realização dos contratos de forma efetiva, com base em instituições que estimulem caminhar para a atividade produtiva ao invés de se desviar delas.

*O Estado deve intervir sim sobre a economia, no sentido de minimizar os custos de transação e garantir o cumprimento dos contratos e leis estabelecidas e para incentivar a competição dentro das regras do jogo. Deve haver um estado mínimo agindo no sentido de minimizar os custos gerados pelas*

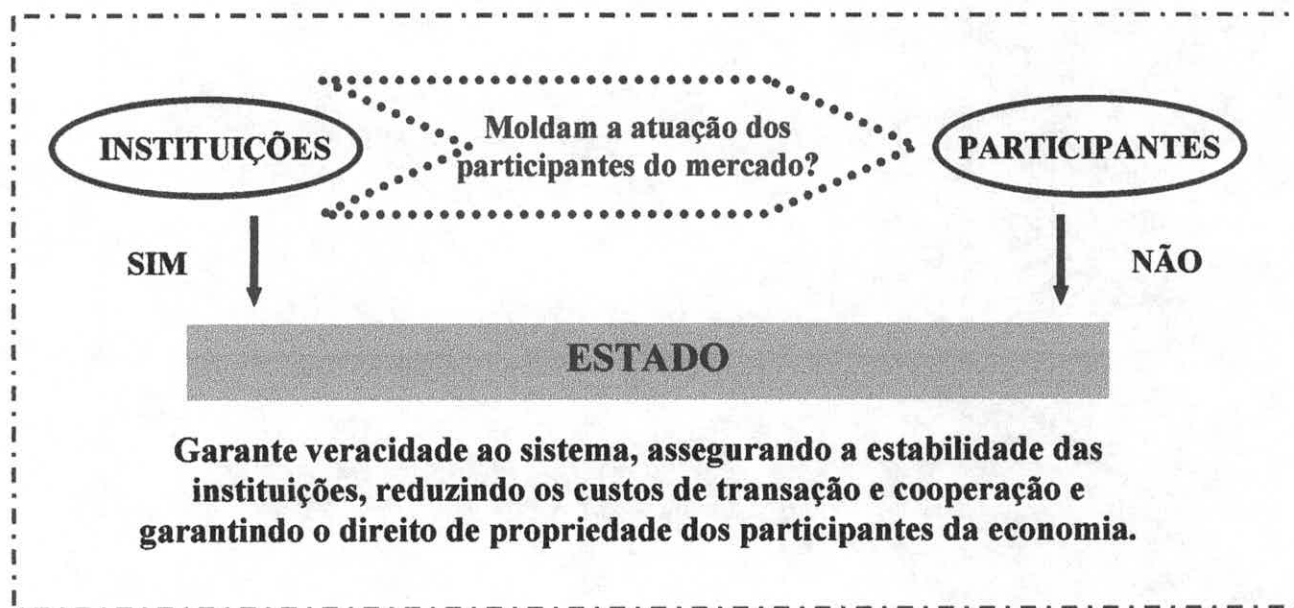
*fricções institucionais e informacionais, garantindo aos participantes do mercado um ambiente adequado para que tomem as decisões econômicas e optem por estabelecer livremente trocas e contratos.*<sup>23</sup>

A citação anterior sugere que o estado não deve nem tomar decisões econômicas nem estabelecer limites para as trocas no mercado e para os contratos estabelecidos. Quem decide e atua são os participantes econômicos. O estado só deve interferir quando estes participantes não forem capazes de assegurar a ocorrência de seus contratos.

Somente quando os participantes não conseguirem cooperar entre si é que o estado deverá intervir, mas a sua atuação estará limitada à idéia de reduzir os custos de transação e cooperação entre estes participantes.

Em nenhum momento foi afirmado aqui que faz parte do papel do estado substituir os participantes do mercado no processo de negociação ou de tomada de decisão a respeito de variáveis econômicas pois nenhum destes papéis são sugeridos como papel do estado.

### **As possibilidades sugeridas para o estado na economia são:**



Numa sociedade mais complexa é necessária a existência de um poder organizacional maior capaz de conciliar as escolhas públicas realizadas a partir de inúmeras relações humanas, mas isto não significa que estará havendo a otimização das escolhas públicas, apenas a minimização dos custos.

<sup>23</sup> Marcos Fernandes Gonçalves da Silva - *Fronteiras da Nova Economia Institucional* - EAESP/FGV/NPP; Relatório nº05/1996; pg.09.



## 4.5. O papel dos Valores.

O funcionamento das economias é influenciado por diversas variáveis, conforme foi proposto pela análise realizada por North. Sendo assim, percebeu-se que **as instituições** são importantes na determinação das regras de uma sociedade; **o mercado** é importante pois representa o ambiente onde ocorrem as interações humanas; **o estado** é importante pois serve de intermediário na regulamentação da sociedade e também **os valores humanos** são importantes pois eles existem no embasamento das regras, nas interações humanas e na regulamentação da sociedade, bem como em qualquer atividade desempenhada pelos seres humanos em sociedade.

O **comportamento humano** influencia em grande medida o funcionamento em sociedade, uma vez que é a causa e a consequência de todas as interações humanas. Todas as escolhas individuais são baseadas em modelos subjetivos particulares, específicos a cada um dos indivíduos, mas que também são influenciados pelas informações que fazem parte do senso comum das pessoas.

### 4.5.1. AS VARIÁVEIS QUE ATUAM SOBRE A ESCOLHA DOS SERES HUMANOS.

A proposta da teoria neoclássica é a de que as escolhas dos seres humanos são sempre racionais e que as forças competitivas do mercado priorizam aqueles que escolhem racionalmente e, destroem aqueles que não se comportam de maneira racional.

Esta proposta é incompleta pois considera apenas um dos aspectos do comportamento humano, a racionalidade. Existem, no entanto, outros aspectos que também influenciam suas escolhas. Estes elementos são os valores individuais e de grupo, elementos que identificam os seres humanos e determinam o que os motiva e a maneira como decifram o ambiente em que se encontram.

A conclusão a que se chega é a de que as escolhas dos seres humanos não são 100% racionais e portanto, para tentar perceber um pouco melhor a maneira como as pessoas agem, é preciso investigar as motivações dos atores sociais e a forma como enxergam o ambiente onde interagem.

Investigar *as motivações* significa perceber que a forma individual de cada pessoa atuar é influenciada por sua bagagem pessoal de vida. Isto quer dizer que as idéias que cada pessoa tem a respeito de determinados valores sociais determinam seus comportamentos e quanto mais fácil for expressar uma convicção, maior será a sua influência sobre o comportamento humano.

No entanto, entender as motivações humanas é algo bastante complexo e conseguir conciliar as escolhas individuais num sentido de grupo é mais complexo ainda. Sabe-se, entretanto, que as instituições são criações humanas influenciadas em grande medida por estes aspectos individuais e de grupo das escolhas. Além disso, tudo em sociedade tem um custo. Existe também um custo de implementar motivações. Desta forma, é possível capturar o que motiva os indivíduos a partir dos comportamentos revelados em sociedade através das instituições. Se for necessário, conforme a força das motivações humanas, as instituições serão alteradas em seu sentido.

Investigar a maneira como os indivíduos decifram o ambiente ao seu redor significa perceber que as informações estão disponíveis de maneira não uniforme em relação aos indivíduos e que elas podem ser capturadas diferentemente dependendo do julgamento realizado pela pessoa que com ela se depara. As informações, portanto são incompletas e a maneira de processá-las é subjetiva.

As escolhas tomadas pelas pessoas podem ser separadas em dois tipos: algumas atitudes são praticamente previsíveis pois são baseadas em atividades rotineiras, nas quais as escolhas são referentes a assuntos já conhecidos, regulares e repetitivos, onde a reflexão sobre o assunto não é muito necessária; outras atitudes dependem de uma prévia reflexão pois referem-se a assuntos com os quais os indivíduos não estão familiarizados e portanto, não podem decidir-se de imediato. *Quanto mais complexos e únicos os assuntos confrontados, maior a incerteza a respeito dos resultados.*<sup>24</sup>

As instituições existem para reduzir este tipo de incerteza causado pela multiplicidade dos indivíduos. Essa incerteza vem do fato de não ser possível conhecer tudo a respeito do comportamento dos indivíduos. Por conta desta função, as instituições não são necessariamente eficientes, porém, através das regras e procedimentos que estabelece, simplifica o processo de decisão dos indivíduos.

### 4.5.2. O SIGNIFICADO DAS INSTITUIÇÕES INFORMAIS.

Instituições Informais são as instituições que inconscientemente fazem parte da sociedade. Estas, não são desenvolvidas pelos seres humanos, mas sim, estão arraigadas a eles. Representam as tradições, os modos de viver, os valores e os comportamentos socialmente aceitos. Apesar de não terem a característica de serem escritas e firmadas dentro da legalidade do país, também têm o papel de direcionar os comportamentos humanos em grupo. Fazem parte deste tipo de instituição, por exemplo, as convenções e os códigos de conduta.

As instituições informais formam-se a partir da informação que é transmitida às gerações pela cultura que compartilham. Esse aprendizado ocorre por imitação, conhecimento, valores ou qualquer outra forma que possa influenciar a conduta humana.

Os valores, como principal exemplo de instituição informal, são o que melhor determinam os comportamentos humanos e consequentemente, suas escolhas. Assim, é possível perceber porquê é que um mesmo conjunto de instituições formais pode produzir um tipo de resultado em uma determinada economia e um resultado completamente diferente em outro tipo de economia. Na verdade, o que aconteceu aqui foi que as instituições informais eram de alguma maneira diferentes e portanto os efeitos foram outros, comparativamente.

Sendo assim, pode-se concluir que idéias e ideologias têm um grande papel influenciador sobre o comportamento das pessoas em sociedade e o funcionamento desta economia. Além disso, é importante destacar que é muito mais fácil acontecer uma mudança nas instituições formais por causa das instituições informais, que o inverso. As instituições informais, são bem mais determinantes, pois fazem parte do senso comum natural das pessoas. Os valores compõem a ética de uma sociedade. Quanto mais ligada ao coletivo esta ética estiver, melhor impacto exercerá no desempenho econômico.

<sup>24</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 22.

#### **4.6. As disfunções institucionais: instabilidade institucional, direitos de propriedade e incentivos às atividades caçadoras de renda.**

*Os indivíduos agem de acordo com o sistema de motivações e incentivos que surge dentro do conjunto de regras que se desenvolve ao longo da história e que, em certo sentido, determina e muito a trajetória e o padrão de desenvolvimento de povos e nações.*<sup>25</sup>

Os comportamentos individuais, portanto, são guiados pelas suas convicções e pelas regras da sociedade em que vivem e que foram estabelecidas formalmente. Pode haver um desarranjo entre as instituições formais e as informais e a consequência disto será a inexistência de um caminho que leve a sociedade ao seu desenvolvimento.

A evidência de que o desenvolvimento de uma economia pode beneficiar a todos os que dela participam não é clara para todas estas pessoas. Isto ocorre pois o modelo que se tem em vista é o das instituições atuais e com estas, uns sempre se beneficiam às custas de outros e portanto, pensar que estes outros podem se beneficiar só é possível através da retirada de benefícios dos primeiros.

As pessoas, na maioria das vezes, só conseguem perceber aquilo que está nitidamente ao seu redor e portanto, a maneira como estão acostumadas a viver. Convencê-las de que agir diferente pode levar a melhores resultados é uma tarefa realmente árdua. Quando não é possível impor uma mudança, é preciso convencer. Isto significa que será necessário mostrar as vantagens e desvantagens da nova alternativa e comprovar que as vantagens superarão e muito as desvantagens, caso contrário as pessoas não farão esta nova opção. Além disso, é importante saber se as pessoas têm prioritariamente uma visão de curto ou longo prazo, pois suas atitudes dependem em grande parte deste seu tipo de visão.

A necessidade de mudança ocorre quando há muita instabilidade na economia e quando o custo que se paga pela situação vigente torna-se algo incomodante e realmente não satisfatório. Só assim as pessoas conseguem perceber que é necessário mudar.

Toda escolha, independente das motivações dos indivíduos será baseada num modelo simples que envolve a avaliação daquilo que é melhor ou pior do ponto de vista de quem escolhe. Agora, saber o que motiva os indivíduos, conforme dito anteriormente neste trabalho, é realmente a parte mais difícil. Por esta e por outras razões é complicado atingir o ótimo de eficiência mas com uma análise que considera estas variáveis, fica um pouco melhor conseguir chegar mais próximo deste ótimo eficiente.

As disfunções institucionais são medidas de acordo com o caminho que guiam. Haverá disfunção institucional se o caminho que está sendo seguido pela economia não estiver no sentido de desenvolvê-la. O desenvolvimento econômico, portanto, é a grande referência para o funcionamento de todas as economias: elas podem diferir em termos de pessoas, convicções, valores e instituições, mas de alguma forma devem chegar ao desenvolvimento.

<sup>25</sup> Marcos Fernandes Gonçalves da Silva - *Fronteiras da Nova Economia Institucional* - EAESP/FGV/NPP; Relatório nº05/1996; pg.24.



### 4.6.1. A INSTABILIDADE INSTITUCIONAL.

As instituições devem levar os indivíduos a alternativas que lhes permitam expressar seus pontos de vista a um baixo custo. O papel das instituições deve ser o de permitir ao máximo a livre expressão das convicções da maioria das pessoas de uma sociedade, bem como suas ideologias, dogmas e idéias.

No entanto, a economia pode atingir um equilíbrio institucional, mesmo sem permitir que os indivíduos expressem o que os motiva. Isto acontece quando o custo para reestruturar os acordos e, por consequência, atuar conforme seus interesses, é muito alto e portanto, vale mais ficar do jeito que está, mesmo sem estar de acordo com as regras e contratos atuais. Esta situação, certamente é a de um equilíbrio falso e levará a sociedade, em algum momento, a uma tensão para a mudança.

Numa estrutura econômica onde persiste a **instabilidade institucional**, por exemplo, pode-se perceber que não há uma integração entre as instituições formais e as informais ou então que as instituições formais são muito fracas em termos de incentivos e punições.

Um pouco de incerteza é característica normal das interações humanas em sociedade e inclusive, das instituições. No entanto, se esta incerteza estiver levando a sociedade à instabilidade, é porque as suas bases não foram construídas de maneira sólida e com referência nos preceitos das pessoas desta sociedade.

Se há estabilidade, as decisões rotineiras e diárias das pessoas podem acontecer com facilidade pois existem arranjos institucionais que permitem que isto ocorra. Não é preciso parar e avaliar cada decisão a ser tomada pois as regras e as convicções estão claramente definidas e integradas. Isto, no entanto, não significa que as instituições são eficientes mas sim, que elas permitem a ocorrência das condições mínimas que viabilizam as interações humanas.

Um dos principais papéis das instituições informais é modificar, complementar ou estender as regras e instituições formais. Qualquer mudança nas instituições causará também uma mudança nos custos de transação, abrindo espaço para o surgimento de novas formas de acordo e convenções, no sentido de resolver os problemas que surgiram.

As instituições informais evoluem ao longo dos tempos e é principalmente a partir desta evolução que se conseguirá mexer de forma mais efetiva nas instituições formais. O equilíbrio, conseqüentemente, será estabelecido através da integração entre as regras formais e informais, o que significa comportamentos e condições condizentes e viabilizadoras.

Após a análise da necessidade de integração entre as regras formais e as regras informais de uma sociedade, é interessante verificar que as sociedades são bastante diferenciadas entre si. Sendo assim, o funcionamento de suas economias também divergem entre si e conseqüentemente as políticas adotadas também serão diferentes. As políticas, entretanto, poderão até ser iguais, mas certamente produzirão efeitos diferenciados pois como já foi dito, as sociedades divergem quanto aos valores, tradições e convicções que carregam e conseqüentemente, seus entendimentos serão contrastantes e os efeitos de uma mesma política não serão sentidos de maneira uniforme.



#### 4.6.2. O DIREITO DE PROPRIEDADE.

A posição do estado em diferentes sociedades pode ser percebida como variável e diferenciada quando se compara o seu posicionamento em diversas sociedades. No entanto, um mínimo que o estado deve fazer é zelar pela ocorrência das regras instituídas e garantir a segurança ao ambiente institucional. Isso implica permitir aos participantes sociais a verificação de seus direitos, dentre os quais, o principal é o direito de propriedade.

A maneira como os **direitos de propriedade** são garantidos pode representar um dos elementos cruciais do desenvolvimento de uma sociedade. Se a estrutura de incentivos e restrições é construída e criada em função de uma minoria poderosa da sociedade, certamente haverá desigualdade na utilização dos recursos do país e o benefício de uns poucos em detrimento do prejuízo de muitos outros. No entanto, se a estrutura de incentivos e seguranças para a sociedade estiver calcada numa preocupação em manter a igualdade da distribuição de recursos, garantir o direito de propriedade poderá revelar-se mais justo e solidário a todos da sociedade.

Onde as instituições e as políticas forem deficientes em termos de garantir à população as condições para a obtenção e utilização de bens e serviços em seu próprio benefício, a necessidade de "reformular" as instituições a fim de torná-las incentivadoras dos investimentos em capitais físicos e sociais será bem maior. Somente a partir destes incentivos é que se conseguirá promover e estimular uma economia para o seu desenvolvimento.

#### 4.6.3. AS ATIVIDADES CAÇADORAS DE RENDA.

A sociedade esta organizada dentro de um determinado arranjo institucional e este arranjo foi determinado pelos próprios participantes esta economia. Os participantes procuram sempre os melhores retornos possíveis e se puderem estarão maximizando seus próprios benefícios.

Se os incentivos proporcionados pelo arranjo institucional permitirem, a atividade desenvolvida poderá ser uma atividade caçadora de renda e se não houver restrições a esta atividade, ela poderá se proliferar e tornar-se a atividade mais interessante nesta economia, em detrimento de atividades mais produtivas.

Ao poder de barganha dos atores sociais em influenciar os arranjos institucionais é diverso e consequentemente influenciará mais, o ator mais atuante. As escolhas, portanto serão baseadas em suas percepções e interesses sobre a economia. O maior problema existe quando estes atores priorizam as atividades improdutivas e só pretendem se aproveitar das transferências de renda propiciadas por estas atividades. Se o estado regulador contribuir para que estes incentivos ocorram, maior será o prejuízo para a economia deste país.

*As atividades caçadoras de renda não agregam valor ao produto nacional e, pior, desperdiçam valiosos meios econômicos que poderiam ser empregados produtivamente.*<sup>26</sup> Neste sentido, pode até haver um ganho imediato de renda para alguns poucos detentores do poder de barganha, mas no longo prazo, não há crescimento econômico algum.

## 5. Conclusão.

.....

A idéia básica desta pesquisa esteve calcada, desde o seu início na apresentação de um conjunto mais amplo de variáveis influenciadoras e determinantes do desenvolvimento de uma economia.

A proposta de criticar a teoria da dependência reside justamente neste fato: é uma teoria inconsistente pois não traz à tona as diversas variáveis possíveis que podem permitir o desenvolvimento de uma economia e ao se prender em apenas uma delas e consequentemente verificar a não ocorrência desta, coloca toda a culpa do subdesenvolvimento brasileiro sobre ela.

A verdade é que o Brasil ainda não atingiu seu estado de desenvolvimento, mas isto se deve muito mais a fatores endógenos, isto é, propriamente seus, que a fatores exógenos.

As hipóteses básicas com as quais este trabalho esteve comprometido foram adequadamente cobertas e confirmadas. Para concluir, as hipóteses básicas deste trabalho serão apresentadas a seguir:

*(i) As teorias da dependência em geral, e a de Cardoso & Faletto (1970) em particular, não fornecem respostas adequadas à questão do subdesenvolvimento brasileiro.*

As teorias da dependência são bastante simplificadoras e portanto, incompletas.

*(ii) A evolução institucional é uma variável bastante importante para explicar o subdesenvolvimento econômico.*

As instituições determinam as regras de uma sociedade e portanto, servem de guia a seus comportamentos. Se o desenvolvimento pode ser obtido a partir de uma série de comportamentos no sentido de uma atividade econômica mais produtiva, então a evolução institucional realmente importa.

*(iii) A idéia de dependência com relação a fatores exógenos, externos, é fraca quando comparada com a hipótese institucionalista, segundo a qual os determinantes institucionais endógenos têm um papel fundamental para a explicação do fenômeno do desenvolvimento.*

A hipótese institucionalista é uma proposta de análise bem mais abrangente e cabe tanto num ambiente simples como num ambiente complexo, por isso é considerada uma idéia mais fortemente embasada.

*(iv) A utilização dos termos "dependência institucional" ou "dependência institucional endógena" em contraposição à idéia tradicional de dependência.*

Isto significa que o país passa a depender de seu próprio padrão institucional e por isso entra num círculo vicioso que não o leva ao desenvolvimento.

*(v) A melhor compreensão do caso brasileiro a partir de uma visão institucionalista sobre o fenômeno do desenvolvimento.*

A observação da evolução institucional brasileira permite perceber que são as instituições brasileiras que prendem o país de se desenvolver devido aos incentivos que proporciona à economia.

*(vi) As teorias da dependência representam mais ideologias do que sistemas analíticos.*

---

<sup>26</sup> Marcos Fernandes Gonçalves da Silva - *Fronteiras da Nova Economia Institucional* - EAESP/FGV/NPP; Relatório nº05/1996; pg.17

A crença de que um país poderá permanecer sempre numa situação de dependência em relação a outro é muito cômoda e simplista. Por ser uma forma de análise muito incompleta, é considerada uma ideologia e não um sistema analítico.

O **objetivo deste trabalho** é criticar a ideologia da dependência e mostrar que é possível entender a questão do subdesenvolvimento econômico brasileiro como um fenômeno determinado, em grande parte, por fatores endógenos como a constituição histórica das instituições brasileiras, dos sistemas de valores (racionalidade econômica), do mercado e do estado.

Boa parte dos estudos brasileiros a respeito das causas do subdesenvolvimento do país atribuiu a estas causas, alguns fatores exógenos. O Brasil ainda não atingiu o desenvolvimento hoje porque não criou internamente as condições para o seu sucesso e, como diz Cardoso & Faletto, *ficou dependendo dos investimentos e incentivos externos para produzir desenvolvimento e não produziu alternativas próprias com base em seus recursos e capacidades.*

A questão, conforme sugere esta pesquisa embasada em diversos trabalhos a respeito da Nova Economia Institucional, não é de onde vêm os recursos, mas sim como estes são utilizados e o que se propõem a produzir.

Se a prioridade será dada aos recursos nacionais e não aos internacionais estes precisam ao menos existir e aí será uma questão apenas de nacionalismo e aproveitamento do recurso mais fácil, mais rápido e mais barato. Na verdade, este não é o ponto mais importante, o que interessa é a maneira como estes recursos serão utilizados, isto é, se irão para atividades economicamente produtivas ou não, pois é assim que se mede a tendência de um país ao desenvolvimento.

*A explicação da má performance econômica dos países latino americanos, principalmente a do Brasil, já foi muito baseada nas condições impostas pelo comércio internacional realizado com países industrializados e mais desenvolvidos.*<sup>27</sup> Esta explicação é apenas uma justificativa racional encontrada e utilizada para apresentar a estrutura em que os países latino americanos se formaram.

Na verdade, a justificativa para esta má performance pode ser obtida a partir da observação do arranjo institucional no qual estes países se encontram. No caso destes países, o que acontece é que a estrutura institucional prioriza muito mais as atividades improdutivas através dos incentivos que oferece e, por ser esta a orientação do ambiente, as organizações destes países tendem a agir desta mesma maneira, priorizando as atividades improdutivas que como já se sabe, não levam ao desenvolvimento econômico.

As restrições impostas pelas instituições, os incentivos e os custos de agir é que determinam as oportunidades mais satisfatórias. As instituições são compostas por regras formais e informais e o equilíbrio institucional é obtido pela integração entre estas regras. Se um país estiver em equilíbrio institucional e não estiver gerando desenvolvimento econômico dificilmente esta situação se alterará pois os custos de uma reforma institucional se apresentarão num nível muito alto para aqueles que detém o poder de barganha e por consequência, o poder de alterar as instituições. No entanto, se houver um desarranjo entre as regras formais e as informais e a única restrição a mudança for o seu

<sup>27</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 99.



custo, pode-se acreditar na possibilidade desta mudança se consolidar e realmente ocorrer no longo prazo pois existe a vontade e a motivação dos agentes econômicos de fazer diferente o que falta são melhores condições para fazê-lo. Neste caso, o custo da reforma não se apresenta em termos monetários mas sim, em restrições de determinados agentes que atualmente se beneficiam com a estrutura vigente.

A **reforma institucional** ocorre principalmente com base na evolução das **instituições informais**. Estas são basicamente as vontades, preferências, escolhas e motivações dos indivíduos. Se estas estão mudando, e o que é principal, para uma convicção de uma atividade mais produtiva, certamente haverá impacto sobre o arranjo institucional atual.

*Path dependence means that history matters.*<sup>28</sup> As alternativas escolhidas hoje têm como base uma série de acontecimentos passados que influenciaram na determinação dos padrões de vida atuais. Sendo assim, só é possível entender as escolhas, as atitudes e os comportamentos de hoje, observando a evolução das instituições ao longo da história.

As escolhas tomadas serão aquelas que priorizarem os melhores e maiores benefícios para aquele(s) que decide(m) de acordo com seu(s) ponto(s) de vista. Estas vantagens e desvantagens mudam muito ao longo dos tempos e é isto que pode explicar a migração de uma sociedade que antes se encontrava num determinado padrão de dependência para outro completamente diferente: ele deixou de ser interessante para os decisores.

*Institutions and other keys to economic development: investment in human capital, financial sector development, investment in equipment, trade openness, fiscal policy, macroeconomic stability.*<sup>29</sup>

A **idéia é integrar políticas** para estimular a ocorrência de todas as áreas citadas acima **com a qualidade das instituições do país** que compõem o ambiente necessário para que as interações humanas nas áreas citadas anteriormente ocorram.

A qualidade das instituições é necessária no sentido de assegurar os direitos de propriedade da população do país, a ocorrência dos contratos conforme foram estipulados, a relativa competência e a honestidade de toda a burocracia que cerca o governo e o aproveitamento dos benefícios derivados das diversas reformas políticas ocorridas.

Se houver integração entre as escolhas e preferências dos indivíduos, determinadas por suas motivações; as convicções e valores destes indivíduos; as regras formais por eles criadas e as atitudes do governo no sentido de fazer acontecer o que foi instituído e permitir os incentivos necessários à ocorrência de atividades produtivas, o caminho para o desenvolvimento econômico poderá ser, em grande medida, facilitado.

*A relação estabelecida entre as políticas do governo, os recursos físicos, humanos e financeiros, as instituições e organizações de uma país, isto é, a combinação entre todos estes elementos é que influencia o desenvolvimento deste país e de sua economia.*

<sup>28</sup> Douglass C. North - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* - Cambridge University Press, 1990, pg. 100.

<sup>29</sup> Christopher Clague - *Institutions and Economic Development* - The Johns Hopkins University Press, 1997, pg.81.



## 6. Bibliografia e referências.

---

**ALSTON, L., EGGERTSSON, T. & NORTH, D.C..** *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

**BAER, W..** *A Economia Brasileira*. Nobel, 1996.

**BAIROCH, P..** *Economics & World History - Myths and Paradoxes*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

**BAUMOL, W. J..** *Entrepreneurship, Management and the Structure of Pay-offs*. Cambridge, MIT Press, 1993.

**BERNERCKER, W. L. & TOBLER, H. W..** *Development and Underdevelopment in America: Contrasts of Economic Growth in North and Latin America in Historical Perspective*. University of California Press, 1996.

**BETHEL, L..** *Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America*. Cambridge University Press, 1996.

**BETHELL, L..** *The Cambridge History of Latin America (10 vols.)*". Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

**BORNER, S., BRUNETTI, A. & WEDER, B..** *Institutional Obstacles to Latin American Growth*. San Francisco, International Center for Economic Growth, 1992.

**BORNER, S., BRUNETTI, A. & WEDER, B..** *Political Credibility and Economic Development*. London, St. Martin's Press, 1995.

**BORREGO, J., BEJAR, A. A., JOMO, K. S., SELDEN, M..** *Capital, the State, and Late Industrialization: Comparative Perspectives on the Pacific Rim (Social Change in a Global Perspective)*. Westview, 1996.

**BULMER-THOMAS, V..** *The Economic History of Latin America Since Independence*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

**CARDOSO, F. H. & FALETTO, E..** *Dependency and Development in Latin America*. University of California Press, 1979.

**CLAGUE, C. (ed.).** *Institutions and Economic Development*. Johns Hopkins University Press, 1997.

**EDWARDS, S..** *Crisis and Reform in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

**ENGERMAN, S. L. & SOKOLOFF, K.L..** "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States", *in* HABER, S. (ed.). *How Latin America Fell Behind*. Stanford, Stanford University Press, 1997.

**FAORO, Raymundo..** *Os Donos do Poder*, 1994.

**FONSECA, E. G..** *Vícios Privados, Benefícios Públicos? A Ética na Riqueza das Organizações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1994.

**FURTADO, C..** *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1995, 25ª ed.

**GIDDENS, A..** *The Third Way*. In "New Statesman", May, 1998.

**HABER, S. (ed.).** *How Latin America Fell Behind*. Stanford, Stanford University Press, 1997.

**HARBER, S..** "Introduction: Economic Growth and Latin American Economic Historiography". in *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford, Stanford University Press, 1997a, 1997.

**HARBER, S..** "Financial Markets and Industrial Development: A Comparative Study of Governmental Regulation, Financial Innovation, and Industrial Structure in Brazil and Mexico, 1840-1930". in *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford, Stanford University Press, 1997b, 1997.

**HARRISS, J., HUNTER, J. & LEWIS, C. M. (eds.).** *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, Routledge, 1995.

**HOLANDA, S. B..** *Raízes Do Brasil*, Rio De Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1984.

**KANITZ, S..** *O Brasil Que Dá Certo*. Makron Books, 1995.

**KAPUR, B. K..** "Ethics, Values, and Economic Development". in QUIBRIA, M. G. & DOWLING, J. M. (eds.). *Current Issues in Economic Development: An Asian Perspective*. Hong Kong, Oxford, New York, Oxford University Press, 1997.

**LANDES, D..** *The Wealth and Poverty of Nations*. Little Brown, 1998.

**LOVE, J. L. & JACOBSEN, N. (eds.).** *Guiding the Invisible Hand : Economic Liberalism and the State in Latin American History*. Praeger, 1988.

**LOVE, J. L..** *Crafting the Third World : Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil (Comparative Studies in History, Institutions, and Public Policy)*. Stanford University Press, 1996.

**MARICHAL, C..** "Obstacles to the Development of Capital Markets in Nineteenth-Century Mexico". in HABER, S. (ed.). *How Latin America Fell Behind*. Stanford, Stanford University Press, 1997.

**MTAKU, J. M..** *Institutions and Reform in Africa*. Westport, Praeger, 1997.

**MELLO, J.M.C..** *O Capitalismo Tardio*. Brasiliense, 1982.

**MURPHY, K. M., SHLEIFER, A. & VISHNY, R. W..** "The Allocation of Talent: Implications for Growth", *Quarterly Journal of Economics*, May, 106, 1991.

**NORTH, D.C..** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

**NORTH, D.C..** *Structure and Change in Economic History*. New York, Norton, 1981.

**NORTH, D.C..** "Toward a Theory of Institutional Change" in BARNETT, W.A., HINICH, M.J. & SCHOFIELD, N.J. (eds.) *Political Economy: Institutions, Competition, and Representantion (Proceedings of the Seventh International Symposion in Economic Theory and Econometrics/ International Symposia in Economic Theory and Econometrics)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

**NORTH, D. C..** *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance.* San Francisco, International Center for Economic Growth, 1992.

**NORTH, D. C. & WEINGAST, B. W..** *The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England.* "Journal of Economic History". Vol. 49, 1989.

**NORTH, D. C. & THOMAS, R. P..** *The Rise of the Western World: A New Economic History.* Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

**NORTH, D. C. & THOMAS, R. P..** *The Rise of the Western World: A New Economic History.* Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

**OLSON, M..** *The Rise and Decline of Nations.* New Heaven, Yale University Press, 1982.

**PARK, J. W..** *Latin American Underdevelopment : A History of Perspectives in the United States, 1870-1965.* Louisiana State University Press, 1995.

**POPESCU, O..** *Studies in the History of Latin American Economic Thought (Routledge History of Economic Thought).* Routledge, 1995.

**PORTER, P. K. & SCULLY, G. W..** *Institutional Technology and Economic Growth.* "Public Choice". Vol. 4, 1995.

**PRADO Jr, C..** *Formação Do Brasil Contemporâneo.* Brasiliense

**PRADO Jr, C..** *História Econômica Do Brasil.* Brasiliense

**SALVUCCI, R. J. (ed.).** *Latin America and the World Economy : Dependency and Beyond (Problems in World History).* D C Heath & Co, 1996.

**SCULLY, G. W..** *Constitutional Environments and Economic Growth.* New Jersey, Princeton University Press, 1992.

**SCULLY, G. W..** *The Institutional Framework and Economic Development.* "Journal of Political Economy". Vol. . 96, July, 1988.

**SERRA, J..** *Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra.* Revista de Economia Política. São Paulo, Abr/Jun 92.

**SILVA, J. R.** *Mauá em Face da Economia Nacional,* São Paulo: Rumo Gráfica Editora Ltda., 1983

**SILVA, S..** *Expansão Cafeeira e Origens Da Indústria No Brasil,* Alfa-Omega.

**STEIN, J & STEIN, B..** *The Colonial Heritage of Latin America : Essays on Economic Dependence in Perspective.* Oxford University Press, 1986.

**SUZUGAN, W..** *Industrialização Brasileira: Origem e Desenvolvimento.,* Brasiliense.

**VELIZ, C..** *The New World of the Gothic Fox : Culture and Economy in English and Spanish America.* University of California Press, 1996.

**VELIZ, C..** *La Tradición Centralista De America Latina.* Ariel, 1995.

**7. Apresentação da pesquisa - VI Seminário de Iniciação Científica.**  
.....



**O papel do estado, das instituições  
e dos valores na formação do  
capitalismo brasileiro:**

**Uma crítica à ideologia  
desenvolvimentista e às teorias de  
dependência**

**Camila Ziliotto  
Camocardi**

aluna do 6º semestre - bolsista  
desde agosto/1998

**Marcos Fernandes  
Gonçalves da Silva**  
Orientador PAE

### Estrutura da Apresentação

- Metodologia de Pesquisa
- Os Problemas Básicos
- Hipóteses da Investigação
- O Objetivo desta Pesquisa
- Introdução ao Assunto
- Os Principais Resultados
- Conclusões Gerais

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### Metodologia de Pesquisa

- Pesquisa fundamentalmente teórica
- Referências estudadas:
  - Cardoso e Faletto (1970);
  - Teoria da Dependência;
  - Críticas à idéia da teoria da dependência;
  - Nova Economia Institucional;
    - North (1990) e Clague (1997)
  - História e ideologias econômicas na América Latina;
    - Baer (1996), Bethel (1996) e Love (1996).
  - Economia Brasileira e sua evolução institucional.
    - Holanda (1984), Faoro (1971) e Freyre (1963).

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### Os Problemas Básicos

- A teoria da dependência, conforme versão C&F, constitui explicação razoável para o fenômeno do subdesenvolvimento em geral e do Brasil em específico?
- Qual explicação pode ser adotada como uma alternativa à visão da dependência?
- Qual é a visão adotada em contraposição à teoria da dependência?
- Como estará organizada esta pesquisa?

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### Hipóteses da Investigação

- As teorias da dependência, inclusive C&F, não constituem respostas adequadas à questão do subdesenvolvimento brasileiro.
- A evolução institucional é uma variável bastante importante para explicar o subdesenvolvimento econômico.
- A idéia da dependência com relação a fatores exógenos é fraca quando comparada à hipótese institucionalista.
- A utilização do termo "dependência institucional" em contraposição à idéia tradicional de dependência.
- A melhor compreensão do caso Brasil de desenvolvimento.
- As teorias de dependência são mais ideologia que análise.

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### O Objetivo desta Pesquisa

Fazer uma crítica à teoria da dependência, tendo como principal referência a idéia da *Nova Economia Institucional*.

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### Introdução ao Assunto

Desenvolvimento Econômico

**X** Crescimento Econômico

Dependência Tecnológica

**X** Dependência Financeira

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

## III PESQUISA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA PARA PIBIC/CNPq

*O Papel Do Estado, Das Instituições e Dos Valores Na Formação Do Capitalismo Brasileiro:  
Uma Crítica À Ideologia Desenvolvimentista E Às Teorias De Dependência.*

### Os Principais Resultados desta Pesquisa

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### Teoria da Dependência

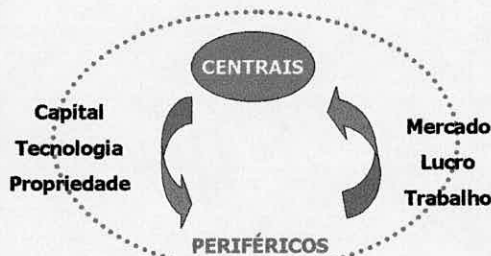
SOCIEDADE TRADICIONAL

SOCIEDADE DOS  
PAÍSES EM  
DESENVOLVIMENTO

SOCIEDADE MODERNA

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### Relações de Dependência



"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### A Nova Economia Institucional

- O Papel do Estado
  - garantir a estabilidade das instituições
  - garantir o direito de propriedade
- O Papel das Instituições
  - organizar a vida em sociedade
  - garantir estabilidade e segurança nas interações
- O Papel dos Valores
  - determinar preferências e interesses
  - individuais e de grupo
- FATORES:
  - ENDÓGENOS X EXÓGENOS

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

### Conclusões Gerais

- Críticas à Teoria da Dependência
  - Porquê atribuir somente a causas externas as razões para haver desenvolvimento?
- A Visão Institucionalista
  - Uma alternativa
  - Explicar desenvolvimento a partir de fatores endógenos e não somente exógenos.

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."

**A relação estabelecida entre as  
políticas do governo, os  
recursos físicos, humanos e  
financeiros, as instituições e as  
organizações em um país,  
influencia, em grande medida,  
o seu desenvolvimento.**

"O papel do estado, das instituições e dos valores na formação do capitalismo brasileiro:  
Uma crítica à ideologia desenvolvimentista e às teorias da dependência."