

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Desenvolvimento Econômico e
Instituições**

Gilberto Montibeller Filho

Nº 03/2003



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
COORDENADORIA DE MESTRADO EM ECONOMIA INDUSTRIAL
Campus Universitário – Trindade
CEP 88049-970 – Florianópolis – Santa Catarina
Tel.: (48) 331.9458 – Fax.: (48) 331.9776**

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INSTITUIÇÕES

Prof-dr Gilberto Montibeller F

(UFSC, Departamento Ciências Econômicas,
NUDER, Florianópolis, 2003).

Passadas as duas últimas décadas nas quais a preocupação maior sobretudo nos países subdesenvolvidos latino-americanos foi com o intenso processo inflacionário, processo este combatido com políticas econômicas recessivas do receituário neoliberal, o tema do desenvolvimento econômico volta ao centro do debate e retoma seu lugar nas pesquisas científicas. O desvendamento das causas principais que respondem pelo crescimento continuado e intenso da economia com reflexos positivos na população, é a chave para a política do desenvolvimento. Afastadas as interpretações do tipo determinístico, que concentram numa única causa a explicação do fenômeno e na necessidade que o mesmo aconteça desde que a causa esteja presente, hoje a visão holística ou a sistêmica é exigida. Mesmo assim, muitos pesquisadores ainda procuram uma causa primordial do desenvolvimento. O objetivo do presente ensaio é, de maneira sintética, abordar criticamente as mais significativas contribuições atuais de autores selecionados por apresentarem posições divergentes entre si, acerca do papel das instituições governamentais e sociais no desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico; regulação; economia institucionalista.

Introdução

O pensamento em economia evoluiu desde os seus primórdios pré-científicos mercantilistas do “longo século XV” (que inclui os séculos vizinhos, à maneira de G. Arrighi), quando os escritos abordavam fragmentos de uma realidade tais como os negócios, o juro bancário, o comércio, avançando para uma compreensão mais ampla dos fenômenos que circundam os fluxos relacionados com as atividades econômicas, constituindo-se, então, em uma ciência, a ciência econômica. Por ter, entre outros predicados, objeto de estudo próprio – a produção e a circulação de bens e serviços –, método de investigação científico e capacidade de predição (previsão) constituiu-se numa ciência (Bunge, 1972). A hipótese do presente ensaio sustenta que atualmente há nas ciências sociais e na economia em particular uma tendência que está levando próximo à condição existente nos primórdios do pensamento e que é preciso voltar ao enfoque científico para a compreensão e transformação da realidade. E quando se trata do tema do desenvolvimento econômico esta busca é ainda mais expressiva, pois se trata de encontrar caminhos para muitas sociedades. Algumas, como na África, empobrecidas desde tempos mais remotos e agora excluídas da economia mercantil; outras, com na América Latina, economias subdesenvolvidas estagnadas por duas décadas.

O presente estudo visa, precipuamente, traçar um panorama acerca das posições atuais na pesquisa sobre a temática do desenvolvimento econômico. Inicia com a apresentação das mais significativas produções recentes no quadro do que se pode classificar como do Banco Mundial/FMI; aborda a grande contribuição dada pela ciência econômica a que chamamos de tradicional; e, finalmente, conclui com uma análise crítica do estado atual do pensamento sobre os fatores-chaves do crescimento de uma economia nacional e do bem-estar social.

1. A hipótese institucional e a hipótese geográfica no desenvolvimento econômico.

Dentre os estudiosos que se dedicam a identificar uma única ou a causa primordial que responde pelo desenvolvimento econômico pode-se destacar duas grandes linhas: os que defendem o fator geográfico como o elemento principal; e os que defendem a importância fundamental das instituições no processo.

O determinismo geográfico é muito popular seja no senso-comum quanto no meio acadêmico. Trata-se de atribuir à localização espacial com os elementos característicos do clima e do meio ambiente o fator primordial a responder pelo sucesso ou pela pobreza da população

humana aí residente. Portanto, os atributos da natureza seriam, nesta visão, a explicação fundamental do desenvolvimento diferenciado dos povos.

A observação da realidade em período bastante longo de tempo - isto é, os dados históricos remotos ou atuais, que são a fonte de validação das idéias na pesquisa sobre o desenvolvimento econômico - permite testar a hipótese geográfica. Com efeito, em interessante estudo, D. Acemoglu (2003) analisa a condição atual de 40 países em comparação com a situação que cada um apresentava há 500 anos atrás, ou em cerca de 1500. Para esta finalidade utilizou, para cada país, a renda *per capita* corrigida pela paridade do poder aquisitivo - PPA como medida do desenvolvimento atual. E para avaliar a prosperidade do mesmo antes da colonização europeia, utilizou como indicador substitutivo o grau de urbanização - que em sociedades agrárias como as consideradas reflete sua economia - de cada país por volta de 1500.

O resultado do cruzamento destas duas situações, ou seja, a condição socioeconômica do país antes da chegada dos europeus e sua condição atual, mostra que muitos países que hoje são relativamente ricos eram pobres no passado distante e, vice-versa outros que atualmente são sociedades pobres eram ricas. Como um local geográfico não muda em seus elementos essenciais - o clima, o relevo, o solo, a localização espacial perene - logo não se pode compreender por uma explicação eminentemente calcada neste aspecto as diferenças de desenvolvimento que se observam entre as diversas sociedades. Assim, embora possa ser um dos componentes importantes de um processo de evolução econômica, a condição geográfica não é, no geral, elemento decisivo do desenvolvimento.

A outra visão muito difundida na atualidade é a que atribui às instituições a chave do desenvolvimento econômico. A hipótese institucional sustenta que aquelas sociedades nas quais as condições institucionais propiciam o investimento em maquinaria, capital humano e tecnologias, redundam em progresso para os países. O arcabouço das instituições que são forjadas pelos homens, portanto a influência humana, seria a causa fundamental do desenvolvimento. Novamente a história, chamada já por outro autor a "matéria-prima do economista", é acionada para dar validade ou não a essa outra possibilidade explicativa, qual seja, a de que a existência de instituições governamentais e legais adequadas é o fator primordial do desenvolvimento.

Novamente a história, chamada já por outro autor a "matéria-prima do economista", é acionada para dar validade ou não a essa outra possibilidade explicativa, a de que a existência de instituições governamentais e legais adequadas é o fator primordial do desenvolvimento.

Três características são consideradas essenciais para a observância de boas condições institucionais: a aplicação dos direitos de propriedade particular; limitações às ações das elites; e igualdade de oportunidades para amplos segmentos da sociedade. A qualidade institucional, nos estudos empíricos mais recentes, é avaliada segundo três indicadores gerais que englobam os aspectos referidos, a saber: a qualidade da governança; o nível de proteção legal à propriedade privada e o respeito à legislação pertinente; e, limitações impostas aos governantes.

O índice de governança agregada é o resultado da consideração de seis indicadores que medem, 1) em que medida os cidadãos podem eleger seus representantes no governo e exercer sus direitos políticos, liberdades civis e liberdade de imprensa; 2) a estabilidade política; 3) a eficácia do governo medida pela qualidade dos serviços públicos; 4) a ausência de excessos de regulação sobre o mercado, o sistema bancário e o comércio internacional; 5) o estado de direito ou a proteção da pessoa e da propriedade contra a violência; e, 6) ausência de corrupção pública. Quanto às limitações do poder executivo, trata-se de restrições institucionais às elites governantes, entendendo que elas possibilitam menos conflitos entre os diferentes grupos para o controle do estado e políticas de maior alcance social.

O levantamento histórico feito por Acemoglu (2003), na mesma linha de raciocínio em que testou a hipótese geográfica, testa a hipótese institucionalista. O colonizador europeu moldou as instituições locais segundo seu interesse na exploração econômica do país sob seu domínio. Nos lugares onde não havia assentamento de pessoas vindas da metrópole nem maior interesse no bem-estar geral; onde se podia forçar uma população numerosa a trabalhar como mão de obra barata nos campos, nas minas ou pagar tributos; e onde havia recursos naturais para se aproveitar os europeus

estabeleceram instituições extrativas. Não se limitou o poder das elites locais aliadas e não foram estabelecidos direitos civis nem de propriedade para a maioria dos habitantes. Estes foram submetidos a trabalho forçado, inclusive à escravidão. Ao inverso, nos lugares em que não havia grande população local a ser explorada e as condições do meio eram favoráveis, os europeus se assentaram em grande número e estabeleceram leis e instituições visando seu bem-estar político e econômico. Nestas colônias, as instituições facilitaram os investimentos privados e, por consequência, o crescimento econômico.

Muitos autores apontam que as instituições são decisivas para o desenvolvimento, como por exemplo D.Rodrik e A.Subramanian (2003) e H.Edison (2003); pode-se dizer que há no momento uma onda ideológica neste sentido. Mesmo assim, um estudioso do tema, como J.D.Sachs (2003), ousa apontar que a qualidade institucional é importante porém não decisiva: deve-se, por contra, por em relevo o papel da geografia (localização) e dos recursos naturais no desenvolvimento. Para demonstrar sua tese, Sachs lembra que nos últimos vinte anos pode-se observar países com relativamente baixa dotação de fatores mas com localização geográfica privilegiada para atividades de intercâmbio comercial (rotas de transporte, por exemplo) com forte crescimento econômico; outros com relativa disponibilidade de recursos naturais mas cuja localização geográfica lhes impede uma exploração adequada. Neste último caso, cita regiões empobrecidas e “geograficamente desfavorecidas” como quase toda a região ao sul do Sahara, na África. Países que não possuem litoral, por exemplo, podem sofrer com altos custos de transporte para exportação via portos, inviabilizando a exploração de seus recursos naturais. Então, nestes casos, a existência de boas condições institucionais não vai induzir ao investimento e ao crescimento da economia.

O acima exposto é suficiente para levar à conclusão sobre a fragilidade do raciocínio que busca apontar uma única causa, e baseado em observações empíricas fragmentadas e simples correlações estatísticas, para os fenômenos sociais. Pode-se também observar como as posições sobre o papel das instituições possuem o componente nitidamente ideológico das posições neoliberais. Mas há um debate mais profundo sobre os fatores que respondem pelo desenvolvimento econômico e que incluem os aspectos relacionados ao ambiente institucional no qual se situam as atividades produtivas: as teorias do desenvolvimento.

Teorias do desenvolvimento econômico e Instituições

Chamam-se teorias do desenvolvimento o conjunto de idéias visando compreender e modificar a realidade através do exame dos mecanismos segundo os quais os fenômenos sociais se inter-relacionam, dos elementos principais que respondem pela evolução da economia e das tendências seculares. Consideraremos duas das contribuições mais relevantes e atuais nesta área e que incluem os aspectos institucionais como importantes para o desenvolvimento: a análise da escola regulacionista e o modelo neoschumpeteriano- institucionalista do desenvolvimento econômico.

É importante, de início, observar que ambas as abordagens referidas têm como referência básica o estudo dos ciclos longos ou ciclos Kondratieff, na economia. De fato, o posicionamento científico é observar a realidade e perceber, nela, os fenômenos recorrentes e com periodicidade definida: a pesquisa histórica é, portanto, fundamental para identificar os fenômenos socioeconômicos com estas características e estabelecer as relações causais, isto é, construir a teoria. É o que fizeram os autores das correntes de pensamento referidas.

A escola da regulação, com efeito, assim se denomina justamente por considerar o papel dos componentes regulatórios na economia (Conceição, 1987). São os elementos que pertencem à superestrutura social – o aparato jurídico, as ideologias, as instituições, os comportamentos sociais - na sua relação com a infraestrutura social – a economia. Trabalhando com os conceitos

de modo de regulação e de regime de acumulação, correspondentes, respectivamente, ao primeiro conjunto de elementos (superestruturais) e ao segundo (econômicos), esta escola mostra que o desenvolvimento econômico não é decorrente nem dos arranjos institucionais por si só e nem apenas do movimento exclusivo da economia: é, de fato, o resultado da inter-relação entre ambos os níveis estruturais. Conforme demonstram os muitos autores regulacionistas através do extenso período histórico nos quais identificam os ciclos longos e suas causas, o desenvolvimento econômico só pode ocorrer quando o modo de regulação, onde se situam os aspectos institucionais, estiver compatível com o regime de acumulação, o qual pode estar baseado na acumulação extensiva - crescimento da economia pela ampliação da sua base produtiva - ou na acumulação intensiva - crescimento baseado em avanços e disseminação das tecnologias. Portanto, não prioriza um enfoque em detrimento de outro, e sim credita à relação ajustada entre os elementos infraestruturais e os superestruturais a evolução positiva da socioeconomia.

Na abordagem neoschumpeteriano-institucionalista (Rojas, 1991; Gadelha, 1998) igualmente são contemplados os aspectos institucionais e os aspectos econômicos em sua relação entre eles numa visão dialética desta relação. O desenvolvimento econômico somente acontece com o desenvolvimento tecnológico o qual está intimamente vinculado às condições econômicas e ao aparato institucional. O fundamento deste raciocínio encontra-se em estudos anteriores principalmente de E.Mandel (1985; 1986) e de J. Schumpeter (1982), os quais pesquisaram a ocorrência ao longo da história e os fatores determinantes dos longos ciclos de Kondratieff, movimentos que se confundem com o desenvolvimento econômico. Assim como os elementos econômicos os de outra natureza – como os sociais, políticos e geográficos em Mandel - interagem, criando ambiente propício ou não para o desenvolvimento econômico. Enquanto que o esgotamento de um ciclo é um fenômeno de dimensões sobretudo econômicas, a entrada em um novo, que representa o desenvolvimento econômico depende de todas essas condições interrelacionadas.

Conclusão

As breves considerações acima pretenderam sistematizar de forma sintética as atuais posições acerca do componente institucional no desenvolvimento econômico. Levantou-se desde autores que não enfatizam este componente atribuindo maior relevância aos aspectos geográficos (localização, clima, recursos naturais) àqueles que atribuem ao componente institucional o elemento-chave na explicação do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Segundo estes últimos, instituições que preservam a propriedade privada, para estimular investimentos, e que garantem participação democrática nas decisões, para disseminar socialmente os benefícios do progresso são a essência do desenvolvimento econômico. Os autores desta linha de pensamento baseiam-se estritamente na observação de correlações estatísticas e possuem um nítido viés ideológico em conformidade com a posição dominante no seio do FMI/Banco Mundial. Resulta em percepção fragmentada e a-histórica da realidade, semelhante aquelas que vigiam quando não se tinha ainda uma ciência econômica e sim apenas considerações sobre aspectos econômicos esparsos.

De outro lado, autores que aprofundam a pesquisa em dados históricos nos quais buscam identificar regularidades tais como recorrência e periodicidade, no caso da evolução da economia, obtém uma visão analítica mais completa e maior objetividade para identificar as causas do desenvolvimento. Relacionou-se aqui a escola da regulação e a corrente neoschumpeteriano-institucionalista. Em ambas, os aspectos econômicos interagem com os componentes do aparato institucional, e somente a convergência positiva de ambos, isto é, o ajustamento das instituições públicas, governamentais e não governamentais, ao interesse social na área econômica pode levar ao desenvolvimento. Mostram, pelo extenso apanhado histórico em que se baseiam, que não há determinismos de qualquer natureza; mas que também não há ausência de capacidade preditiva (de predição, previsão ou conjectura), um componente essencial da ciência. Assim, não basta para o desenvolvimento o adequado aparato institucional – é, portanto, uma condição necessária mas não suficiente -, porém o desenvolvimento não ocorre sem a contribuição das instituições.

Mas aqui, a visão de instituição inclui todo o arcabouço político, jurídico, ideológico, comportamental, que expressa os interesses sociais do período histórico considerado. Ela pode significar, portanto, no quadro atual, inclusive a refutação da antiga e superada concepção de desenvolvimento que imprime a primazia do crescimento da economia sem considerar os possíveis resultados sociais e ambientais negativos. O novo paradigma concebido como desenvolvimento sustentável pode estar expressando o desejo da sociedade por uma situação em que o econômico, o social e o ambiental sejam tomados de maneira equânime. Então não basta mais ao economista pensar no crescimento econômico, no avanço tecnológico e nas instituições pertinentes. Sim, pensar na revolução tecnológica e no arcabouço institucional necessário para destinar à população, com renda ampliada, produtos economizadores de energia e de materiais e cujo processo produtivo preserve o meio ambiente.

Bibliografia

- ACEMOGLU, D. Root Causes: a historical approach to assessing the role of institutions in economic development. *Finance & Development*, 27-29, June 2003
- BUNGE, M. *La ciencia, su método e su filosofía*. Buenos Aires, Siglo Veinte, 1972.
- CONCEIÇÃO, O.A.C, Crise e Regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 8(1):155-174, 1987.
- EDISON, H. Testing the Links: how strong are the links between institutional quality and economic performance? *Finance & Development*, 35-37, June 2003.
- GADELHA, C.A.G. A nova ortodoxia do desenvolvimento: uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neo-schumpeteriana. *Revista de Economia Política* vol. 18, n. 1(69), 7-25, jan-mar, 1998.
- MANDEL, E. *Las ondas largas del desarrollo capitalista, la interpretación marxista*. Madrid, Siglo XXI, 1986.
- MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Nova Cultural, 1985.
- RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. The Primacy of Institutions (and what this does and does not mean). *Finance & Development*, 31-34, June 2003.
- ROJAS, M. Notas para el estudio del cambio social a comienzos del quinto ciclo de Kondratiev. *El Trimestre Económico*, n. 229. México, Fondo Cult.Econ., 47-72, 1991.