

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOB
UMA INTERPRETAÇÃO
INSTITUCIONALISTA**

Carlos von Doellinger

1. Introdução

As modernas estruturas teóricas neoclássicas ou keynesianas têm-se evidenciado claramente insuficientes ao equacionamento de muitos dos problemas das economias subdesenvolvidas. Isso poderia em parte explicar porque os famosos modelos de desenvolvimento, tão aplaudidos nos anos 50 e 60, saíram de moda sem acrescentar muito além do que já nos havia sido ensinado pelos clássicos do século XIX.

Um aspecto desconcertante dessas estruturas teóricas é tomar como um dado todo o complexo institucional da sociedade. A curto prazo, qualquer transformação mais relevante é descartada por ser simplesmente inviável ou implicar altos custos sociais. Por outro lado, no longo prazo tudo é suposto já adequadamente ajustado, e nenhuma transformação seria requerida. Fica omissa assim todo o período "intermediário", que constitui precisamente o cerne do desenvolvimento econômico.

É por essa razão que a maioria dos "estudos de casos" apoiados nesses modelos acabaram por se perder em detalhes e números, sem oferecer muita contribuição efetiva à compreensão da realidade social de mais da metade da população do Globo. Desses trabalhos ficaram em geral conclusões triviais.

Só recentemente alguns estudos mais aprofundados das experiências de países em estágio intermediário de desenvolvimento, tais

Do Instituto de Pesquisas do IPEA. (1)

Agradeço os comentários e as sugestões de Tomaz Schneider a uma primeira versão desse trabalho, especialmente no que concerne à Seção 2. Esse reconhecimento, no entanto, não o torna solidário, necessariamente, com os argumentos e pontos de vista expressados ao longo do texto.

como Argentina, México e Brasil (além dos casos "sui-generis" de Israel, Iugoslávia, etc.), têm evidenciado claramente a importância de fenômenos até então negligenciados, talvez por escaparem do domínio restrito da teoria econômica tradicional, mas que sempre estiveram na base dos sistemas e parecem apontar no sentido de causas importantes da própria mecânica do desenvolvimento econômico.

Nos legaram esses estudos farta evidência de que não raro são alcançáveis as condições físicas do desenvolvimento. Porém, o que importa é o estudo das formas através das quais torna-se viável à uma sociedade a ampliação crescente de suas "fronteiras de possibilidades de produção". Ou seja, os veículos através dos quais podem efetivamente se processar os aumentos da oferta e da produtividade dos fatores de produção: capital financeiro, físico e humano; tecnologia, organização administrativa, etc.. Isso porque, de um lado, reforçaram-se as convicções de que, à exceção dos casos patológicos de pobreza extrema aliada à explosão demográfica, a limitação de recursos naturais não é tão relevante quanto se imaginava. Por outro lado, a firme determinação de um povo, traduzida no trabalho aplicado à tecnologia, parece ser capaz de superar muitas das dificuldades derivadas da carência de infra-estrutura econômica e social. Até mesmo o torturante "círculo vicioso da pobreza" ficou bastante enfraquecido. Sob certas condições, qualquer sociedade poupa e investe.

Mas reside justamente aí o âmago da questão. Por que algumas sociedades em condições iniciais tão desfavoráveis superaram as aparentes adversidades e seguiram na rota do pleno desenvolvimento, enquanto outras, com tantas pré-condições econômicas a seu favor, em determinadas épocas, acabam sendo citadas como tendo "perdido o bonde da história"?

As interpretações com base na tradição teórica convencional na verdade não conseguiram responder a essas questões. Limitaram-se,

quando muito, a adicionar detalhes da experiência histórica de cada caso, concluindo então, "post hoc, ergo propter hoc", que tudo aquilo foi possível porque ocorreu.

Tomemos a questão em seu aspecto primordial. À mobilização de uma sociedade com vistas ao desenvolvimento pressupõe, em essência, o despertar de um adequado espírito associativo entre as diversas parcelas que a compõem, os proprietários dos fatores de produção. São na verdade requisitos psicossociais. Na ausência desse espírito, mesmo que haja esforço de cada um, ou de cada grupo, a resultante pode ser nula, pela inefetividades da divisão do trabalho, e a sociedade pode permanecer indefinidamente estagnada. Não há desenvolvimento auto-sustentado a longo prazo sob o espectro da desconfiança mútua, embora possam ocorrer surtos de crescimento ou de modernização sob formas coercitivas de organização social.

Porém, em que condições se estabelece o jogo associativo? O que leva os diversos grupos sociais a complementar suas ações, a equacionar seus conflitos de forma a solidificar a confiança mútua, ao invés da suspicácia permanente? O que faz com que os conflitos potenciais desabrochem em soluções positivas, onde todos podem ganhar (embora, é certo, alguns mais que outros), ao invés de intermináveis impasses coercitivos, onde sempre o ganho de uns é perda de outros? Questões dessa natureza crê-se possam ser analisadas à luz das teorias recentes denominadas "institution building"; ou seja, através de teorias que permitem generalizar experiências possivelmente semelhantes, em seus aspectos essenciais, da cristalização institucional desse espírito associativo nos países desenvolvidos e naqueles em processo de desenvolvimento.

A preocupação fundamental da aplicação dessas teorias é tanto explicar o desenvolvimento econômico, enquanto vem acontecendo nos países ainda não industrializados, como buscar uma maior generalização para certos tópicos da teoria econômica convencional. Trata-se,

na verdade, da retomada do enfoque institucionalista de pensamento econômico, desenvolvido a partir dos anos 30 por economistas e sociólogos americanos, porém abandonado no pós-guerra. Esse abandono deveu-se provavelmente ao fascínio dos economistas pela lógica e a conveniência dos modelos de equilíbrio a curto prazo ao equacionamento dos problemas das economias maduras. O estudo do desenvolvimento, contudo, muito deixou de ganhar com isso. Só recentemente surgiram algumas proposições no sentido da retomada desse enfoque institucionalista e de sua aplicação aos problemas do desenvolvimento econômico, tais como os estudos dos efeitos de políticas públicas, de organização dos mercados financeiros e de capitais, dos critérios de intervenção do Governo na economia, de organização para o planejamento em economias mistas, de organização industrial, de estrutura agrária, etc.. Parece então interessante, inicialmente, tecer algumas rápidas considerações acerca do aparecimento da "escola institucionalista", antes de apresentarmos os conceitos e as teorias mais recentemente desenvolvidas.

2. Uma Retrospectiva Histórica

O pensamento liberal anglo-saxão, embora predominante na história da Economia, sempre sofreu refutações bem conhecidas. Além da tradicional divergência da linha marxista, as que mais profundamente marcaram sua posição por discordar da natureza e do método da doutrina clássica foram as chamadas escolas "histórica" e "institucionalista". É por esse motivo que a divergência parece ressurgir atualmente, não obstante a aparente unanimidade dos economistas na aceitação de um corpo de conceitos básicos e gerais.^{1/}

Sismonde de Sismondi, um dos mais importantes precursores das doutrinas "institucionalistas", já à época de Ricardo lançou o germen da discórdia, ao atacar duramente a Riqueza das Nações pelo excesso de abstração e de raciocínio dedutivo. Propôs, alternativa^{mente}, o estudo de economia a partir das instituições e do comportamento humano. Essa crítica, atualmente, se nos afigura injusta, pois dentre os clássicos foi certamente Smith quem mais se preocupou com os aspectos institucionais. A seu ver, sem as condições do "laissez-faire" dificilmente seriam arregimentadas as forças sociais desenvolvimentistas. Ao contrário de Marx, para Adam Smith o adequado complexo político e institucional era visto como causa e não efeito do crescimento econômico.

^{1/} Não obstante as profundas divergências doutrinárias, o "modelo econômico" apresentado por Marx se apóia em categorias clássicas, usa o método essencialmente dedutivo, procura a abstração e a generalização e dispensaria, no que concerne à sua consistência lógica, da indução histórica e da dialética de Hegel. Uma excelente apresentação em forma de modelo de desenvolvimento é dada por Irma Adelman: Teorias del Desarrollo Economico (México, Fondo de Cultura Económica, 1964), p.108 e seguintes. Adelman, contudo, aponta seguidas inconsistências lógicas no modelo que são agravadas com as induções históricas.

Já nas doutrinas institucionalistas notam-se divergências na própria concepção do "modus operandi" dos sistemas econômicos, como procuraremos evidenciar mais adiante no texto. Por outro lado, a recente "redescoberta" de Veblen e sua obra memorável nos parece uma boa indicação da insatisfação predominante nos meios acadêmicos com a insuficiência do instrumental teórico sedimentado nas duas últimas décadas.

As idéias institucionalistas germinaram principalmente entre os componentes da chamada "escola histórica alemã", talvez o mais importante reduto contestatório no chamado período clássico do pensamento econômico. Embora o "historicismo" seja atualmente visto com certo desprezo pelos institucionalistas modernos, o fato é que tanto estes como aqueles parecem comungar com certos princípios básicos no que concerne à metodologia da análise econômica e certamente seriam aliados nas famosas querelas do "Methodenstreit" e do "Wertstreit" ao final do século passado: ênfase em variáveis ligadas ao comportamento humano, maior atenção ao método indutivo em oposição ao dedutivo, maior apoio em trabalhos empíricos que apresentam fatos ao invés de apenas testar teorias adrede deduzidas e, fundamentalmente, a busca do sentido evolutivo da ciência econômica, ao invés do "estado estacionário" dos clássicos ou do moderno "equilíbrio" de mercado dos neoclássicos.

Como bem sintetizado por Veblen, "Qualquer sistema econômico deve ser entendido segundo seus parâmetros culturais. As pessoas se comportam segundo a estrutura da sociedade e o sistema de valores; não há sistemas fixos nem leis eternas. A idéia do homem exclusivamente econômico, motivado apenas pela maximização do prazer e a minimização do sofrimento é única nas ciências sociais. A Psicologia não o conhece, igualmente a História, a Sociologia e a Política, e nunca chegou a ser realmente observado na realidade".^{2/}

Nesse sentido, entendemos ser a escola histórica alemã a precursora do moderno institucionalismo. Ao que parece, seu mais antigo formulador foi Adam Müller (1779-1829), para quem os fatores de produção incluiriam, além de terra, capital e trabalho, o que ele denominou de "capital espiritual": uma nação poderia dispor

^{2/} Em um de seus primeiros trabalhos, o ensaio "Is Economics a Evolutionary Science?", Thorstein Veblen argumentava que a teoria econômica convencional estava ainda em estágio pré-Darwiniano, antes das teorias de evolução das espécies.

dos fatores materiais necessários à prosperidade sem contudo saber como mobilizá-los de forma a elevar a capacidade produtiva.

Friedrich List (1789-1846) ocupa posição peculiar na ideologia alemã, pois que ao não se agrupar efetivamente entre os historicistas, parece ter sido quase um precursor do institucionalismo moderno. Em sua famosa obra Sistema Nacional de Economia Política (1841) afirmava, também em resposta a Smith, que "a prosperidade de uma Nação não se deve à acumulação de riquezas, mas à capacidade de desenvolvimento das forças produtivas". Por tal capacidade entendia a montagem de um sistema institucional visando a despertar a sociedade para o desenvolvimento, o qual incluiria sua controvertida porém definitiva proposta de proteção tarifária a indústrias incipientes, ao contrário da "laissez-faire" de Smith e Ricardo. De fato uma característica notável da sociedade alemã, por todo o século XIX, e até as primeiras décadas do século XX, residia justamente na tendência ao controle da atividade econômica, em oposição ao liberalismo inglês. As elites prussianas não podiam imaginar os entes da sociedade como átomos competitivos flutuando no vácuo do liberalismo; melhor os imaginavam como partes orgânicas de uma comunidade integrada.

Essa crença em muito reforçou o prestígio de historicistas como Wilhelm Roscher, Brun Hildebrand e Karl Knies. Ao final do século, em pleno apogeu da industrialização, foi ainda maior o destaque dos componentes da chamada "nova" escola histórica, que tanto influenciaram os economistas americanos e que certamente estão nas

raízes do moderno institucionalismo lançado por Veblen.^{3/}

O fato, contudo, é que os historicistas, não obstante suas pretensões, acabaram por se perder em meio a uma interminável série de monografias que nunca chegaram a produzir a prometida "massa crítica" de informações, a partir das quais esperavam propor uma teoria evolucionista para a Economia. Isso fez com que nomes conhecidos e respeitados na época, tais como Gustav Schmoller, Georg Friedrich Knapp, Karl Bücher, autor do famoso tomo: Evolução Industrial (1893), Adolf Wagner e Werner Sombart, até hoje famoso por seu monumental Der Moderne Kapitalismus [3 vols. (1902 a 1927)], sejam hoje raramente lembrados.

O final do século, contudo, foi mais significativamente marcado pelo aparecimento das primeiras obras de Thorstein Veblen (1857-1929), inspirador de um seletivo grupo de economistas americanos que três anos após a sua morte cunharam a denominação "institucionalista" para um conjunto de ensaios publicados pela American Economic Review.^{4/}

3/ É importante observar que o historicismo alemão não foi apenas uma escola de pensamento econômico. Na verdade, suas origens estão no desenvolvimento do método histórico como forma de entendimento da sociedade como um todo. A evidência mais cabal nesse sentido está na floração de um amplo movimento filosófico, com a mesma denominação, cujas origens estão nas teorias da História de Wilhelm Dilthey (1833-1911).

Segundo os defensores dessa escola, e diferentemente do então predominante pragmatismo inglês, ou da filosofia francesa de vida, a atividade filosófica não pode ser captada nem pelos métodos das ciências da natureza, nem por meio de qualquer processamento "racional"; abarca em seu transcurso a totalidade do pensamento humano. Nessas condições, só é possível teorizar em termos indutivos, à luz da pesquisa histórica, isto é, do devir espiritual. O ponto supremo da filosofia histórica é a famosa doutrina de concepção do mundo de Dilthey: a WELTANCHAUNG. Através dela pode-se reduzir o comportamento humano a diversas posições vitais supremas: se predomina a inteligência, surge o materialismo positivista; se domina uma atitude afetiva, surge o idealismo ou o panteísmo objetivo; e quando a vontade prevalece, temos o idealismo da liberdade de Platão, do cristianismo ou de Kant. (I.M.Bochenski: A Filosofia Contemporânea Ocidental, São Paulo, Editora Herder, 1962, p.126).

4/ "Institutional Economics", in The American Economic Review Supplement, março 1932, pp.105-160. Trata-se de um conjunto de artigos que foram discutidos em mesa redonda no âmbito da IPEA -- 27 American Economic Association.

Embora Veblen possa ser igualmente citado como tendo se destacado mais pela crítica contundente ao pensamento clássico e à sociedade capitalista da época que pela proposição alternativa de um corpo teórico substantivo,^{5/} estabeleceu efetivamente uma conceituação do que se entenderia por uma instituição: tratava-se, a seu ver, de hábitos sociais gerais, ou seja, procedimentos reconhecidamente aceitos pela sociedade. A partir daí seus inúmeros trabalhos procuraram analisar a evolução dessas entidades, em termos concretos, até suas formas mais recentes. Por exemplo, em a Teoria da Empresa Econômica (1904), analisa a empresa privada de uma forma tal que poderia ser tido como precursor daqueles que nos anos 50 e 60 se dedicaram a estudos na linha de organização industrial, em especial John Kenneth Galbraith. Veblen expõe criticamente o processo de transformação da estrutura empresarial em grandes oligopólios com imenso poder sobre os mercados. Sua descrição do capitalismo financeiro é saborosamente atual: a empresa desvincula-se da sua função original de produzir bens e serviços para se dedicar prioritariamente à maximização dos ganhos financeiros. Previu, no início do século, com impressionante clareza de detalhes, a grande crise iniciada em 1929, bem como a ascensão da Alemanha e a eclosão de uma nova guerra capitalista.^{6/}

Os economistas ortodoxos o detestavam, mas sempre foi respeitado, embora não tenha sido suficientemente reconhecido nem reverenciado, em sua época, como é atualmente Galbraith. Porém, mesmo aqueles que negam a validade das propostas institucionalistas estão dispostos a reconhecer sua profunda influência no moderno pensamento

5/ Sua obra mais popular, recentemente reeditada em França e nos EE.UU., foi apresentada em 1898 e intitula-se: The Theory of The Leisure Class.

6/ Vida e obra de Veblen aparecem magistralmente condensados por David Seckler em: Thorstein Veblen and the Institutionalists (Boulder, Colorado: Colorado Associated University Press, 1975).

econômico. A partir dos anos 20, qualquer estudo sério de economia aplicada passa a conter ao menos algumas apreciações gerais do chamado "contexto institucional".

O fato é que a partir de Veblen é possível falar-se de uma verdadeira escola institucionalista,* segundo Schumpeter, em seu "magnum opus" History of Economic Analysis (London, Allen & Unwin, 1955, p.470), pode-se definir uma "escola" pela existência de um mestre, uma doutrina geral, coerência pessoal, zonas de influência e objetivos finais. Tais requisitos parecem ter sido satisfeitos pelos institucionalistas. ^{que posteriormente} O pensamento institucionalista desenvolveu-se ao longo das décadas de 30 a 50 em duas facções: a usualmente denominada "behaviorista", com C.E.Ayres e M.A.Copeland, e a "humanista", onde pontificaram, além do próprio Veblen, W.C.Mitchell e John R.Commons, contando ainda com muitos outros economistas notáveis. (J. M. Clark, Kenneth Parsons, este discípulo dileto de Commons e John Kenneth Galbraith).

A linha "behaviorista" analisa as instituições à luz do desenvolvimento da tecnologia. Seu papel é de permitir a aplicação da tecnologia, o verdadeiro motor do desenvolvimento econômico. A obra mais famosa nesse sentido foi apresentada por Ayres: The Theory of Economic Progress (1944), onde claramente as instituições são apresentadas representando um papel "permissivo".

A linha "humanista", no entanto, foi a que mais se destacou. Nela encontramos John R. Commons, contemporâneo de Veblen e autor de Institutional Economics,^{7/} onde vamos encontrar o embrião de uma efetiva teoria: "Temos uma sociedade em que a cooperação de cada um é necessária para se obter o máximo benefício, mas na qual os

7/ John R. Commons: Institutional Economics (Madison, Univ. of Wisconsin Press, 1959).

os indivíduos estão continuamente disputando a posse de propriedade e do produto. Controles coletivos foram desenvolvidos para o interesse geral de rotinizar e disciplinar casos de conflitos de interesses. Esses controles governam a barganha e também duas outras instituições prevaletentes na sociedade: as transações administradas e distributivas.

Transações administradas são aquelas em que um superior exercita seu poder para criar produto, enquanto as distributivas são aquelas em que esse poder é exercido em decisões quanto à distribuição dos benefícios ou responsabilidades da riqueza criada".

Commons propôs posteriormente análises teóricas dos "grupos de pressão", com diferentes poderes de barganha, seus conflitos e a veiculação de soluções construtivas.^{8/}

Na mesma linha de Commons seguiu outro economista famoso por seus estudos empíricos dos "ciclos econômicos" na economia americana: Wesley C. Mitchell (1874-1948). Mitchell se dedicou primordialmente ao estudo das instituições monetárias desde sua famosa tese "Gold, Prices and Wages under the Greenback System", onde pela primeira vez surgiu claramente a idéia das expectativas e da atuação das componentes psicológicas na explicação do processo inflacionário. Um de seus trabalhos mais famosos (Business Cycles) foi escrito em 1913 e serviu de marco básico aos estudos empíricos dos ciclos econômicos, razão da criação do "National Bureau of Economic Research."

Mitchell, assim como Commons, partia da observação do comportamento humano para a análise dos fenômenos econômicos, ressaltando os aspectos psicológicos e psicossociais. A regularidade dos ciclos, a seu ver, escondia uma multiplicidade de causas, reações e an

^{8/} John R. Commons: The Economics of Collective Action (New York, Macmillan, 1950).

tecipações; em essência um estado de permanente desequilíbrio.

Mas não só os economistas se destacam nas análises institucionalistas do sistema econômico. Por sua própria natureza, são fundamentais as contribuições de outros cientistas sociais, especialmente sociólogos e cientistas políticos. As idéias que serão aqui expostas de "sociedade coercitiva" e "consensual", por exemplo, foram lançadas originalmente por Emile Durkheim, sociólogo famoso da década de 30.^{9/} Max Weber não poderia deixar de ser igualmente destacado, especialmente sua brilhante Theory of Social and Economic Organization (1947), além de Lewis Coser, Talcott Parson, Wilbert E. Moore, e muitos outros.

Mais recentemente, as décadas de 50 e 60 presenciaram episodicamente algumas abordagens mais especializadas nas linhas de "teorias de organização" e de "organização industrial". Além do próprio Commons (The Economics of Collective Action, op. cit), tem-se, por exemplo, os livros de Kenneth Boulding, ainda nos anos 50, e de Mancur Olson, de meados dos anos 60.^{10/} Por outro lado, os estudos de "organização industrial", feito o devido desconto para o estardalhaço dos primeiros trabalhos de John Kenneth Galbraith,^{11/} já desfrutam de razoável aceitação e respeitabilidade acadêmica, embora ao que parece tenham ficado a meio caminho de proposições mais concretas de ação no que concerne à reestruturação das instituições.

^{9/} Emile Durkheim: The Division of Labor in Society (New York, The Free Press, 1933) Caps. 4 e 5. Na realidade, as teorias de "grupos de pressão" de Commons são uma espécie de variante do "pluralismo" de Durkheim, embora suas preocupações sejam eminentemente políticas.

^{10/} Kenneth Boulding: The Organizational Revolution (New York, Harper, 1953) e Mancur Olson, The Logic of Collective Action (Harvard University Press, 1965).

^{11/} Na verdade, os primeiros trabalhos de Galbraith estão na linha das teorias dos "grupos de pressão", o que o coloca como seguidor direto de Commons. Ver a propósito: American Capitalism: The Concept of Countervailing Power (London, Hanish Hamilton, 1952).

Os economistas já reconhecem no entanto que a "concorrência imperfeita" é antes regra que exceção; que os objetivos das empresas são múltiplos e variados, incluindo poder e influência social; que elas visam sempre ao crescimento, a limitação da concorrência, à organização interna e internacional da produção e da distribuição; enfim, à um relacionamento mais íntimo e amplo com os Governos e a sociedade como um todo. Só a sociedade organizada, o Estado, as associações de consumidores, as organizações trabalhistas e as organizações internacionais podem barganhar em condições de igualdade com a moderna empresa industrial. Esse reconhecimento está implícito nos estudos e nas "teorias" de comportamento das empresas multinacionais — é o caso, por exemplo, da conhecida tese do ciclo do produto de Raymond Vernon — e explícito nas modernas teorias dos oligopólios.

Permaneceu, contudo, uma aparente omissão nessas esparsas propostas institucionalistas das ^{últimas} últimas décadas. Essa omissão diz respeito justamente à sua aplicação em estudos de desenvolvimento econômico. E isso não deixa de ser surpreendente, uma vez que é precisamente nas sociedades em desenvolvimento que se observam os problemas mais interessantes de mudanças institucionais e transformações estruturais.

Como já foi observado, nos anos 50 e 60 os economistas que se dedicaram às teorias de desenvolvimento o fizeram através do instrumental neo-clássico e keynesiano, a partir do modelo Harrod-Domar, com muito pouco de observação factual. As contribuições mais originais procuraram apenas explorar alguns aspectos peculiares das economias subdesenvolvidas, tais como a "oferta infinitamente elástica de trabalho", de Lewis, ou sugerir estratégias mais eficazes de crescimento, que deram origem às famosas discussões entre crescimento equilibrado ou desequilibrado, "à la" Nurkse ou Hirschman. A alternativa das sugestões estruturalistas, por seu turno, nunca conseguiu pro

por um corpo analítico consistente e operacional.^{12/} Uma das poucas contribuições realmente notáveis na linha institucionalista parecem ser os trabalhos de Gunnar Myrdal, talvez o único que seriamente se preocupou em analisar a realidade do subdesenvolvimento em seus múltiplos aspectos sociais. Para Myrdal, não há variáveis "econômicas" e "não-econômicas", mas sim variáveis "relevantes" e "irrelevantes".

Contudo, em termos puramente teóricos, as aplicações melhor estruturadas, a nosso ver, do enfoque institucionalista ao desenvolvimento econômico apareceram no início dos anos 70, valendo destacar especialmente o livro de John P. Powelson: Institutions of Economic Growth (Princeton, Princeton Univ. Press, 1972). Nele Powelson como que retoma a linha "humanista" de Commons, porém utilizando instrumental mais aplicado e atual. Apesar disso grande parte da análise mostra-se ainda claramente embrionária, não obstante as amplas perspectivas que apresenta, o que talvez explique o fato de ter sido pouco reconhecido à época do lançamento. Partindo dessa constatação, a intenção desse artigo é basicamente tentar contribuir para o enriquecimento de suas teorias de "institution building", apresentadas especialmente no Cap. 4 do livro. Aceita-se, naturalmente, as idéias básicas de conflito, instituição, sociedade consensual, e outras, sumariamente apresentadas na seção que se segue.

^{12/} Nem mesmo o pretencioso "estruturalismo" da escola francesa, cuja elaboração mais compreensiva, a nosso ver, deve-se a Jean Marchal: Sistemas e Estruturas Econômicas (Paris, Difusão Européia do Livro, 1969). F. Perroux é talvez o mais conhecido no Brasil, por sua influência sobre C. Furtado.

3. Alguns Delineamentos e Conceitos Básicos

Como se caracteriza então uma Instituição? No fundo, é uma forma de comportamento, que pode permanecer implícita, "ad-hoc" — o costume reconhecidamente aceito — ou que pode se traduzir em leis, ou em organizações privadas, públicas, corporativas ou associativas. Em seu sentido mais recôndito, poderia até ser definida como um estado de espírito social, como a caracterizavam os antigos historicistas. No que concerne à Economia, uma instituição envolve necessariamente o interrelacionamento de entes ou grupos sociais. Além disso, importa ao desenvolvimento econômico que o complexo institucional de uma sociedade seja em primeiro lugar efetivo, ou flexível a transformação nesse sentido, e ademais disso se caracterize como "growth sensitive", ou seja, para a maioria daqueles que o apoiem seja vital o crescimento econômico.

Precisamos então definir o que entendemos por "efetividade" de uma Instituição. Powelson propõe um critério triplo. Partindo da idéia de que o desenvolvimento econômico é em essência a permanente solução construtiva de conflitos, as instituições poderiam ser o veículo eficaz desse processo se: a) fossem capazes de definir claramente os conflitos, ou em outras palavras, tivessem objetivos claramente enunciados; b) tivessem também claramente estabelecidas as regras através das quais se encaminham as soluções; as famosas "regras do jogo"; e c) reunissem condições necessárias ao consenso sobre a sua aceitação. Dessas três condições necessárias, a mais importante à eficiência institucional é o consenso, que contudo não deve ser confundido com aceitação universal. O que importa no consenso é que a existência natural de vozes discordantes nunca chegue ao ponto de questionar os valores básicos e as "regras do jogo". Segundo Ortega

y Gasset^{13/} divergências na "superfície" das questões reforçam o entendimento, porque o resultado da discussão leva à confiança mútua mais profunda. Mas se as divergências atingem valores básicos, o conflito leva à falência das instituições. Nessas condições, é fundamental à "sociedade consensual" uma determinada estrutura básica de valores, uma ideologia institucional, que parece esteve presente nos casos de desenvolvimento bem sucedido.

A sociedade consensual distingue-se das sociedades coercitivas (escravidão, ditadura, etc.) justamente porque a grande maioria de seus membros compartilha de valores e objetivos básicos e de sentimentos profundamente enraizados, tais como o nacionalismo, (um valor "psicossocial") a defesa intransigente dos direitos de cada um e do próximo (valor "moral"), a soberania nacional (valor "político"), etc.. Esses valores básicos constituem o que aqui se denomina Ideologia, base do consenso e portanto da efetividade institucional. Sendo o nacionalismo um dos elementos básicos — quiçá o mais importante — torna-se clara a relação histórica, quase sempre observada, entre essa força social e o processo de arregimentação para o desenvolvimento econômico. E isso ocorre a despeito do custo social que o nacionalismo muitas vezes impõe, no que concerne às suas implicações econômicas, simplesmente porque os benefícios indiretos da coesão da sociedade compensam amplamente algumas possíveis perdas de eficiência do sistema econômico. Seria uma espécie de "overhead cost" da sociedade.

Em etapas posteriores, quando já aparece consolidado o processo de desenvolvimento, o nacionalismo pode dar lugar ao cosmopolitismo, ou se transformar em sentimento menos abrangente, uma vez tenha a Nação atingido o estágio de estabilidade econômica e social.

13/ José Ortega y Gasset: Concord and Liberty (New York: W.W.Norton Co., 1946), reproduzido por Lewis A. Coser, The Functions of Social Conflict (New York: Free Press, 1956), p.74.

Prevalecem então os critérios de "eficiência".

Essa a razão porque os países hoje desenvolvidos não conseguem entender a "irracionalidade xenófoba" de algumas nações em desenvolvimento. É que compartilham estruturas de valores defasadas no tempo. Fica claro ainda porque países já em estágio relativamente avançado de desenvolvimento, como a Argentina, ao questionar sua estrutura de valores, entram em crise política-institucional permanente e têm estancado o crescimento econômico, enquanto países como o México, apesar das muitas restrições ao seu sistema social, mantêm-se firmes em direção ao pleno desenvolvimento. Para os economistas em geral, isso é quase incompreensível, já que não existem "razões econômicas" visíveis. Eis aí o grande perigo dos impasses institucionais. Na Argentina, é difícil um retorno à coerção; mas como obter o consenso? E no Brasil, até que ponto a ausência de consenso e o questionamento de valores básicos poderão acarretar o postergamento da institucionalização necessária ao pleno desenvolvimento?

4. Uma Teoria Institucionalista

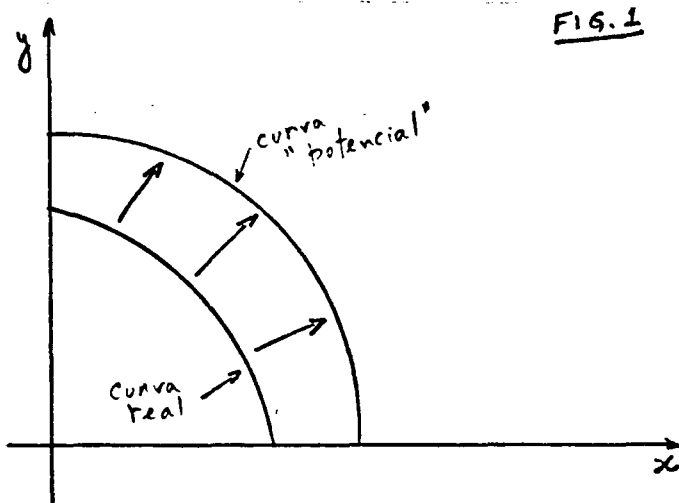
A partir das conceituações de Powelson de efetividade institucional, bem como da base ideológica das sociedades consensuais, podemos tentar desenvolver "modelos institucionalistas" que mostrem as relações de reciprocidade entre os sistemas político-institucional e econômico. Seguindo esse procedimento, fugimos tanto da mecânica marxista, tão acalentada pelos economistas, de que tudo na sociedade depende das relações de produção, como da visão Weberiana, em que tudo depende de preceitos éticos e morais. Muito embora possamos nos aproximar de Weber quando da identificação das causas psicossociais, nosso "deus ex-machina" passa a ser realmente o processo do "institution building". É através da cristalização de instituições efetivas que são arregimentados os fatores de produção, encaminhados

e resolvidos os conflitos; viabilizado enfim o desenvolvimento econômico.

A análise desse processo se desenvolve tanto ao nível "micro", em que uma dada ideologia institucional é fixada, como ao nível "macro", quando é visto o estabelecimento da ideologia institucional e a formação de valores.

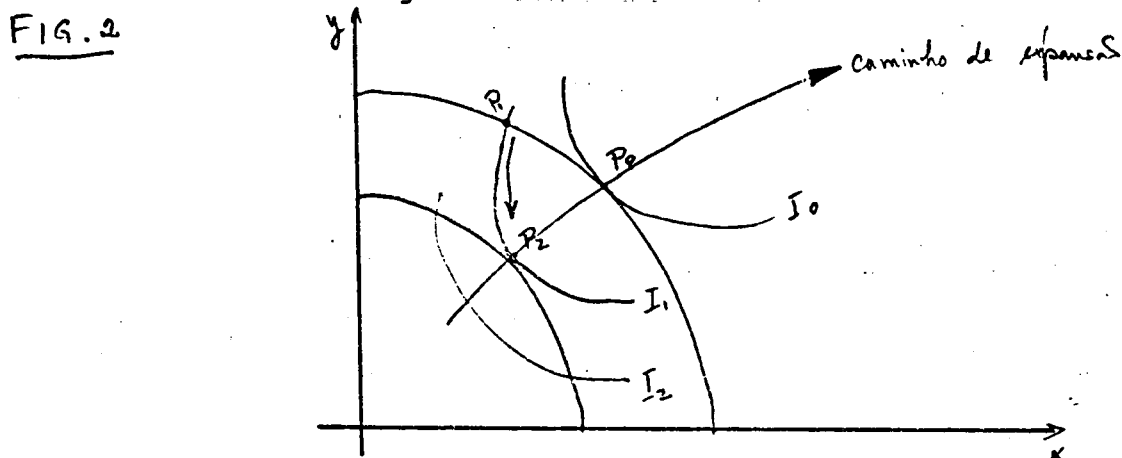
Considerando de forma mais precisa, tomemos o conceito da curva de possibilidades de produção, também utilizado por Powelson, embora a nosso ver de forma incompleta. Nela incluiremos não só os bens e serviços usualmente considerados como tal na análise econômica como também os serviços "não econômicos" tais como poder, segurança, prestígio, satisfação profissional, cultural, etc.. O papel das instituições é encaminhar e resolver os conflitos que se estabelecem: (i) na alocação dos recursos escassos à produção desses benefícios; (ii) na distribuição dos resultados; e (iii) na viabilização da expansão das "fronteiras" de possibilidades. Supõe-se aqui, e esse ponto é crucial para a interpretação do desenvolvimento econômico segundo o enfoque institucionalista, que instituições efetivas são o veículo mais adequado ao contínuo "deslocamento para a direita" dessa curva. Esse deslocamento facilita a solução dos conflitos do tipo (i) e (ii) mencionados acima.

Poderíamos visualizar uma curva real e uma potencial, em diferentes estágios de desenvolvimento. A curva real corresponderia à situação em que as instituições ainda não são efetivas, sendo o "constraint" maior à expansão da capacidade produtiva não a tradicional escassez de fatores — capital, tecnologia, recursos naturais, etc. — mas sim a carência de instituições "adequadas". É o que mostra a Fig. 4.



A curva efetiva seria atingida na medida do fortalecimento do espírito associativo dos proprietários dos fatores de produção. É a própria viabilização da função de produção.

Para visualizar os problemas de distribuição podemos imaginar um "mapa social de preferências", que por sua vez só seria explícito em condições de efetividade das instituições. O "equilíbrio potencial" e o atual nesse caso se diferenciariam diagramaticamente da seguinte forma (Fig. 2):



O ponto P_0 corresponderia ao equilíbrio em condições de efetividade das instituições, pois que a curva I_0 só é reconhecida, bem como todo o mapa de indiferença dessa sociedade, através do consenso institucional. O ponto P_1 poderia ser "forçado", em uma sociedade coercitiva, porém o equilíbrio se estabeleceria realmente em P_2 ,

sobre uma curva de transformação inferior, o que igualmente significa a subutilização da capacidade produtiva potencial.

Essa situação ocorre quando a ausência do consenso leva a que se produza uma determinada combinação de bens e serviços que atendam prioritariamente às demandas de determinados grupos dominantes, em detrimento dos anseios e das necessidades de grandes parcelas da sociedade. O resultado é o desperdício de recursos com a necessidade de subsidiar o consumo desses bens a fim de torná-los mais atraentes a algumas parcelas adicionais da população.

Mas como avaliar a conformidade institucional ao desenvolvimento econômico? Uma sugestão trivial é a elaboração de estudos de casos, numa perspectiva histórica e com muitas das conclusões obtidas por indução. Porém, para que hajam resultados realmente produtivos, generalizáveis e comparáveis, é preciso dispor de um marco de referência teórico, a grande omissão dos historicistas, dos antigos institucionalistas e dos estruturalistas.

Numa perspectiva "micro teórica" dever-se-ia analisar como se contrapõe, no tempo, a oferta e a demanda de instituições, seguindo-se então na direção do levantamento de seus custos e benefícios. A "macro teoria" subjacente diria respeito à formação de valores e à ideologia institucional, bem como a própria determinação dos conflitos a serem solucionados.

Vejamos de forma mais detalhada o "rationale" micro-teórico, ou de análise "parcial". Em que consistem a demanda e a oferta de instituições? Para uma instituição "X" qualquer, a demanda é definida como a quantidade de benefícios que indivíduos ou outras instituições podem obter com a existência efetiva de "X", avaliados segundo o padrão ideológico aceito. Por outro lado, a existência de "X" impõe custos às pessoas ou instituições; ou seja, "X" demanda

igualmente benefícios. Esses custos podem ser vistos como o "sacrifício" necessário à existência da instituição, e é representado pelos benefícios que devem ser transferidos a indivíduos ou outras instituições, através de algum processo de barganha, para que haja a aceitação de "X".

Para maior esclarecimento, tomemos como exemplo o caso de uma empresa privada "X". As pessoas e grupos sociais que se beneficiam ao mesmo tempo "ofertam" benefícios em pagamento à efetividade de "X". O quadro ilustrativo abaixo permite visualizar mais concretamente alguns benefícios e custos incorridos por diversos grupos sociais:

Empresa Privada "X"

Benefícios e Custos Obtidos por Alguns Grupos Sociais

<u>Grupos e Instituições</u>	<u>Benefícios</u>	<u>Custos</u>
Consumidores dos produtos de X	- bens e serviços produzidos	- preços a serem pagos pelos bens e serviços (faturamento da empresa)
Acionistas e empregados de X	- lucros e salários	- capital e trabalho aplicação à empresa (custo total da empresa)
Governos	- impostos	- subsídios e outras vantagens concedidas a X.
Demais parcelas da sociedade	- serviços gerais à comunidade ("externalidade" positivas) - reforço da ideologia privaticista	- poder econômico e político dos empresários. (externalidades negativas; por ex.) - poluição ambiental

O saldo de benefícios e custos, nessas condições, serviria talvez de indicação à efetividade da instituição. Porém, análises em píricas tornam-se pouco úteis se não relacionam como custos de "X" os benefícios que seriam obtidos com alguma(s) alternativa(s) "Y", "Z", etc.. Se fosse realmente possível relacionar todas as alternativas imagináveis ter-se-ia então apenas uma combinação institucional ótima com benefício líquido positivo, que seria então a efetiva em cada estágio de evolução da sociedade. Na prática pode-se apenas fazer estudos comparativos de instituições, ou então imaginar al ternativas ainda não existentes na sociedade.

Parece importante lembrar que esses "benefícios" incluem tanto bens e serviços econômicos como não econômicos. Igualmente os custos são vistos nesse sentido. Em termos extremamente abstratos, as relações entre indivíduos e grupos que se processam através das instituições são formas de intercâmbio envolvendo todos os tipos de demandas sociais. Nesse sentido, tanto os benefícios demandados co mo ofertados têm, respectivamente, seus preços, para demandantes e ofertantes. O preço (ex-ante) enquanto visto pelo demandante, representa o valor do "benefício marginal" obtido com a instituição. Como não estamos necessariamente perseguindo algum ponto de equilíbrio, não consideramos necessária qualquer hipótese "a priori" sobre o com portamento da demanda. O valor do "benefício marginal" pode ser de crescente, se os benefícios se concentram em grupos muito restritos da sociedade, mas pode ser constante ou crescente, se tendem a ser distribuídos de forma cada vez mais ampla. Os custos, igualmente, poderiam ser tomados nesse sentido, embora acredita-se hajam razões para se admitir em geral o formato crescente de oferta, pela própria natureza humana (aversão absoluta ao sofrimento e à privação).

Nas sociedades de caráter mais próximo do consensual, os grupos que demandam uma instituição precisam efetivamente barganhar

com aqueles que ofertam. É essa a situação que acabamos de descrever. Nas sociedades coercitivas, no entanto, as instituições podem de alguma forma ser impostas, desde que os demandantes tenham poder suficiente para fazer com que o custo alternativo da não aceitação da instituição, pelos ofertantes, seja extremamente elevado. É o caso, por exemplo, da escravidão. Não havia na sociedade escravocrata uma barganha efetiva entre os beneficiários e os sacrificados; havia o exercício direto do poder, por parte daqueles, suficientemente fortes para evitar a barganha e impor a aceitação por parte dos "ofertantes" (escravos). As diversas formas de ditaduras e regimes opressivos também podem ser vistos nesse sentido.

Divagando um pouco sobre esse aspecto, seria possível, talvez, encarar sociedades desse tipo como resultado de uma certa "insuficiência" em produzir benefícios em quantidades suficientes à barganha. Esse seria o sentido marxista de "acumulação primitiva" das sociedades escravocratas. Mas essa interpretação não parece necessária. A acumulação processou-se também e com frequência sem a necessidade desse instituto, em condições mais próximas da barganha. O poder, nas sociedades coercitivas, ao invés de ser "tradable" em verdade é retido por algum grupo social e usado contra outros grupos, em consequência de alguma forma de ampla supremacia tecnológica ou cultural.

Voltando agora às sociedades consensuais, pode-se argumentar serem os mercados concorrenciais de bens e serviços formas particulares de "arranjos institucionais", e nesse caso temos as bem comportadas curvas de oferta e demanda desses bens. Adam Smith tinha perfeita consciência disso ao discutir e propor um "adequado" contexto institucional para o aumento da concorrência. Os modelos de concorrência imperfeita e monopolística figurariam igualmente como arranjos institucionais alternativos, o mesmo podendo-se dizer do planejamento, centralizado ou não. Todos esses "arranjos" decorrem de

ofertas e demandas peculiares, incluindo-se bens e serviços "econômicos" e "não econômicos" (segurança, poder, emulação e prestígio social, cultura, etc.). Demanda-se o "consumo" e oferta-se a "abstinência" desses benefícios.

Finalmente, retomando o ideal de Veblen poder-se-ia avançar numa visão evolutiva da sociedade e talvez postular uma correlação direta entre consenso, efetividade institucional e nível de desenvolvimento econômico, ou nível de eficácia do sistema produtivo. O sentido evolutivo seria marcado pela crescente disponibilidade de informação, pelo aprendizado através da experiência histórica e o consequente conhecimento de alternativas, pela criação e incorporação de tecnologia e pela cristalização de um sentimento difuso e indefinível de consciência social.

Surge então o problema de como avaliar a efetividade de uma Instituição, ou como medir benefícios e custos. Pode-se imaginar uma forma direta, através de entrevistas e questionários aplicados aos indivíduos e grupos que de alguma forma se relacionem com a Instituição. No caso de uma empresa, os administradores, operários, consumidores e funcionários do Governo que eventualmente tenham se relacionado com a empresa. Essa técnica já é usual em pesquisas na área de administração de empresas.

Uma alternativa indireta seria a tentativa de obter algo como indicações de "preferências reveladas" dos diversos grupos que se beneficiam e/ou suportam os custos das Instituições. Essas preferências seriam indicadas por análises do comportamento desses grupos, pelos preços e custos, privados e sociais, dos bens e serviços oferecidos e "consumidos" pelas Instituições; enfim, por quaisquer indicadores úteis a cada estudo. Deve-se sempre ter em mente, em qualquer caso, como ponto de referência, os critérios de efetividade propostos por Powelson. As Instituições são julgadas, em última aná

lise, por seus objetivos e por sua capacidade em atingí-los.

Surge agora a necessidade de algum marco de referência teórica na forma de alguns paradigmas identificáveis, bastante gerais, que comporiam o que chamamos de "Macro Teoria" das instituições. Trata-se, em realidade, de conjuntos de valores sociais arranjados de forma a compor determinadas ideologias institucionais. A posse desses "paradigmas" facilita a ordenação dos benefícios e dos custos das instituições.

Ao se atingir esse estágio cresce a importância das variáveis antropológicas, políticas e psicológicas. O economista deve compartilhar seus conhecimentos com os demais colegas cientistas sociais. Não obstante, e tão somente a título de ilustração, apresentamos alguns fragmentos de paradigmas, ou estereótipos, que nos parecem mais facilmente identificáveis. Antes, contudo, convém definir melhor o que entendemos por valores e ideologias institucionais.

Podemos conceituar "valores", de forma bem simples, como atributos apreciados pela personalidade dos indivíduos^{14/}. São qualidades dos seres ou objetos, relacionados com a vida espiritual do homem, e que podem ser realizados através do trabalho criador da personalidade, em certas objetivações culturais. Essas formas objetivas de cultura constituem os Bens.

Segundo E. Spranger, os valores se distribuem em seis categorias fundamentais: valores intelectuais, estéticos, utilitários, morais, políticos e religiosos. Em sentido muito geral, os bens culturais correspondentes, dos quais derivam preferências institucionais mais marcantes seriam: as ciências, as artes, as atividades produtivas, as relações sociais, o poder e o Estado e os bens espiri

^{14/} Theobaldo M.Santos: Manual de Filosofia (São Paulo, Cia.Editora Nacional, 1966, 14ª edição).

tuais (religião).

Os tipos puros de Sprenger não têm, evidentemente, existência real. São construções ideais, simples abstrações; "modelos" de personalidade social. Em realidade encontram-se sempre combinações desses vários tipos "puros". O que sustentamos é que as sociedades podem se caracterizar pelo predomínio de combinações peculiares, inclusive pelo predomínio de alguns tipos "puros". Tradicionalmente para o economista só existiria o homem utilitarista, o que a nosso ver em muito limita a compreensão da sociedade; até mesmo em seus aspectos puramente "econômicos".

O fato é que do predomínio dessas combinações peculiares a cada sociedade resulta a valorização de certos benefícios e de instituições compatíveis. Os valores, como padrão de referência das demandas sociais, implicam a moldagem, ou pelo menos favorecem a moldagem, de determinados arranjos institucionais. Denominamos a esses padrões de referência ideologias institucionais. O quadro a seguir procura apresentar alguns estereótipos de ideologias institucionais, à guisa de simples ilustração.

ALGUNS ESTEREÓTIPOS DE IDEOLOGIAS INSTITUCIONAIS

	VALORES	BENEFÍCIOS MAIS COTADOS	INSTITUIÇÕES MAIS EFETIVAS
Tipo 1 Valores Utilitaristas	- livre iniciativa - individualismo - consumismo - poder pessoal	- lucros pessoais. - preços concorren- ciais de bens de consumo.	- empresa privada. - mercados compe- titivos.
Tipo 2 Valores Políticos	- nacionalismo - soberania - poder social	- auto-suficiên- cia econômica. - maximização do crescimento - "imperialismo econômico"	- empresas nacionais ou estatais - ação regulatória do Governo
Tipo 3 Valores Morais	- igualdade social	- ordem e disciplina nas relações de produção - bens e serviços atendendo a necessi- dades básicas - "imperialismo ideológico"	- planejamento central - empresas estatais

5. Algumas Aplicações Possíveis

Podemos agora imaginar alguns temas para aplicação mais imediata dessas teorias institucionalistas. Dentre eles destaca-se em primeiro lugar a análise da efetividade do planejamento como uma instituição em economias "mistas" (capitalismo como graus variados de estatização). Regra geral, os países em desenvolvimento, especialmente da América Latina, desenvolveram uma espécie de terceira ideologia: um hibridismo que combina valores tipicamente utilitaristas — doutrina segundo a qual é mais rico quem mais produz, quem é mais capaz — com políticos: é mais rico quem tem mais poder; o conquistador. Nessas condições coexistem, por exemplo, instituições como a empresa privada (utilitarista) ao lado dos monopólios governamentais e atividades regulatórias do Estado (político).

Nessas sociedades mistas, a opção do planejamento é antes de tudo o reconhecimento da insuficiência do livre funcionamento dos mercados e do sistema de preços em atingir os objetivos econômicos e sociais perseguidos. Como já foi observado, o sistema de mercado pode ser visto como uma forma de arranjo institucional; um particular sistema de decisões. No extremo oposto ter-se-ia o planejamento centralizado em que todo o sistema econômico passa a ser administrado por um grupo de técnicos e burocratas. A partir desses dois estereótipos pode-se imaginar diferentes combinações de sistemas de mercado com maior ou menor ingerência de planejadores.

Comumente o planejamento capitalista assume a feição inductiva, ou indutiva, dependendo do grau de ingerência dos Governos no funcionamento dos mercados bem como dos instrumentos utilizados. Aqui temos um importante entrelaçamento com a função regulatória da atividade econômica, bem como as diversas formas de intervenção estatal

direta na economia, de que se falará mais adiante.

O fato é que não obstante tenham falhado as forças impessoais do mercado em cumprir sua missão, a alternativa do planejamento indicativo não é de forma alguma imediata. E aqui surge a grande falha dos economistas. Preocuparam-se excessivamente com o aprimoramento das técnicas instrumentais e esqueceram-se de propor um adequado sistema de captação das "demandas sociais". Além disso, esmeraram-se na produção de modelos ingênuos, ou "primitivos", porque baseados em funções de comportamento que supõem uma espécie de "jogo contra a natureza", ou seja, uma atuação sobre sistemas cujos agentes seriam incapazes de aprender com a experiência, antecipar atitudes, neutralizar ações, enfim, não só "defender" como "contra-atacar".

Tudo isso parece estar na raiz da inoperância do planejamento nas chamadas economias mistas. Esse, contudo, é o ponto de vista da micro-teoria institucional.

Do ponto de vista macro-teórico o planejamento só se torna efetivo, embora retoricamente possa estar sempre presente, se é possível o consenso em torno dessa "terceira ideologia". A sua ausência pode implicar ou a coerção, e nesse caso a sociedade tende ao autoritarismo com o "capitalismo de Estado", ou à tecnocracia pseudo-liberal". Ambas as alternativas deixam de ser eficientes por não atingirem o imprescindível consenso.

Uma segunda aplicação interessante ^{esta} no estudo do fenômeno endêmico da inflação. Há aparentemente um "diálogo de surdos" entre os adeptos das várias teorias de inflação: a chamada linha monetarista", que vê o processo simplesmente como um descontrole monetário do Governo; os adeptos da "inflação de custos", que vêm a expansão

monetária como uma simples e inevitável consequência dos aumentos administrados de preços; os "estruturalistas", que analisam o fenômeno a partir de desequilíbrios setoriais e/ou regionais; e assim por diante, incluindo-se as múltiplas combinações, com diferentes "dosagens", das diversas teorias. Parece haver apenas um ponto em comum em todas essas interpretações, e que há muito é reconhecidamente o fator mais importante, senão nas causas iniciais, pelo menos na dinâmica do processo: a formação das expectativas da sociedade quanto à propagação e à realimentação do processo. Ficaram famosas expressões do tipo "reversão de expectativas" e "psicologia inflacionária", mas o uso e o abuso dessas denominações, e a evidência desses sentimentos generalizados, nunca tiveram um apoio "sound" na teoria econômica convencional. Os exercícios visando a incorporar tais ingredientes tentam apenas inventar expressões matemáticas cabalísticas que possam de alguma forma se ajustar aos dados das séries históricas de taxas de inflação.

O grande problema é que a formação de expectativas é obviamente um fenômeno psicossocial; não comporta "regularidades matemáticas" porque flui conforme as condições ambientais da sociedade. Em épocas de maior confiança, de maior efetividade das instituições, em que os conflitos do desenvolvimento comportam soluções positivas, não coercitivas, é possível diluir as expectativas inflacionárias. Já em períodos de desconfiança mútua, de instabilidade institucional, acirra-se a luta pelas "fatias do bolo" — a inflação é no fundo o resultado da tentativa frustrada das diversas parcelas da sociedade de dividir o produto nacional em fatias maiores que as permissíveis. Eis porque torna-se penoso debelar ou mesmo controlar a inflação em épocas de "crise", o que leva alguns a rotular a inflação como um fenômeno tipicamente político. Essa a razão também porque a inflação

é companheira quase inseparável do desenvolvimento, e pelo menos até recentemente inexistia, ou quase, seja em sociedades plenamente desenvolvidas, seja em países pobres, porém com sociedades letárgicas, sem o predomínio dos "growth-sensitive groups". A grande lição que poderia emergir dessa interpretação é que a condição "sine qua non" de estabilidade de preços é a estabilidade institucional.

Outra aplicação interessante diz respeito à análise e avaliação de políticas públicas. A teoria econômica convencional mostra-se relativamente impotente a tais avaliações, se no contexto de economias "mistas", visto que nesses casos muitas variáveis cruciais, determinadas pelo mercado em economias liberais, são na realidade administradas.

É o caso, por exemplo, da taxa de câmbio e dos controles administrativos sobre exportações e importações, assim como as políticas protecionistas; das taxas de juros (que se não administradas são na prática bastante controladas); das taxas (ou níveis) salariais, etc.

Em vista desses controles, os economistas ortodoxos procuram sempre comparar os preços "distorcidos" com aqueles supostamente "de equilíbrio", não conseguindo, portanto, captar a tendência essencial a estados de desequilíbrio que essas sociedades apresentam. No entanto, o objetivo dessas políticas não é tanto "corrigir os mercados", ou perseguir esses ideais de eficiência, mas frequentemente atingir determinados objetivos, econômicos e não econômicos, nem sempre explícitos, mas subjacentes em certas preferências ideológicas reveladas. Nessas condições, as políticas públicas, como instituições peculiares, devem ser avaliadas segundo seus benefícios e custos, objetivos e resultados.

A intervenção direta do governo em certas atividades econômicas tem suas raízes históricas no próprio processo de formação de capital para o desenvolvimento. As grandes decisões de investimentos na infra-estrutura econômica — energia, transporte, comunicações, indústrias básicas, etc. — foram de responsabilidade do Governo por razões atualmente indiscutíveis. Nem mesmo os mais fervorosos adeptos da livre iniciativa deixam de reconhecer a virtual inexistência de alternativas. E não só na época em que foram feitos os investimentos como nos dias de hoje.

Essa concordância, contudo, marca uma importante opção institucional. Foram muitas as vacilações e as dificuldades políticas enfrentadas até que gradativamente fosse sendo firmado o consenso da necessidade da intervenção estatal.

O ponto crucial foi o reconhecimento de que os preços a serem cobrados pelos serviços (tarifas) não poderiam ser elevados ao ponto de dificultar a ampla utilização dos mesmos por parcelas crescentes do sistema produtivo e do público em geral. A implicação desse reconhecimento é que os investimentos exigiriam longos prazos de retorno, conquanto exigissem elevados volumes de capital e prazos igualmente longos de manutenção. Eis aí a dicotomia entre a rentabilidade social e a privada implicando uma opção institucional. Essa opção foi feita atribuindo-se ao Governo as responsabilidades. E como já mencionado anteriormente, foi de tal forma fortalecido o consenso que hoje essa responsabilidade tornou-se inquestionável.

Em outros setores de atividade, contudo, a discussão permanece ainda acirrada. Polarizam-se as posições e as decisões ficam longo tempo sujeitas a marchas e contra-marchas.

Esse foi certamente o caso da exploração de petróleo, de certa forma foi também o caso da intervenção no comércio exterior, no que

concerne às operações cambiais e a comercialização de alguns produtos de exportação e importação. Tratava-se também de opções institucionais, já que o sistema econômico, ou melhor, o sistema de mercado "livre", em seu curso natural, deixava as questões indefinidamente em aberto.

As intervenções indiretas na atividade econômica, também chamadas regulatórias, talvez mais até do que as intervenções diretas, requerem importantes opções institucionais, e para que ocorram de forma efetiva é imprescindível o consenso em torno de alguma solução de compromisso. Isso porque nesse caso a efetividade da opção vai depender de forma crucial da sua aceitação por parte dos demais agentes envolvidos: empresas privadas, o público em geral, os grupos estrangeiros. A decisão por coerção pode implicar o posterior enfraquecimento e mesmo a inoperância da intervenção.

As intervenções regulatórias visam a resolver conflitos entre interesses econômicos e sociais divergentes, entre diferentes objetivos de política econômica, ou entre os interesses de alguns grupos e os de parcelas mais amplas da sociedade. Podem ser consubstanciadas em leis, tais como a legislação sobre capital estrangeiro, mercado de capitais, sociedades anônimas, etc., ou em organizações, como aquelas destinadas à reorientação de recursos financeiros dentro do sistema (BNDE, BNH, etc.) ou ao controle mais incisivo do funcionamento das entidades privadas, tais como o CIP e a CACEX.

Um problema crucial com esse tipo de intervenção está em que, pela falta mesmo de consenso firmemente estabelecido, pecam muitas vezes pela ausência de "regras do jogo" estáveis. Essa ausência leva muitas vezes a decisões arbitrárias, a critérios questionáveis, amiúde subordinados a idiosincrasias próprias do poder vigente em algum momento, e traz como consequência maior grau de dissenso em face da insegurança derivada da instabilidade.

As controvérsias recentes mais relevantes com respeito à participação do Estado na vida econômica dizem respeito tanto a esses tipos de intervenção como a intervenções diretas que ainda estão em processo de discussão, tais como a participação estatal nos mercados financeiros, cujo fundamento parece ser novamente um problema de insegurança derivado da fraqueza institucional (ver análise referente ao sistema financeiro), assim como na "administração" de certos mercados (de bens de capital sob encomenda, por exemplo, onde o Governo detem uma grande participação como comprador) e mesmo na produção de certos bens e serviços. A solução desses conflitos, de forma permanente, vai depender de soluções políticas quanto à uma maior participação da sociedade, ao menos de suas parcelas mais representativas, nas discussões e nas decisões, embora isso possa ser feito ao custo de algum retardamento das decisões. Nesse processo, a representatividade política torna-se fundamental.

Outra aplicação interessante dis respeito à análise das instituições financeiras.

Como assinalado na introdução desse trabalho, é bem provável que o problema da "escassez" de capital nos países em desenvolvimento configura^e muito mais uma indefinição institucional do que uma restrição econômica "stricto senso".

Nessa ordem de idéias, o capital financeiro seria escasso e caro, não porque os indivíduos tenham uma alta preferência pelo consumo presente em relação ao futuro, como sugerem em geral os economistas, mas porque, em consequência da fragilidade ou inexistência de instituições "adequadas", o ato de poupar visando ao retorno futuro é intrinsecamente muito arriscado. As pessoas então simplesmente consomem, mais do que aquilo que seria sua natural propensão a consumir, e grande parte do excedente é simplesmente entesourado sob a forma de propriedades ou estoques de bens que tenham um valor futu

ro mais garantido do que os ativos financeiros eventualmente existen
tes nos mercados.

Assim, o custo elevado do capital é explicado não pela es-
cassez física, absoluta, de poupança, nem pelos custos administrati-
vos das organizações. Não tanto por esses fatores, embora não sejam
por nós desprezados, mas porque inexistem instituições adequadas: cos
tumes, leis, organizações adequadas. Essa a razão pela qual os Go-
vernos são chamados a cumprir essa função. O Governo pode recorrer
à poupança compulsória, seja através da tributação, do lançamento de
títulos a serem de alguma forma compulsoriamente adquiridos, ou de
maneira mais imediata através da emissão de moeda, que resulta em in
flação.

Na época em que os Governos não tinham poder suficiente pa
ra tais procedimentos, simplesmente não existia mercado financeiro
(ou o que havia era proveniente de investimentos estrangeiros). E
nesses casos, tão logo os Governos se sentiam em condições de assu-
mir as responsabilidades, geralmente através de um Banco Nacional, as
organizações estrangeiras iam sendo afastadas.

Tal interpretação só é válida, evidentemente, para países
acima do estágio de pobreza absoluta. Nas sociedades em que o esfor
ço produtivo mal dá para a sobrevivência mais primitiva essas consi-
derações obviamente perdem em relevância.

Finalmente, gostaríamos de citar, apenas como ilustração,
os estudos cada vez mais frequentes relacionados à organização indus
trial, especialmente aqueles envolvendo empresas multinacionais.

A quase totalidade daqueles que se lançaram a estudos des
se tipo, nos últimos anos, de alguma forma já aceitam a abordagem
institucionalista. Em consequência, tanto a metodologia como a natu
reza dos estudos de casos já permitem convergir rapidamente para uma

compreensão bastante satisfatória do recente e controvertido fenômeno da EMN, que para os economistas ortodoxos simplesmente "não existe".

6. Palavras Finais

Qual o objetivo final dessas propostas? Não se pretende negar o valor da teoria econômica e muito menos dos economistas; afinal, a ciência econômica figura reconhecidamente na vanguarda das ciências sociais. Seu instrumental é mais preciso e sofisticado que os de suas congêneres, e são precisamente os economistas que agora se lançam ao estudo das teorias institucionalistas, embora o façam com mais modéstia, tentando incorporar categorias sociológicas, psicossociais e políticas.

O que procuramos dizer é que o estudo do desenvolvimento não comporta o simples transplante, sem ter em vista a configuração das instituições, da teoria econômica cristalizada nos períodos de afluências das sociedades ocidentais. Especialmente agora, quando é seriamente questionada a postura artificial, aética, que o economista vinha assumindo nesses países nas últimas duas décadas. De fato, uma coisa é reconhecer a lógica de algum modelo teórico, outra bem distinta é sua conformidade institucional. Temos dificuldades em aceitar muitos dos testes empíricos, a "prova do pudim", não obstante o prímor da lógica positiva. E isso porque, em primeiro lugar, se apoiam em categorias contábeis especialmente preparadas para determinadas estruturas teóricas. Em segundo lugar, porque todo bom economista sabe que sempre se prova o que se deseja, desde que se aplique engenho e arte na manipulação dos dados. Afirmar que a aplicação da teoria econômica é irrestrita e universal, independente das condições ambientais da sociedade, e que qualquer processo de crescimento reproduz necessariamente características semelhantes, dados os mesmos níveis de renda, taxa de investimento, composição setorial do produto, estrutura

da demanda, etc., é como aplicar as teorias de evolução biológica das espécies e concluir que todos os mamíferos "modernos" deveriam ser iguais. De fato, há similaridades nas estruturas físicas de todos os mamíferos, desde que nos situem num grau suficiente de generalidade, mas se quisermos realmente entender a reprodução dos morcegos dificilmente poderemos transplantar nossos conhecimentos genéticos das baleias.