

Tradução

Understanding the relationship between institutions and economic development – Some key theoretical issues

Compreendendo a relação entre instituições e desenvolvimento econômico – Alguns assuntos teóricos-chave*

*Ha-Jonn Chang***

*Tradução Simone Piletti Viscarra****

Juliana Oliveira Carlos

Pedro Mancini

Gustavo Taniguti

INTRODUÇÃO

Este capítulo discute como a teoria sobre o papel das instituições para o desenvolvimento pode ser aprimorada pelo exame crítico do discurso ortodoxo vigente sobre instituições, destacando alguns de seus problemas-chave que necessitam de maior reflexão.

Depois de uma discussão sobre alguns problemas de definição do conceito (Seção 2), o capítulo discutirá alguns problemas oriundos da falha muito difundida com relação à distinção entre as formas e as funções das instituições (Seção 3). Em seguida, será realizada uma análise crítica sobre a excessiva ênfase nos direitos de propriedade da literatura ortodoxa sobre instituições e desenvolvimento (Seção 4) e, logo após, haverá a discussão de um número de problemas que são levantados a partir de uma visão simplista sobre mudança institucional, que enfatiza a visão ortodoxa sobre a persistência institucional (Seção 5). Por último, há uma pequena seção de comentários conclusivos (Seção 6).

* Texto original publicado na obra *Instituições e Desenvolvimento Econômico* (TEIXEIRA; BRAGA, 2007, p. 03-23).

** Economista sul-coreano especialista em assuntos sobre desenvolvimento econômico. Professor da *University of Cambridge*, onde atualmente trabalha como redator da Revista *Political Economy of Development*. Autor da obra *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (2002a). Também é consultor do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento Asiático e do Banco Europeu de Desenvolvimento. É conhecido por ser uma das grandes influências acadêmicas do economista Rafael Corrêa, atual Presidente do Equador (2007).

*** Respectivamente, mestranda pelo curso de Ciências Políticas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestranda em Sociologia pela Universidade de São Paulo, mestrando em Sociologia pela Universidade de São Paulo e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo.

ALGUNS PROBLEMAS DE DEFINIÇÃO

Uma dificuldade fundamental que envolve o estudo da relação entre instituições e desenvolvimento econômico é a inexistência de uma definição amplamente aceita do conceito de instituições¹. Se nós não conseguimos concordar com aquilo que queremos dizer por instituições, é difícil imaginar que pode haver um consenso sobre o que elas supostamente deveriam fazer, como promover desenvolvimento econômico. Quando temos diferenças sobre a definição exata do termo “instituições”, não surpreende o fato de que não há um acordo sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico.

Em nível geral, podemos dizer que há certas funções que as instituições devem cumprir, se elas se propõem a promover desenvolvimento econômico, e que há certas formas de instituições que servem melhor a esse propósito. Porém, a dificuldade é que não podemos chegar a uma lista acordada das funções “essenciais”, nem a uma combinação óbvia entre essas funções e as formas particulares de instituições. O problema é que existem diferentes formas e níveis de abstração conceituais que podem ser considerados. Por exemplo, em um de meus mais recentes artigos, identifiquei três funções-chave das instituições, no que se refere à promoção de desenvolvimento econômico: (i) coordenação e administração; (ii) aprendizagem e inovação; e (iii) redistribuição de renda e coesão social (CHANG, 1998b²). Mas por que apenas essas três funções? Por que não adicionar o encorajamento de investimento, ou, seguindo a abordagem de Amartya Sen, a função do desenvolvimento das capacidades humanas? Além disso, o todo conceitual poderia ser segmentado em muitos diferentes níveis de abstração. Por exemplo, por que não definir as funções em níveis menos abstratos, como aquele do empregador de última instância ou a suavidade da flutuação de renda, e assim por diante? Afinal, não existe um caminho correto no qual são definidas as funções necessárias para o desenvolvimento econômico.

Além disso, mesmo se pudermos concordar com a lista de funções que são essenciais para o desenvolvimento econômico, isso não significa que possamos concordar sobre os tipos exatos e as formas de instituições de que necessitamos para preencher tais funções.

Em primeiro lugar, uma instituição poderia servir para mais de uma função. Por exemplo, instituições orçamentárias tipicamente servem para múltiplas funções, como investimento em bens produtivos (como infraestrutura física, locais de desenvolvimento e pesquisa), proteção social (Estado de bem-estar social) e estabilidade macroeconômica (por meio da função de “estabilizador automático”).

¹ Para uma discussão recente muito informativa sobre o problema de definição, consultar van Arkadie (1990). Van Arkadie aponta que instituições comumente significam tanto as “regras do jogo” quanto as “organizações”. Enquanto o primeiro significado do termo prevaleceu desde o momento em que van Arkadie escreveu seu artigo, nós ainda usamos termos como as *Instituições* Bretton Woods, que tomam a palavra instituição no último sentido.

² NT: Referência mantida do original, sem detalhamento da obra.

Como outro exemplo, instituições políticas também podem desenvolver variadas funções, como a destilação de diferentes opiniões em uma decisão, resolução de conflitos, provisão de coesão social e construção de nações. Nenhuma instituição desempenha somente uma função.

Em segundo lugar, existem muitas instituições que sevem para a mesma função, mesmo que elas possam servir para outras também, que poderiam ou não se sobrepor. Então, por exemplo, a estabilidade macroeconômica é alcançada não simplesmente por um banco central independente exclusivamente focado na inflação (como defende a corrente ortodoxa vigente), mas também por um conjunto de outras instituições, incluindo instituições orçamentárias, de regulação financeira e instituições que estabelecem salários e preços.

Como outro exemplo, o investimento é encorajado não apenas pela forte proteção dos direitos de propriedade (como defende a corrente ortodoxa vigente), mas também pelas instituições financeiras (que determinarão a disponibilidade de capital “passivo”), instituições do trabalho (que têm implicações sobre a produtividade do investimento) e do Estado de bem-estar social³ (que oferece “seguros” contra o fracasso de investimentos).

Em terceiro lugar, a mesma função poderia servir para diferentes instituições, em diferentes sociedades (ou na mesma sociedade em tempos diferentes). Por exemplo, o bem-estar social é tipicamente alcançado pelo Estado de bem-estar social, na maioria dos países europeus. O mesmo é providenciado pela combinação de um Estado de bem-estar mais fraco, um planejamento empresarial de bem-estar, a suficiência familiar e outros meios aplicados na Ásia Oriental.

Se olharmos somente para o Estado de bem-estar, podemos enganosamente acreditar que o nível de provisão de bem-estar social na Ásia Oriental é muito menor do que realmente é. Outro exemplo é a disciplina de gerenciamento corporativo provida pela bolsa de valores nas economias anglo-americanas, considerando que é alimentada pelos principais bancos credores de países como Alemanha e Japão.

Por todas essas razões, é impossível avançar com uma lista simples de funções e formas de instituições que são desejáveis, para não falar essenciais, para o desenvolvimento econômico. Isso, em seu turno, torna extremamente complicada a exploração da relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Qualquer teorização do papel das instituições e do desenvolvimento econômico terá de aceitar essa limitação.

FORMAS *VERSUS* FUNÇÕES

Outro grande problema que persegue a literatura ortodoxa vigente sobre instituições e desenvolvimento é sua inabilidade em distinguir claramente entre as formas e as funções das instituições.

Por exemplo, se olharmos os artigos de Kaufmann et al. (1998; 2002; 2003) que compilam todos os principais indicadores sobre “governança” (ou os indicadores de qualidade institucional), observaremos que esses indicadores frequentemente misturam variáveis que capturam

³ NT: *Welfare State*, termo original em inglês.

as diferenças entre *formas* de instituições (por exemplo, democracia, judiciário independente, ausência de propriedade do Estado) e as *funções* que elas executam (Estado de direito, respeito à propriedade privada, cumprimento dos contratos, manutenção da estabilidade dos preços, repressão à corrupção).

Em resposta a essa confusão, alguns autores argumentaram que as variáveis de “função” devem, então, ser preferidas acima das variáveis de “forma”. Por exemplo, Aron (2000, p. 128) argumenta que, no estudo sobre o impacto das instituições no desenvolvimento econômico, nós poderíamos utilizar o que chama de “medidas de desempenho ou de qualidade” para as instituições (ou o que poderíamos chamar de variáveis de função), tais como “respeito aos contratos, direitos de propriedade, confiança e liberdade civil”, em vez de variáveis que “pouco descrevem as características ou os atributos” das instituições (ou o que poderíamos chamar de variáveis de forma). Em outras palavras, as funções que as instituições executam podem ser mais importantes que suas formas.

Estou completamente de acordo com o fato de que formas particulares de instituições não garantem certos resultados, como podemos observar em numerosos fracassos de transplante institucional. Para colocar de outro modo, formas institucionais podem não importar tanto assim, uma vez que as mesmas funções podem ser desempenhadas por formas institucionais diferentes, como eu assinalei na seção anterior.

Entretanto, a ênfase das funções sobre as formas não deve ser considerada de forma extensa. Enquanto uma forma particular não garante o cumprimento de uma configuração particular de funções, uma negligência total das formas torna muito difícil que possamos fazer qualquer proposta política concreta. Se fizermos isso, seremos parecidos com alguém que está de dieta e fala sobre seguir uma “dieta alimentar balanceada e saudável”, sem dizer às pessoas o quanto de cada tipo de comida elas deveriam comer. Em outras palavras, a ênfase em “boas” instituições pode se tornar vazia se não for acompanhada de considerações sobre as formas adotadas.

Feita essa advertência, deve ser enfatizado que atualmente a literatura ortodoxa erra pelo outro lado – ou seja, existe simplesmente fixação com formas particulares. Essa ênfase exagerada nas formas é mais vividamente manifestada nas chamadas “instituições de padrão global”⁴ (GSIs) (para uma crítica desse argumento, consultar CHANG, 2005).

Os proponentes do argumento das GSIs acreditam que existem formas particulares (em sua maior parte, anglo-americanas) de instituições que todos os países devem adotar para sobreviver em um mundo em contínuo processo de globalização: democracia política; judiciário independente; burocracia profissional, juntamente com recrutamentos flexíveis e abertos; pequeno setor público empreendedor, supervisionado por um órgão regulador politicamente independente; uma bolsa de valores desenvolvida com regras que facilitem fusões e aquisições agressivas; um regime de regulação financeira que encoraje a prudência e estabilidade, por meio de medidas como a implementação de um Banco Central politicamente independente e uma taxa de adequação

4 NT: Sigla para o termo inglês *global standard institutions*.

de capital do BIS (Banco de Acordos Internacionais); um sistema de governança corporativa orientado por acionistas; instituições de mercado de trabalho que garantam flexibilidade.

Essa “forma-fetichismo” conduziu a uma perigosa negação da diversidade das instituições, uma tendência cuja loucura fica evidente à luz do argumento da biodiversidade, quando seriamente considerado. Essa transformação do discurso ortodoxo sobre as instituições em outro discurso de “tamanho único” é realmente desafortunada. Para os economistas heterodoxos, que chamaram inicialmente a atenção para o papel das instituições, todo o ponto de trazer as instituições para dentro de uma análise era expor os limites do argumento “tamanho único” relativo à política econômica que foi desenvolvida por economistas ortodoxos.

Ainda mais problemática é a maneira como suas formas institucionais preferidas são propagadas pelos poderosos. As GSIs são progressivamente impostas a países indispostos, por meio do que Kapur e Weber (2000) chamam de “condicionantes relacionadas à governança” das instituições, dos colaboradores do Bretton Woods e dos governos dominantes.

Pode ser fácil criticar a abordagem “tamanho único” do discurso das GSIs e dizer que não deveríamos ser demasiadamente constrangidos pelas formas, mas, então, deveríamos ser capazes de apresentar uma lista que fornecesse alternativas aos políticos (é claro, sempre reconhecendo que existe espaço para inovação). O fornecimento de tal lista de alternativas requer um conhecimento empírico das diversas formas de instituições que desempenham funções similares em diferentes contextos.

Pode ser igualmente fácil criticar a vertente funcionalista por ser muito abstrata. As formas fetichizadas devem no mínimo possuir uma sugestão concreta a fazer. Pode-se dizer, mesmo que signifique copiar exatamente uma forma particular de instituição que outro país possua, enquanto os funcionalistas não têm nada de concreto para dizer. Pode ser fácil dizer que países deveriam ter um conjunto de leis ou uma burocracia profissional, mas como fazer os políticos aplicarem essas sugestões na prática? Mais uma vez, sem algum conhecimento sobre a vida e a realidade das instituições é difícil dizer qualquer coisa de útil a esse respeito.

Para finalizar, é necessário existir algum equilíbrio entre formas e funções em nossa análise sobre o papel das instituições, no que tange ao desenvolvimento econômico – se não quisermos ignorar a importância de formas institucionais, não devemos recomendar coisas vagas, como “um bom sistema de direitos de propriedade”.

QUAIS INSTITUIÇÕES? REGRAS DE DIREITO DE PROPRIEDADE?

Na literatura ortodoxa sobre desenvolvimento e instituições, o papel mais importante é, consensualmente, o dos direitos de propriedade. Argumenta-se que as “boas” políticas, fundamentadas em teorias “corretas” e recomendadas por economistas ortodoxos, têm falhado pelo fato de que muitas das economias em desenvolvimento e em transição necessitam de um sistema de direitos de propriedade seguro e claramente definido. Isso porque, de acordo com esse argu-

5 NT: Original em inglês: *one-size-fits-all*.

mento, na ausência de uma garantia apropriada que dê resultados por conta de seus sacrifícios, as pessoas não fariam nenhum investimento, fossem quais fossem as políticas de equilíbrio macroeconômico, de comércio e de regulamentação industrial.

A ênfase nos direitos de propriedade, na literatura ortodoxa, é tão forte que tem até mesmo atraído a crítica acumulada ao “reducionismo dos direitos de propriedade” (RODRIK, 2004). Essa ênfase exagerada nas instituições de direitos de propriedade é particularmente problemática quando a teoria ortodoxa sobre a relação entre propriedade de direitos e desenvolvimento econômico sofre uma série de problemas conceituais, teóricos e de fragilidade empírica, como é apontado a seguir.

O PROBLEMA DA “MENSURAÇÃO”

Para iniciar, diferente de outras instituições, como o sistema burocrático ou o fiscal, o sistema de direitos de propriedade é um complexo de uma série de instituições – direito da terra, lei de planejamento urbano, impostos, herança, leis de contrato, leis industriais, leis de falência, direito de propriedade intelectual e leis sobre a propriedade comum, para nomear apenas os tópicos mais importantes. E, sendo construído por uma diversa série de elementos, é quase impossível “agregar” todas essas instituições em uma simples e única instituição chamada sistema de direitos de propriedade.

Dada a impossibilidade de agregar todos os elementos dos direitos de propriedade em um único indicador mensurável, estudos empíricos tendem a se apoiar em medidas de “qualidade” geral do sistema de propriedade de direitos. Muitos deles se apoiam em *surveys* entre (especialmente estrangeiros) homens de negócios, especialistas (como acadêmicos, chefes de bancos e firmas, etc.) ou mesmo o público em geral, perguntando como eles têm acesso ao ambiente de negócios em geral, e a qualidade, em particular, das instituições que cuidam dos direitos de propriedade.

Como podemos imaginar, esses tipos de mensuração são muito problemáticos, pois os resultados das pesquisas podem ser fortemente influenciados pela condição geral dos negócios, mais do que pela qualidade inerente do próprio sistema de propriedade de direitos (RODRIK, 2004). Por exemplo, muitas pessoas que elogiavam o bom ambiente de negócios no Oriente e Sudeste Asiático repentinamente começaram a criticar o favoritismo e outras deficiências institucionais nesses países onde a crise financeira de 1997 eclodiu.

O PROBLEMA DA “COBERTURA”

O discurso ortodoxo sobre os direitos de propriedade não reconhece todas as suas possíveis formas. Essencialmente reconhece apenas três tipos de direitos de propriedade – acesso livre, direito pleno de propriedade privada e estado de propriedade –, ignorando, assim, outras formas importantes de direitos de propriedade.

Por exemplo, a literatura sobre gestão coletiva de bens comuns⁶ na economia ambiental e sobre *softwares* livres na internet demonstra que a ausência dos direitos de propriedade não significa essencialmente uma situação de “acesso livre”, em que não há direito de propriedade. Diferentemente do que é negligenciado na literatura ortodoxa, poderia haver *direitos comunais de propriedade* que não permitissem posse individual, mas que têm por base normas claras sobre acesso e utilização (por exemplo, normas comunais para juntar lenha na floresta comunitária, normas sobre como não cobrar pela programação de um *software*, com *softwares* de compartilhamento livre).

Além disso, desenvolvimentos pós-socialistas na China têm nos mostrado que pode até mesmo haver *formas híbridas de direitos de propriedade*, por exemplo, as TVES (empreendimentos em distritos e vilarejos) são *de jure* controladas por governos locais, mas, em alguns casos, operam *de fato* (embora obscuro) sob direitos de propriedade privados assegurados por poderosas figuras políticas locais.

SUPERIORIDADES DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE PRIVADA

A literatura ortodoxa sobre direitos de propriedade tem por base uma simplista e dúbia teoria que glorifica os direitos de propriedade privada. Nesse discurso, acredita-se que todos os efetivos incentivos devem ser privados e predominantemente materialistas e que, portanto, nenhuma forma de direitos de propriedade, além daqueles que são privados, podem oferecer incentivos adequados para um bom desempenho.

Contudo, há teorias suficientes que questionam se somente incentivos materiais individuais e, portanto, direitos de propriedade funcionam (SIMON, 1983; ETZIONI, 1988; FREY, 1997; ELLERMAN, 1999). Diferente do que é realçado pela teoria ortodoxa, as motivações humanas são multifacetadas, e existem muitos *comportamentos* humanos não egoístas demais para serem explicados sem que tenhamos que admitir um campo de motivações não egoístas e sem que tenhamos que assumir uma interação complexa entre diferentes tipos de motivações, ambas egoístas e não egoístas.

No nível empírico, existem muitos exemplos que demonstram os limites da visão simplista sobre a superioridade dos direitos de propriedade. Mais uma vez, a experiência chinesa recente, com uma complexa mistura de privado, público e padrões híbridos de propriedade, frequentemente com pouca clareza no que se refere aos direitos de propriedade (digamos, para ser cruel com a teoria ortodoxa), é obviamente um contraexemplo.

Países como França, Áustria, Finlândia, Noruega e Taiwan têm usado empresas estatais de forma extensiva (SOEs) para alavancar seu desenvolvimento econômico, após a Segunda Guerra Mundial. Outro exemplo, a famosa produtora de aço coreana POSCO, criada em 1970, em um país que mal produzia matérias-primas (aço ou carvão), na época em que tal ato foi um claro desafio de avanço comparativo (os principais produtos exportados pelo país, na época, envolviam

⁶ Expressão original em inglês: *common-pool resources*.

trabalho intensivo, como tecidos e perucas), mas, em uma década de funcionamento, essa empresa se tornou uma das mais eficientes no mundo, em termos de custo-benefício; hoje é a segunda maior empresa (agora privatizada) produtora de aço do mundo (para maiores informações sobre SOEs, consultar CHANG; SINGH, 2003).

DESEJO POR FORTE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

Na literatura ortodoxa, é assumido sem críticas que é sempre melhor haver maior proteção dos direitos de propriedade. Entretanto, isso não é verdade como proposição geral.

O fato de que alguma proteção aos direitos de propriedade é positivo não significa afirmar que mais sempre é melhor. Enquanto, provavelmente, é verdade dizer que pouca proteção aos direitos de propriedade é ruim, proteção demais também pode não ser positivo, já que poderá proteger tecnologias obsoletas e formas organizacionais ultrapassadas. Se esse é o caso, pode haver uma inversão nas formas de relação, em que nenhuma forma de proteção demasiadamente fraca é boa, assim como uma forma de proteção é forte demais. Alternativamente, pode ser que, quanto mais além do patamar mínimo, a força dos direitos de propriedade pode não importar muito. Qualquer que seja a exata relação entre a força dos direitos de propriedade e o desenvolvimento econômico, ela não parece ser linear, ao contrário do que é assumido pelas teorias ortodoxas.

Além disso, e mais importante do ponto de vista do desenvolvimento econômico, o impacto do crescimento de um direito de propriedade em particular pode não ser constante ao longo do tempo.

Um direito de propriedade em particular pode se tornar bom ou ruim para a sociedade, dependendo das mudanças na tecnologia de base, na população, no poder político ou mesmo nas ideologias. De fato, existem muitos exemplos na história em que a preservação de certos direitos de propriedade provou ser prejudicial para o desenvolvimento econômico, enquanto a violação de certos direitos de propriedade (e a criação de novos) foi benéfica para o desenvolvimento econômico.

O exemplo mais conhecido é provavelmente o caso dos Cercamentos na Grã-Bretanha⁷, que violavam o então direito de propriedade comunal existente, confiscando bens comuns, mas contribuindo para o desenvolvimento da indústria manufatureira de madeira, pelo incentivo à criação de ovelhas nas terras confiscadas.

De Soto (2000) documenta como o reconhecimento dos direitos de invasão de propriedades foi crucial para o desenvolvimento do Oeste Americano. Upham (2000) cita o famoso caso Sanderson, em 1868, quando a Suprema Corte da Pensilvânia anulou o direito existente dos proprietários de terra de reivindicar o acesso à água potável para as indústrias de carvão, indústria-chave do Estado naquela época.

A reforma agrária no Japão, na Coreia e em Taiwan, após a Segunda Guerra Mundial, violou os direitos de propriedade dos donos de terra, mas contribuiu para o subsequente desen-

⁷ Palavra original em inglês: *Enclosure in Britain*.

volvimento desses países. Muitas pessoas argumentam que a nacionalização dos investimentos industriais em países como Áustria e França, depois da Segunda Guerra Mundial, contribuiu para o desenvolvimento industrial dessas localidades por meio da transferência de propriedades industriais de um modelo de classe industrial capitalista conservador e não dinâmico para o setor público profissional de administradores com inclinação para tecnologias modernas e investimentos agressivos.

Os exemplos poderiam continuar, mas o ponto é que, se existem grupos capazes de utilizar melhor certos tipos de direitos de propriedade em relação aos atuais detentores desses direitos, seria mais útil para a sociedade, então, não proteger os direitos de propriedade existentes, mas criar novos, que transfiram as propriedades em questão para esses grupos ocupantes. E, nessa circunstância, uma forte proteção de direitos (existentes) de propriedade pode se tornar um obstáculo para o desenvolvimento econômico. Isto é, evidentemente, o principal ponto da teoria da “evolução social” de Marx⁸.

Em resumo, proteção dos direitos de propriedade não pode ser considerada como algo bom em si. O que é importante para o desenvolvimento econômico não é a proteção de todos os direitos de propriedade a todo o custo, mas a habilidade de decidir quais direitos de propriedade devem ser protegidos e sob quais condições.

TEORIAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

PERSISTÊNCIA INSTITUCIONAL E AÇÃO HUMANA

Nas teorias *mainstream*, uma vez que as instituições estão estabelecidas, elas são vistas como perpetuadoras de certos padrões de interação humana. E, conforme as instituições são vistas como determinadas por coisas imutáveis (ou, pelo menos, por coisas muito difíceis de mudar), como clima, recursos naturais e tradições culturais, esses padrões se tornam quase impossíveis de mudar, o que introduz um viés fatalista ao argumento.

Então, por exemplo, supõe-se que o clima temperado dos Estados Unidos fez da propriedade de terra de pequena escala a instituição natural, o que conduz, então, a maiores demandas por democracia e educação, enquanto o clima tropical, em muitos países da América Latina, conduziu a uma agricultura dominada por latifúndios, produzindo resultados opostos (ENGERMAN; SOKOLOFF, 1997; 2002⁹). Outro exemplo: a cultura de arroz japonês, em uma região densamente povoada e propensa a desastres naturais, é vista como fator que encorajou instituições de emer-

8 De acordo com Marx, com o tempo, as sociedades evoluem, porque as forças produtivas (tecnologias) superam o modo de produção (o sistema de direitos de propriedade), tornando-se algemas que precisam ser quebradas caso as forças produtivas se desenvolvam mais. É claro que ele estava enganado ao construir uma visão teleológica da história e podia também incorporar mais sistematicamente ideologias e poder político em sua teoria, mas a reflexão por trás da teoria ainda permanece válida.

9 NT: Referência mantida do original, sem detalhamento da obra.

gência que promovem cooperação, tornando possível, assim, o capitalismo cooperativo japonês. Ainda outro exemplo: supõe-se que a cultura política de Botsuana, orientada para o consenso, com uma forte influência de base, tenha feito com que seus líderes pós-coloniais criassem um sistema de direitos de propriedade inclusivo, que promoveu desenvolvimento econômico (ACEMOGLU et al., 2003).

Agora, de um lado, persistência é o que devemos esperar das instituições. Elas *devem* ser estáveis – de outra forma, elas não teriam utilidade. E, portanto, certo grau de mecanismo de autorreforço é inevitável quando olhamos para a relação entre instituições e economia. Contudo, essa visão possui grande número de problemas sérios.

O primeiro problema desse argumento é que o complexo institucional de um país contém vários elementos e, portanto, pode ser descrito como pró-desenvolvimentista, antidesenvolvimentista ou como quisermos, dependendo dos elementos particulares que escolhermos destacar. Nesse sentido, explicações com base na cultura e nas instituições (como nas materializações de valores culturais) podem facilmente se degenerar em justificativas *ex post*.

O melhor exemplo é o Confucionismo. Se destacarmos a ênfase na educação, sua noção de “mandato celestial” (que dá uma voz importante para a descentralização e justifica mudanças dinásticas), sua ênfase na frugalidade, etc., não se pode ter uma cultura melhor para o desenvolvimento econômico. Todavia, se enfatizamos sua natureza hierárquica (que se supõe asfixiar a criatividade – KRUGMAN, 1994¹⁰), sua propensão à burocracia, seu desprezo pelos artesãos e comerciantes, não se pode ter uma cultura pior para o desenvolvimento econômico. Da mesma forma, contrariamente ao que Acemoglu et al. (2003) fizeram, seria fácil identificar elementos contrários ao desenvolvimento na cultura tradicional de Botsuana, se o país tivesse sido um fracasso.

O segundo problema do argumento ortodoxo é que quase sempre existe mais de uma “tradição” na cultura e nas instituições de um país. Atualmente, a França é vista como se sempre tivesse sido o país da cultura e das instituições “dirigistas”, desde, no mínimo, a época de Jean-Baptiste Colbert, ministro das finanças de Louis XVI, mas foi um país muito *laissez-faire* entre a queda de Napoleão e a Segunda Guerra Mundial – muito mais do que a muito liberal Inglaterra, em alguns aspectos (KUISEL, 1981; CHANG, 2002).

O importante é que para a França o liberalismo não era a cultura estrangeira importada de outro lado do Canal. Enquanto muitos anglo-saxões consideram o liberalismo como sua única contribuição para o mundo civilizado, o liberalismo é tão francês quanto o dirigismo – voltando-se ao menos à tendência libertária na Revolução Francesa. A França se orientou em direção ao liberalismo no século XIX, como uma reação à experiência com Napoleão, ao mesmo tempo em que reviveu sua tradição dirigista e sua tendência desenvolvimentista na sequência da humilhação das duas Guerras Mundiais.

10 NT: Referência mantida do original, sem detalhamento da obra.

Se existe mais de uma “tradição” na cultura e nas instituições de um país, escolhas políticas deliberadas e as ideologias que influenciam tais escolhas se tornam importantes para determinar o caminho para o desenvolvimento.

Além disso, a longo prazo, as tradições não são imutáveis. As próprias culturas e instituições se transformam frequentemente e de maneira dramática. Por exemplo, contrariamente à popular crença ocidental, a cultura islâmica era mais tolerante, centrada em conceitos científicos e pró-comerciais, em comparação com os cristãos até o século XVI. Como outro exemplo, as sociedades confucionistas, incluindo a China, recentemente, desafiaram o determinismo cultural para transformar suas “tradições” (que se acreditava serem antidesenvolvimentistas até os anos 1950) e projetaram o maior milagre econômico da história da humanidade.

Uma razão para alterações culturais e institucionais é que essas mudanças e o desenvolvimento econômico influenciam um o outro, com uma complexa cadeia de casualidade. Nas teorias *mainstream*, nas quais os indivíduos são vistos como seres que nascem com “preferências” predeterminadas, a causalidade migra da cultura/instituição para o desenvolvimento econômico. Porém, uma vez que aceitamos o papel “constitutivo” das instituições, começamos a entender que a casualidade poderia migrar no sentido oposto – do desenvolvimento econômico para as mudanças institucionais, para “preferências” individuais (CHANG; EVANS, 2005).

Por exemplo, a industrialização torna as pessoas mais “racionalis” e “disciplinadas”. Isso é atestado pelo fato de que, antes de seus países alcançarem alto grau de industrialização, povos como os alemães e japoneses eram descritos pelos visitantes de países mais avançados como pessoas preguiçosas, irracionais e até mesmo congenitamente incapazes de lidar com maquinários, completamente diferente de seus estereótipos racionais atuais.

Outra, e possivelmente mais importante, razão para as mudanças culturais/institucionais, parafraseando Marx, é de que os seres humanos modificam as instituições, ainda que não o façam no contexto institucional de suas próprias escolhas. Nas teorias *mainstream*, isso é possível porque não existe agência humana real. Os interesses materiais que motivam as pessoas a modificar as instituições (como a pressão por democracia, por parte dos pequenos fazendeiros independentes) são predeterminados por condições econômicas (ou mesmo naturais) “objetivas”, e, portanto, não há “escolha” real no que fazemos (CHANG; EVANS, 2005). Alternativamente, nós somos apenas portadores de características culturais – como a cultura política “democrática” de Botsuana ou a “ética do trabalho” confucionista. De qualquer forma, na realidade, as pessoas fazem escolhas que não são totalmente determinadas por seus interesses econômicos “objetivos”.

Ideias e instituições que as incorporam influenciam o modo como as pessoas percebem seus interesses (e, portanto, não existe tal coisa como um interesse “objetivo” na análise final) e, às vezes, até mesmo fazem as pessoas definirem seus próprios interesses “objetivos” em razão das ideias que elas possuem.

Para resumir, só podemos romper com o determinismo institucional/cultural tão predominante no discurso *mainstream* se compreendermos a complexidade da cultura e das instituições, por um lado, e aceitarmos a importância da agência humana nas mudanças institucionais. Apenas

quando aceitamos a natureza multifacetada da cultura e das instituições e a existência de competição cultural/institucional entre as instituições de uma sociedade, nós começamos a entender que aquilo em que as pessoas acreditam e o que fazem realmente importam no sentido real.

IMITAÇÃO, ADAPTAÇÃO E INOVAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Se tomarmos as instituições como “tecnologias para a administração social”, então, existirá forte razão para utilizar a estrutura de *catching-up* de Gerschenkron para a compreensão do desenvolvimento institucional em países em desenvolvimento. Em outras palavras, os países de desenvolvimento tardio podem importar instituições de países desenvolvidos e, por meio disso, usar “melhores” instituições, sem pagar pelos mesmos preços.

Por exemplo, os países atualmente desenvolvidos levaram alguns séculos de crises financeiras (e de todos os custos econômicos e humanos que provêm destas) para desenvolverem a instituição do Banco Central¹¹. De qualquer forma, por esses países terem introduzido o Banco Central em níveis relativamente baixos de desenvolvimento econômico, os países atualmente em desenvolvimento têm sido capazes de enfrentar crises financeiras de maneira melhor do que os atuais países desenvolvidos, em níveis comparativos de desenvolvimento econômico.

De fato, os países em desenvolvimento estão hoje desfrutando de padrões mais altos de democracia, direitos humanos e desenvolvimento social do que os níveis alcançados pelos países atualmente desenvolvidos, quando estes tinham níveis similares de desenvolvimento econômico (isto é, a mesma renda *per capita*), graças à imitação institucional (para maiores detalhes, consultar CHANG, 2002, cap. 3).

Por exemplo, em 1820, o Reino Unido tinha um nível de desenvolvimento um pouco mais elevado do que o da Índia atual, mas não possuía muitas das instituições básicas que a Índia tem – voto universal (nem sequer voto universal masculino), Banco Central, imposto de renda, companhias limitadas difundidas, leis “modernas” de falência, burocracia profissional, regulamentos significativos de segurança; nem ao menos regulamentos mínimos de trabalho (exceto por algumas poucas leis de trabalho obrigatório sobre trabalho infantil, em algumas indústrias).

Outro exemplo: em 1875, a Itália possuía um nível de desenvolvimento comparável ao do Paquistão dos dias atuais, mas não possuía sufrágio universal masculino, burocracia profissional, nem remotamente possuía um sistema judiciário profissional e independente, um Banco Central com monopólio de emissão de notas e leis de competição – instituições que o Paquistão teve por

¹¹ A necessidade por um credor em última instância e, portanto, por um banco central foi percebida desde pelo menos o século XVII, mas foi apenas após centenas de anos de crises financeiras desnecessárias que os países desenvolvidos de hoje vieram a estabelecer um banco central – entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX. Até tempos recentes, economistas mais orientados para o mercado acreditavam que o estabelecimento de bancos centrais seria danoso, pois criaria o que nós hoje chamamos de “risco moral” por parte dos tomadores de empréstimos (CHANG, 2000).

décadas. A democracia é uma exceção óbvia nesse sentido, mas, apesar da frequente suspensão eleitoral, o voto no Paquistão, quando permitido, permanece universal.

Ainda como outro exemplo: em 1913, os Estados Unidos possuíam um nível de desenvolvimento similar ao que o México possui nos dias de hoje. Todavia, seu nível de desenvolvimento institucional estava atrás do que vemos no México hoje. Mulheres não tinham direito formal ao voto, assim como os negros ou minorias étnicas não tinham direito *de fato* ao voto em várias regiões do país. Isso foi apenas uma década após a legislação de uma lei federal de (1898) e apenas duas décadas desde que o país reconheceu os direitos autorais dos estrangeiros (1891). Um sistema ainda muito incompleto de Banco Central e de impostos de renda apenas surgiu (1913), e o estabelecimento de um sistema significativo (não estamos falando de “alta qualidade”) de lei de competição (o ato de Clayton) teve de esperar outro ano (1914). Além disso, não existia nenhuma regulamentação sobre venda de títulos ou trabalho infantil, e as poucas leis federais que existiam eram de pouca qualidade e quase não se faziam cumprir.

É claro, raramente a imitação institucional é suficiente, da mesma maneira que a imitação tecnológica raramente é suficiente para garantir o sucesso do desenvolvimento institucional.

Mais importante: do mesmo modo que existem vários elementos tácitos na tecnologia, existem diversos elementos tácitos nas instituições. Portanto, algumas instituições formais que parecem funcionar bem em países avançados podem estar bem apenas por que são apoiadas por certo conjunto de instituições informais de difícil observação. Por exemplo, seria difícil introduzir o imposto de valor agregado (VAT¹²) em países onde as pessoas não possuem o hábito de pedir e dar recibos ou seria impossível introduzir o sistema de produção “Just-in-time” em países onde as pessoas não possuem um senso de pontualidade “industrial”, e assim por diante. Nesse caso, a importação de instituições formais não produzirá o mesmo resultado, porque o país importador pode não ter as instituições informais necessárias para lhe dar apoio.

Então, da mesma maneira que as tecnologias importadas precisam ser adaptadas às condições locais, é necessário certo grau de adaptação para fazer com que as instituições importadas funcionem. O melhor exemplo disso é a reforma institucional de alto alcance da época Meiji (Japão) (detalhes podem ser encontrados em WESTNEY, 1987, cap. 1, entre outros). Forçados à abertura pelos americanos em 1853, os japoneses perceberam que precisavam importar as instituições do mundo ocidental se quisessem se industrializar. Depois de mapear o mundo ocidental, os japoneses importaram as instituições que eles achavam mais efetivas, com adequados ajustamentos locais – a marinha e os correios da Inglaterra, o exército e as leis criminais da Prússia, as leis civis francesas e o Banco Central da Bélgica. Eles também importaram o sistema educacional americano, mas o descartaram em favor da combinação do sistema alemão-francês, após ter se revelado inadequado ao seu país.

Evidentemente, se a imitação e adaptação fossem tudo aquilo de que necessitamos, outros países poderiam ter sido tão bem-sucedidos quanto o Japão. Posteriormente, foram adicionadas às instituições importadas pelos japoneses o sistema de emprego por toda a união de empreendi-

12 NT: do original *Value Aggregated Tax*.

mentos, rede de subcontratação a longo prazo, o sistema de grupo empreendedorista do pré-guerra Zaibatsu¹³ e pós-guerra Keiretsu e muitas outras instituições que são exclusivas no Japão.

A mesma história da inovação institucional caracteriza muitas outras histórias de “sucesso” – a inovação americana na organização de empreendimentos com base em firmas multidivisionais e de partes cambiáveis, a inovação alemã em governança de empreendimentos na forma de codeterminação, a inovação nórdica nas relações industriais na forma de salários solidários e de negociações salariais centralizadas, e assim por diante.

De fato, a inovação institucional tem sido a maior fonte de sucesso econômico em muitos países. Evidentemente, isso não significa que a cultura e as instituições podem ser modificadas à vontade. Jacoby (2001) enfatiza o papel da legitimidade no processo de mudança institucional. A menos que as novas instituições possuam certo grau de legitimidade política entre os membros da sociedade em questão, isso não irá funcionar. E, com o objetivo de ganhar legitimidade, as novas instituições têm de possuir alguma ressonância com a cultura e com as instituições existentes, o que limita o escopo possível de inovação institucional.

CONCLUSÕES

Neste capítulo, revisei alguns dos assuntos teóricos-chave envolvidos no desenvolvimento de um bom entendimento da relação entre instituições e desenvolvimento econômico. As questões conceituais, a falha em distinguir as formas e as funções das instituições, o excessivo foco nas instituições de direitos de propriedade e a falha em construir uma teoria sofisticada da mudança institucional foram apontados como os principais problemas na literatura corrente dominante sobre instituições e desenvolvimento econômico.

Embora a própria natureza do tema torne improvável que tenhamos, em um momento próximo, uma teoria completa das instituições, que trate adequadamente dos problemas anteriormente mencionados, a identificação dos problemas da teoria correntemente dominante é o primeiro passo para a construção de uma teoria desse tipo. Como tentei argumentar em todo o capítulo, um trabalho mais cuidadoso e livre de ideologias dos conceitos básicos, assim como um melhor conhecimento das experiências históricas e contemporâneas, é necessário, se desejarmos progredir nesse assunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. An African success story: Botswana. In: RODRIK, D. (Ed.). *In search of prosperity: analytic narratives on economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

¹³ NT: Zaibatsu se refere ao nome de uma rica família que ascendeu economicamente na época da expansão fabril japonesa, entre 1870 e 1914. Tais espaços se tornaram conglomerados tidos como estratégicos ao desenvolvimento (VÖGEL, 1982).

- ARON, J. Growth and institutions: a review of the evidence. *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 1, 2000.
- CHANG, H-J. The hazard of moral hazard – Untangling the Asian crisis. *World Development*, v. 28, n. 4, 2000.
- _____. *Kicking away the ladder – Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press, 2002.
- _____. Globalisation, global standards and the future of East Asia. *Global Economic Review*, 2005. (Forthcoming.)
- CHANG, H-J.; Evans, P. The Role of Institutions in Economic Change' in G. Dymski & S. Da Paula (eds.), *Reimagining Growth*, London, Zed Press. 2005. (Forthcoming.)
- CHANG, H-J.; SINGH, A. Public enterprises in developing countries and economic efficiency. In: CHANG, H-J. *Globalisation, economic development and the role of the State*. London: Zed Press, 2003.
- DE SOTO, H. *The mystery of capital*. London: Bantam Books, 2000.
- ELLERMAN, D. *Helping others to help themselves: the challenge of autonomy – Compatible development assistance*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999. (mimeo.)
- ENGERMAN, S.; SOKOLOFF, K. Factor endowments, institutions, and differential growth paths among new world economies. In: HABER, S. (ed.). *How Latin America fell behind*. Stanford: Stanford University Press, 1997.
- ETZIONI, A. *The moral dimension*. New York: The Free Press, 1988.
- FREY, B. *Not just for the money – An economic theory of personal motivation*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- JACOBY, W. *Imitation and politics: redesigning modern Germany*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2001.
- KAPUR, D.; Webber, R. Governance-related conditionalities of the IFIs. *G-24 Discussion Paper Series*, Geneva, Unctad, n. 6, 2000.
- _____. Governance matters II. *Policy Research Working Paper*, WPS 2772, World Bank, Washington, D.C., 2002.
- _____. Governance matters III. *Policy Research Working Paper*, WPS 3106, World Bank, Washington, D.C., 2003.

- KUISEL, R. *Capitalism and the State in modern France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- RODRIG, D. *Getting institutions right*. Kennedy School of Government: Harvard University, 2004. (mimeo.)
- SIMON, H. *Reasons in human behaviour*. Oxford: Basil Blackwell, 1983.
- TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. (Org.). *Instituições e desenvolvimento econômico*. Viçosa: UFV, 2007. v. 1. 350, pp. 03-23.
- UPHAM, F. Neoliberalism and the rule of law in developing societies. In: UNRISD (UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT). Conference on “Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia”. *Paper...* 12-14 May, 2000. Bangkok, 2000.
- VAN ARKADIE, B. The role of institutions in development in the world bank. In: WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. *Proceedings...* 1989, Washington, D.C. World Bank, 1990.
- VOGEL, Ezra F. *O Japão como primeira potência*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- WESTNEY, E. *Imitation and innovation: the transfer of western organizational patterns to Meiji Japan*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1987.

BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, v. 91, n. 5, pp. 1369-1401, 2001.
- BASU, K. On why we do not try to walk off without paying after a taxi-ride. *Economic and Political Weekly*, n. 48, pp. 2011-12, 1983.
- CHANG, H-J. Breaking the mould – An institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the State. *Cambridge Journal of Economics*, v. 26, n. 5, 2002.
- CHANG, H-J.; ROWTHORN, R. Role of the State in economic change: entrepreneurship and conflict management. In: CHANG, H-J.; Rowthorn, R. (Ed.). *The role of the State in economic change*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- DORE, R. *Taking Japan seriously – A Confucian perspective on leading economic issues*. London: The Athlone Press, 1987.

- EVANS, P. *Embedded autonomy – States & industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- GARRATY, J.; CARNES, M. *The American nation – A History of the United States*. 10. Ed. New York: Addison Wesley Longman, 2000.
- KAUFMANN, D.; KRAY, A.; ZOIDO-LOBATON, P. Governance matters I. *Policy Research Working Paper*, WPS 2196, World Bank, Washington, D.C., 1998.
- WORLD BANK. *World development report 2002*. New York: Oxford University Press, 2002.