

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JULIANO DOS SANTOS RAMBO

**A RELAÇÃO ENTRE A ECONOMIA INSTITUCIONALISTA E O
ESTRUTURALISMO CEPALINO: UMA COMPARAÇÃO**

Porto Alegre

2018

JULIANO DOS SANTOS RAMBO

**A RELAÇÃO ENTRE A ECONOMIA INSTITUCIONALISTA E O
ESTRUTURALISMO CEPALINO: UMA COMPARAÇÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Octávio Augusto
Camargo Conceição

Porto Alegre

2018

JULIANO DOS SANTOS RAMBO

**A RELAÇÃO ENTRE A ECONOMIA INSTITUCIONALISTA E O
ESTRUTURALISMO CEPALINO: UMA COMPARAÇÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição (UFRGS) – Orientador

Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero (UFRGS)

Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss

AGRADECIMENTOS

São inúmeros os agradecimentos que devo a uma infinidade de pessoas e de eventos, que me trouxeram aonde estou. Minhas limitações não me permitem lembrar com precisão de todos, mas sintam-se incluídos nesta breve lista.

Inicialmente, e principalmente, agradeço à minha mãe Ana Beatriz, uma mulher muito forte que fez tudo ao seu alcance para que eu progredisse. Espero fazer jus aos seus atos de amor.

Agradeço também os demais membros da família, com os quais convivi e aprendi. Guardo comigo os bons ensinamentos.

Agradeço, como não podia deixar de fazê-lo, à UFRGS, minha segunda casa, minha segunda mãe. Sou grato pelas pessoas que conheci neste ambiente, pelos grandes professores que me ensinaram, pelas amizades e até pelas desavenças.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao contribuinte anônimo, cujo esforço constrói o futuro deste país. Que eu possa servir a este propósito.

RESUMO

Este trabalho busca comparar o pensamento institucionalista e o pensamento dos estruturalistas latino-americanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). As duas escolas de tradição heterodoxa apresentam proximidades que sugerem a possibilidade de cooperação. Encontra-se aqui uma sistematização de seus elementos essenciais e a avaliação de suas semelhanças e diferenças.

Palavras-chave: Institucionalismo, Estruturalismo, Heterodoxia, Desenvolvimento

ABSTRACT

This paper aims to compare the institutionalist thinking and the thinking of the Latin American structuralists of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). The two schools of heterodox tradition have resemblances that suggest the possibility of cooperation. Here is a systematization of its essential elements and the evaluation of their similarities and differences,

Keywords: Institutionalism, Structuralism, Heterodoxy, Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	A ECONOMIA INSTITUCIONALISTA	10
2.1	ORTODOXIA VERSUS HETERODOXIA	10
2.2	A ECONOMIA INSTITUCIONAL	13
2.2.1	O pensamento institucionalista	14
2.3	O ANTIGO INSTITUCIONALISMO NORTE-AMERICANO (OU ECONOMIA INSTITUCIONALISTA ORIGINAL)	15
2.3.1	O comportamento humano – teoria da conduta	15
2.3.2	O homem vebleniano e a crítica à teoria econômica tradicional	18
2.3.3	Mudança Institucional	20
2.4	A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	22
2.4.1	O pensamento novo institucionalista	23
2.4.2	Douglass North	25
2.5	O NEOINSTITUCIONALISMO	30
3	CEPAL E O ESTRUTURALISMO LATINO AMERICANO	33
3.1	O MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURALISTA	35
3.2	CENTRO E PERIFERIA	39
3.3	A INDUSTRIALIZAÇÃO NA PERIFERIA.....	43
3.3.1	Tendência ao desequilíbrio	43
3.3.2	Perpetuação do desemprego	45
3.4	DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA	47
3.4.1	Versão contábil	47
3.4.2	Versão dos ciclos econômicos	49
3.4.3	Versão da industrialização	50
4	COMPARAÇÃO ENTRE O INSTITUCIONALISMO E O ESTRUTURALISMO CEPALINO	52
4.1	ASPECTOS SEMELHANTES	52
4.2	ELEMENTOS DE CONTRASTE	54
4.3	A CRÍTICA DE DOUGLASS NORTH À CEPAL	56
4.4	O INSTITUCIONALISMO DE CELSO FURTADO	58
5	CONCLUSÃO	62
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é tema constante na Ciência Econômica, sobre o qual se debruçam todas as escolas de pensamento. É, assim, objetivo comum defini-lo, identificar e compreender suas causas e de que modo fomentá-lo. No entanto, apesar desta orientação partilhada, cada escola apresenta explicações individuais, amparadas em elementos distintos e, por vezes, conflitantes com as demais. Este universo de teorias apresenta uma grande divisão que orienta o caráter das pesquisas de forma bastante clara. De um lado, as linhas ortodoxas, que se orientam pelos preceitos neoclássicos (individualismo metodológico, racionalidade ilimitada, indivíduos maximizadores, equilíbrio); do outro, em profundo contraste, as linhas heterodoxas. Neste trabalho, interessa-nos a visão heterodoxa, particularmente a de duas correntes, o Institucionalismo e o Estruturalismo latino-americano.

O Institucionalismo tem origem no interior dos Estados Unidos no final do século XIX e começo do século XX, com a preocupação de entender a evolução da sociedade a partir de uma visão que ultrapassa as limitações dos modelos ortodoxos. Os elementos essenciais, e que dão nome à escola, são as instituições, conjuntos de “regras” que afetam o comportamento dos indivíduos e da coletividade, ao mesmo tempo que são afetadas por estes. Compreende-se dentro delas, fatores históricos, geográficos, culturais, sociológicos, dentre outros, que em conjunto direcionam as economias a rumos distintos.

O estruturalismo cepalino, por sua vez, tem sua origem no outro hemisfério do continente, ligado a movimentos independentes de tendência intervencionista e desenvolvimentista já presentes na região, os quais encontraram uma sistematização a partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). As teorias desta corrente têm profunda relação com as condições históricas da formação dos países latino-americanos e com sua posição nas trocas internacionais. Tal qual o institucionalismo, colocam-se em oposição aos postulados da economia tradicional. Entendem o subdesenvolvimento da região como um fenômeno independente do desenvolvimento, causado e reforçado pelas condições sociais, culturais e econômicas que se conformaram na América Latina, e pelas relações com a economia mundial.

Justificamos nossa atenção aos institucionalistas pela atual importância dada às instituições pelas explicações de outras escolas. Compreende-se que é necessário entender propriamente o que são estes elementos e a quais pressupostos estão associados, pois, conforme Conceição (2015), a forma como são utilizados pelo *mainstream* é incompatível com sua natureza. É, portanto, necessário estudar o institucionalismo para entender as instituições e utilizá-las de forma adequada.

Nosso interesse pelos estruturalistas fundamenta-se em duas razões. Em primeiro lugar, é impossível ignorar a relevância da CEPAL sobre as políticas econômicas para a industrialização da América Latina a partir da década de 1950. Ainda que sua influência não tenha se mantido constante com o passar do tempo, a comissão atuou e até hoje atua como guia, criticando governos e apontando mudanças necessárias, permanecendo citada como um expoente do pensamento latino-americano do campo do desenvolvimento. Contudo, apesar deste valor histórico, interessa-nos tratar do Estruturalismo devido à sua proximidade com o Institucionalismo, sendo essa a segunda razão e a motivação principal para este trabalho.

Alguns autores já propuseram comparações entre as duas escolas e identificaram consistentes proximidades entre elas. Osvaldo Sunkel em seu artigo de 1989 intitulado *Estructuralismo y Institucionalismo* aponta que, já em 1967, James Street, economista institucionalista, fazia este tipo de análise e constatação. Sunkel, no referido artigo, tem uma proposta semelhante, defendendo que ambas as escolas têm a possibilidade de avançar em conjunto, absorvendo conhecimento uma da outra, pois são profundamente compatíveis.

Compreendemos, desta maneira, que a comparação traz a possibilidade de avanços na teoria do desenvolvimento. Numa visão orientada à América Latina, permitiria encontrar explicações melhores para os problemas não superados e orientar políticas para corrigi-los, utilizando uma base de conhecimento regional enriquecida de novos elementos. Propomo-nos neste trabalho a realizar a sistematização dos pontos essenciais das duas escolas, a fim de fundamentar tal comparação. A complexidade de cada uma delas requereria uma análise muito mais extensa do que a proposta aqui, sendo apresentados realmente os pontos centrais e indispensáveis à comparação. Não se excluem, portanto, a existência de outras proximidades ou contrastes, tampouco a compatibilidade com outras escolas de pensamento.

Para a tarefa proposta, o trabalho foi estruturado em quatro capítulos além desta introdução. O capítulo 2 é focado no Institucionalismo, iniciando-se com a definição do que é a heterodoxia, passando a tratar posteriormente das divisões internas: o Institucionalismo Original, o Novo Institucionalismo e o Neoinstitucionalismo. O capítulo 3 concentra-se na contribuição cepalina, onde buscar-se-á identificar os elementos centrais que orientam esta escola flexível, afetada pelas questões práticas de cada época. O capítulo 4 tem como objetivo a comparação entre as duas escolas, dividindo-se em pontos de semelhança e de contraste, havendo também um espaço para responder à crítica de Douglass North à CEPAL e explorar a proximidade da contribuição de Celso Furtado com o institucionalismo. Por fim, o Capítulo 5 contempla a conclusão deste trabalho.

2 ECONOMIA INSTITUCIONALISTA

Neste capítulo buscamos a essência do institucionalismo. Trata-se de um corpo de conhecimento muito amplo e repleto de divisões internas. Desta forma, selecionamos aqueles pontos que nos parecem indispensáveis à sua definição.

2.1 ORTODOXIA VERSUS HETERODOXIA

Tanto a Economia Institucionalista quanto o pensamento cepalino são heterodoxos, sendo este o primeiro ponto de similaridade entre os dois. Cabe, dada a temática deste trabalho, esclarecer de que trata a heterodoxia, o que, em consequência do próprio nome, implica entender também o que é a ortodoxia. Nesta seção propõe-se demonstrar como são opostos os pensamentos ortodoxo e heterodoxo, o que caracteriza cada um, e, assim, estabelecer a primeira semelhança entre a CEPAL e os institucionalistas.

Conforme Lawson (2005, p. 484, tradução nossa), a “[...] heterodoxia serve, em primeira instância, como um termo abrangente para cobrir a reunião dos distintos, e por vezes muito distantes, projetos ou tradições heterodoxas.”¹. O autor aponta que apesar da heterogeneidade destas tradições e da dificuldade de identificar a natureza de cada uma delas, parece haver pontos comuns, sendo estes:

- a) um conjunto de temas e ênfases abstratos recorrentes, específicos da tradição;
- b) múltiplas tentativas, dentro de cada tradição, de determinar as unidades principais de análise ou princípios metodológicos baseados nelas, cujos resultados são frequentemente apresentados na forma de posições políticas/teóricas, unidades básicas de análise, ou princípios metodológicos, alternativos aos do *mainstream*;
- c) um reconhecimento *a posteriori* de que é geralmente impossível chegar a um consenso amplo e sustentado sobre as teorias e políticas “alternativas” ou posições metodológicas dentro de uma

¹ Do original em inglês: [...] heterodoxy serves, in the first instance, as an umbrella term to cover the coming together of, sometimes long-standing, separate heterodox projects or tradition

tradição heterodoxa, resultando na percepção de que a oposição ao *mainstream* é o único ponto comum entre elas.

A partir destes pontos comuns chega-se a uma aparente definição da heterodoxia, não pelo que ela defende, mas por aquilo a que se opõem (LAWSON, 2005, p. 485). Esta oposição certamente justifica-se por certos motivos, os quais só podem ser esclarecidos a partir do entendimento da natureza da abordagem ortodoxa. Carece então antes de definir o que é a heterodoxia, definir a ortodoxia.

Na busca pela essência do *mainstream* econômico moderno aparecem duas concepções predominantes, ambas insustentáveis na concepção do autor. A primeira sugere que há um caráter ideológico, ou seja, que o *mainstream* se mantém assim, não pelo seu poder explicativo dos fenômenos econômicos, mas porque serve a uma agenda (LAWSON, 2005, p. 486), seja esta, defender o sistema econômico em sua forma vigente. Para este fim, utilizam-se modelos e pressupostos adulterados para apresentar resultados ótimos. Esta concepção, no entanto, tem um caráter conspiratório², pois, ainda que alguns economistas ajam de forma desonesta, a maioria não o faz. Além disso, a ideia de que os resultados obtidos pelos ortodoxos são consistentes com os de uma ordem social otimizada/eficiente é também geralmente falsa. (LAWSON, 2005, p. 487).

A segunda concepção diz respeito ao individualismo unido à racionalidade: “[...] se existe algo essencial à tradição do *mainstream* moderno, é meramente um comprometimento com o individualismo pareado com o axioma de que os indivíduos sempre se comportam racionalmente”³ (LAWSON, 2005, p. 488, tradução nossa). Esta caracterização, entretanto, desconsidera uma série de contribuições ortodoxas que não se utilizam do pressuposto da racionalidade ubíqua. Afirmações como as de Colander, Holt e Rosser (2004)⁴, citado por Lawson (2005, p. 488, tradução nossa), também corroboram para o seu descarte: “o [*mainstream*] está se afastando da

² Lawson manifesta preocupação com esta abordagem. Em suas palavras: “I do worry that portraying mainstream economics as driven by the goal of achieving results in these terms in overly conspirational.”(LAWSON, 2005, p.487).

³ Do original em inglês: [...] if there is anything essential to the mainstream tradition of modern economics, it is merely a commitment to individualism, coupled with the axiom that individuals are everywhere rational (optimising) in their behavior.

⁴ Colander, D., Holt, R.P. and Rosser, J.B. Jr 2004. The changing face of mainstream economics, *Review of Political Economy*, vol. 16, no. 4, 485-500.

adesão estrita à santíssima trindade – racionalidade, egoísmo, e equilíbrio – para uma posição mais eclética de intencionalidade, interesse próprio, e sustentabilidade”.⁵

Lawson aponta que a característica essencial do *mainstream* moderno parece ser a aproximação formalística-dedutiva da ciência econômica na qual insistem seus economistas, sem questionar os seus resultados e a sua utilidade. “Esta é uma característica persistente no projeto, e aparentemente a única; para a tradição *mainstream* é o inequívoco, e aparentemente inquestionável, núcleo essencial.”⁶ (LAWSON, 2005, p.489, tradução nossa). Mesmo havendo a crítica por parte de grandes nomes do projeto ao excesso de matematização, as formas de raciocínio matemático-dedutivo são vistas como desejáveis e essenciais a qualquer trabalho sério. Richard Lipsey (2001)⁷, citado por Lawson (2005, p. 489, tradução nossa) aponta que “para ter um artigo publicado nas mais prestigiadas revistas econômicas, é preciso incluir um modelo matemático, ainda que não adicione nada à sua análise verbal [...]”⁸.

A conclusão do autor é que, ao opor-se às condições gerais necessárias que o *mainstream* impõe à sua interpretação da realidade social, a heterodoxia revela uma diferença de caráter ontológico. Para a heterodoxia a realidade social é aquela cuja existência depende ao menos parcialmente da agência transformadora humana, o que a torna intrinsecamente dinâmica e processual (LAWSON, 2005, p. 495), interconectada e orgânica. A forma de análise proposta pelos ortodoxos não é compatível com esta visão de mundo, onde átomos isolados, regularidades de eventos e sistemas fechados verificam-se apenas como exceções.

Retomando o início desta seção, a heterodoxia reúne distintos projetos e tradições, que, pelo exposto, se distinguem da ortodoxia de forma ontológica. A distinção entre as tradições heterodoxas não se dá por suas respostas ou princípios, mas por suas orientações, preocupações e ênfases (LAWSON, 2005, p. 499). Isso equivale dizer que cada uma delas trabalha sobre a mesma totalidade, porém a partir de pontos diferentes.

⁵ Do original em inglês: '[mainstream] economics is moving away from strict adherence to the holy trinity – rationality, selfishness, and equilibrium – to a more eclectic position of purposeful behavior, enlighten self-interest and sustainability'

⁶ Do original em inglês: This is an enduring feature of the project, and seemingly the only one; for the mainstream tradition, it is its unquestioned, and seemingly unquestionable, essential core.

⁷ Lipsey, R. G. 2001. Successes and failures in the transformation of economics, *Journal of Economic Methodology*, vol. 8, no. 2, 169-202

⁸ Do original em inglês: to get an article published in most of today's top rank economic journals, you must provide and mathematical model, even if it adds nothing to your verbal analysis [...].

2.2 A ECONOMIA INSTITUCIONAL

Atualmente as instituições aparecem como um elemento relacionado ao crescimento e ao desenvolvimento econômico de forma consensual em praticamente todas as escolas de pensamento, sendo o tratamento dado a elas diferente conforme a corrente de pensamento que as observa. Para o *mainstream*, as instituições são precondições ideais e recomendadas para garantir o sucesso de uma trajetória de crescimento estável. Enquanto isso, para os institucionalistas são as “regras do jogo” que conduzem direta e indiretamente os indivíduos para resultados não necessariamente satisfatório. (CONCEIÇÃO 2015, p.157-8).

Conforme explorado na seção anterior, o pensamento ortodoxo não é compatível com o heterodoxo, sendo este último fruto da reação aos resultados observados das políticas econômicas oriundas do *mainstream*. Segundo Brue, (2005, p.366): “O ambiente político e econômico dos Estados Unidos ao final do século XIX levou muitos economistas a questionar as hipóteses e conclusões levantadas pela escola neoclássica”. Em meio a estes surge a Economia Institucionalista Original, ou Antigo Institucionalismo, cujo grande expoente, Thorstein Veblen, foi pioneiro no tratamento do papel das instituições, fornecendo os fundamentos para os trabalhos institucionalistas subsequentes. Uma vez que a abordagem institucionalista surge como forma de oposição ao modelo ortodoxo, as instituições e sua relação crescimento econômico são igualmente incompatíveis com as linhas ortodoxas (CONCEIÇÃO 2015, p. 158), sendo inadequado seu uso pelos neoclássicos.

Embora de natureza heterodoxa, há de se pesar que dentro do conjunto da Economia Institucionalista existem visões distintas sobre as instituições e sua relação com o desempenho da economia, dentre as quais algumas de inspiração ortodoxa. Tal diversidade entre as abordagens, deu origem a diversas propostas de subdivisões. De acordo com Pimentel (2009), Warren Samuels no artigo *The Present State of Institutional Economics* propõe a divisão da Economia Institucionalista em Economia Institucionalista Original, Nova Economia Institucionalista, e Neoinstitucionalismo. Neste trabalho utilizaremos esta divisão.

2.2.1 O pensamento institucionalista

A alcunha institucionalista foi aplicada a um conjunto tão amplo de autores que se tornou problemático encontrar uma metodologia, ou mesmo um instrumental, comum. É mais fácil definir o institucionalismo pelo que ele não é, isto é, formalista, individualista metodológico, neoclássico. (MONASTÉRIO, 1995, p. 2)

A afirmação de Monastério resume bem um aspecto fundamental do pensamento institucionalista. De acordo com Conceição (2007, p.624), “[...] o ideário institucionalista está mais próximo do campo analítico heterodoxo do que no *mainstream* neoclássico [...]”. Isto se dá precisamente porque opõe-se às ideias centrais da ortodoxia de equilíbrio, formalismo matemático, individualismo metodológico, e reconhece a diversidade e a especificidade dos processos de desenvolvimento econômico, sem pressupor condições ideais para o ambiente econômico.

Como exposto anteriormente, a escola institucionalista é composta de abordagens diferentes, orientadas pelos princípios acima expostos e que tomam as instituições como aspecto central da sua produção. Consequentemente, há uma grande heterogeneidade entre as visões institucionalistas, mesmo dentro das subdivisões propostas por Samuels. Assim sendo, “em linhas gerais [...], ao se tratar de pontos específicos de tal escola, surge a necessidade de especificação de seus autores” (MONASTÉRIO, 1995, p. 2). Contudo, conforme Conceição (2002, p.87), esta heterogeneidade “é fator de ‘riqueza’ e não de fragilidade teórica. [...] unificar as respectivas abordagens em um único aspecto teórico contrapõe-se a própria natureza institucionalista”. Como indica Hodgson (1998a)⁹, citado por Conceição (2002, p. 87):

O núcleo de ideias do institucionalismo refere-se às instituições, hábitos, regras e sua evolução. Porém, o institucionalismo não objetiva construir um modelo geral simplificado com base em suas ideias. Pelo contrário, tais ideias favorecem um forte ímpeto em direção a abordagens de análise específicas e historicamente localizadas.

⁹ HODGSON, Geoffrey M. (1998a). The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, v. 36, p. 166-192, mar.

2.3 O ANTIGO INSTITUCIONALISMO NORTE-AMERICANO (OU ECONOMIA INSTITUCIONALISTA ORIGINAL)

A matriz da Escola Institucionalista, tem sua origem principalmente nos trabalhos do norte-americano filho de imigrantes noruegueses, Thorstein Veblen. Ainda que as contribuições de John R. Commons e Wesley Mitchell e de outros autores tenham grande relevância, o pioneirismo de Veblen é reconhecido mesmo por aqueles que apontam outros autores como fundadores da escola. Estudar o Antigo Institucionalismo pode não ser o mesmo que estudar Veblen, mas em suas obras encontram-se as características essenciais da escola. Por isso, esta seção foca neste autor.

Apesar desta reconhecida importância, seus trabalhos são marcados pela dificuldade de leitura, dado a excentricidade com que escreve e a imprecisão de suas ideias. Monastério (1995, p. 23), escreve: “a leitura de suas obras é desafio que só é superável com o tempo, ao perceber-se que, após páginas pouco interessantes, surge um aforismo exato, um parágrafo pronto para citação, um capítulo perfeito.”. Como consequência da complexidade com que definia os sistemas econômicos e a forma como escrevia, Veblen não foi capaz de fornecer-nos uma teoria sistematizada. Commons buscou objetivamente fazê-lo e falhou; Mitchell concentrou seus esforços em contribuições práticas, deixando a teoria para outros. Estes problemas fizeram com que a escola fosse vista como um “empirismo ingênuo” (Hodgson, 1993).

Diversos economistas se ocuparam de resgatar o Antigo Institucionalismo, de modo que não faltam análises, críticas e tentativas de sistematização. Com isso em mente, e tendo em vista os “buracos” deixados pelos autores originais, propõem-se construir esta seção não a partir destes últimos, mas dos seus intérpretes.

2.3.1 O comportamento humano – teoria da conduta

A proposta de Veblen para a superação do individualismo metodológico neoclássico envolve compreender o comportamento humano, e os fatores que o moldam. Propõe-se aqui dispor sobre os conceitos de instintos, hábitos, e instituições, fundamentais para a construção do conceito de indivíduo adotado por Veblen.

2.3.1.1 Instintos

O instinto é central para a argumentação do autor, pois define a ação humana como conduzida em primeira instância por predisposições inatas (SILVA, 2010, p. 291). Instintos são características básicas da psicologia humana que definem os objetivos das suas ações. Conforme Veblen (1914)¹⁰, citado por Monastério (1995, p. 54): "estas propensões inatas por si fazem as coisas valerem a pena, e de seu funcionamento emergem não só o propósito e a eficiência da vida, mas também seus prazeres e sofrimentos substanciais".

As ações instintivas têm um caráter teleológico, isto é, tem um fim definido, que, diferentemente das ações tropismáticas – reações fisiológicas a impulsos naturais –, envolvem em alguma extensão a reflexão e a deliberação para sua execução, ou seja, envolvem a inteligência humana. Contudo, a natureza humana não é perfeitamente racional, significando que os objetivos dados pelos instintos podem se sobrepor, possibilitando a existência de instintos contraditórios.

2.3.1.2 Hábitos e instituições

Em decorrência dos instintos, surgem os hábitos para transpor o caminho para as instituições (SILVA, 2010, p. 297-8). O homem na busca pela realização dos objetivos definidos pelos instintos, estabelece padrões de comportamento que especificam os meios para os fins. O sucesso desses padrões influenciados pela realidade material dá origem aos "hábitos de vida" (MONASTÉRIO, 1995, 66-7).

Os "hábitos de pensamento" são o resultado da naturalização dos "hábitos de vida", isto é, o comportamento eficiente passa a condicionar a reflexão dos indivíduos, passando a ser visto como natural ou mesmo necessário (SILVA, 2010, p. 298), construindo preconceitos. Para Veblen, os hábitos deixam de ser meios e tornam-se objetivos em si, com o foco nas metas próximas enquanto o propósito associado ao instinto fica obscurecida (MONASTÉRIO, 1995, p.70).

Os hábitos, atitudes cristalizadas, são formas parcialmente irreflexivas da resposta humana. Nas palavras de Silva (2010, p. 298): "o hábito, uma vez

¹⁰ VEBLEN, Thorstein B. The instinct of workmanship and the state of industrial arts. New York: Viking Press, reimp. 1937. (1a. ed. 1914)

consagrado socialmente, cristaliza-se de modo quase inabalável. Mesmo que o indivíduo não faça ideia da sua origem ou da sua aplicabilidade, o hábito pode persistir sem que ninguém ou nada o altere”. Os hábitos governam a vida do indivíduo, isto é, sua racionalidade está sujeita a limitações tanto sobre o agir como sobre o pensar. Sendo assim, sua capacidade de promover mudanças significativas nos campos social, cultural e político, etc, é reduzida.

Para os objetivos de Veblen, a análise não poderia se limitar aos hábitos individuais, mas deveria tratar deles na forma coletiva, ou seja, das instituições. Nas palavras do autor (VEBLEN,1919)¹¹, citado por Monastério (1995, p. 73), as instituições são “hábitos de pensamento estabelecidos comuns aos homens em geral”. Assim, as instituições, espontaneamente ou por pressão social, estabelecem os princípios de conduta de uma sociedade.

A formação de novos hábitos, e conseqüentemente instituições, se dá sobre a influência dos já vigentes, e, desta forma, são consonantes entre si. Todavia, enquanto os hábitos originais têm sua fundamentação na realidade material e nos instintos, os novos têm com estes uma relação indireta, visto que são as instituições que os antecedem a sua real orientação. Isto forma um tecido de instituições que passam a condicionar o comportamento dos indivíduos (MONASTÉRIO, 1995)

Como os novos hábitos são formados sobre uma base institucional pré-estabelecida, para compreender as instituições vigentes é preciso entender o caminho até elas. Veblen (1914)¹² citado por Monastério (1995, p.78) afirma: “O conjunto de caminhos e meios disponíveis para perseguir aquilo que possa ter valor é, substancialmente, uma questão de tradição, um legado de hábitos de pensamento acumulados pela experiência das gerações passadas”.

Isto revela uma característica fundamental do pensamento institucionalista, o *path dependence*. A matriz institucional de uma determinada época é resultado do histórico de caminhos tomados naquela sociedade. Da mesma forma, as instituições que surgirem guardarão relação com as instituições que as antecederam e com as circunstâncias materiais destas. Nota-se, portanto, que há sempre uma defasagem entre as instituições e as circunstâncias materiais de sua época.

¹¹ VEBLEN, Thorstein B. The place of Science in modern civilization and other essays. New York: Viking, 1952. (1. Ed. 1919)

¹² VEBLEN, Thorstein B. The instinct of workmanship and the state of industrial arts. New York: Viking Press, reimp. 1937. (1a. ed. 1914)

2.3.2 O homem vebleniano e a crítica à teoria econômica tradicional

A visão de Veblen sobre a ciência está atrelada ao modo como entendia o homem a sociedade. Resumindo a discussão acima, os hábitos de vida se originam dos instintos e das condições materiais impostas ao homem e moldam a sua ação; os hábitos de pensamento se originam nos hábitos de vida e moldam seu pensamento; as instituições originam-se aceitação dos hábitos pela sociedade e desta forma definem como pensam e agem os homens daquele grupo. A atividade científica não é isenta dessa influência. A ciência se constrói a partir dos hábitos de pensamento vigentes, de modo que “o conhecimento passa a ser formado dentro de preconceitos que se confirmam mutuamente e o resultado é um corpo teórico coerente com os preconceitos vigentes” (MONASTÉRIO, 1995, p. 28). Quando um fato não é compatível com o paradigma vigente cria-se uma tensão que pode dar origem a novos preconceitos.

Para Veblen, a teoria econômica tradicional baseia-se em preconceitos ultrapassados, incompatíveis com a nova base material da sociedade. Monastério (1995, p. 99; 2004, p.3) organiza as objeções diretas de Veblen ao *homo economicus* neoclássico em quatro tópicos:

- a) opõe-se à caracterização do indivíduo como um maximizador “*lightning calculator*”, perspicaz e dotado de grande capacidade de predição. A racionalidade do indivíduo tem limites;
- b) critica a postura passiva do homem na concepção hedonista neoclássica. Nela, o homem apenas se ajusta conforme as forças que agem sobre ele. Para Veblen a ação do homem é relevante para o processo.
- c) a teoria neoclássica tem um caráter teleológico, isto é, existem “leis naturais” que conduzem a uma meta pré-definida, benéfica e desejável (MONASTÉRIO, 1995, p.32). Há uma convicção de que existe um estado normal de equilíbrio, que se abalado, retornará mediante a cessão da força que o desloca. O indivíduo neoclássico não tem passado nem futuro, suas preferências são estáticas, e seu comportamento não se dobra às pressões do ambiente. Este ponto é incompatível com o caráter evolucionário do institucionalismo;

- d) entende inadequado tratar o comportamento humano apenas a partir do indivíduo isolado, pois os fenômenos da vida humana ocorrem em sociedade.

Nas palavras de Veblen (1919)¹³ citado por Monastério (1995, p. 100):

A concepção hedonista do homem afirma que este é um calculador instantâneo de prazeres e sofrimentos, que oscila como um glóbulo homogêneo de desejo de felicidade sob o impulso de estímulos que o movem mas deixam-no intacto. Ele é um isolado e definitivo *datum* humano, em equilíbrio estável exceto pelas “bofetadas” (buffets) das forças impactantes que o movem em uma direção ou outra.

Monastério (2005, p.4-5) defende que para entender a visão da racionalidade humana em Veblen é preciso tratar dos conceitos de razão suficiente e causa eficiente. Razão suficiente diz respeito a orientação das ações para resultados futuros previstos, o que requer do indivíduo racionalidade. Este aspecto é abordado pelo autor quando determina que as ações instintivas têm um caráter teleológico. A causa eficiente trata das relações de causa e efeito onde não há espaço para a racionalidade do agente. Como visto anteriormente, o comportamento orientado pelos hábitos, segue este princípio, isto é, não-teleológico, e, posto que a ação humana é constantemente moldada pelas instituições, não pode ser definida em termos da razão suficiente exceto quando deliberadamente racionais.

A análise adequada do comportamento humano, para Veblen, deve envolver tanto a razão suficiente quanto a causa eficiente, ou seja, a conduta é influenciada por fatores racionais e habituais, simultaneamente. Contudo, a ciência econômica neoclássica só é capaz de lidar com a ação humana enquanto restrita à racionalidade e à teleologia, explicando as críticas à ideia de indivíduos maximizadores. A concepção vebleniana da humanidade admite interligação dos instintos, dos hábitos e da racionalidade, como Veblen (1934)¹⁴, citado por Monastério (2005, p.5-6) reitera:

Como outros animais, o homem é um agente que atua em resposta a estímulos produzidos pelo ambiente em que vive. Como outras espécies, ele é uma criatura de hábitos e propensões. Entretanto, em grau mais elevado que as outras espécies, o homem medita sobre o conteúdo dos hábitos que o guiam, e avalia a tendência desses hábitos e propensões. Ele é notavelmente um agente inteligente. Por necessidade seletiva, ele é dotado com uma inclinação para as ações intencionais.

¹³ VEBLEN, Thorstein B. The place of Science in modern civilization and other essays. New York: Viking, 1952. (1. Ed. 1919)

¹⁴ VEBLEN, Thorstein B. Essays in our changing order. New York: Augustus M. Kelley, re-imp. 1964. (1. Ed. 1934)

Hodgson (2004) traz a mesma discussão de uma forma um pouco diferente. O autor observa nos trabalhos de Veblen a rejeição tanto do individualismo metodológico, como do coletivismo metodológico. O primeiro assume que os fenômenos socioeconômicos devem ser explicados exclusivamente em termos do indivíduo, enquanto o segundo determina que estes fenômenos sejam explicados somente em termos de conjuntos, estruturas, instituições. Para Veblen a ciência econômica tradicional ao recorrer ao individualismo metodológico ignora uma série de outros fatores responsáveis pelo desempenho da economia. Ao mesmo tempo, critica o coletivismo, que retira do indivíduo sua agência e sua influência sobre o coletivo. Tanto os indivíduos como as instituições não de ser considerados em conjunto, pois, da mesma forma que as instituições dependem dos indivíduos para existir, o comportamento dos indivíduos é afetado pela sua influência, num ciclo de interdependência

O crescimento e as mutações do tecido institucional e não podem existir sem o resultado dos indivíduos membros do grupo, já que é da experiência dos indivíduos, através de sua habituação, que surgem as instituições; e é nesta mesma experiência que estas instituições agem para definir e dirigir os objetivos da conduta. É, obviamente. Sobre os indivíduos que o sistema de instituições impõe estas convenções, ideais e cânones de conduta que compõem o esquema de vida da comunidade [...] ¹⁵ (VEBLEN 1909¹⁶, *apud* HODGSON 2004, p.177-8, tradução nossa)

2.3.3 Mudança institucional

A visão de vebleniana de mudança institucional tem um caráter darwiniano confesso (MONASTÉRIO, 1995) O economista entendia o processo evolucionário descrito por Darwin composto por três princípios fundamentais – a variação, a hereditariedade e a seleção. O processo de evolução da sociedade e de mudança institucional seguiria estes mesmos preceitos, apenas diferentes nas unidades de seleção e nos detalhes do processo evolucionário (HODGSON, 2004).

Veblen não foi capaz de entregar uma explicação completa para este processo de mudança, mas é possível esboçar a partir de seus *insights* como. As origens da

¹⁵ Do original em inglês: “The growth and mutations of the institutional fabric are an outcome of the conduct of the individual members of the group, since it is out of the experience of the individuals, through the habituation of individuals, that institutions arise; and it is in this same experience that these institutions act to direct and define the aims and end of conduct that make up the community’s scheme of life”

¹⁶ VEBLEN, Thorstein B.(1909b) ‘The Limitations of Marginal Utility’, *Journal of Political Economy*, 17(9), November, pp. 620-36. Reprinted in Veblen (1919a)

variação institucional nunca foram plenamente explicadas, conforme aponta Hodgson (2004), mas há nos trabalhos de Veblen a visão da variação cultural como uma sequência cumulativa de habituação, onde cada novo passo cria uma nova situação que induz uma nova variação nos hábitos. A inovação tecnológica seria o motor desta variação institucional, amparada nos instintos humanos da curiosidade vã – busca e valorização instintiva do conhecimento - e do trabalho eficaz – busca pelos melhores meios para alcançar os resultados. A tecnologia assume um papel central para a mudança institucional, pois permite a transformação da base material em que se assentam os hábitos e instituições humanas, sendo o caminho para romper com os padrões já estabelecidos e originar “revoluções” institucionais:

Nem o padrão e a rotina de vida tão pouco o trabalho diário de qualquer indivíduo na comunidade permanece o mesmo após a ocorrência de uma mudança apreciável, para bem ou para mal, em qualquer dos ramos da aparelhagem de recursos tecnológicos da comunidade. (VEBLEN 1919¹⁷, *apud* MONASTÉRIO 1995, p. 152).

As instituições ocupam um papel duplo neste processo, ao mesmo tempo preservando as características “hereditárias” e agindo como seletores (MONASTÉRIO 1995). A primeira atribuição surge devido à sua relativa durabilidade e estabilidade, capaz de transmitir sem muitas mudanças as características da sociedade de uma geração para a outra, um ponto já abordado neste trabalho. Em função deste caráter conservador que exercem sobre a sociedade, agem como seletores das mudanças, abraçando aquelas que se mostram “compatíveis” com o ambiente institucional já existente. É preciso atentar que a compatibilidade de que se fala aqui não significa a inexistência de transformações nos hábitos e instituições já existentes, mas da necessidade de aceitação pelos preconceitos já estabelecidos em uma sociedade. Ao mesmo tempo, o *path dependence* dificultaria o surgimento de instituições endógenas que fugissem aos modelos já estabelecidos numa sociedade. Estabelece-se, portanto, que a relação entre as inovações tecnológicas e a mudança institucional não é tão direta quanto leva a crer a citação acima. Se é fato que “as instituições se conformam à tecnologia de produção e não o inverso” (MONASTÉRIO, 1995, p.150), as inovações tecnológicas dependem também das condições institucionais.

Constrói-se abaixo, a partir da síntese de Monastério (1995, p.161-64), um esquema para o modelo de evolução/mudança institucional de Veblen:

¹⁷ VEBLEN, Thorstein B. The place of Science in modern civilisation and other essays. New York: Viking, 1952. (1a. ed. 1919)

- a) Os instintos, sobre uma base material, dão origem aos hábitos de vida, que originam as instituições, e estas passam a afetar todos os aspectos da vida humana;
- b) As inovações tecnológicas ficam submetidas à lógica das instituições vigentes. Isto, contudo, não significa que permanecerão eternamente a seu serviço;
- c) A malha institucional se adapta às inovações tecnológicas, mas a resistência das instituições à mudança preserva os princípios que regem a sociedade;
- d) A mudança da base tecnológica supera a resistência das instituições e interesses existentes, e malha institucional se remonta, adaptada a outras bases.

O processo não necessariamente ocorre até o fim, sendo possível que a mudança nunca aconteça, ficando limitada pela resistência das instituições.

2.4 NOVA ECONOMIA INSTITUCIONALISTA

Vem crescendo desde a década de 1960 o interesse pela corrente denominada Nova Economia Institucionalista (NEI). Esta se diferencia das demais formas de institucionalismo por sua ênfase nos processos microeconômicos e pela proximidade com os neoclássicos (CONCEIÇÃO, 2007). Tal proximidade causa um profundo contraste com as outras correntes institucionalistas, dando origem a debates quanto a real orientação. Para alguns há a ideia de que a Nova Economia Institucionalista seja apenas uma linha auxiliar neoclássica:

A aceitação de que a NEI (Nova Economia Institucionalista) seja um caso particular da teoria neoclássica não está em contradição com o pensamento de Lakatos (1999) [...]. Para a heterodoxia, seria este, justamente, o caso da NEI, cujas formulações não passariam de hipóteses auxiliares produzidas a fim de criar um cinturão de proteção ao núcleo duro neoclássico. (AGUILAR FILHO, 2009, p.63).

Os embates ideológicos entre “novos” e “velhos” institucionalistas são de fato constantes e não parecem direcionados a uma conclusão. Williamson (1991, p. 600) afirma que “a Nova Economia Institucionalista teve suas origens em bons críticos da ortodoxia, que acreditavam que as instituições importavam e eram suscetíveis à análise”. Depreende-se daí que a Nova Economia Institucionalista não é, ao menos puramente, ortodoxa. Ao mesmo tempo, sua relação com os Neoclássicos não é

exatamente de rivalidade, havendo, por parte de autores, o reconhecimento do caráter complementar entre as duas.

Trata-se de uma discussão complexa. Warren Samuels, autor neoinstitucionalista e, portanto, presumivelmente averso à Nova Economia Institucional, conforme aponta Conceição (2002, p. 105), identifica certa complementariedade entre os neoclássicos e os institucionalismo; Williamson (1991, p.596) aponta a incorporação da economia institucional na ortodoxia, substancialmente pela contribuição da Nova Economia Institucionalista; Dequech (2002, p.566) aponta que a demarcação entre os Antigos e os Novos Institucionalistas tem se tornado cada vez mais complexa e de difícil distinção. Pondo de lado as rivalidades e abstraindo-se a complexa relação entre as escolas (algo que varia substancialmente conforme cada autor), não se pode negar a contribuição para o corpo do conhecimento institucionalista:

“[...] as escolas institucionalistas, quer de influência ortodoxa, quer heterodoxa, têm decisivas contribuições ao pensamento que minimamente se postule enquanto tal, onde nem o “velho” institucionalismo, nem o “novo” são auto subsistentes, pois heurísticamente abrem valioso campo de pesquisa, baseado na interação de várias escolas”. (CONCEIÇÃO, 2002, p.124-5)

2.4.1 O pensamento novo institucionalista

A NEI preocupa-se, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. Todos os autores enfatizam um ou outro desses aspectos. Em linhas gerais, esses estudos pretendem superar a microteoria convencional, centrando sua análise nas “transações”. (CONCEIÇÃO 2002, p.110).

A Nova Economia Institucionalista passa a chamar atenção na década de 1960, mas suas origens são anteriores. A publicação em 1937 de *The Nature of the Firm* por Ronald H. Coase, é por muitos considerada o “texto seminal”, e o autor o pai da escola. No entanto, anterior ao trabalho de Coase, há também uma reconhecida “gênese” heterodoxa. Aguilar Filho (2009) e Conceição (2002) apontam a influência dos trabalhos de John R. Commons sobre a escola, fato reconhecido por Williamson, que demonstra admiração pelo institucionalista original em mais de uma publicação. O trabalho de Commons, visto por Hodgson (2004) como uma tentativa válida, mas fracassada de prover um fundamento teórico para a Economia Institucionalista, encontrou grande aceitação em meio aos novos institucionalistas.

Em *The Nature of the Firm* de 1937, Coase questiona a concepção tradicional de mercados autorregulados e a falta de substância das firmas na teoria de preços. Vê esta construção como demasiadamente simplificada, existente apenas na mente dos economistas. O autor entende que é no âmbito das empresas que se define a alocação dos recursos produtivos e qual os objetivos da produção, e não a partir da operação direta do mercado, sendo, portanto, a eficiência de um sistema econômico relacionada à forma como atuam estas empresas. A firma surge como uma alternativa para economizar os custos associados ao uso dos mecanismos de preços e a incerteza associada às transações. Estes custos, denominados custos de transação, referem-se à identificação dos preços relevantes, às negociações, à confecção de contratos, à solução de disputas, etc., e sua identificação é a grande contribuição do autor, “abrindo o campo para o estudo sobre direitos de propriedade, estrutura organizacional e mecanismos de governança”. (AGUILAR FILHO, 2009, p.79).

A contribuição seminal de Coase é reconhecida, mas seu trabalho apresenta alguns problemas. Aguilar Filho (2009) aponta dois quanto a definição de custos de transação pelo autor: a) os custos não são facilmente identificáveis nem mensuráveis; b) haveria a necessidade de comparar diferentes mecanismos de coordenação para definir qual o melhor. Conforme Conceição (2002), Williamson, ao tratar do trabalho de Coase, reconhece sua importância, mas aponta que o autor não aprofunda suficientemente os aspectos internos da firma. Estes e outros aspectos não desenvolvidos foram tratados posteriormente por outros autores.

Oliver E. Williamson é um dos autores de destaque na Nova Economia Institucional. Segundo Conceição (2002), o autor se diferencia por centrar sua análise na racionalidade limitada, contrapondo a ideia neoclássica de indivíduos “calculadores”; oportunismo e falhas de mercado, produto da combinação dos dois primeiros. A racionalidade limitada, conceito de Herbert Simon, se opõe à ideia ortodoxa tradicional de que os agentes são “*lightning calculators*”, maximizadores absolutos, e reconhece que há limites para a capacidade humana de agir intencionalmente com racionalidade. Em se tratando de transações e contratos, é impossível que se antevejam todas as situações e eventualidades futuras capazes de afetar sua execução. O oportunismo é a ideia de que todo agente se move por auto interesse e se manifesta pela falta de sinceridade e honestidade nas transações. A falta de informação, a capacidade limitada de antecipação e o risco do não cumprimento dos acordos dão origem aos custos de transação.

As transações são o elemento fundamental da análise do comportamento da firma, pois afetam sua organização interna – hierarquia – e sua estrutura operacional. Se o mercado se apresenta como alternativa de grandes custos de transação, em função da racionalidade limitada, oportunismo e conseqüente incerteza, haverá um esforço da firma para se reorganizar sobre outra estrutura de governança. As estruturas de governança “interativamente definem diferentes ambientes institucionais, os quais, por sua vez, interagem reversivamente com essas firmas”. (CONCEIÇÃO, 2002, p.119).

2.4.2 Douglass North

Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.¹⁸ (NORTH, 1990, p.3)

Dentro da Nova Economia Institucionalista, o trabalho de autores como Douglass North se diferencia. Enquanto o núcleo desta corrente são os custos de transação e sua abordagem tende a ser microanalítica, North traz a história como fator relevante, buscando explicar o processo de desenvolvimento econômico associado às instituições, o processo de mudança institucional e as causas para a diferença nos desempenhos das diferentes economias. Seu livro de 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, condensa o trabalho de décadas e o aperfeiçoamento de sua teoria.

O objeto central do livro é o problema da cooperação humana, isto é, explicar como se estabelecem as trocas quando há uma multiplicidade de agentes e de interesses. North questiona as explicações ortodoxas tradicionais, que mesmo enriquecidas com, por exemplo, a teoria dos jogos, apresentam-se ainda muito distantes da realidade das interações humanas. A teoria neoclássica assume um mundo econômico em equilíbrio, com agentes capazes de aprender pela repetição das interações e com estabilidade das preferências. Entretanto, North aponta que o

¹⁸ “Instituições são as regras do jogo numa sociedade ou, mais formalmente, são as restrições desenvolvidas por humanos que moldam a suas interações. Conseqüentemente, eles estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas. A mudança institucional altera o modo como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para entender a mudança histórica” (tradução nossa).

comportamento humano é muito mais complexo que o descrito por estes modelos utilitaristas e o acesso à informação é muito mais restrito.

O mundo que o autor contrapõe aos modelos neoclássicos não permite solucionar os problemas pelo simples feedback de informações, e “as regras que regulam o comportamento humano não surgem espontaneamente, ou quando criadas, são por quem tem poder de colocar em pauta seus interesses.” (AGUILAR FILHO, 2009, p.88). Além disso, o comportamento humano não segue necessariamente a lógica maximizadora, sendo em muitos casos altruísta ou autoimposto de restrições que modificam radicalmente as escolhas dos indivíduos.

A capacidade limitada do raciocínio humano cria a necessidade de construção de padrões para reduzir as incertezas. Estes padrões, as instituições, não são necessariamente otimizadores, podendo até mesmo ser altamente inadequadas. De qualquer modo, são “regras do jogo”, as quais devem obedecer aqueles que decidem transacionar.

2.4.2.1 Custos de transação e instituições

A teoria institucional de Douglass North se constrói a partir de uma teoria da conduta humana combinada a uma teoria de custos de transação, dando uma explicação para a existência das instituições e seu papel na sociedade.

A dificuldade de identificar o valor dos ativos negociados, a subjetividade da utilidade que retornam, a informação limitada que dispõem sobre eles, e a assimetria de informação entre as partes transacionantes, o que permite ações oportunistas, dão origem a custos de transação. Estes custos dividem-se em dois tipos, os de mensuração e os de *enforcement*, este último sendo necessário para monitorar e garantir a execução daquilo que foi contratado. A redução dos custos de transação, bem como dos custos de produção, tem um efeito positivo para a renda da economia, sendo um objetivo. Enquanto a tecnologia surge como uma ferramenta de redução dos custos de produção, as instituições têm a função de estruturar as trocas e reduzir as incertezas associadas a elas, desta forma reduzindo os custos de transação. A qualidade das instituições tem, desta forma, um reflexo sobre as condições de operação numa economia, e, conseqüentemente no seu resultado.

As instituições podem ser formais ou informais. As informais correspondem a traços culturais, normas sociais, costumes, presentes em todo tipo de sociedade, da mais primitiva até a mais avançada, que regulam os diversos aspectos da vida humana, inclusive as transações. São características específicas de cada sociedade, que tendem a seguir enraizadas em seus membros durante muito tempo, independentemente das mudanças que ocorram nas instituições formais. Estas, por sua vez, são as regras escritas de uma sociedade, criadas por grupos a partir de modelos subjetivos e sujeitos a influência dos interesses pessoais daqueles com poder para impô-los.

Conforme uma sociedade avança, as relações humanas se complexificam, isto é, a divisão do trabalho e a especialização avançam; as transações se tornam mais complexas; os riscos, o potencial de ações oportunistas e os custos envolvidos aumentam; e as instituições informais perdem eficácia. Isso não significa dizer que elas perdem sua função como redutoras dos custos de transação, pelo contrário, mantêm-se relevantes, mas torna-se necessário desenvolver instituições formais para lidar com transações cada vez mais impessoais. Da mesma forma, manter os mecanismos garantidores como responsabilidade das partes transacionantes torna-se impraticável, surgindo a necessidade de um terceiro para assumir esta tarefa. Caberia desenvolver o estado como uma força coercitiva capaz de monitorar os direitos de propriedade e garantir contratos com efetividade, sem que os interesses pessoais daqueles que o conduzem intervissem na sua atuação (impessoalidade).

O conjunto de instituições formais e informais de uma economia e a sua harmonia (ou desarmonia), determina sua capacidade de tirar proveito das transações. Assim, o desempenho econômico estaria atrelado diretamente à qualidade institucional da economia.

2.4.2.2 Mudança institucional

A estabilidade das instituições é uma característica desejável que permite a execução das atividades diárias razoavelmente livres da incerteza, mas esta qualidade não garante que as instituições vigentes sejam eficientes, ou que mantenham a eficiência. Além disso, apesar de estáveis, as instituições sofrem mudanças, normalmente de maneira incremental, ao longo do tempo, mas também

através de revoluções. Estas últimas podem modificar radicalmente as regras formais, mas tem efeito diminuto sobre as instituições informais.

O processo de mudança institucional é bastante complexo e diversos pontos precisam ainda ser compreendidos. Na explicação de North, os quadros institucionais criam incentivos a um tipo de comportamento, ao qual respondem os empreendedores com a intenção de obter os melhores resultados possíveis. Ao agirem pela influência das instituições, alteram as condições da produção (alterações na proporção de fatores de produção, custo da informação e novas tecnologias), promovendo alterações nos preços relativos devido ao impacto sobre os custos de transação e de produção (North, 1990, p.84).

A alteração dos preços relativos é a principal fonte de incentivo aos empreendedores para promover a mudança institucional; a outra fonte é a mudança de preferências, sobre a qual sabe-se muito pouco. Entende-se que há uma relação entre a alteração dos preços relativos e a mudança de preferências. No longo prazo, os efeitos da alteração de preços relativos afetam os padrões de comportamento, como é o caso da estrutura familiar no século XX. As alterações nos preços relativos do trabalho, do lazer e dos métodos anticoncepcionais promoveram alterações na estrutura familiar, “acompanhadas por mudanças nas atitudes ideológicas em relação às questões morais e ao papel das mulheres na sociedade”¹⁹ (NORTH, 1990, p.84, tradução nossa). Trata-se de uma simplificação excessiva, pois o efeito da alteração dos preços é filtrado por concepções mentais pré-existentes, sendo um efeito indireto e mais brando do que leva a crer o trecho anterior. “[E]stamos ainda muito longe de definir em termos precisos a relação entre as mudanças nos preços relativos, as ideias e ideologias que formam as percepções das pessoas, e os papéis que estas duas têm em induzir mudanças nas instituições.”²⁰ (NORTH, 1990, p.86, tradução nossa).

A alteração dos preços relativos e a mudança das preferências, quando conduz à percepção de ganhos maiores a partir da mudança das condições de contrato, dão origem a um movimento que potencialmente culmina na modificação das instituições. As partes interessadas na alteração dos contratos exercerão pressão para a mudança das restrições formais, “tanto de maneira indireta, com a interação

¹⁹ Do inglês: Accompanying change in family structures has been a change in ideological attitudes to moral issues and the role of women in society.

²⁰ Do inglês: we now are still at something of a loss to define, in very precise terms, the interplay between changes in relative prices, the ideas and ideologies that form people’s perceptions, and the roles that the two play in inducing changes in institutions.

entre o comportamento maximizador e a conseqüente modificação dos acordos informais, como pela via direta, onde os empreendedores investem na alteração dos acordos formais”. (AGUILAR FILHO, 2009, p. 97). A mudança de instituições informais é um ponto mais obscuro em North. Ele entende que as explicações que se apoiam na teoria da evolução são ainda muito incompletas e que a principal característica das instituições informais é a sua relação com as formais, modificando, suplementando ou estendendo-as. Elas podem ser modificadas a partir de regras formais desenvolvidas deliberadamente para este fim, mas trata-se de um processo fundamentalmente incremental.

Ao tratar da mudança institucional, North preocupa-se também em explicar porque instituições ineficientes persistem ao longo do tempo. Para o autor existem duas forças que moldam o caminho da mudança institucional: retornos crescentes e mercados imperfeitos. Nos modelos em que estas forças não são relevantes as instituições ineficientes são eliminadas ou modificadas conforme os agentes aprendem; na presença destas forças, outros fatores se tornam relevantes para explicar a persistência das ineficiências.

North entende que a mudança institucional e a mudança tecnológica são os fatores básicos para a evolução econômica e social, e que as duas são muito parecidas. Sujeitas ao *path dependence*, ambas têm nos retornos crescentes um ingrediente essencial. A escolha de uma nova tecnologia não permite, inicialmente, saber seu desenvolvimento futuro, podendo se mostrar ineficiente em comparação a outra alternativa abandonada. Ainda assim, os custos afundados, o aprendizado derivado do seu uso, os efeitos de coordenação, que permitem vantagem na cooperação com outros agentes, e as expectativas adaptativas reforçam sua manutenção. Ao fazê-lo, determinam o caminho da evolução tecnológica.

Estes mecanismos de reforço podem ser aplicados às instituições. Contudo, no contexto institucional a relação entre regras formais e informais e o juízo dos agentes afetado por crenças ideológicas torna os efeitos de *path dependence* e *lock-in*²¹ mais complexos que na mudança institucional. North (1990, p. 95) aponta que:

- a) Existem altos custos de implantação na criação de novas instituições;

²¹ Impedimento de trocar de fornecedor sem custos adicionais substanciais. Há um efeito análogo no caso de mudança institucional, criando um desincentivo a troca.

- b) Existem efeitos de aprendizado, levando à evolução das organizações pelo aproveitamento das oportunidades do quadro institucional, o que não necessariamente produzirá resultados socialmente eficientes;
- c) Haverá efeitos de coordenação via contratos com outras organizações, e indiretamente através dos investimentos em atividades complementares. Além disso, as regras formais dão origem a restrições informais com efeito sobre as primeiras, estendendo-as a aplicações específicas;
- d) As expectativas adaptativas ocorrem porque a prevalência de contratos baseados em uma instituição específica reduz a incerteza sobre a permanência desta regra.

Retornos crescentes tornam as instituições relevantes na determinação do caminho das economias. Fossem os mercados perfeitos, conduziriam a eficiência, mas quando os mercados são imperfeitos a percepção dos agentes é modificada por ideologias e uma retroalimentação muito imperfeita de informações, o que permite caminhos divergentes e a persistência de desempenhos ruins ao longo do tempo.

A persistência de um determinado conjunto de instituições explica-se ainda pelo papel da herança cultural – característica das instituições informais – e o jogo político envolvendo grupos de interesse capazes de determinar as instituições formais. Os retornos crescentes de instituições que não incentivam a atividade produtiva produzem organizações e grupos interessados na sua permanência, os quais exercerão sua influência para favorecer seus interesses. A pressão destes grupos, sejam eles poderosos o suficiente, levará ao desenvolvimento de políticas que reforcem as características que os interessam. Como consequência persistirão as instituições ineficientes.

2.5 O NEOINSTITUCIONALISMO

Na década de 1960 surge a corrente neoinstitucionalista propondo um resgate das ideias dos Antigo Institucionalismo que há décadas se encontrava abandonado. Inspirados por autores como Thorstein Veblen, John Commons, Wesley Mitchell, entre outros, seus trabalhos “vem realizando avanços teóricos, empíricos, conceituais e paradigmáticos no campo institucionalista”. (CONCEIÇÃO, 2007, p.628-9). Esta

corrente teve na revista do *Journal of Economic Issues*, publicado pela AFEE – *Association for Evolutionary Economics* seu principal veículo de sistematização, que até hoje é importante meio de publicação dos seus trabalhos

Conceição (2007) aponta que o que une os autores é um conjunto de princípios gerais, comuns a todos, sem, contudo, impedir as suas especificidades. O primeiro princípio questiona o papel do mercado como guia da economia, entendendo que a alocação de recursos é determinada pelas instituições dominantes, sendo o mercado apenas um instrumento destas. O segundo princípio reforça o primeiro e estabelece que a organização e o controle da economia estão muito além do mercado, reconhecendo a importância de vários aspectos como a distribuição do poder na sociedade; a operação dos mercados em interação com outros complexos institucionais; a formação do conhecimento; e as determinações da alocação de recursos, do nível de renda agregada, da distribuição de renda e da organização e controle da economia, decorrentes do processo de causação cumulativa e, portanto, impactantes entre si. Por fim, o terceiro princípio são as críticas à teoria neoclássica, principalmente quanto ao “individualismo metodológico”, ao conceito de mercado, e à natureza estática dos seus modelos, que contrapõem a ideia de dinamismo e evolução da economia.

Tratando-se de uma corrente institucionalista, sua definição está longe de ser precisa, havendo diferenças entre os autores e várias propostas para definição da escola. Conceição (2007) traz a proposta de Hodgson que se baseia nos oito atributos reproduzidos abaixo.

- (1) rejeição ao atomismo e reducionismo e incorporação de alternativas holísticas ou organísticas;
- (2) em vez do agente racional, calculista, da teoria neoclássica, o institucionalismo vê o comportamento humano como normalmente orientado por hábitos e rotinas, mas ocasionalmente pontuados por atos de criatividade e novidade;
- (3) em vez de um enfoque exclusivo no indivíduo como unidade de análise, o institucionalismo considera as instituições como unidades analíticas adicionais ou mesmo alternativas;
- (4) a concepção da economia como um sistema aberto em evolução no tempo histórico, sujeito ao processo de causação cumulativa – ao invés dos approaches teóricos que enfocam exclusivamente a mecânica do equilíbrio;
- (5) o institucionalismo vê os indivíduos como situados ou moldados em uma cultura social evolutiva, tal que suas funções de preferência não são dadas ou fixas, mas integram um processo de adaptação contínua e mudança;
- (6) a tecnologia é vista como evolutiva e como motivadora primária para o desenvolvimento socioeconômico – o que contrasta com a estrutura teórica que toma a tecnologia como fixa e endógena;
- (7) permanente inquietação com o papel e significado do poder e do conflito tanto entre indivíduos, quanto instituições na vida socioeconômica;

(8) em vez de uma estrutura “utilitarista”, que avalia o bem-estar social em termos de utilidade individual ou prazer, e separa considerações dos meios das dos fins, há um foco na identificação das reais necessidades humanas e no desenho das instituições que podem melhor representar sua identificação e clarificação (HODGSON 1994²² *apud* CONCEIÇÃO 2007, p.631).

²² HODGSON, Geoffrey M. (1994). The Return of Institutional Economics. In: SMELSER, Neil J. and SWEDBERG, Richard editors. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, Princeton & Russel Sage Foundation, New York. p. 58-76

3 CEPAL E O ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO

As décadas de 1930 e 1940 foram marcadas por importantes perturbações nos fluxos de comércio internacional, com reflexos para as economias latino-americanas. Enquanto a crise de 1929 derrubou os preços de suas exportações, a Segunda Guerra Mundial limitou duplamente a capacidade de importação de manufaturas da região. De um lado, o esforço de guerra reduziu a capacidade de importação dos países engajados no conflito, reduzindo a geração de divisas nos países exportadores, e, conseqüentemente, sua capacidade de importação; por outro lado, a oferta de manufaturas foi também afetada pela desestabilização das estruturas produtivas dos países envolvidos na guerra. Tal cenário estimulou respostas nas economias latino-americanas, que buscaram promover a industrialização como forma de suprir suas necessidades internamente.

Com o fim da guerra e as medidas para recuperação da Europa, o liberalismo e as vantagens comparativas voltaram a ganhar força na América Latina, exercendo pressão contra o processo de industrialização que se desenvolvia. Ao mesmo tempo, a insatisfação com a falta de atenção ao seu desenvolvimento da região (enquanto o Plano Marshall dedicava-se à reestruturação europeia) e o medo do avanço do comunismo estimularam uma reação das Nações Unidas. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948 como uma resposta a estas pressões e ao novo contexto internacional.

A CEPAL preocupou-se desde a sua fundação com o desenvolvimento econômico latino-americano, fundamentando o desenvolvimentismo e fortalecendo a resistência ao liberalismo. Seus trabalhos não se constituíram com intenções acadêmicas, mas orientados a dar suporte às decisões de política econômica, havendo contribuído de forma importante nesse sentido, principalmente nas décadas de 1950 e 1960. Esse viés prático se reflete nos variados temas que norteiam sua produção ao longo das décadas. Bielschowsky (2000), por exemplo, sugere uma divisão analítica da produção cepalina em 5 blocos de mais ou menos uma década, norteados por ideias centrais conforme as questões fundamentais impostas pelo momento. Esta flexibilidade não implica que a produção vista em conjunto seja incoerente ou desconexa, pois todos os períodos guardam os mesmos elementos permanentes e o método histórico-estruturalista característico da CEPAL.

Hay que señalar que la clasificación de las tesis e reflexiones según los “planos” del análisis no significa falta de unidad de pensamiento: los diferentes planos y las diferentes tesis están perfectamente “amarradas” por el método histórico-estructuralista y por las ideas-fuerza que determinaron la producción de las tesis en cada período. (BIELSCHOWSKY, 1998, p.22)¹

Independentemente do grau de influência da CEPAL sobre as políticas econômicas ao longo do tempo, é inegável que a corrente foi responsável por uma visão única sobre o subdesenvolvimento e por obras que até hoje são referências no estudo da América Latina. Contudo, sem a intenção de reduzir a sua importância, é importante trazer aqui algumas observações a respeito da originalidade de seu pensamento e esclarecer alguns equívocos sobre suas influências.

Fonseca (2000) aponta que apesar de alguns autores considerarem a corrente uma espécie de “keynesianismo latino”, a relação entre as duas é muito menor. Há uma relação indireta no que diz respeito à resposta ao liberalismo, mas as bases para as reações são distintas e os postulados que se originam são em boa parte opostos. Enquanto a CEPAL se apoia nas estruturas de sociedades subdesenvolvidas, exportadoras de produtos primários e com profundas diferenças na distribuição de renda, a teoria geral parte da estrutura de países desenvolvidos, completamente oposta à primeira. Como consequência, as percepções são diferentes: para os cepalinos a poupança é um fator importantíssimo para viabilizar o investimento e o progresso tecnológico, essenciais ao desenvolvimento; para Keynes a poupança deve ser combatida e o consumo estimulado. Este é um dos contrastes que demonstram como é limitada essa influência.

O outro ponto importante é a preexistência de um pensamento desenvolvimentista na América Latina. Fonseca destaca o caso brasileiro onde existem já no século XIX críticos do *laissez-faire*, intervencionistas e entusiastas da indústria, promovendo estas ideias na política brasileira. As experiências de industrialização da década de 1930 com Vargas são também exemplos desta cultura já instalada. Isso só reafirma que a CEPAL surge como uma forma de sistematização de um conjunto de ideias que borbulhavam de isoladas a partir de fontes diversas, servindo como um alicerce teórico para um movimento heterodoxo industrializante.

¹ “Há de se sinalizar que a classificação das teses e reflexões segundo os ‘planos’ de análise não significa falta de unidade do pensamento: os diferentes planos e diferentes teses estão perfeitamente ‘amarrados’ pelo método histórico-estruturalista e pelas ‘ideias-força’ que determinaram a produção das teses de cada período”. (Tradução nossa).

“Este fato de forma alguma diminui o mérito dos economistas da CEPAL, mas mostra que as origens de suas ideias é fenômeno mais complexo, com raízes mais profundas na história latino-americana do que se poderia pensar à primeira vista.” (FONSECA, 2000, p. 339).

Tendo exposto que a CEPAL não é meramente uma reprodução adaptada de Keynes, nem a primeira manifestação de ideias intervencionistas, industrializantes, e heterodoxas na América Latina, cabe observar o alcance da sua contribuição. Fonseca observa que apesar do avanço “[de um] discurso econômico ou político imediatista e utilitário para outro com pretensões científicas e capazes de gerar um programa de pesquisa academicamente reconhecido” (FONSECA, 2000, p. 355), não se deve entender a CEPAL como um novo paradigma. Sua contribuição é demasiado específica, voltada a uma região e a uma condição particular de desenvolvimento econômico. Seu caráter mais pragmático que científico e o ecletismo dos autores reforçam esta posição.

Para fins da comparação a que se propõe o presente trabalho, interessa-nos particularmente a produção da década de 1950 e, desta forma, as demais contribuições não serão objeto de análise, exceto por breves menções. Pesa que os textos mais antigos contêm de forma mais direta o núcleo do pensamento cepalino e têm uma influência maior para as políticas econômicas, enquanto os textos mais recentes, em que pese envolvam questões importantes, não tem a mesma influência nas ações governamentais. Trata-se de um corte difícil, pois a natureza da CEPAL faz com que ela se autoavaleie constantemente e, conseqüentemente, aponte seus erros passados e inclua novos elementos nas suas análises. Ao deixar de analisar os trabalhos das décadas mais recentes deixamos também de entender a evolução da escola e com isso limitamos a comparação proposta no trabalho. No entanto, tratá-la em sua totalidade requereria tempo e espaço de que não dispomos. Da mesma forma que propusemos tratar do institucionalismo buscando seus traços fundamentais, fazemos aqui com a CEPAL, olhando para os elementos que não deixam de integrar suas análises independentemente da época.

3.1 O MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURALISTA

O método cepalino guarda uma relação direta com o objeto de interesse da corrente e suas observações quanto ao desenvolvimento econômico. Retomando o

exposto na seção anterior, a CEPAL se preocupa com as condições particulares em que ocorre a transição das economias subdesenvolvidas latino-americanas de um modelo primário-exportador, cujo dinamismo depende do mercado internacional, para um modelo industrializado voltado para o mercado interno, tomando em conta as especificidades que este processo tem em relação ao curso que seguiram os países já desenvolvidos.

O método cepalino é “histórico-estrutural”, levando em consideração as estruturas econômicas, políticas, culturais, sociais, etc. das sociedades latino-americanas e as mudanças que ocorrem ao longo do tempo, tanto nas estruturas, quanto as que ocorrem em consequência destas. Isto é, o “ponto de partida” influencia o caminho tomado e os resultados alcançados. Implica, desta forma, que existem questões particulares aos países subdesenvolvidos que os modelos generalistas construídos a partir de outras sociedades são incapazes de prever, e que as diferenças estruturais que causam essa dissonância têm efeitos de longo prazo. Nas palavras de Bielschowsky (2000, p.21) “[trata-se de] um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais.”

O ponto de partida para a construção deste método é uma abstração teórica feita por Prebisch, logo à fundação da comissão. No entanto, conforme Rodríguez (2009), não se trata de um posicionamento deliberado da escola para conferir coerência, mas de uma característica comum claramente identificável nas suas obras. O economista argentino observa uma dicotomia na divisão internacional do trabalho, onde os contrastantes são os países com economias desenvolvidas e os países subdesenvolvidos. Cabe aos últimos o papel de produtores de bens primários – com demanda internacional de baixa elasticidade – e importadores de bens mais complexos oriundos dos primeiros. Simultaneamente, as estruturas internas destes dois polos apresentam profundos contrastes, que se associam a esta diferença de papéis na economia mundial.

Os centros desenvolvidos são dotados de estruturas produtivas diversificadas em uma miríade de bens e serviços, com produtividade em níveis homogêneos entre os setores, que se traduz também na distribuição de renda na sociedade. De modo contrário, as periferias, subdesenvolvidas, apresentam estruturas produtivas fragmentadas, influenciadas pelo modelo primário-exportador, onde coexistem

setores de alto dinamismo e setores de baixíssima produtividade, e, de forma análoga, a heterogeneidade se traduz na distribuição de renda na sociedade.

Na base do estruturalismo latino-americano há ainda um método hipotético-dedutivo, isto é um paradigma abstrato que delimita as condições a serem satisfeitas para viabilizar o desenvolvimento econômico. Utilizando-o em conjunto com o posicionamento histórico-estrutural, a CEPAL contrapõe aos modelos a realidade e identifica as condições especiais em que não se concretizam os resultados esperados. “[...] o enfoque hipotético-dedutivo se configura como o ponto de partida necessário dos esforços para perceber as especificidades do real por meio de sua indagação a partir da perspectiva histórico-estrutural.” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 51). Cria-se, assim, uma teoria direcionada, preocupada com um aspecto especial do processo econômico: o subdesenvolvimento como fenômeno paralelo ao desenvolvimento.

A partir do exposto percebe-se outro traço fundamental do método, seu caráter não-reducionista. Ao construir a teoria a partir das complexas estruturas que compõem a sociedade, a CEPAL posiciona-se contrária ao tradicional mecanicismo de agentes racionais maximizadores e de mercados autorreguladores, suficientes para conduzir ao desenvolvimento. Em resposta a isso defendem o papel do Estado com agente transformador das estruturas, planejando e conduzindo deliberadamente ações desenvolvimentistas, que não aconteceriam caso deixasse ao sabor do mercado. Dentro do não-reducionismo está o não-determinismo que identifica a complexidade de um processo que envolve não apenas a economia, mas fenômenos sociopolíticos e culturais capazes de inúmeras combinações e resultados. Isto legitima a busca por alternativas para o desenvolvimento que não as tradicionais, e, somado ao caráter indutivo que permeia a escola, permite ajustes às suas interpretações conforme as mudanças acontecem.

O quadro 1 abaixo, adaptado de Bielschowsky (2000), apresenta uma divisão da produção cepalina até a década de 1990, dividida em etapas definidas por ideias-chaves. Como se procurou expressar até aqui, os elementos fundamentais do estruturalismo cepalino surgem nos primeiros anos da comissão e se arrastam ao longo das décadas, independentemente das diferenças nos temas imediatos. Da mesma forma, as características do método próprio da corrente são comuns a toda a sua produção, configurando um elemento de coesão e coerência para a produção cepalina.

Quadro 1 – SÍNTESE DOS ELEMENTOS ANALÍTICOS QUE COMPÕEM O PENSAMENTO DA CEPAL

Elementos Permanentes	"Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa)"	Condições estruturais internas (econômicas e sociais) do crescimento/progresso técnico e do emprego/distribuição de renda	Ação estatal
1948-1960 (industrialização)	"Deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos; integração regional"	"Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas por especializações e heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego"	Conduzir deliberadamente a industrialização
1960 (reformas)	Dependência; integração regional; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia; viés antiexportação industrial	Reforma agrária e distribuição da renda como requisito para a retornar o dinamismo da economia; heterogeneidade estrutural; dependência	Reformas para viabilizar o desenvolvimento
1970 (estilos de crescimento)	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora	"Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; Industrialização combinando mercado interno e esforço exportador"	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social; fortalecer exportações industriais
1980 (dívida)	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques de ajuste, necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choques de estabilização; custo social do ajuste	Renegociar a dívida para ajustar com crescimento.
1990-1998 (transformação produtiva com equidade)	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de captais	Dificuldades para transformação produtiva eficaz e para reduzir "hiato da equidade"	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade

Fonte: adaptado de Bielschowsky (2000, p. 19)

Nas próximas seções serão examinados os elementos permanentes fundamentais ao estruturalismo cepalino. A seção 3.2 traz um aprofundamento da relação centro-periferia e suas consequências, enquanto a 3.3 aborda as dificuldades

da industrialização periférica e, por fim, a 3.4 trata da deterioração dos termos de troca.

3.2 CENTRO E PERIFERIA

Como visto, a base das construções cepalinas se encontra na abstração de um mundo dividido em centro e periferia, onde se concebe que o subdesenvolvimento não representa mero atraso, mas uma característica própria de algumas economias. Justamente, por não se tratar de uma anomalia, mas de um traço específico, há a necessidade de um esforço igualmente específico de teorização. Nasce assim a “teoria do subdesenvolvimento”.

A visão de desenvolvimento cepalina coincide no plano da abstração com as ideias, em linhas gerais, das teorias keynesianas e neoclássicas, traduzidas em aumento da renda per capita e da produtividade do trabalho a partir da incorporação do progresso técnico nas estruturas produtivas (RODRÍGUEZ, 2009, p.80). A diferença está na forma como o processo econômico é abordado. Em vez de tratar o desenvolvimento de forma isolada, o processo é considerado dentro de um sistema mundial onde interagem diferentes sociedades com diferentes estruturas internas, as quais influenciam seu papel nesse sistema e os caminhos que percorrem ao longo do tempo.

Historicamente os países periféricos assumiram o papel de exportadores de matérias-primas e de alimentos, ao mesmo tempo que consumidores de manufaturas importadas. Esta divisão teve peso na formação das suas estruturas econômicas e sociais e, em conjunto destas, explica a dinâmica de reprodução do subdesenvolvimento.

Ocorre nas periferias uma fragmentação interna, onde os setores exportadores dinâmicos funcionam de forma quase independente do restante da economia. Os retornos das exportações permitem a incorporação de novas técnicas, mantendo a produtividade elevada, mas para setores voltados para o mercado interno não existe tal possibilidade. Ademais a falta de integração impede que os resultados das exportações se espalhem pela economia. Coexistem, assim, setores de elevada produtividade e renda e setores altamente atrasados quanto a estes aspectos. Revelam-se então dois traços fundamentais da estrutura periférica: a especialização e heterogeneidade.

Em contrapartida, nos centros encontra-se uma produção que atende tanto mercado interno quanto mercados externos, sem os problemas de integração e complementaridade. O progresso técnico não encontra as mesmas barreiras que na periferia, e se propaga de forma mais fácil pelos diversos setores produtivos, proporcionando um crescimento da renda e da produtividade de forma mais homogênea. O desenvolvimento, como definido acima, se dá de forma distribuída por toda a economia.

A industrialização substitutiva impulsionada pela redução da geração de divisas e contração da oferta decorrentes da crise e da guerra é entendida como um movimento espontâneo de transformação da estrutura periférica de um modelo primário-exportador para uma economia industrial, reorientando a fonte de crescimento da economia de fora (exportações) para dentro (expansão da indústria e do mercado internos). No entanto, apesar do processo espontâneo, as estruturas da periferia tendem a produzir efeitos que reafirmam o subdesenvolvimento. Na ausência de intervenção, a condição de fornecedor de bens primários não é superada e a industrialização encontra grandes dificuldades de evoluir.

Sem desconhecer que se vai ampliando e se tornando complexa, sustenta-se que a estrutura produtiva da periferia conserva traços marcantes de especialização e heterogeneidade, sempre contrastantes com a diversidade e homogeneidade do centro, que por outro lado, seguem se acentuando. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 84-5).

A partir das características fundamentais da estrutura periférica – especialização e heterogeneidade – tem origem uma série de fatores que reiteram o subdesenvolvimento. Um primeiro entrave derivado diretamente destas características é a dificuldade de gerar e de incorporar progresso técnico. A transformação da estrutura ocorre primordialmente fora do setor dinâmico, onde o atraso se verifica não só pela baixa produtividade, mas pela limitada capacidade de geração de excedentes e pela falta de integração entre os setores. Esta configuração faz com que a industrialização se encaminhe para setores mais simples, de menor potencial de criação de progresso técnico e poucos efeitos para o desenvolvimento de cadeias produtivas. A condição inicial de baixa produtividade e dinamismo impacta a geração de excedentes e de poupança, inviabilizando a expansão de setores industriais mais a montante nas cadeias. Ao mesmo tempo, esta condição incentiva a expansão dos setores mais simples, contribuindo tornar mais lenta a possibilidade da instalação de indústrias mais complexas, com capacidade de promover a

complementariedade e integração de que carece a economia, assim como maior capacidade de criação e difusão da tecnológica.

Em comparação com a estrutura produtiva dos centros, mesmo com a industrialização, a periferia permanece numa situação atrasada devido à desigualdade na criação e propagação do progresso técnico. Consequentemente as condições de competitividade das manufaturas periféricas – mesmo ignorando quaisquer formas de protecionismo adotadas pelos centros – são desfavoráveis, não se modificando a pauta de exportações nem o peso desproporcional da atividade primária na sua economia e a estrutura que esta conforma.

A partir da dificuldade de criação e incorporação do progresso técnico surge um problema relativo à produtividade do trabalho, com reflexos sobre a capacidade de acumulação e sobre o desemprego. A inexistência de produtores de bens de capital faz com que a tecnologia empregada na periferia venha de importações dos centros. “O progresso técnico no centro é um fenômeno que não pode ser dissociado das condições de oferta de trabalho, e nem da disponibilidade de capital” (BIELSCHOWSKY, 2004, p.20), sendo apropriado para a dotação destes fatores no centro, e não na periferia.

Enquanto nos centros o progresso técnico se deu de tal modo a substituir a mão de obra escassa por capital, na periferia a situação é inversa. Ao adotar tecnologia importada, a indústria periférica não tira proveito de sua abundância de mão de obra e, portando, não absorve o excedente humano das atividades atrasadas. Ao mesmo tempo, a tecnologia importada não se adequa às condições do mercado consumidor na periferia, tendo escalas mínimas muito elevadas, incompatíveis com o mercado interno pouco desenvolvido. A produtividade se vê afetada tanto pela produção abaixo do nível eficiente, quanto pela persistência do subemprego em atividades de baixíssima produtividade que reduzem a produtividade média.

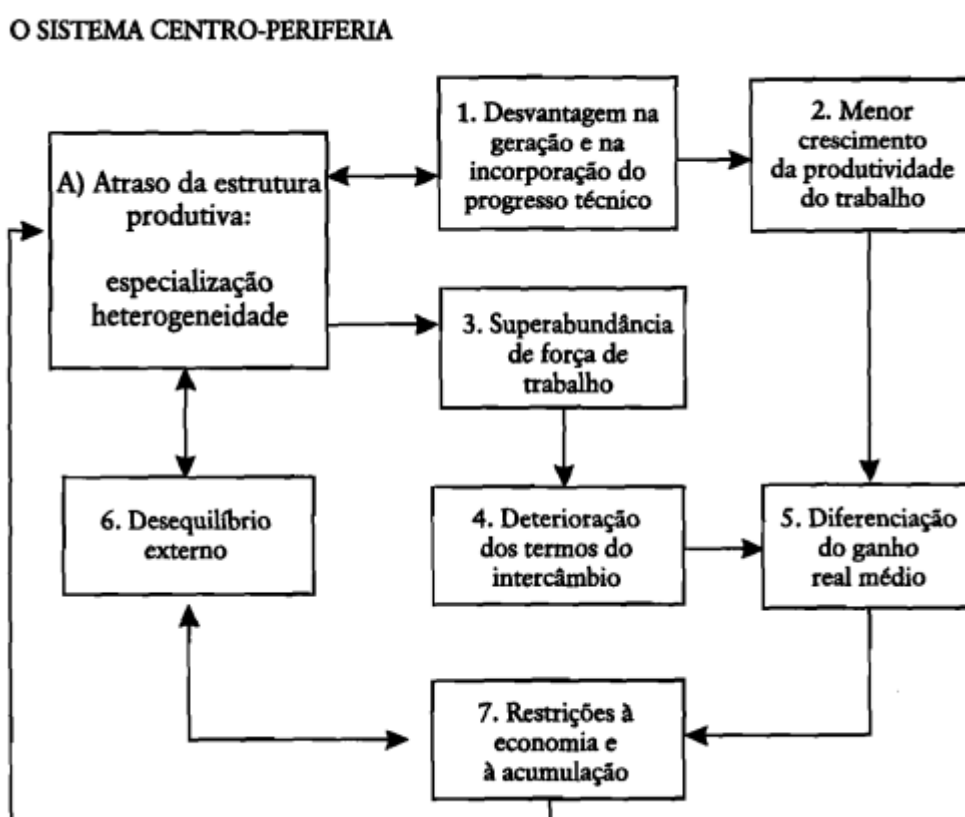
O subemprego de que se fala é uma consequência direta da heterogeneidade estrutural periférica. De maneira simplificada, o setor exportador tem um limite para sua capacidade de expansão e absorção da força de trabalho, originando uma massa de desempregados que se disfarça sob a forma de setores de subsistência no meio rural. Ao mesmo tempo, a indústria, da forma como é implementada, não tem capacidade de absorver esse excedente populacional, seja pelas limitações da tecnologia, seja pela capacidade de geração de excedentes. A perpetuação do subemprego tem efeitos sobre produtividade e renda médias e sobre o tamanho do

mercado interno, afetando em vários níveis a capacidade de geração de excedentes e de mudança da estrutura subdesenvolvida.

A baixa poupança e a baixa capacidade de acumulação, como já dito, prejudicam a capacidade de expansão industrial e a promoção da integração e complementariedade intersetorial de que carece a periferia. Ao mesmo tempo, a baixa elasticidade-renda da demanda dos produtos primários limita a capacidade de importação, o que restringe o melhoramento da estrutura industrial, pressiona a balança comercial e reforça a dificuldade de acumulação. “Este duplo comprometimento restringe a margem de possibilidade de se alterar de forma significativa as estruturas básicas das economias periféricas, cujo atraso tende, pois, a se perpetuar.” (RODRÍGUEZ, 2009, p.91).

A figura 1 abaixo apresenta um diagrama das relações expressas nessa seção. Nas seções seguintes são feitos aprofundamentos a respeito do desemprego estrutural, déficit externo e deterioração dos termos de troca.

Figura 1 – O SISTEMA CENTRO-PERIFERIA



Fonte: reproduzido de Rodríguez (2009, p.85)

3.3 A INDUSTRIALIZAÇÃO NA PERIFERIA

Nesta seção examinamos o processo de desenvolvimento focado em dois dos pontos previamente arrolados. Trataremos primeiro do processo de substituição de importações e da tendência ao desequilíbrio das contas externas associada a ele, e em seguida, sobre a reprodução do subemprego na indústria e o papel da estrutura fundiária nesse processo.

3.3.1 Tendência ao desequilíbrio

A referida tendência se explica a partir do caráter especializado da periferia e de suas consequências sobre o processo de substituição de importações. As disparidades entre a necessidade e a capacidade de importar tenderão a gerar desequilíbrios comerciais capazes de interromper a industrialização. Interessa-nos, portanto, entender os efeitos da especialização sobre as exportações e as importações da periferia.

Primeiramente, como já foi mencionado, os setores produtivos da periferia são atrofiados (com exceção dos setores primários) e incapazes de fornecer o capital, tecnologia ou integração necessários à industrialização. Desta forma, o processo se inicia por setores com menor custo de entrada e com mercado interno potencializado pelo choque de oferta internacional. A expansão desse modelo tem efeitos múltiplos para a expansão das importações: as carências estruturais internas impõem a aquisição de bens de capital e bens intermediários dos centros; a industrialização baseada em bens de consumo finais expande o mercado interno, impulsionando não só a demanda por insumos, mas também a expansão deste tipo de indústria, com efeitos sobre a demanda de bens de capital importados; a indústria interna não substitui totalmente a demanda por bens de consumo, permanecendo uma parcela de importações desse tipo.

Sob a ótica das exportações, um setor dinâmico primário-exportador é responsável não só pela geração de divisas, mas pelo ritmo de crescimento da economia. Enquanto os bens exportados pelos centros têm demanda elevada na periferia, alguns fatores limitam o desempenho das exportações periféricas. O progresso técnico nos centros melhora o aproveitamento das matérias-primas

naturais, quando não encontra substitutas sintéticas. Não obstante, a elasticidade-renda da demanda dos produtos alimentícios fornecidos pela periferia é baixa, tendendo seu consumo a atingir um limite, o que faz a expansão das exportações depender do ritmo de crescimento populacional nos centros, sabidamente lento. Por fim, resta ainda o efeito da oscilação dos preços dos produtos primários.

A diferença no ritmo de evolução das duas variáveis cria constante tendência ao desequilíbrio externo. O ajuste desse ritmo dependeria de um esforço simultâneo de redução às importações essenciais e de mudança da pauta de exportações, substituindo gradualmente a importância dos bens primários. Em outras palavras, é preciso modificar a estrutura atrasada promovendo os encadeamentos internos em um ritmo suficientemente rápido para compensar as importações necessárias para a continuidade do processo. Esse ajuste não se configura na prática quando a industrialização se inicia pelos bens mais simples. A necessidade de capital e de divisas são desde o início um empecilho para a instalação de indústrias de bens intermediários e de capital e a expansão da faixa de bens de consumo não só é incapaz de modificar sozinha a pauta de exportações, mas também cria maior pressão sobre as importações, dificultando mais ainda desenvolver os elos anteriores de uma cadeia produtiva na periferia.

Resumindo, podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário (para usar uma linguagem figurada) que o "edifício" seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período. (TAVARES, 2000, p. 235)

A industrialização espontânea não é suficiente para modificar a estrutura, e os déficits se reproduzirão conforme o desempenho das exportações. A espontaneidade do processo relaciona-se às restrições às exportações e importações e, justamente por isso não é suficiente para conduzir um processo de transformação de longo prazo. É necessário um projeto deliberado capaz de enfrentar as contradições que a industrialização sobre uma base atrasada impõe e, assim promover a transformação necessária.

3.3.2 Perpetuação do desemprego

A heterogeneidade e a especialização da periferia dão origem massas desempregadas que se mascaram como subemprego em setores de subsistência. A inadequação da tecnologia importada, a baixa produtividade e a desproporção de tamanho entre os setores atrasados e industriais explicam porque a industrialização não resolve este problema.

A tecnologia oriunda dos centros guarda relação direta com suas características estruturais e se revela inadequada às condições periféricas. Seu desenvolvimento motiva-se pelas tendências de altas salariais, dando origem a técnicas e equipamentos que economizam trabalho e têm elevada participação de capital fixo, o que eleva também a produtividade dos dois fatores. Este progresso técnico tem três traços de incompatibilidade com a periferia, com reflexos para a continuidade do subemprego:

- a) exigem recursos produtivos em proporções fixas, com percentual maior de capital fixo que de mão de obra;
- b) os processos produtivos exigem produção em grande escala;
- c) os mercados consumidores para que se destinam têm dimensões apropriadas à escala dos processos.

O uso de tecnologias inadequadas faz com que a produção industrial tenha menor capacidade de absorção de mão de obra, mas também tem efeitos sobre sustentabilidade do processo de mudança estrutural. A alta proporção de capital fixo torna o custo da industrialização muito alto, e as escalas de produção inadequadas reduzem a produtividade e a acumulação, com reflexos sobre a renda do setor.

Para que a indústria seja capaz de atenuar o problema do subemprego ao longo do tempo é necessário que seu crescimento seja sustentadamente superior ao crescimento populacional, o que se vê dificultado pela situação exposta. A capacidade de expansão dos setores industriais é sua capacidade de acumulação – relacionada à taxa de poupança e à produtividade do capital. Convém utilizar a seguinte equação, a partir de Rodríguez (2009, p. 109), para melhor avaliar as implicações do exposto.

$$s \cdot k = e \cdot \frac{Em}{Em} + e \cdot \frac{Ea}{Em}$$

Aqui, s representa a taxa de poupança; k , a produtividade do capital; e , a taxa de crescimento da população ativa; Ea , o subemprego; Em , o emprego nos setores industriais. Desta forma, o primeiro lado da igualdade representa a capacidade de crescimento da indústria, e o segundo a expansão populacional, dividida entre setores atrasados e modernos, em percentuais do setor moderno. A partir da equação fica claro que quanto menor for o setor industrial dentro da economia periférica, maior deverá ser a sua expansão para compensar as taxas de expansão populacional². Desta forma, o grau de heterogeneidade é também um fator para a persistência do desemprego.

Entende-se, portanto, que o setor industrial pequeno e de possibilidades de expansão limitadas não será capaz de absorver a totalidade do excedente de mão de obra dos setores atrasados, contribuindo para isso também o crescimento populacional acelerado característico da periferia.

Como se pôde ver, sob o ângulo da demanda, a baixa capacidade de acumular, assim como a inadequação da tecnologia gerada nos centros conjugam-se com a dimensão dos mercados e a abundância de mão de obra peculiares daquelas economias. Sob a perspectiva da oferta, incidem as taxas elevadas de crescimento da população ativa. Mas destaca-se particularmente o papel crucial da alta magnitude relativa do próprio subemprego no início dessa fase (RODRÍGUEZ, 2009, p. 113-14).

Além desses fatores, mesmo que com efeitos reduzidos na periferia, a própria industrialização que substitui setores menos produtivos terá algum impacto sobre o desemprego. Nos centros desenvolvidos o desemprego gerado pela implantação de novas tecnologias é normalmente compensado pela expansão das faixas industriais produtoras de bens de capital, mas na periferia estas etapas da cadeia são exógenas, vindo o desemprego tecnológico a contribuir para os excedentes de mão de obra.

Temos ainda que avaliar a contribuição do setor agrícola no processo de reprodução do subemprego. A dinâmica deste setor dá origem a desequilíbrios internos, cujas origens ultrapassam o campo econômico, derivando em boa parte de costumes sociais e da estrutura fundiária. Simplificadamente, a atividade agrícola divide-se em dois setores contrastantes, o primeiro dinâmico, organizado em latifúndios e capaz de rendas elevadas e de acumulação; o segundo, de subsistência, atrasado, organizado em minifúndios e com baixa capacidade de excedentes.

² Rodríguez (2009, p. 110) afirma que: “[...] se tal grau for de 50%, a ocupação será distribuída por metades entre estes setores, de modo que se a população ativa cresce em ambos a 3%, seu incremento em relação ao emprego no setor moderno será de 6% [...]. Em contrapartida se a ocupação se distribuir na proporção de 4 por 1, esta taxa se elevará a 15%.”

As dimensões territoriais e a concentração dos latifúndios inviabilizam a sua exploração total, ao mesmo tempo que os proprietários, por razões econômicas e culturais têm interesse em manter terras não exploradas, limitando, assim, a expansão da oferta agrícola e a absorção de trabalhadores. Além disso, a agricultura empresarial, tende a adotar técnicas intensivas em capital para aumentar a produtividade do trabalho, em vez de técnicas que elevem a produtividade do solo, expulsando população ativa para outros setores. Por sua vez, os minifúndios, dadas suas dimensões e recursos reduzidos, não são capazes de expandir a produção ou de adotar técnicas mais produtivas. Logo, sua capacidade de absorção é limitada, tornando-os incapazes de reter o crescimento populacional vegetativo, muito menos absorver a massa expulsa do setor dinâmico.

A concentração de terras e os limites do setor de subsistência dão origem a um processo duplo de êxodo rural. Reduz-se o desemprego/subemprego no setor agrícola, mas verifica-se um aumento compensatório do mesmo no setor urbano. Os desequilíbrios são assim um elemento fundamental de reiteração do subemprego na periferia.

3.4 DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA

A deterioração dos termos de troca é assunto de diversos artigos, havendo divergências sobre suas causas. Conforme Rodríguez (2009, p. 131), “essa discrepância, na verdade, provém do fato de que não existe uma única versão formal da teoria de deterioração dos termos de troca”. Segundo ele, são três as teorias, cada uma com suas formulações próprias, as quais serão abordadas nessa seção.

3.4.1 Versão contábil

Esta versão não explica a causa da deterioração dos termos de troca, mas o mecanismo pelo qual isto se traduz na diferenciação das rendas e da apropriação do progresso técnico entre os dois polos do sistema econômico mundial. Para tanto, parte-se de uma simplificação, na qual existem apenas duas atividades produtivas, de bens primários e de bens industriais, correspondentes, respectivamente, à periferia e aos centros. Define-se a renda de cada setor como resultado da produtividade física

do trabalho multiplicado pelo preço dos bens produzidos, podendo ser expressas da seguinte forma:

$$Y_{pi} = L_p \cdot P_p / P_i \quad (1)$$

$$Y_{ii} = L_i \cdot P_i / P_i \quad (2)$$

A equação (1) registra a da renda real por pessoa ocupada na periferia (Y_{pi}) como a produtividade física do trabalho na atividade primária (L_p), multiplicada pelo preço dos bens primários em termos dos preços dos bens industriais (P_p/P_i). A equação (2) segue o mesmo, sendo a renda dos centros igual à produtividade física do trabalho na atividade industrial.

Escrevendo a renda da periferia em razão da renda dos centros chegamos à seguinte equação:

$$\frac{Y_{pi}}{Y_{ii}} = y = \frac{L_p \cdot P_p}{L_i \cdot P_i} \quad (3)$$

Na equação (3) temos expressa a relação percentual (y) entre as rendas nos dois polos em termos da relação entre as produtividades e os preços. A premissa estruturalista determina que a produtividade na periferia aumenta em ritmo menor que nos centros, tendendo a uma diferenciação das rendas entre os dois. Desta forma, a deterioração dos termos de troca é o elemento responsável por determinar a magnitude desta diferenciação. Quando se movimentam de forma desfavorável aos bens primários, reduzem possíveis efeitos do aumento de produtividade. Desta forma, entende-se que a deterioração age não só como mecanismo de diferenciação da renda, mas que transfere os ganhos do aumento da produtividade, já exíguos, para os centros.

Observe-se que a deterioração dos termos de troca não significa necessariamente um impedimento ao aumento renda da periferia. A partir de (1), percebe-se que um aumento da produtividade do trabalho na periferia pode ser suficiente para compensar um movimento desfavorável dos termos de troca e aumentar a renda. O que a equação (3) explicita é a perda de renda potencial,

explicada pela diferença entre os ritmos de aumento de produtividade e agravada pelo movimento dos preços.

3.4.2 Versão dos ciclos econômicos

Esta versão, analiticamente diferente da anterior, vê nos ciclos econômicos a explicação para a diferenciação das rendas. Nas fases ascendentes o aumento da demanda impulsiona os preços, a produção e o emprego, com efeito positivo sobre a renda através dos lucros e dos salários. Nas fases de contração da demanda, o ajuste de oferta ocasiona a reversão dos efeitos mencionados e a formação de estoques até que se reestabeleça o equilíbrio. Argumenta-se que as diferenças estruturais entre centros e periferia e suas posições na economia mundial tornam este ajuste mais brando para os primeiros, compensado por perdas maiores na renda da última.

Nos centros, devido à relativa escassez de mão de obra e à maior organização dos trabalhadores, o aumento dos salários durante as fases ascendentes encontra resistência ao ajuste nos momentos de recessão, ao mesmo tempo que os lucros em alguns setores também resistem à redução. Tendo em mente a contração da demanda, caso não se reduzam os preços, os efeitos negativos sobre a produção terão reflexos sobre toda a cadeia produtiva.

Enquanto produtora de matérias-primas e alimentos para exportação, a periferia se insere como um primeiro elo da cadeia dos bens produzidos pelos centros. O desempenho das suas exportações está, assim, diretamente relacionado às necessidades destes insumos, as quais se expandem ou retraem de acordo com a demanda pelas manufaturas dos centros. Quando o desajuste entre oferta e demanda nos centros persiste, o nível de atividade reduz e acumulam-se estoques. Quanto mais se estende esta situação, menor a demanda pelas exportações da periferia e maior a redução de seus preços. Como já abordado, em contraste com os centros, na periferia há um grande volume de população ativa desempregada, condição em que barreiras à redução salarial não são viabilizadas. Desta forma, a redução da renda necessária para o ajuste entre oferta e demanda se transfere dos centros para a periferia.

Sendo assim, o fato de os salários baixarem relativamente pouco transfere para a periferia, inevitavelmente, a tarefa de reduzir o valor da oferta, de modo que, quanto mais tiverem subido os salários na crescente cíclica, e quanto mais rígidos houverem ficado na minguante, tanto maior será a pressão exercida pelos centros sobre a periferia, mediante a redução da demanda de produtos primários e a conseqüente queda dos preços destes (CEPAL, 2000, 160).

Com a redução dos salários (e em menor medida dos lucros) na periferia, os preços das matérias-primas são reduzidos. Sendo os salários o principal custo de produção nos centros, a redução dos preços dos insumos viabiliza uma substituição, permitindo um nível de renda mais alto nos centros mesmo com redução dos preços necessária.

Apesar das imprecisões quanto a isso, “pode-se inferir que nas fases de auge as rendas dos fatores de produção na periferia aumentam menos do que as do centro” (RODRÍGUEZ, 2009, p.143). Pelo exposto, a partir do efeito dos ciclos econômicos, cria-se uma tendência de longo prazo de diferenciação das rendas. Ocorre assim a transferência dos frutos do progresso técnico da periferia para os centros.

Rodríguez (2009) aponta o caráter incompleto desta versão. Ainda que utilize os elementos básicos da análise estruturalista não é capaz de construir de forma precisa a interação das flutuações da renda e da atividade dos centros e da periferia e a relação destas com a flutuação dos preços em cada polo.

Em resumo, incorporam-se as ideias mais gerais implícitas nos conceitos de centro e periferia [...]. Mas a análise não chega a integrar plenamente aquelas ideias que imprimem uma conotação dinâmica a esses conceitos [...], pois, embora a teoria aqui considerada postule que a diferenciação estrutural de centros e periferias está na base da diferenciação entre seus níveis de rendas, não vai reiterar a existência de uma relação geral entre ambas. Expressando de outro modo, não se chega a elaborar uma análise adequada e precisa das interações eventualmente existentes entre essas desigualdades. (RODRÍGUEZ, 2009, p.145).

3.4.3 Versão da industrialização

A versão da industrialização se apoia nos elementos apresentados nas seções anteriores para explicar a deterioração dos termos de troca. Isto é, a diferenciação das rendas é um reflexo do processo de industrialização na estrutura especializada e heterogênea da periferia.

Como vimos na seção 3.3, a especialização da economia nas atividades primárias e a dificuldade de superar essa característica mantém a periferia sujeita ao efeito da disparidade das elasticidades das exportações e das importações, produzindo déficits comerciais sucessivos, que são amenizados pela desvalorização do câmbio. Tal política reflete num estímulo à expansão do setor primário-exportador, devido ao aumento do preço dos bens primários em moeda local, e, ao mesmo tempo, à industrialização substitutiva de manufaturas importadas, agora mais caras.

A heterogeneidade contribui para os déficits comerciais. A falta de integração interna impõe a compra de tecnologia importada, pressionando a balança comercial diretamente, e, devido a sua inadequação ao mercado interno, reduz a produtividade da indústria. A menor competitividade das manufaturas da periferia as exclui dos mercados internacionais, permanecendo a dependência das exportações primárias e os déficits, que culminam na deterioração dos termos de troca.

A baixa competitividade manterá o mercado consumidor da indústria periférica limitado ao reduzido mercado interno. O efeito da desvalorização da taxa de câmbio sobre a industrialização contribuirá para novos déficits e para a saturação deste mercado, conduzindo a cada vez mais capacidade ociosa, menor produtividade e renda. A pressão sobre a renda, dado que a remuneração do capital é fixa, se resolverá com a redução dos salários, possível devido às massas subempregadas.

No setor primário-exportador, a expansão da oferta motivada pelo movimento do câmbio se mostra excessiva, levando à queda dos preços e redução da renda do setor. Recorre-se à mesma solução que na indústria, a redução dos salários, possível pela mesma razão: altos níveis de subemprego.

A relação dos preços penderá desfavorável à periferia devido as características estruturais que se reafirmam ao longo do processo de substituição de importações. A diferenciação das rendas no setor industrial tem origem na queda de produtividade, enquanto que no setor primário na queda dos preços. A solução para o problema está na promoção do equilíbrio externo mediante a diversificação das exportações e controle das importações, o que requer necessariamente a mudança da estrutura especializada e heterogênea.

4 COMPARAÇÃO ENTRE O INSTITUCIONALISMO E O ESTRUTURALISMO CEPALINO

Neste capítulo, uma vez que já se expuseram as principais características do pensamento institucionalista e do cepalino, realiza-se a comparação entre as correntes de pensamento. Buscaremos também identificar os pontos de consonância e as áreas de divergência através da resposta da crítica novo-institucionalista à CEPAL, e da comparação da cultura em Celso Furtado com a teoria institucionalista.

4.1 ASPECTOS SEMELHANTES

O primeiro ponto de similaridade entre as duas correntes é seu caráter heterodoxo, inclusive já mencionado no início deste trabalho. Como se verifica no primeiro capítulo, a heterodoxia se traduz numa oposição ontológica aos pressupostos ortodoxos da economia neoclássica tradicional. Ambas as escolas surgem em contextos em que a realidade põem em cheque a capacidade explicativa dos modelos simplificados e das políticas liberais. Para os institucionalistas originais a era do monopólio ao fim do século XIX e a falta de contrapartida social no crescimento econômico dos EUA foram motivos para questionar as políticas de *laissez-faire*. Posteriormente, a crise de 1929 e a depressão da década de 1930 tiveram igualmente importância para afirmar a ascensão da heterodoxia. De forma semelhante, para os estruturalistas, a improdutividade, a dependência e a reprodução do atraso na periferia, os quais se viram afetados pelos movimentos do comércio internacional desta época, estimularam na América Latina uma reação que tomou corpo a partir da criação da Comissão Economia para América Latina e Caribe. Entende-se, assim, que as duas escolas “bebem da mesma fonte”, movidas por trajetórias de desenvolvimento independentes (e pelos problemas delas decorrentes), mas também impulsionadas por movimentos de proporções globais os quais fortaleceram a oposição ao pensamento ortodoxo.

A partir da rejeição das análises simplificadas e equilibradas, passam a tratar dos fenômenos econômicos reconhecendo a presença de conflitos e de incerteza, analisando-os de forma holística, isto é, levando em consideração que diversas variáveis, em constante interação e transformação, contribuem nos resultados

observados. Neste sentido ambas as teorias se constroem em bases amplas, incluindo em suas análises o processo de transformação das sociedades. Os institucionalistas originais preocuparam-se em entender o processo de formação da sociedade estadunidense, avaliando a forma como se iniciou a ocupação do território, mas também a sua evolução enquanto processo endógeno. Ao mesmo tempo, os trabalhos da CEPAL buscaram amparo no processo histórico de transformação das sociedades latino-americanas.

Em cada caso, a origem dos colonizadores e as características exógenas que estes trouxeram, os recursos naturais disponíveis, a forma de exploração escolhida, a forma de controle executada, etc., e seus desdobramentos ao longo do tempo deram origem a padrões de comportamento, sejam espontâneos ou premeditados, os quais têm consequências para as trajetórias de cada país. Para os institucionalistas as instituições são os hábitos coletivos que se cristalizam e exercem o mencionado efeito; para os cepalinos, as estruturas (econômicas, culturais, sociais, etc.) inter-relacionadas são os elementos que sustentam a estagnação da região, onde todos os países compartilham pontos de partida e trajetórias de desenvolvimento muito próximas.

As duas escolas têm, portanto, caráter evolucionário, manifesto no reconhecimento do processo de desenvolvimento econômico como histórico e cumulativo. O ponto presente na linha temporal constrói-se a partir das escolhas passadas, condicionadas sempre por outras anteriores. Persistem, assim, elementos atrasados no processo evolutivo.

Posto isto, apresenta-se outra característica fundamental a ambas, o caráter reformista. A reação aos problemas se dá ou de forma radical, pela revolução, ou de forma incremental, pela reforma social. Tanto a CEPAL quanto o institucionalismo se orientam pela segunda.¹ As estruturas e as instituições são forças que atrapalham o avanço do progresso técnico e da industrialização, e, portanto, precisam ser modificadas. Ao mesmo tempo, o capitalismo precisa ser contido para evitar que se

¹ O institucionalismo visto em conjunto tem uma postura reformista, no entanto a posição de Veblen é divergente. Conforme Brue (2005, p.366), "Veblen criticava os movimentos sociais e era a favor de uma reconstrução radical da sociedade".

autodestrua. Isto significa que “o capitalismo, como sistema, deve ser refreado, controlado e orientado, mas não abolido”² (SUNKEL 1989, p. 150, tradução nossa).

4.2 ELEMENTOS DE CONTRASTE

É interessante observar que tanto a CEPAL quanto os institucionalistas têm em suas análises a tecnologia como elemento de grande importância ao desenvolvimento. Entretanto, este que, a princípio, mostra-se como um elemento comum é, na realidade, também um ponto de diferenciação entre as duas.

A CEPAL, preocupada com o subdesenvolvimento da periferia latino-americana, vê as dificuldades de propagação e de desenvolvimento do progresso técnico na região como um elemento da perpetuação da condição atrasada. Entende-se que a superação desta realidade exige, dentre outras mudanças concomitantes, um esforço para criar tecnologia internamente. A tecnologia é nesta corrente um elemento de grande importância, mas é vista como instrumento para a mudança estrutural, o qual depende ainda da coordenação dos demais elementos que reiteram o subdesenvolvimento. Enquanto isso, para os institucionalistas a tecnologia é absolutamente central, sendo ela a força motriz por detrás dos processos de evolução e mudança institucional. Como exposto no primeiro capítulo, para Veblen, a mudança tecnológica tem um efeito transformador sobre a base material em que se assentam as instituições, transmitindo, desta forma, a mudança para os hábitos da sociedade. Há neste caso a interação entre tecnologia e cultura, uma dimensão de análise que não recebe atenção na teoria cepalina.

Esta íntima relação da tecnologia – considerada como o desenvolvimento cumulativo de ideias, instrumentos e habilidades – com a cultura de que se origina, e para que contribui, é um elemento fundamental do institucionalismo. É um aspecto da teoria do desenvolvimento muito descuidado pelo estruturalismo que tem tido uma visão mais restrita da tecnologia (SUNKEL 1989, p. 152, tradução nossa)³.

Ainda em relação às “deficiências” do estruturalismo, Sunkel (1989) aponta o contraste entre a produção acadêmica das duas escolas. Segundo ele, a literatura

² Do original em espanhol: “Por consiguiente, ambos enfoques son de índole reformista y no revolucionaria; el capitalismo, como sistema, debe ser refrenado, controlado y orientado, pero no abolido

³ Do original em espanhol: Esta íntima relación de la tecnología - considerada como el desarrollo acumulativo de ideas, instrumentos y destrezas - con la cultura de la que proviene, y a la que aporta su contribución, es un elemento fundamental del institucionalismo. Es un aspecto de la teoría del desarrollo muy descuidado por el estructuralismo el que ha tenido una visión más restringida de la tecnología.

institucionalista presente no *Journal of Economic Issues*, principal meio de publicação dos neoinstitucionalistas, apresenta amplas e profundas críticas aos paradigmas neoclássico e monetarista convencional, em níveis filosófico, epistemológico, metodológico, conceitual, teórico e analítico, que também estão presentes no estruturalismo, mas de forma muito menos desenvolvida.

A teoria institucionalista tem uma base filosófica muito mais sólida que o estruturalismo, apoiando-se este, essencialmente, numa abordagem conceitual e na interpretação histórica. Sunkel sugere que essa disparidade se origine das condições das universidades latino-americanas, que priorizam a formação de profissionais à de intelectuais. Conforme argumentamos no capítulo 3, a CEPAL teve desde sua origem uma orientação prática, voltada para a orientação da construção de políticas econômicas para a região. Os nomes que integraram a comissão estiveram em grande parte envolvidos na condução destas políticas em seus países, posição em que “o fazer” relega a ciência para segundo plano.

Por conseguinte, se seguirmos a vida e a obra dos principais contribuintes para o pensamento estruturalista, se observará que dedicaram pouco tempo e esforço a suas instituições acadêmicas, exceto por períodos de exílio fora da América Latina. A maior parte desse tempo foi empregado trabalhando em organizações internacionais ou em entidades governamentais, onde não se valoriza de modo especial o pensamento crítico, a filosofia econômica e o método. (SUNKEL, 1989, p. 151, tradução nossa)⁴.

Por fim, o último ponto de contraste que apontaremos trata da importância que cada escola dá para as relações com o resto do mundo. Sunkel (1989) define os institucionalistas como orientados para dentro, buscando entender a dinâmica interna, particularmente dos Estados Unidos da América, e negligenciando a dinâmica da economia internacional e seu impacto sobre a primeira. Em contrapartida reconhece nos estruturalistas uma orientação oposta, preocupada simultaneamente com os aspectos internos, externos e com sua interação. As circunstâncias históricas e geográficas são talvez uma explicação para a diferença, uma vez que na América Latina se encontra pressionada pela sua posição na divisão internacional do trabalho, e os Estados Unidos se desenvolveram de forma independente. Ainda assim, a posição que este país ocupa na economia mundial é muito importante para ser

⁴ Do original em espanhol: Por conseguinte, se seguimos la vida e la obra de quienes han contribuido principalmente al pensamiento estructuralista, se observará que dedicaron poco tiempo y esfuerzos a las instituciones académicas, salvo en los períodos pasados en el exilio fuera de América Latina. La mayor parte de su tiempo se absorbió en el trabajo en organizaciones internacionales o en entidades gubernamentales, donde no se valora de modo especial el pensamiento crítico, la filosofía económica y el método.

desconsiderada na sua trajetória de desenvolvimento, sendo este um ponto de fraqueza da teoria institucionalista.

4.3 A CRÍTICA DE DOUGLASS NORTH AO ESTRUTURALISMO DA CEPAL

Achamos apropriado responder à crítica novo-institucionalista feita por Douglass North à CEPAL. Ao fazê-lo, não só demonstraremos como se trata de uma interpretação equivocada sobre a escola, como também servirá para retomar os pontos aqui expostos e reforçar a proximidade com o institucionalismo. Segue a crítica.

[...] tanto os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) quanto da teoria da dependência explicam o desempenho ruim das economias latino-americanas a partir dos termos internacionais de troca com países industrializados e de outras condições externas a estas economias. Tais explicações não só racionalizam a estrutura das economias latino-americanas, mas também contêm implicações políticas que reforçariam o quadro institucional existente⁵. (NORTH, 1990, p. 99-100, tradução nossa).

É possível dividir a crítica em duas partes. Em primeiro lugar, para North, a CEPAL não incorpora nas suas análises os elementos internos que justificam o atraso da América Latina, assumindo que tal condição é uma imposição externa dos países industrializados. Em segundo lugar, ao assumir esta postura, pregam medidas intervencionistas e antiliberais, as quais não só deixam de atacar os problemas internos que causam o subdesenvolvimento, mas também têm efeito negativo no quadro institucional.

Como visto nas subseções anteriores e ao longo do capítulo 3, a percepção de North sobre a CEPAL é errada. Bielschowsky (2000), já citado neste trabalho, ressalta a proximidade do estruturalismo cepalino e das abordagens institucionalistas, pois há nele uma preocupação com as condições históricas específicas, com as imperfeições estruturais e com o impacto disto no desenvolvimento das economias. Desta forma, a análise cepalina não negligencia os fatores institucionais e os problemas internos das economias latino-americanas, pelo contrário, entende-os como parte da explicação para o subdesenvolvimento e para sua reprodução.

⁵ Do original em inglês: (...) both the writings of the Economic Commission for Latin America (ECLA) and dependency theory explain the poor performance of Latin American economies on the basis of the international terms of trade with industrial countries and other conditions external to those economies. Such an explanation not only rationalizes the structure of Latin American economies, but also contains policy implications that would reinforce the existing institutional framework.

A percepção de que o fraco desempenho se assenta em fatores exógenos é outra falha da crítica de North. A análise cepalina vê a forma como a periferia se inseriu na economia mundial, não como a causa, mas como um fator que contribui para a manutenção do subdesenvolvimento. A superação deste círculo vicioso passa necessariamente pela transformação das estruturas internas, conseqüentemente, das instituições.

Para tratar do segundo ponto da crítica é necessário desenvolver um pouco melhor a perspectiva de North. Compreende-se que os ambientes institucionais que condicionam o subdesenvolvimento nestes países dão origem a grupos de poder político e econômico interessados na perpetuação do *status quo*, mesmo que este seja um resultado pior para todos. Engerman & Sokolof (2005, p. 648, tradução nossa) apontam que “um pequeno segmento da população, tendo poder político altamente desproporcional, é capaz de estabelecer instituições, leis e direitos de propriedade que sirvam a interesses próprios, e de excluir dos benefícios os demais membros da sociedade.”⁶. Nesse contexto, o estado forte e intervencionista, a aversão ao livre mercado e uma ideologia que atribui o mau desempenho econômico aos outros países poderão servir como ferramentas aos grupos de interesse para interromper o processo de mudança institucional. Aguilar Filho e Silva Filho (2010) apontam que há inúmeros exemplos históricos em que ideologias nacionalistas tiveram efeitos negativos sobre a democracia, o progresso técnico e a mudança institucional.

Descartado que a CEPAL culpa outros países pelo subdesenvolvimento da periferia, é preciso avaliar que papel têm as elites locais e o estado em seus trabalhos. Verifica-se que a ideologia cepalina enxerga na industrialização o caminho de superação das instituições atrasadas, e que na ausência de uma burguesia que o conduza espontaneamente para as áreas necessárias, cabe ao estado assumir uma postura ativa, sendo ele o agente do desenvolvimento. De fato, a crítica de North encontra algum respaldo, do ponto de vista que as elites latino-americanas e os interesses desenvolvimentistas não se alinharam de forma eficiente, e que na década de 1960 emergiram por toda América Latina diversos governos autoritários. Contudo, cabe apontar, apesar de não conseguir incutir uma mentalidade progressista nos grupos de interesse locais, os governos, mesmo ditatoriais, mantiveram uma postura

⁶ Do original em inglês: Even a very small segment of the population, but one with highly disproportionate political power, would be able to establish institutions, legal codes and property rights regimes that serve their own interests, and be able to exclude other members of society from benefits.

industrialista, responsáveis por promover o progresso técnico e por conduzir importantes investimentos de base, impossíveis se deixados para grupos privados. Caberia aqui uma discussão a respeito da capacidade e do interesse desses governos de resolver os problemas de distribuição de renda, reforma agrária e desemprego que contribuem ao atraso, mas para isso seria necessário considerar cada país isoladamente, além de verificar qual a influência da CEPAL sobre as políticas econômicas da época. Ainda assim, entende-se, que a crítica ao intervencionismo não se sustenta plenamente.

4.4 O INSTITUCIONALISMO DE CELSO FURTADO

Entendemos que merece destaque o trabalho de Celso Furtado devido a sua distinta visão sobre do papel explícito da cultura no desenvolvimento econômico. Sua abordagem guarda profunda semelhança com o institucionalismo e esta seção se dedica a explorar este ponto.

A CEPAL, ainda que oposta ao pensamento ortodoxo, não constituiu uma reação completa à teoria neoclássica. Isto se manifesta na profundidade de suas críticas, na rejeição ou desconhecimento de abordagens heterodoxas, e no uso de elementos neoclássicos (CYPHER, 2014), o que colabora com a explicação de Fonseca sobre por que a escola não constitui um novo paradigma.

Osvaldo Sunkel (1989) explica a distância entre cepalinos e institucionalistas (e de outras linhas heterodoxas) pela forma como as Universidades latino-americanas foram constituídas, emulando os currículos das grandes Universidades americanas e europeias que perseguiram a heterodoxia. Isto justificaria, por um lado, a ignorância dos autores da CEPAL e, por outro, alguma proximidade com os neoclássicos. Concomitante, Cypher (2014) aponta que os estudos de Furtado na Sorbonne, sob a influência de estruturalistas franceses, e seu imediato ingresso na CEPAL, tornaram o autor mais propenso a rejeição do economicismo ortodoxo. Não obstante, o autor rejeitou o institucionalismo do seu livro destinado a observar as ideias sobre crescimento econômico: “[...] os institucionalistas norte-americanos foram excluídos, pois não apresentaram uma interpretação sistemática do processo de crescimento econômico” (FURTADO 1964⁷, *apud* CYPHER 2014, p. 21).

⁷ Furtado, C., 1964. *Development and Underdevelopment*. Berkley, CA: University of California

É importante lembrar que a natureza do institucionalismo cepalino torna a escola constantemente crítica de si mesma. Desta forma, a abordagem em uma década não necessariamente se sustenta na próxima, como revela o quadro 1 da seção 3.1. Isto se revela na obra de Furtado, que produziu importantes trabalhos com forte influência institucionalista nas décadas de 1970 e 1980. Cabe também ressaltar que, desde meados da década de 1960, a percepção do autor sobre o desenvolvimento da periferia já assumira uma postura mais crítica quanto aos resultados do processo de substituição de importações.

Conforme visto na seção 3.2, a periferia encontra dificuldades estruturais em promover o progresso técnico e a acumulação de forma contínua. A estrutura heterogênea a impede de desenvolver internamente ou de adaptar a tecnologia importada às condições locais, com efeitos sobre a produtividade e a absorção de mão de obra. Ao mesmo tempo, a permanência do excedente de subempregados em setores de baixa produtividade reforça os efeitos sobre a renda e sua distribuição, impactando a expansão do mercado interno. Furtado adiciona a esta explicação um terceiro componente, que interage com os outros dois: a dependência cultural como entrave ao desenvolvimento.

Ao tratar da a cultura, o autor se aproxima muito das explicações institucionalistas. Furtado entende a cultura “como um todo cujas partes guardam coerência entre si e, [...] ao mesmo tempo, [...] um sistema no qual a mudança e o enriquecimento são inerentes” (RODRÍGUEZ, 2009, p.415). A mudança cultural pode simplesmente conduzir a um reajuste leve da lógica do sistema, como pode levar a uma sequência de ações e reações com profundo poder transformador das estruturas (RODRÍGUEZ, 2009).

A mudança de que fala se origina das inovações tecnológicas e de ideias e valores, processo diretamente conectado à forma como o autor entende a criatividade humana. Esta é vista como a origem das inovações, e é entendida como fruto de dois processos distintos. “O primeiro diz respeito à técnica, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo se refere à utilização última destes meios, aos valores que o homem adiciona ao seu patrimônio existencial” (FURTADO, 1984⁸, *apud* RODRÍGUEZ, 2009, p. 416).

⁸ Furtado, C. (1984). Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Como se observa, o conceito furtadiano de cultura é abrangente, apresentando-se em duas dimensões, uma material, de onde surgem as inovações tecnológicas relacionadas ao processo de acumulação, e outra imaterial, onde as ideias e os valores humanos se formam. Toda mudança na cultura enfrenta necessariamente resistência, chocando-se com os padrões e interesses conformados, o que dá origem a conflitos entre os membros da sociedade. Normalmente estes conflitos surgem das inovações na dimensão material, mas é no âmbito da cultura imaterial que se desenvolvem em consciência crítica, a qual desempenha um papel muito importante no estabelecimento de valores sociopolíticos (RODRÍGUEZ, 2009). O âmbito sociopolítico, dentro da cultura imaterial, é um elemento essencial para a promoção do desenvolvimento, pois as ações necessárias para a transformação estrutural são indissociáveis das ideias e dos valores dos seus agentes. Desta forma, para promover mudanças estruturais através da mudança de leis e instituições formais é preciso que se estabeleça uma mentalidade que conduza a esse processo.

Furtado explica o subdesenvolvimento da periferia a partir de sua dependência cultural dos centros. É preciso analisar os processos históricos que consolidaram as sociedades desenvolvidas para entender a inadequação desta transposição para a periferia.

O processo de formação da “civilização industrial”, termo utilizado para descrever as sociedades industriais europeias, envolve uma série de transformações responsáveis por alterar sua cultura e permitir a continuidade e sustentabilidade do processo de acumulação. As revoluções burguesa, científica e Industrial modificaram radicalmente a cultura imaterial e material nestas sociedades, estabelecendo novas ideias sobre as estruturas de poder, sistemas de governo, identidade de classe, sistemas de produção, desenvolvimento científico, etc. Neste processo, estabeleceu-se um padrão sociedade que submete a criatividade humana à lógica de acumulação, priorizando a dimensão material da cultura e da criatividade, mas também afetando o âmbito sociopolítico, o que dá amparo ao processo de acumulação e progresso tecnológico. Tratam-se de sociedades onde a acumulação e o consumo são fins e não meios da realização humana, aos quais se submete todo o resto.

O desenvolvimento da periferia, por sua vez, é conduzido a partir da imitação dos centros, numa percepção equivocada de que o progresso é resultado apenas da acumulação. Como consequência, a concentração de renda e a captação de investimentos estrangeiros são incentivados. Não apenas isso, mas uma visão

mitificada do fenômeno desenvolvimento, como um objetivo alcançado apenas pelos estrangeiros, cria um sentimento de admiração que incentiva a emulação ao invés do desenvolvimento de cultura própria.

A cultura periférica e as diferenças estruturais, no entanto, não deixam de influenciar a cultura “importada”, produzindo misturas que criam entraves à própria acumulação. A idolatria ao estrangeiro leva à imitação dos padrões de consumo pela elite, tornando-se este, ao invés do desenvolvimento das estruturas produtivas, o seu objetivo. Enquanto no centro o processo de acumulação e progresso técnico gera também o desenvolvimento do restante da sociedade, na periferia a heterogeneidade social não se corrige, tampouco se desenvolve o âmbito sociopolítico da cultura imaterial, e as limitações ao processo de acumulação e ao desenvolvimento permanecem.

A partir do exposto é possível perceber que existe uma grande proximidade entre os conceitos utilizados por Furtado e as explicações de Veblen. A variação cultural é vista por ambos como um processo cumulativo, derivado da inserção de inovações e sujeito ao *path dependence*. A origem das inovações é também a mesma, a criatividade humana e o uso de suas criações para a satisfação de suas necessidades, aquilo que Veblen chamou, respectivamente, de instinto de curiosidade vã e instinto de trabalho eficaz. A lógica da mudança institucional e da mudança cultural são também semelhantes. Não basta a transfusão de uma instituição para reproduzir seus efeitos, pois o ambiente terá influência sobre a forma como se desenvolverá.

A cultura em Furtado assume o mesmo papel que as instituições para os institucionalistas. Sua dimensão imaterial tem a mesma função que os hábitos de pensamento, e a cultura representa, sem dúvida, uma expressão coletiva da sociedade. O âmbito sociopolítico, por sua vez, atua como um mecanismo de ligação entre as instituições informais e formais.

Por fim, há um outro elemento comum entre os dois, a presença de uma classe ociosa, cujo interesse esbarra com o interesse da coletividade. O consumo conspícuo de Veblen assume aqui uma dimensão um pouco diferente, pois não basta tratá-lo como forma de diferenciação de classes dentro da periferia, mas é preciso considerá-lo também como um efeito da emulação de uma elite de “classe inferior” num mundo dividido em centros e periferia.

5 CONCLUSÃO

A heterodoxia constitui uma reunião abrangente de projetos distintos e por vezes desarmônicos entre si, cujo ponto comum é uma visão oposta à ortodoxa. Sobre este traço comum, constroem-se tanto o Institucionalismo quanto o Estruturalismo Cepalino, o que sugere a possibilidade de cooperação das duas escolas. Ao mesmo tempo, pela diferença de posicionamento, verifica-se a incompatibilidade das definições e conceitos institucionalistas por escolas ortodoxas.

O institucionalismo, enquanto heterodoxo, coloca-se oposto aos pressupostos de regularidade, individualismo e racionalidade ilimitada. Entretanto, dentre os inúmeros autores que recebem a denominação “institucionalista” não há consenso sobre o grau de rejeição da doutrina ortodoxa. Existem diversas propostas de divisão interna, algumas mais radicalmente opostas e outras mais próximas ao mainstream neoclássico, sendo esta variedade de pontos de vista uma fonte de riqueza da economia institucionalista. Dentre as possibilidades de divisão, adotamos a perspectiva da existência de três grandes grupos: o Institucionalismo Original, o Novo Institucionalismo e o Neoinstitucionalismo.

Destaca-se Veblen como o precursor da corrente original. Apesar de não haver consenso sobre sua figura como “pai” da escola, o autor é visto como um importante nome do pensamento institucionalista, responsável pela elaboração de conceitos essenciais para a escola. Para ele, as ações humanas são inicialmente motivadas pelos instintos e executadas de forma semirracional, isto é, motivadas pelos impulsos naturais, mas com a reflexão sobre a forma de agir, dando origem a algoritmos de comportamento satisfatório, os hábitos. Os hábitos passam a existir de forma independente, dissociados da realidade e das necessidades que inicialmente os criaram, e consolidam-se como naturais. Quando se cristalizam no meio social e orientam a coletividade, surgem as instituições, cujo sucesso confere relativa perpetuidade à dinâmica daquela sociedade.

O surgimento e a aceitação de novos hábitos e instituições (e toda a criação humana) passam a ser condicionados pelo conjunto dos hábitos e instituições já consolidados, sendo o processo de evolução de uma sociedade o resultado da sequência de escolhas pregressas. Revela-se o conceito de dependência do caminho, em que o resultado presente se constrói a partir do passado e o futuro se construirá a

partir das decisões atuais, cujas possibilidades se encontram limitadas pelo caminho escolhido.

Esta corrente encontrou grande aceitação nos anos 1920 e 1930, tendo sido uma importante influência para a política do New Deal nos Estados Unidos da América (BRUE, 2005). Contudo, a escola perdeu espaço nas décadas seguintes, caindo no ostracismo até a década de 1960, quando há o seu resgate. De um lado, os Neoinstitucionalistas propuseram o resgate dos preceitos originais, tratando de incorporar conceitos de outras escolas e de avançar a teoria. Os autores desta corrente institucionalista se encontram orientados em princípios comuns, mas possuem grandes distinções entre si, sendo difícil caracterizá-la de forma mais específica.

Com outra abordagem, também na década de 1960, começa a ganhar força o Novo Institucionalismo, que rejeita a racionalidade ilimitada e o equilíbrio, mas não se afasta completamente da ortodoxia. Os autores desta corrente têm uma abordagem microanalítica e reconhecem os custos de transação como a origem das instituições, mas, novamente, há grandes diferenças internas, tanto a respeito da proximidade aos neoclássicos, quanto sobre os temas enfatizados por cada autor. Autores como Douglass North incorporam à análise as trajetórias históricas, o que enriquece a teoria e aproxima esta corrente dos outros institucionalistas.

Voltando nossa atenção para o hemisfério sul, a CEPAL constitui uma escola de pensamento heterodoxa, responsável por uma interpretação original para os problemas de desenvolvimento da América Latina. Seu método histórico-estruturalista combina uma profunda análise das condições históricas em que se estabelecem as sociedades da região e sua evolução influenciada pela posição ocupada nas trocas internacionais. A escola avalia as estruturas (econômicas, políticas, culturais, sociais, etc.) sobre as quais se constroem as sociedades latino-americanas, seu impacto para a perpetuação do modelo primário-exportador e do atraso interno, e aponta as transformações necessárias para o rompimento do círculo vicioso do subdesenvolvimento.

Trata-se de uma escola cuja produção tem uma orientação pragmática. Composta principalmente por indivíduos ligados a governos, suas análises estão direcionadas especificamente à superação do subdesenvolvimento através de políticas econômicas às quais têm a função de servir de alicerce teórico. Desta forma, apresentam temas imediatos conforme as necessidades da época, mas compartilham

uma base permanente, que considera as estruturas internas, a posição na divisão internacional do trabalho e a necessidade de ação estatal para superação dos entraves existentes.

Ao comparar as duas escolas percebe-se que existem grandes proximidades entre as linhas de raciocínio. O posicionamento heterodoxo confere-lhes uma visão abrangente do processo econômico, permitindo a incorporação de elementos culturais, geográficos, sociais, etc. nas análises sobre o desenvolvimento. Há assim a preocupação quanto a influência das peculiaridades de cada sociedade sobre a sua evolução, sendo a história fundamental para explicar os resultados observados.

Ambas têm no centro de suas análises os elementos estruturantes da dinâmica social, os quais assumem nomenclaturas diferentes conforme a escola. Tanto as instituições quanto as estruturas são responsáveis pela lógica de funcionamento social e pela reprodução desta lógica ao longo do tempo. A reprodução destas características deverá continuar até que uma mudança capaz de romper com os alicerces se manifeste. Esta visão de economia como processo, sujeita à mudança e ao path dependence revela o caráter evolucionário das duas escolas. Ao mesmo tempo, uma vez que entendem que estas mudanças devem ser perseguidas, revelam-se reformistas.

As diferenças entre as escolas se apresentam como oportunidades de complementariedade, e têm origem, ao menos em parte, nas condições específicas das regiões onde surgem. A tecnologia é um ponto presente em ambas, mas em dimensões diferentes, A CEPAL se preocupa com a industrialização e com a promoção do progresso técnico, sendo a tecnologia um instrumento para a superação do atraso e do subdesenvolvimento. Em contrapartida, os institucionalistas têm uma relação mais profunda, entendendo-a como locomotiva da mudança, que altera a realidade que sustenta as instituições e modifica o modo de vida da sociedade. Há nesta abordagem uma relação entre tecnologia e cultura que os estruturalistas não parecem enxergar.

Cabe ainda que o institucionalismo se encontra muito mais desenvolvido do ponto de vista filosófico que o estruturalismo, o que se evidencia pela qualidade das críticas nas suas publicações. O fato das escolas terem constituições diferentes e em regiões muito distintas explica em parte esta distância. A formação dos teóricos cepalinos, suas escolhas profissionais e a orientação pragmática da comissão tornam sua produção menos atenta ao método e à filosofia. Em contrapartida, a visão cepalina

incorpora em sua análise não apenas os elementos internos, mas a interação com a economia mundial, ponto negligenciado pelos institucionalistas.

Celso Furtado apresenta-se como um *outlier* no estruturalismo, pois sua definição de cultura e a influência desta sobre a evolução da sociedade o colocam em grande harmonia com as ideias de Veblen. A tecnologia é vista como um traço cultural, que também tem papel de elemento transformador das estruturas sociais, gerando os conflitos que repercutirão na alteração da dinâmica do pensamento e das relações sociais e econômicas.

Conclui-se a partir do exposto que as duas escolas são de fato muito próximas, com profundas semelhanças e diferenças que representam a possibilidade de aprendizado mútuo e não parecem impedir a cooperação. As críticas de Douglas North são fruto de uma visão equivocada sobre a CEPAL e não se sustentam plenamente quando confrontadas com a realidade. Se bem verdade que a influência de grupos de interesse serviu para impedir as transformações necessárias na década de 1960, não é possível admitir que o intervencionismo e o nacionalismo estimulados pelo CEPAL tenham sido as causas disso. Desta forma, as propostas de James Street e de Osvaldo Sunkel demonstra-se viáveis, havendo possibilidade de colaboração entre o Estruturalismo e o Institucionalismo.

Revelam-se a partir desta breve exposição interessantes possibilidades, as quais requerem uma exploração mais cuidadosa e extensa. A investigação das proximidades e diferenças envolve necessariamente um aprofundamento nas duas escolas, buscando entender os avanços da interpretação cepalina quanto ao papel da tecnologia na transformação social e econômica, o que necessariamente requer avaliar a produção da escola ao longo dos seus 70 anos de existência. Da mesma forma, faz-se necessário explorar outros autores institucionalistas dos quais é possível construir pontes não só com o estruturalismo latino-americano, mas com outras correntes heterodoxas, como, por exemplo, os neoschumpeterianos. Em suma, abrem-se muitas portas, as quais resta ainda explorar.

REFERÊNCIAS

AGUILAR FILHO, H.A. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. 2009. 207 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

AGUILAR FILHO, H.A.; SILVA FILHO E. B. A crítica novo-institucionalista ao pensamento da CEPAL: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 211-232. Ago. 2010.

BIELCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: _____. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000 p. 13-68.

_____. Evolución de las ideas de la CEPAL. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. extraordinário, p. 21-45, Oct.1998.

_____. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRUE, S. L. **História do pensamento econômico**. 6ed. São Paulo: Thomson Learning, 2005.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. **Economia**, Brasília, v. 8, n.3, p. 621-642, set./dez. 2007.

_____. A relação entre instituições e crescimento econômico: uma perspectiva heterodoxa e evolucionária. In: Dathein, R. (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 157-192.

_____. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. Estudo econômico da América Latina, 1949. In: Bielschowsky, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 137-178.

CYPHER, J. M. As origens da teoria desenvolvimentista: a economia política empiricamente baseada e historicamente contextualizada de Furtado. **Revista de Economia**. [s.l.], v.40, n.3, p. 7-27, set./dez. 2014.

DEQUECH, D. The demarcation between the old and the new institutional economics: recent complications. **Journal of Economic Issues**, [s.l.], v.36, n. 2, June 2002

ENGERMAN, L., S.; SOKOLOFF, L. K. Institutional and non-institutional explanations of economic differences. In. MENARD, C.; SHIRLEY, M. M. (ed.) **Handbook of new institutional economics**. Dordrecht: Springer, 2005. p. 639-665

FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-359, jun./set. 2000.

HODGSON, G. M. Institutional economics: surveying the 'old' and the 'new'. **Metroeconomica**, [s.l.], v. 44, n. 1, p.1-28, Feb. 1993.

_____. **The evolution of institutional economics: agency, structure and darwinism in american institutionalism**. London: Routledge, 2004.

LAWSON, T. The nature of heterodox economics. **Cambridge Journal Of Economics**, Cambridge, v. 30, n. 4, p.483-505, Dec. 2005.

MONASTÉRIO, L. M. **A economia instiucional-evolucionária de Thorstein Veblen**. 1995. 173 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

MONASTÉRIO, L. M. Veblen e o comportamento humano: uma avaliação após um século de “A teoria da classe ociosa”. **Cadernos IHU Ideias**, São Leopoldo, n 42, a. 3, p1-14, 2005.

PIMENTEL, J. T. **A institucionalidade do jeitinho brasileiro: regras implícitas ou hábitos dos indivíduos**. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grade do Sul, Porto Alegre, 2009.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SILVA, V. L. Fundamentos do institucionalismo na teoria social de Thorstein Veblen. **Política & Sociedade**, [s.l.], v. 9, n. 17, p.289-323, out. 2010.

SUNKEL, O. Estruturalismo y instiitucionalismo. **Revista de La CEPAL**, Santiago de Chile, n. 38, p. 147-156, agosto 1989.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de Importações no Brasil. In: Bielschowsky, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 216-237.