



Revista de economia heterodoxa  
nº 10, ano VII • 2008  
ISSN 1808-0235



## Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico – Algumas Questões Teóricas Fundamentais\*

Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development - Some Key Theoretical Issues

**HA-JOON CHANG** | hjc1001@econ.cam.ac.uk  
Ph. D. Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge, Inglaterra.

Tradução de Daniel Negreiros Conceição | danielnconceicao@gmail.com  
Doutorando em Economia pela Universidade do Missouri em Kansas City, Estados Unidos.

**Resumo** Este artigo discute como a teoria sobre o papel das instituições no desenvolvimento pode ser aperfeiçoada pelo exame crítico do discurso ortodoxo corrente sobre instituições e pelo destaque de alguns aspectos teóricos fundamentais que necessitam reflexão mais aprofundada. Enquanto a própria natureza do assunto torna improvável que cheguemos a uma teoria completa sobre instituições que lide de forma adequada com todos os problemas acima mencionados, identificar as falhas da teoria dominante é um primeiro passo necessário para a construção de tal teoria. **Palavras-chave** Instituições, Desenvolvimento Econômico.

**Abstract** This article discusses how the theory on the role of institutions in development can be improved by critically examining the current orthodox discourse on institutions and highlighting some of its key theoretical issues that need further reflection. While the very nature of the subject matter makes it unlikely that we will any time soon have a complete theory of institutions that will adequately address all the above-mentioned theoretical problems, identifying the problems with the currently dominant theory is the first step towards building such theory. **Keywords** Institutions, Economic Development.

\* Este artigo apresenta pequenas modificações em relação ao segundo capítulo do livro *Institutional Change and Economic Development*, United Nations University Press, Tokyo, and Anthem Press, London, 2007. A revista OIKOS agradece ao autor e à United Nation University pelo envio e autorização para tradução e publicação desta versão para o português.

## Introdução

Este artigo discute como a teoria sobre o papel das instituições no desenvolvimento pode ser aperfeiçoada pelo exame crítico do discurso ortodoxo corrente sobre instituições e pelo destaque de alguns aspectos teóricos fundamentais que necessitam reflexão mais aprofundada.

Depois de discutir alguns problemas conceituais (seção 2), serão discutidos alguns dos problemas criados pela incapacidade de se distinguir entre forma e função de uma instituição (seção 3). Em seguida será desenvolvido o exame crítico da ênfase excessiva dada ao direito de propriedade pela literatura ortodoxa sobre desenvolvimento e instituições (seção 4) e sobre os inúmeros problemas gerados pelo entendimento simplificado sobre transformações institucionais que fundamenta a visão ortodoxa sobre persistência institucional (seção 5). Finalmente, seguirá uma breve conclusão (seção 6).

## Alguns problemas conceituais

Uma dificuldade fundamental enfrentada por aqueles que escrevem sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico é o fato de que não há definição consensualmente aceita do que seja uma instituição.<sup>1</sup> Obviamente, se não concordamos sobre o que queremos dizer quando usamos o termo instituição, é difícil imaginar que possamos chegar a um consenso sobre o efeito de instituições; se promovem ou não o desenvolvimento econômico.

De um modo geral, é possível afirmar que há certas funções que instituições devem desempenhar para que promovam o desenvolvimento econômico, e há certas formas de instituições que mais bem desempenham tais funções. No entanto, a dificuldade está no fato de que não existe uma lista com que todos concordam sobre estas funções “essenciais”, e não há uma ligação óbvia entre estas funções e formas particulares de instituições.

O problema é que há muitas maneiras e níveis diferentes de abstração de como se dividir esta “torta” conceitual. Por exemplo, em um de meus artigos anteriores, eu

identifiquei três funções chave para que uma instituição promova o desenvolvimento econômico: (i) coordenação e administração; (ii) aprendizado e inovação; e (iii) redistribuição de renda e coesão social (CHANG, 1998b). Entretanto, por que apenas estas três funções? Por que não incluir o encorajamento do investimento ou, seguindo a abordagem de Amartya Sen, a função de desenvolvimento das capacidades humanas? É possível também cortar esta “torta” conceitual em muitos níveis de abstração diferentes. Por exemplo, por que não definir as funções de acordo com níveis menos abstratos, como a função de empregador de última instância ou a redução das flutuações da renda, e assim por diante? Ao fim, nos damos conta de que não há necessariamente uma única forma de se definir as funções necessárias para o desenvolvimento econômico.

Alem do mais, mesmo que possamos concordar com uma lista de funções essenciais para o desenvolvimento econômico, não significa que possamos concordar sobre as formas de instituições necessárias para que sejam preenchidas tais funções.

Primeiramente, uma instituição pode perfeitamente desempenhar mais de uma função. Por exemplo, instituições orçamentárias tipicamente preenchem múltiplas funções, como investimento em ativos produtivos (por exemplo, infra-estrutura física, instalações de P&D), proteção social (o estado de bem-estar), e estabilidade macroeconômica (por exemplo, pela função de “estabilizador automático”). Outro exemplo são instituições políticas que podem desempenhar um número grande de funções como destilar diferentes opiniões em decisões individuais, resolver conflitos, promover coesão social, e a construção de uma nação. Não há instituição que desempenhe apenas uma função.

Em segundo lugar, diferentes instituições podem desempenhar a mesma função, ainda que desempenhem também outras funções, que podem ou não coincidir. Assim, por exemplo, a estabilidade macroeconômica pode ser atingida tanto por um banco central independente focado exclusivamente no controle da inflação (como é o entendimento ortodoxo corrente) como através de uma série de outras instituições, incluídas aí instituições orçamentárias, instituições de regulação financeira, e instituições de controle de salários e preços. Em outro exemplo, o investimento agregado pode ser encorajado não somente pela forte proteção do direito de propriedade (como é o entendimento ortodoxo corrente) como por instituições financeiras (que determinarão a disponibilidade de capital disposto a esperar a maturação de investimentos de mais longo prazo), instituições trabalhistas (que afetarão a produtividade do investimento), e o Estado do bem-estar social (que oferece garantias contra o possível fracasso do investimento).

Em terceiro lugar, a mesma função pode ser desempenhada por diferentes instituições em diferentes sociedades (ou na mesma sociedade em diferentes momentos).

<sup>1</sup> Uma discussão informativa acerca dos problemas conceituais aqui mencionados foi desenvolvida por van Arkadie (1990). O autor aponta para o fato de instituições serem usadas tanto para descrever as “regras do jogo” como as “organizações”. Embora o primeiro significado para o termo tenha se tornado o mais aceito desde que van Arkadie escreveu seu artigo, ainda se usam termos como as instituições de Bretton Woods, que se referem a organizações.

Por exemplo, o bem-estar social foi tipicamente produzido pelo Estado do bem-estar social na maioria dos países europeus. No leste asiático, o bem-estar social foi obtido com a combinação de um Estado do bem-estar social (mais fraco que o europeu), políticas corporativas de bem-estar, provisão familiar e outros instrumentos. Se olhássemos apenas para as políticas governamentais de bem-estar social, deixaríamos de compreender o real nível de provisão do bem-estar social no leste asiático. Em outro exemplo, nas economias anglo-americanas a disciplina de administrações corporativas ineficientes é feita pelo mercado de ações, enquanto na Alemanha e no Japão tal disciplina é realizada pelos grandes bancos universais geradores de empréstimos.

Por todas estas razões, é impossível identificar uma única lista das funções e formas de instituições desejáveis, ou essenciais, para o desenvolvimento econômico. Assim, o estudo das relações entre instituições e o desenvolvimento econômico se torna extremamente complicado. Uma teorização do papel de instituições para o desenvolvimento econômico deverá ser desenvolvido apesar desta limitação.

## Formas vs. Funções

Outro grande problema com a literatura ortodoxa corrente sobre instituições e desenvolvimento é a incapacidade usual para distinguir de maneira clara as formas e as funções das instituições.

Por exemplo, ao analisarmos os trabalhos de Kaufmann et al. (1999, 2002, 2003) que apresentam todos os principais índices de “governança” (ou índices de qualidade institucional), percebemos que tais índices normalmente misturam variáveis que capturam as diferenças nas *formas* das instituições (por exemplo, democracia, independência do judiciário, ausência de propriedade estatal) com as *funções* que elas desempenham (por exemplo, a força e imparcialidade da lei, respeito à propriedade privada, respeito aos contratos, estabilidade dos preços, enfrentamento e redução dos níveis de corrupção).

Em resposta a esta confusão, alguns autores sugeriram que as variáveis “função” sejam preferidas às variáveis “forma”. Por exemplo, Aron (2000, p. 128) argumenta que, no estudo sobre o impacto de instituições sobre o desenvolvimento econômico, nós deveríamos utilizar o que ela chama de “medidas de qualidade ou desempenho” para instituições (ou o que nós chamaríamos de variáveis “função”), como “respeito a contratos, direitos de propriedade, confiança e liberdade civil” ao invés de variáveis que “meramente descrevem as características ou atributos” das instituições (ou o que

nós chamaríamos variáveis “forma”). Em outras palavras, as funções desempenhadas pelas instituições podem ser mais importantes que suas formas.

Eu concordo totalmente com a idéia de que formas particulares de instituições não garantem resultados particulares, como os muitos exemplos de experiências fracassadas com transplante institucional. Em outras palavras, a forma institucional pode não ser particularmente importante, já que a mesma função pode ser desempenhada por diferentes formas institucionais, como já foi mencionado na seção anterior.

Entretanto, a ênfase em funções proposta aqui não significa que devamos ignorar completamente as formas das instituições. Embora uma forma particular não garanta que um dado conjunto de funções venha a ser desempenhado, a negligência completa da forma torna mais difícil a tarefa de propor quaisquer políticas concretamente. Se fizéssemos isso, nos equipararíamos ao nutricionista que recomenda ao paciente que adote uma dieta “saúdável e balanceada” sem definir o quanto de que tipo de alimento alguém deve comer. Em outras palavras, a ênfase nas “boas” instituições seria vazia se não viesse acompanhada de sugestões de formas a serem adotadas.

Tendo feito esta ressalva, devo ainda enfatizar que a literatura ortodoxa corrente peca pelo outro extremo – isto é, há uma fixação exagerada com formas particulares. Tal sobre-ênfase nas formas se manifesta de maneira mais visível quando o assunto são as ditas “instituições padrões globais” (o argumento crítico sobre este tema foi desenvolvido em CHANG, 2005).

Os proponentes do argumento sobre as “instituições padrões globais” defendem existirem formas institucionais particulares (principalmente anglo-americanas) que todos os países devem adotar para sobreviverem num mundo cada vez mais globalizado: democracia política; um sistema judiciário independente; uma burocracia profissional, idealmente com recrutamento flexível; um setor público reduzido, supervisionado por reguladores politicamente independentes; um mercado de ações desenvolvido com regras facilitadoras para práticas de fusão e aquisição hostis; um regime de regulação financeira que encoraje prudência e estabilidade, através de elementos como um banco central politicamente independente e o coeficiente de adequação de fundos próprios [*Capital Adequacy Ratio – CAR*] do BIS (Bank of International Settlements); um sistema de governança corporativa orientado para o acionista; instituições do mercado de trabalho que garantam a flexibilidade.

Este fetiche formal produziu uma perigosa negação da real diversidade institucional, um movimento cuja tolice se torna evidente sob a luz do argumento atual sobre a biodiversidade. Esta transformação do discurso ortodoxo sobre instituições em mais uma panacéia é infeliz. Para o economista heterodoxo que havia original-

mente chamado atenção para o papel das instituições, o ponto era justamente tornar evidentes as limitações de propostas feitas por economistas ortodoxos de políticas econômicas “para todos os gostos” que não reconhecessem as circunstâncias diferentes de cada sociedade

Ainda mais problemática é a forma como os mais poderosos propagam e impõem suas formas institucionais favoritas. As “Instituições Padrões Globais” (IPGs) tem sido cada vez mais impostas sobre países, independentemente da aceitação de tais instituições pelas populações e governo locais, através do que Kapur & Weber (2000) chamam “condicionalidades de governança” impostas pelas instituições criadas em Bretton Woods e governos doadores.

Pode até ser fácil criticar a abordagem do tamanho único para IPGs e dizer que não deveríamos nos restringir muito pelas formas institucionais, mas em seguida devemos ser capazes de apresentar um cardápio que elaboradores de políticas possam utilizar (reconhecendo sempre que há espaço para inovações). Oferecer tal cardápio requer conhecimento empírico das diversas formas institucionais que desempenham funções semelhantes em contextos diferentes.

Pode ser igualmente fácil criticar a abordagem funcionalista por ser muito abstrata. Os que são vítimas do fetiche formalista pelo menos oferecem sugestões concretas, ainda que isso signifique copiar exatamente a forma institucional existente em outro país, enquanto o funcionalista não oferece sugestão concreta alguma. É simples dizer que países devem possuir leis imparciais que sejam respeitadas ou burocratas profissionais, mas de que forma elaboradores de políticas devem colocar tais sugestões em prática? Novamente, sem algum conhecimento sobre as instituições do mundo real, dificilmente se pode dizer algo inteligente sobre este assunto.

No final, deve haver o mesmo equilíbrio entre formas e funções em nosso pensamento sobre o papel das instituições para o desenvolvimento econômico – da mesma forma que não queremos ignorar a importância de formas institucionais, não devemos recomendar coisas vagas e vazias como “um bom sistema de propriedade privada”.

## Que Instituições?: Regras de Direito de Propriedade?

Na literatura sobre instituições e desenvolvimento, o direito de propriedade é tido como a instituição mais importante. Argumenta-se que porque muitas das economias em desenvolvimento e transição carecem de um bem

definido e seguro sistema de direito de propriedade, muitas das “boas” políticas baseadas em teorias “corretas” recomendadas pelos ortodoxos fracassaram. Isto porque, segundo esta visão, na ausência de garantias apropriadas para os frutos de seus sacrifícios, indivíduos não realizam investimentos, independentemente das políticas direcionadas para a estabilidade macroeconômica, comércio, e regulação industrial.

A ênfase nos direitos de propriedade é tão presente na literatura ortodoxa que atraiu o criticismo de que equivale a “reduccionismo do direito de propriedade” (RODRIK, 2004). Esta sobre-ênfase ortodoxa no direito de propriedade é ainda mais problemática porque a teoria ortodoxa que trata da relação entre direitos de propriedade e desenvolvimento econômico sofre de fraqueza conceitual, teórica e empírica, como demonstrarei a seguir.

### O Problema das “Medições”

Em primeiro lugar, diferentemente de algumas outras instituições, como a esfera burocrática e o sistema fiscal, o sistema de direitos de propriedade é um vasto e complexo conjunto de instituições – leis fundiárias, leis de planejamento urbano, leis tributárias, leis de herança, leis de contratos, leis corporativas, leis de falência, leis de propriedade intelectual, e costumes referentes à propriedade comum, para citarmos apenas as instituições mais importantes. Sendo composta por elementos tão diversos, é praticamente impossível “agregar” tantos componentes institucionais sob a denominação única de direitos de propriedade.

Dada a impossibilidade de agregarmos todos os elementos de um sistema de direitos de propriedade na forma de um indicador mensurável, estudos empíricos costumam se basear em medidas subjetivas da “qualidade” geral do sistema de direitos de propriedade privada. Muitos destes estudos se baseiam em pesquisas realizadas junto a homens de negócios (especialmente estrangeiros), “especialistas” (por exemplo, acadêmicos, economistas-chefes de grandes bancos e empresas, etc.), ou até junto ao público em geral, em que se pede a avaliação dos agentes sobre o ambiente de negócios em geral, e sobre a qualidade das instituições de direitos de propriedade em particular.

Como podemos imaginar, estes tipos de medidas são extremamente problemáticos, já que os resultados de tais pesquisas podem ser fortemente influenciados pelo estado geral dos negócios, e não pela qualidade do sistema de direitos de propriedade em si (RODRIK, 2004). Por exemplo, muitas pessoas que se diziam satisfeitas com

o ambiente de negócios do leste e sudeste asiático começaram a criticar o compadrio político e outras deficiências institucionais naqueles países tão logo teve início a crise financeira de 1997.

### O Problema da “Cobertura”

O discurso ortodoxo sobre direitos de propriedade não reconhece todas as formas possíveis de direitos de propriedade. Essencialmente, esta visão reconhece apenas três tipos de direitos de propriedade – livre acesso, propriedade privada pura, e propriedade estatal – enquanto ignora outras importantes formas de direitos de propriedade.

Por exemplo, a literatura sobre recursos de uso comum (*common pool*) em economia ambiental e a literatura sobre *softwares* “abertos” (ou *shareware*) na internet demonstra que a ausência de direitos de propriedade não necessariamente significa que haja uma situação de livre acesso, onde não há direito de propriedade para indivíduo algum. Embora tal situação seja ignorada pela literatura ortodoxa, pode haver direitos de propriedade genuinamente comunais que não permitem que indivíduos declarem propriedade, mas que são baseados em regras claras sobre o acesso e a utilização (por exemplo, regras sobre a coleta de lenha em uma floresta de propriedade comunitária, regras que impedem que se ganhe dinheiro da comercialização de programas de computador “abertos”).

Além disso, alguns casos observados na China pós-socialista demonstram ser possível existirem formas híbridas de direitos de propriedade – por exemplo, as empresas de negócios de vilas e municipalidades são *de jure* propriedade dos governos locais, mas em alguns casos operam *de facto* como propriedades privadas (ainda que de forma confusa) de poderosas figuras políticas locais.

### Superioridade dos Direitos de Propriedade Privada

A literatura ortodoxa sobre direitos de propriedade se baseia em uma teoria simplista e tendenciosa que glorifica o direito à propriedade privada. Sob esta ótica, acredita-se que todos os incentivos eficazes sejam privados e predominantemente materiais e, assim, forma alguma de direito de propriedade que não o direito à propriedade privada pode oferecer os incentivos adequados para o bom desempenho econômico.

No entanto, há diversas teorias que questionam se realmente apenas incentivos materiais individualizados e direitos de propriedade privada funcionam (SIMON,

1983; BASU, 1983; ETZIONI, 1988; FREY, 1997; e ELLERMAN, 1999). Diferentemente do que defende a teoria ortodoxa, motivações humanas são multifacetadas e simplesmente há demasiados *comportamentos* não-egoístas a serem explicados sem que se admita uma gama de *motivações* não-egoístas e sem assumir que haja uma interação complexa entre diferentes tipos de motivações, tanto egoístas como não-egoístas.

Do ponto de vista empírico, existem muitos exemplos que demonstram as limitações da visão simplista sobre a superioridade dos direitos de propriedade privada. O recente sucesso chinês, por exemplo, com um sistema que mistura propriedades privadas, públicas e híbridas, freqüentemente sem que os direitos de propriedade sejam bem definidos (o exato oposto do que prega a teoria ortodoxa), é um óbvio contra-exemplo. Em países como França, Áustria, Finlândia, Noruega, e Taiwan, empresas estatais foram fundamentais para o impressionante desenvolvimento apresentado por estas economias após a Segunda Guerra Mundial. Em outro exemplo, a famosa metalúrgica coreana POSCO, foi fundada no início dos anos 1970 como uma companhia estatal em um país que nem mesmo produz a matéria prima usada em metalurgia (minério de ferro ou carvão combustível) desafiando a lógica das vantagens comparativas (os principais itens então exportados por aquele país eram intensivos em trabalho como tecidos e perucas), mas veio a se tornar uma produtora de metais extremamente custo-eficiente menos de uma década após ter sido fundada e é hoje a segunda maior empresa (hoje privatizada) de metalurgia no mundo (mais sobre a economia política de empresas estatais em CHANG & SINGH, 2003).

### É Desejável que se Protejam os Direitos de Propriedade?

Na literatura ortodoxa, se assume de forma automática que quanto mais forte a proteção aos direitos de propriedade, melhor. No entanto, como um postulado geral, tal afirmação é incorreta.

Embora alguma proteção aos direitos de propriedade seja desejável, não é correto deduzir que quanto mais proteção a estes direitos, melhor. Certamente, proteções muito fracas aos direitos de propriedade são ruins para a economia, mas proteções muito fortes a estes direitos podem ser desastrosas, uma vez que podem proteger tecnologias obsoletas e formas organizacionais defasadas. Se for este o caso, podemos imaginar que exista uma função inversa em forma de U, em que tanto proteções muito fortes e muito fracas têm efeitos econômicos negativos. Alternativamente, é possível que depois de certo ponto a força das proteções aos direitos de propriedade não im-

porte muito. Qualquer que seja a função exata, a relação entre a força das proteções aos direitos de propriedade e o desenvolvimento econômico não deve ser linear, ao contrário do que defendem as teorias ortodoxas.

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

Um direito de propriedade em particular pode ser bom ou ruim para a sociedade, dadas mudanças na tecnologia, população, equilíbrio de poder, e até ideologias. Na verdade, há diversos exemplos ao longo da história de situações em que a preservação de certos direitos de propriedade produziu resultados decididamente ruins para a sociedade enquanto a violação de certos direitos de propriedade existentes (e a criação de novos direitos de propriedade) produziu resultados benéficos para o desenvolvimento da economia.

O exemplo mais famoso é provavelmente o cercamento dos campos ingleses, em que a violação do direito de propriedade comunitária pelo confisco das áreas comuns contribuiu para o desenvolvimento da indústria da lã ao promover a criação de ovelhas nas terras confiscadas. De Soto (2000) descreve como o reconhecimento do direito de usucapião e a violação dos direitos de propriedade dos proprietários anteriores foram cruciais para o desenvolvimento do oeste americano. Upham (2000) cita o famoso caso Sanderson de 1868, em que a Suprema Corte da Pensilvânia anulou o direito de donos de terras de demandar acesso a fontes de água limpa em favor da indústria carvoeira, uma das indústrias-chaves daquela época. As reformas agrárias no Japão, na Coreia e em Taiwan depois da Segunda Guerra Mundial violaram direitos de propriedade existentes dos donos de terras, mas contribuíram para o subsequente desenvolvimento daqueles países. Muitos afirmam que a nacionalização de indústrias em países como Áustria e França depois da Segunda Guerra contribuíram para o desenvolvimento industrial daqueles países, ao transferirem o controle de certas indústrias de uma classe capitalista conservadora e pouco dinâmica para gestores profissionais do setor público, mais dispostos a adotar tecnologias modernas e investir de forma agressiva.

Poderíamos continuar com os exemplos, mas o ponto que se busca defender aqui é: se há grupos que são capazes de utilizar certas propriedades existentes melhor que os proprietários correntes, pode ser melhor para a sociedade não proteger os direitos de propriedade existentes e criar novas propriedades ou transferir a propriedade de um grupo (ou indivíduo) para outro. Sob tais circunstâncias, a proteção extrema de certos direitos de propriedade (existentes) pode se tornar um empecilho

para o desenvolvimento econômico. Esta é, obviamente, uma das principais conclusões da teoria de evolução social de Marx.<sup>2</sup>

Em resumo, a segurança dos direitos de propriedade por si só não pode ser considerada algo positivo. O que é importante para o desenvolvimento econômico não é a proteção dos direitos de propriedade existentes, mas a habilidade de decidir que direitos de propriedade devem ser protegidos e sob que condições.

## Teorias de Mudança Institucional

### Persistência Institucional e Agência Humana

Segundo as teorias ortodoxas, assim que as instituições são formadas, elas ajudam a perpetuar certos aspectos da interação humana. Para estas teorias, como instituições são determinadas por elementos imutáveis (ou pelo menos cuja transformação é pouco provável) como clima, disponibilidade de recursos naturais, tradições culturais, estes padrões institucionais se tornam praticamente impossíveis de serem mudados; o que acaba gerando um viés “fatalista” para o argumento ortodoxo.

Por exemplo, o clima temperado dos EUA teria determinado naturalmente o tamanho reduzido das propriedades de terra, o que levou a maiores demandas populares por democracia e educação, enquanto o clima tropical de muitos dos países latino-americanos teria determinado o desenvolvimento de uma agricultura dominada por latifúndios, levando a resultados opostos (ENGERMAN & SOKOLOFF, 1997, 2002). Em outro exemplo, a cultura arrozeira no Japão em meio a uma enorme densidade populacional em uma região sujeita a desastres naturais frequentes teria encorajado a emergência de instituições que promovessem cooperação, tornando possível o desenvolvimento de um capitalismo cooperativo naquele país. Em Botsuana, a cultura política de consenso com participação intensa de representantes das comunidades é vista como tendo levado os líderes pós-coloniais a criar um sistema de direitos de propriedade inclusivo, o que promoveu o desenvolvimento econômico (ACEMOGLU et al., 2003).

2 De acordo com Marx, ao longo do tempo, sociedades evoluem porque as “forças produtivas” (tecnologias) suplantam os “modos de produção” (os sistemas de direitos de propriedade), que se tornam entraves que precisam ser eliminados de modo que as “forças produtivas” possam continuar a se desenvolver. Claro, Marx pecou ao desenvolver uma visão teleológica da história a partir desta idéia e poderia também ter incorporado de forma mais sistemática em sua teoria elementos como ideologia e poder político, mas a base genial de sua teoria permanece válida.

Por um lado, deveríamos esperar que instituições apresentassem persistência. Instituições devem ser estáveis – caso contrário, elas não têm serventia. Assim, é inevitável observar algum mecanismo de retroalimentação na relação entre instituições e a economia. Entretanto, este tipo de entendimento possui um número considerável de sérios problemas.

O primeiro problema com este argumento é que o complexo institucional de um país contém vários elementos, e pode ser descrito como pró-desenvolvimento ou anti-desenvolvimento, ou quaisquer outros termos que desejemos utilizar, desde que elementos particulares sejam enfatizados. Assim, argumentos que se baseiem na relação entre cultura e instituições (como a materialização de valores culturais) podem facilmente se transformar em justificações *ex post*.

O melhor exemplo é o Confucionismo. Se chamarmos atenção apenas para a sua ênfase na educação, sua noção de um “comando celestial” (que dá alguma importância à sabedoria popular e justifica mudanças dinásticas), a ênfase na frugalidade, etc., não conseguiremos imaginar uma cultura melhor para promover o desenvolvimento econômico. No entanto, se enfatizarmos a sua natureza hierárquica (que oprime a criatividade – KRUGMAN, 1994), seu gosto pela burocracia, seu desprezo por artesãos e mercadores, não imaginaremos cultura menos compatível com o desenvolvimento econômico. Diferente dos resultados observados por Acemoglu et al. (2003), seria mais simples identificar elementos anti-desenvolvimentistas na tradição, cultura e instituições de Botsuana, se este país fosse um exemplo de fracasso econômico.

O segundo problema com o argumento ortodoxo é que existem sempre mais de uma “tradição” que fazem parte das instituições e da cultura de um país. Hoje a França é vista como um país de cultura e instituições intervencionistas (*dirigiste*) pelo menos desde os tempos de Jean-Baptiste Colbert, ministro da fazenda de Louis XIV, mas entre a queda de Napoleão e a Segunda Guerra Mundial o país foi extremamente liberal – mais até que a então extremamente liberal Inglaterra em alguns aspectos (KUISEL, 1981; CHANG, 2002).

É importante ressaltar que o liberalismo francês não foi uma cultura alienígena importada do outro lado do Canal da Mancha. Embora muitos anglo-saxões considerem o liberalismo sua contribuição especial para as civilizações do mundo, liberalismo é tão francês quanto o dirigismo estatal – desde as tendências libertárias da Revolução Francesa. Os franceses abraçaram o liberalismo durante o século XIX numa reação à experiência com Napoleão, e retomaram o dirigismo e a tendência desenvolvimentista após a humilhação sofrida nas duas Guerras Mundiais.

Se há mais de uma “tradição” na cultura e instituições de um país, escolhas políticas deliberadas – e a ideologia que influencia tais escolhas – se tornam importantes para determinar um padrão de desenvolvimento.

Além disso, no longo prazo, “tradições” não são imutáveis. Culturas e instituições mudam; por vezes de forma dramática. Por exemplo, ao contrário do que se acredita hoje no Ocidente, a cultura islâmica já foi mais tolerante, simpática à ciência e pró-comércio do que as culturas cristãs pelo menos até o século XVI. As sociedades confucianas, incluída aí a China até mais recentemente, têm desafiado o determinismo cultural para transformar suas “tradições” (as quais eram entendidas como anti-desenvolvimentistas até a década de 1950) e produziram os maiores milagres econômicos na história humana.

Uma razão para mudanças culturais e institucionais é que tais mudanças influenciam a economia e vice-versa, com complexas cadeias de causalidade. Nas teorias ortodoxas, em que se assume que indivíduos nascem com suas “preferências” predeterminadas, a causalidade corre da cultura/instituições para o desenvolvimento econômico. Entretanto, assim que aceitamos que as instituições têm papel “constitutivo”, começamos a entender que é possível que a causalidade corra no sentido contrário – da economia para mudanças institucionais para as “preferências” individuais (CHANG & EVANS, 2005). Por exemplo, industrialização torna as pessoas mais “racionalistas” e “disciplinadas”. Por isso, antes de seus países atingirem um alto nível de industrialização, povos como o alemão e o japonês eram descritos por visitantes originários de países mais avançados como preguiçosos, irracionais, e até mesmo inatamente incapazes de lidar com maquinário sofisticado; algo muito diferente do estereótipo racial que se tem dessas populações atualmente.

Outra razão para defendermos a idéia de que mudanças culturais/institucionais são possíveis é o fato de que, parafraseando Marx, são seres humanos que transformam as instituições, ainda que não no contexto institucional de suas escolhas. Segundo as teorias modernas, tal fato seria impossível, pois se assume que não exista agência humana. Interesses materiais que motivam as pessoas a mudar instituições (por exemplo, pequenos fazendeiros independentes que pressionem por democracia) são predeterminados por condições econômicas (ou mesmo naturais) “objetivas”. Segundo a visão ortodoxa, não existe “escolha” no que escolhemos fazer (CHANG & EVANS, 2005). Alternativamente, podemos dizer que seres humanos são simplesmente veículos para certos “memes” culturais – como a cultura política democrática de Botsuana ou a “ética de trabalho” confuciana. No entanto, a realidade é que as pessoas fazem escolhas que *não* são completamente determinadas por seus interesses

econômicos “objetivos”. Idéias, e as instituições das quais elas fazem parte, influenciam como as pessoas percebem seus interesses (portanto, não há esse tal interesse objetivo). Às vezes, indivíduos até mesmo desafiam seus próprios interesses “objetivos” em razão das idéias que carregam.<sup>3</sup>

Em resumo, é possível romper com o determinismo cultural/institucional que domina o pensamento ortodoxo apenas se entendermos a complexidade de culturas e instituições, por um lado, e se aceitarmos a importância da agência humana para mudanças institucionais. Apenas se aceitarmos a natureza multifacetada de culturas/instituições e a existência de tradições culturais/institucionais alternativas em uma sociedade, poderemos compreender que as coisas em que as pessoas acreditam e o que elas fazem é realmente relevante.

### Imitação, Adaptação, e Inovação no Desenvolvimento Institucional

Se definirmos instituições como “tecnologias de gerência social”, justifica-se usar o conceito Gerschenkroniano de emparelhamento [*catching-up*] para entendermos o desenvolvimento institucional observado em países em desenvolvimento. Em outras palavras, países de desenvolvimento tardio podem importar instituições de países mais desenvolvidos e, assim, usar instituições “melhores” sem pagar pelos mesmos “preços”.

Por exemplo, foram necessários alguns séculos de crises financeiras (e todos os custos humanos e econômicos que acompanham tais crises) antes que países desenvolvidos finalmente criassem a instituição de um banco central.<sup>4</sup> Entretanto, porque introduziram bancos centrais precocemente, os atuais países em desenvolvimento estiveram mais bem equipados para enfrentar crises financeiras do que os países desenvolvidos de hoje quando em estágios de desenvolvimento econômico equivalentes.

3 Um exemplo interessante é o caso da agência coreana de planejamento. Embora fosse o centro da intervenção governamental até os anos 1970, por várias razões diversos dos burocratas desta agência abraçaram a ideologia neoliberal a partir da década de 1980. No início dos anos 1990, alguns dos burocratas da agência demandavam a abolição de seu próprio ministério. É impossível explicar tal comportamento se aceitarmos a hipótese ortodoxa de que todo comportamento humano é egoísta. A não ser que aceitemos a importância da agência humana e a influência de ideologias, não seremos capazes de compreender porque estes burocratas agiram contra seus próprios interesses “objetivos” e defenderam a redução de seu próprio poder e influência. Mais detalhes em Chang & Evans (2005).

4 A necessidade de um prestador de última instância, e, portanto, de um banco central, foi percebida desde pelo menos o século XVII, mas apenas após centenas de anos de crises financeiras desnecessárias os países desenvolvidos de hoje instituíram bancos centrais – entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX. A maioria dos economistas liberais até aquele período acreditava que um banco central seria prejudicial, pois criaria o que chamamos hoje em dia de “risco moral” da parte dos tomadores de crédito (CHANG, 2000).

Certamente, atuais países em desenvolvimento apresentam níveis de democracia política, direitos humanos e desenvolvimento social mais elevados do que aqueles apresentados pelos países hoje desenvolvidos em estágios semelhantes de seu desenvolvimento econômico (isto é, mesma renda per capita), graças à imitação institucional (mais detalhes em CHANG, 2002, cap. 3).

Por exemplo, em 1820, a Grã-Bretanha apresentava um nível de desenvolvimento econômico mais elevado que o da Índia atual, mas não possuía muitas das instituições mais “básicas” existentes hoje na Índia – como sufrágio universal (não havia nem mesmo “sufrágio universal” para os homens), um banco central, imposto de renda, responsabilidade limitada generalizada, uma lei de falências “moderna”, uma burocracia profissional, regulação significativa das atividades de securitização, e mesmo uma regulação mínima do mercado de trabalho (exceto pela existência de algumas poucas regulamentações quase nunca fiscalizadas sobre trabalho infantil em algumas indústrias).

Em outro exemplo, em 1875, a Itália possuía nível de desenvolvimento comparável ao do Paquistão atual, mas não possuía “sufrágio universal” masculino, uma burocracia profissional, um judiciário profissional ainda que remotamente independente, um banco central com monopólio sobre emissão de moeda, e leis de concorrência – instituições existentes no Paquistão há mais de quatro décadas. Ainda que a democracia seja uma exceção óbvia no caso paquistanês, apesar da freqüente suspensão do processo eleitoral naquele país, o sufrágio no Paquistão, quando permitido, é universal.

Em outro exemplo, em 1913, os EUA possuíam um nível de desenvolvimento semelhante ao do México atual. Entretanto, seu nível de desenvolvimento institucional estava bem abaixo do que possui o México de hoje. Mulheres ainda não gozavam de muitos dos direitos hoje considerados básicos e negros e outras minorias étnicas ainda eram marginalizados *de facto* em muitas partes do país. A lei de falências federal havia sido criada há pouco mais de uma década (1898) e o reconhecimento da propriedade intelectual de estrangeiros ocorrera apenas em 1891. Um sistema de banco central extremamente incompleto e um imposto de renda haviam sido criados naquele ano, e o estabelecimento de uma lei de concorrência significativa (o que não significa de qualidade) não aconteceria até o ano seguinte (o Clayton Act de 1914). Além disso, não havia regulação do mercado de capitais ou sobre o trabalho infantil, e quando havia legislações estaduais sobre tais assuntos, eram de má qualidade e quase nunca respeitadas.

Obviamente, imitação institucional raramente é suficiente – da mesma forma que a imitação tecnológica raramente é suficiente – para que seja garantido o sucesso do desenvolvimento institucional.

Assim como existem elementos tácitos em tecnologia, há elementos tácitos em instituições. Uma instituição que pareça funcionar bem em uma sociedade desenvolvida pode funcionar bem por ser amparada por certo conjunto de instituições não facilmente identificáveis. Por exemplo, será difícil implementar impostos sobre valor adicionado (imposto sobre mercadorias) em países onde as pessoas não possuem o hábito de exigir e oferecer notas fiscais. Introduzir o sistema *Just-In-Time* em países onde as pessoas não possuam um senso de pontualidade “industrial” seria impossível. Como estes, existem muitos outros exemplos. Se for este o caso, a importação de instituições formais não irá produzir o mesmo resultado, pois o país importador carecerá das instituições informais necessárias que oferecem suporte às instituições formais.

Assim, da mesma forma que tecnologias importadas precisam ser adaptadas às condições locais, algum grau de adaptação é necessário para que instituições importadas funcionem. A fantástica reforma institucional produzida no Japão Meiji é um exemplo que ilustra bem o que foi dito (detalhes podem ser obtidos em WESTNEY, 1986, cap. 1 entre outras fontes). Tendo sido forçados a abrir sua sociedade pelos americanos em 1853, os japoneses perceberam sua carência de instituições ocidentais para que pudessem promover sua industrialização. Após observarem o mundo ocidental, os japoneses importaram as instituições que consideraram mais eficazes, adaptando-as para especificidades locais – a marinha e o sistema de correios da Inglaterra, o exército e o código criminal prussianos, o código civil francês, o banco central belga. Além disso, importaram o sistema educacional americano, mas decidiram substituí-lo posteriormente por uma mistura dos sistemas francês e alemão, uma vez percebida a incompatibilidade entre o sistema americano e a sociedade japonesa.

Obviamente, se a simples imitação fosse suficiente, outros países poderiam ter sido tão bem sucedidos quanto o Japão. Adições subseqüentes às instituições importadas pelos japoneses foram um sistema de emprego vitalício, união corporativa, uma rede de subcontratos de longo prazo, os sistemas *zaibatsu* (pré-guerra) e *keiretsu* (pós-guerra) de grupamento corporativo, e muitas outras instituições japonesas peculiares.

Histórias de inovação institucional caracterizam várias outras histórias de sucesso – a inovação americana de organização corporativa baseada na firma multi-departmentalizada e partes modulares, as inovações alemãs em governança corporativa na forma de co-determinação, as inovações nórdicas em relações industriais na forma de salários solidários e negociações salariais centralizadas, e assim por diante. De fato, inovações institucionais têm sido uma fonte fundamental para o sucesso econômico de vários países.

Obviamente, isso não significa que culturas/instituições podem ser mudadas conforma nossas vontades. Jacoby (2000) enfatiza o papel da legitimidade no processo de mudança institucional. A não ser que novas instituições gozem de alguma legitimidade política junto aos membros da sociedade em questão, a instituição não funcionará. Para conquistar esta legitimidade, a nova instituição deve ressonar com a cultura/instituições existente, o que limita o escopo possível das inovações institucionais.

## Conclusão

Neste artigo, procurei revisar alguns dos temas teóricos fundamentais para o desenvolvimento de um bom entendimento sobre as relações entre instituições e desenvolvimento econômico. Os problemas com definições, a incapacidade de distinguir entre formas e funções de instituições, o foco excessivo em instituições de direitos de propriedade, e o fracasso em construir uma teoria sofisticada de mudança institucional foram apontados como os maiores problemas da literatura ortodoxa corrente sobre instituições e desenvolvimento econômico.

Enquanto a própria natureza do assunto torna improvável que cheguemos a uma teoria completa sobre instituições que lide de forma adequada com todos os problemas acima mencionados, identificar as falhas da teoria corrente dominante é um primeiro passo necessário para a construção de tal teoria. Como eu tentei argumentar ao longo do presente artigo, uma construção de conceitos básicos, mais cuidadosa e não contaminada por ideologias, assim como um conhecimento de experiências passadas e presentes são fatores necessários para que possamos avançar neste sentido.

## Referências bibliográficas

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. and ROBINSON, J. 2001. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, vol. 91, no. 5.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. and ROBINSON, J. 2003. “An African Success Story: Botswana”. In: RODRIK, D. (ed.), In: *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- ARON, J. 2000. “Growth and Institutions: A Review of the Evidence”, *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 1.

- BASU, K. 1983. "On Why We Do Not Try To Walk Off Without Paying After a Taxi-Ride", *Economic and Political Weekly*, 1983, no. 48, pp. 2011-12.
- CHANG, H-J. 2000. "The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis", *World Development*, vol. 28, no. 4.
- CHANG, H-J. 2002. *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Press.
- CHANG, H-J. 2002b. "Breaking the Mould – An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, no. 5.
- CHANG, H-J. 2005. "Globalisation, Global Standards and the Future of East Asia", *Global Economic Review*, vol. 34, no. 4.
- CHANG, H-J. and EVANS, P. 2005. "The Role of Institutions in Economic Change". In: DYM-SKI, G. & DA PAULA, S. (eds.), *Reimagining Growth*, London, Zed Press.
- CHANG, H-J. and ROWTHORN, R. 1995. "Role of the State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management". In: CHANG, H-J & ROWTHORN, R. (eds.), *The Role of the State in Economic Change*, Oxford, Clarendon Press.
- CHANG, H-J. and SINGH, A. 2003. "Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency". In CHANG, H-J, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London, Zed Press.
- DE SOTO, H. 2000. *The Mystery of Capital*, London, Bantam Books.
- DORE, R. 1987. *Taking Japan Seriously: A Confucian Perspective on Leading Economic Issues*. London: The Athlone Press.
- ELLERMAN, D. 1999. *Helping Others to Help Themselves – The Challenge of Autonomy-Compatible Development Assistance*, mimeo., Washington, D.C., The World Bank.
- ENGERMAN, S. and SOKOLOFF, K. 1997. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Growth Paths among New World Economies". In HABER, S. (ed.), *How Latin America Fell Behind*, Stanford, Stanford University Press.
- ETZIONI, A. 1988. *The Moral Dimension*, New York, The Free Press.
- FREY, B. 1997. *Not Just for the Money – An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- JACOBY, W. 2001. *Imitation and Politics: Redesigning Modern Germany*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- JOHNSON, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.
- GARRATY, J. and CARNES, M. 2000. *The American Nation – A History of the United States*, 10<sup>th</sup> edition, New York, Addison Wesley Longman.
- KAPUR, D. and WEBBER, R. 2000. *Governance-related Conditionalities of the IFIs*, G-24 Discussion Paper Series, no. 6, Geneva, UNCTAD.

- KAUFMANN, D., KRAY, A. and ZOIDO-LOBATON, P. 1998. *Governance Matters I*, Policy Research Working Paper, WPS 2196, World Bank, Washington, D.C..
- KAUFMANN, D., KRAY, A. and ZOIDO-LOBATON, P. 2002. *Governance Matters II*, Policy Research Working Paper, WPS 2772, World Bank, Washington, D.C..
- KAUFMANN, D., KRAY, A. and MASTRUZZI, M. 2003. *Governance Matters III*, Policy Research Working Paper, WPS 3106, World Bank, Washington, D.C.
- KUISEL, R. 1981. *Capitalism and the State in Modern France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RODRIK, D. 2004. *Getting Institutions Right*, mimeo., Kennedy School of Government, Harvard University.
- SIMON, H. 1983. *Reasons in Human Behaviour*, Oxford, Basil Blackwell.
- UPHAM, F. 2000. *Neoliberalism and the Rule of Law in Developing Societies*, a paper presented at the UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) conference on "Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia", 12-14 May, 2000, Bangkok.
- VAN ARKADIE, B. 1990. "The Role of Institutions in Development", In: THE WORLD BANK, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1989*, Washington, D.C., World Bank.
- WESTNEY, E. 1987. *Imitation and innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- WORLD BANK. 2002. *World Development Report 2002*, New York, Oxford University Press.

## Cronologia do processo editorial

**Recebimento do artigo:** 20-mai-2008 | **Envio ao avaliador:** 23-mai-2008 | **Recebimento da avaliação:** 05-jun-2008 | **Aceite:** 08-jun-2008.