

MERCADO, ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Market, State and economic development in the institutional economy

Sarah Regina Nascimento Pessoa¹
Ana Maria Rita Milani²
Sylvio Antonio Kappes³

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo discutir sobre as categorias mercado e Estado e o processo de mudança institucional no arcabouço teórico e analítico da Economia Institucional de Geoffrey Martin Hodgson e Ha-Joon Chang. De acordo com Jameson (2006), tais autores compõem a Nova Antiga Economia Institucional. No que se refere a metodologia, foi adotado uma abordagem qualitativa, fazendo-se uso de uma pesquisa bibliográfica. Verificou-se que a Economia Institucional não possui uma estrutura teórica universal que relaciona a uma escolha racional, gerando uma teoria de preços e bem-estar econômico. Contudo, sua construção pressupõe outros elementos para revelar como grupos específicos de hábitos compartilhados estão enraizados em instituições sociais. Assim, tal abordagem coloca as instituições no centro de análise ao invés do indivíduo, dado sua importância na evolução da sociedade.

Palavras-chave: Economia Institucional. Mercado. Estado. Desenvolvimento Econômico.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the categories of market and state and the process of institutional change in the theoretical and analytical framework of Institutional Economics by Geoffrey Martin Hodgson and Ha-Joon Chang. According to Jameson (2006), such authors make up the New Old Institutional Economics. Regarding methodology, the research consisted of a literature review. It was verified that Institutional Economics does not have a universal theoretical structure that relates to

¹ Doutora em Economia do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS). Professora Adjunta da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas e vice coordenadora da Incubadora de Tecnologia Social (ITS - FEAC/UFAL). E-mail: sarah.pessoa@feac.ufal.br

² Doutora em Economia do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS). Professora Associada IV pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas (FEAC-UFAL). Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Economia UFAL. Coordenadora da Incubadora de Tecnologia Social (ITS - FEAC/UFAL). E-mail: ana.milani@feac.ufal.br

³ Doutor em Economia do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS). Professor de Economia do Departamento de Teoria Econômica da Universidade Federal do Ceará e do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Alagoas. Editor Associado da Review of Political Economy. Co-coordenador do Keynesian Economics Working Group do Young Scholars Initiative. E-mail: sylviokappes@ufc.br

a rational choice, generating a theory of prices and economic well-being. However, its construction presupposes other elements to reveal how specific groups of shared habits are embedded in social institutions. Thus, such an approach places institutions at the center of analysis instead of the individual, given their importance in the evolution of society.

Keywords: Institutional Economics. Market. State. Economic Development.

JEL: B15. B25. B52.

1 INTRODUÇÃO

O florescimento da escola institucionalista remonta ao final do século XIX nos Estados Unidos. Veblen, Commons e Mitchell formam o tripé do “velho” institucionalismo norte-americano. Críticos ao neoclassicismo, eles trazem as instituições para o centro da análise ao invés do indivíduo, tendo em vista sua importância na evolução da sociedade⁴. Tal abordagem utiliza-se fortemente do conceito de *path dependence*, atentando para as especificidades locais, dada a heterogeneidade institucional, e substituindo o conceito de equilíbrio pelo processo evolucionário.

Este trabalho tem como objetivo discutir duas categorias muito importantes no debate sobre o desenvolvimento econômico, a saber: mercado e Estado. Em razão da diversidade de correntes dentro do pensamento institucionalista, optou-se, por apresentar as contribuições de Geoffrey Martin Hodgson e Ha-Joon Chang.

O britânico Geoffrey M. Hodgson tem se destacado na tarefa de resgatar o “velho” institucionalismo norte-americano. Suas contribuições não se limitam apenas a tal retomada, mas também se voltam à atualização e o avanço deste pensamento econômico⁵.

Hodgson (1992) aponta que o grau de imprecisão nos termos em que as ideias evolucionárias de Veblen foram expressas impediram seu desenvolvimento teórico. No entanto, ele apresenta um importante legado ao proporcionar uma interpretação que possa analisar a ciência e a tecnologia no capitalismo moderno

⁴ Isto, por si só, já é uma primeira mudança em relação à teoria neoclássica, que assume a estrutura institucional como dada e coloca os indivíduos como centro decisório, norteados por uma racionalidade maximizadora.

⁵ Nesta tarefa, destacam-se também os autores Warren Samuels e Malcolm Rutherford.

como motores do avanço econômico e social, bem como a relevância dos princípios evolutivos da biologia para a teoria da mudança tecnológica⁶.

A Economia Política Institucionalista (EPI), proposta na obra de Chang, apresenta críticas à economia neoliberal⁷, bem como a abordagem proposta pela Nova Economia Institucional (NEI). Segundo Grazziotin *et al.* (2015, p.115), tal abordagem é apontada como aberta, pois “[...] não refuta diretamente as diferentes visões teóricas que tratam as instituições, mas as engloba”.

Jameson (2006) engloba Hodgson e Chang em uma mesma corrente, por ele intitulada de Nova Antiga Economia Institucional (*New Old Institutional Economics*). Nesta mesma direção, Campos (2016) aponta um fato que evidencia tal proximidade teórica: a edição do *Journal of Institutional Economics* dedicada a Chang (2011), que suscitou uma crítica respondida pelo próprio homenageado⁸. Por sua vez, Cavalcante (2014) ressalta que Chang se aproxima de Hodgson quanto à permeabilidade entre instituições e indivíduos, contrariamente à Nova Economia Institucional, que adota um “modelo de baixo para cima”.

Com vistas a alcançar o objetivo proposto, o artigo se divide em 3 seções, para além da introdução e das considerações finais. Na segunda seção, apresenta-se o conceito de instituições e o debate sobre a mudança institucional. Em seguida, são tecidas as contribuições de Hodgson e Chang sobre o mercado como instituição. Por fim, discute-se sobre o papel do Estado e o desenvolvimento econômico.

2 INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL

Segundo Hodgson (1998), a economia institucional não possui uma estrutura teórica universal que relaciona a uma escolha racional, gerando uma teoria dos preços, bem estar econômico e etc. Em oposição a essa construção, tal abordagem pressupõe outros elementos para revelar como grupos específicos de hábitos comuns estão *embedded* em instituições sociais específicas.

⁶ Este autor também reivindica que o uso de Veblen do pensamento evolutivo da biologia era muito mais extenso do que o de Schumpeter. Assim, Veblen deveria ser colocado entre as figuras fundadoras da economia evolucionária moderna, talvez até a maior de todas (Hodgson, 1992).

⁷ Chang apresenta uma forte objeção ao paradigma neoliberal, que, segundo o autor é resultado da união entre o instrumental teórico neoclássico e a filosofia política e moral da escola austríaca (Chang, 2001).

⁸ Seus críticos argumentam que tal autor utiliza um espantalho da teoria neoclássica. Chang (2011) respondeu que o mais fácil é acusar o oponente de criar um espantalho.

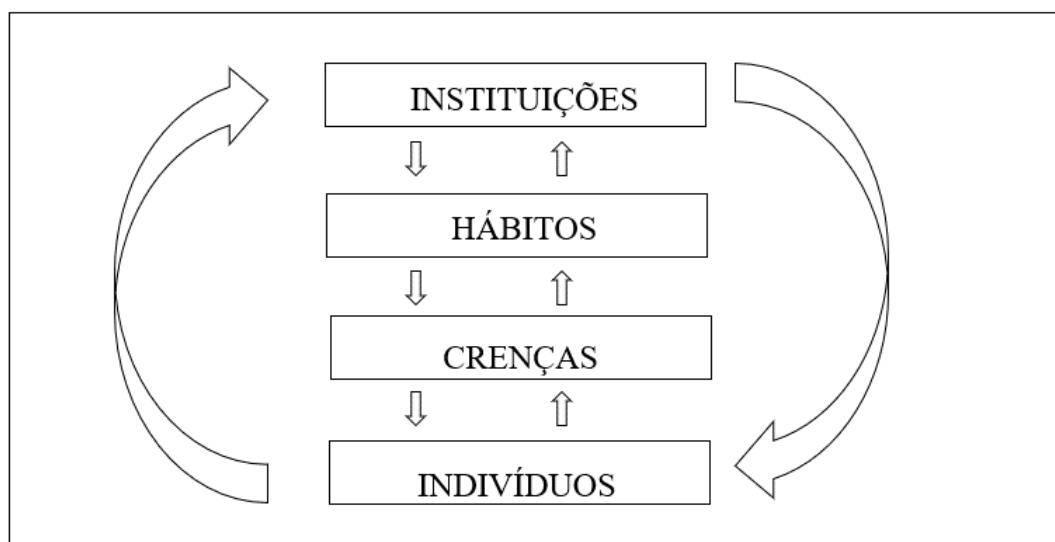
Seguindo a tradição vebleniana, Hodgson (2006, p.2) define instituições “[...] as systems of established and prevalent social rules that structure social interactions. Language, money, law, systems of weights and measures, table manners, and firms (and other organizations) are thus all institutions”.

Este autor sugere um indissolúvel círculo de determinação mútua entre indivíduos e instituições. Assim, estas últimas moldam e são moldadas pela interação humana. Hodgson (1998) aponta que as instituições são tanto ideias subjetivas nas cabeças dos agentes quanto estruturas objetivas encaradas por eles.

Os hábitos são o material constitutivo das instituições e as proporcionam maior durabilidade, poder e autoridade normativa. O autor esclarece que os hábitos são adquiridos no contexto social e não pela transmissão genética e são originados do comportamento repetido dos indivíduos (HODGSON, 2006). No entanto, Hodgson argumenta que hábito não é sinônimo de comportamento, mas propensão a determinada conduta condicionado a dada situação.

Em contraste ao individualismo metodológico e inspirado nos escritos de Veblen, a partir de sua análise da causação cumulativa, Hodgson desenvolve o conceito *Reconstitutive Downward Causation*.

Figura 1 – *Reconstitutive Downward Causation*



Fonte: Moraes *et al.* (2019). Recuperado de <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/68190>

Moraes *et al.* (2019) indicam que as setas apontadas para cima representam os estímulos geradores do nível superior e as apontadas para baixo, bem como as laterais, representam o *feedback* de cada nível superior para o inferior. Dessa forma,

tem-se que as instituições afetam os indivíduos, em um efeito descendente. Estes últimos, por sua vez, darão um *feedback* através de seus hábitos, comportamentos e rotinas, em um efeito ascendente. Compreende-se, a partir de então, a relação entre indivíduos e sociedade, no qual há uma causalidade bidirecional.

As instituições dependem dos indivíduos, suas interações e de padrões de pensamentos compartilhados. Assim, o processo de transformação institucional ocorre em função das mudanças de hábitos de pensamento e nas ações dos agentes econômicos que se adaptam aos novos contextos ambientais e materiais, como proposto por Veblen (1988). Frente ao novo âmbito, alteram-se, inicialmente, as crenças dos indivíduos e, por conseguinte, elas se tornam hábitos, os quais são convencioneados como instituições. Por outro lado, as novas instituições podem alterar as crenças e hábitos, formando o processo de causação circular da transformação do arranjo institucional, que foi delineado acima. Contudo, este processo de mudança também é caracterizado pela inércia. Dado o enraizamento, as instituições tendem a se perpetuar, criando, assim, uma dependência da trajetória no crescimento e desenvolvimento das nações.

Ao sugerir essa permeabilidade mútua entre instituições e indivíduos, Chang segue um caminho semelhante ao de Hodgson. Sob uma perspectiva crítica à NEI, Chang e Evans (2000) apresentam a seguinte definição de instituições:

Institutions are systematic patterns of shared expectations, taken-for-granted assumptions, accepted norms and routines of interaction that have robust effects on shaping the motivations and behaviour of sets of interconnected social actors. In modern societies, they are usually embodied in authoritatively coordinated organizations with formal rules and the capacity to impose coercive sanctions, such as the government or the firms (Chang; Evans, 2000, p. 2).

Nessa definição estão contempladas uma diversidade de elementos: instituições formais (leis, normas, originações, direito de propriedade) e informais (cultura, valores, costumes). Quando tais normas e rotinas de interação são incorporadas em organizações formais de poder coercitivo, são classificadas como formais. Quando só existem, mas não são incorporadas formalmente, trata-se de instituições informais. As primeiras, embora sejam criadas para serem estáveis, mostram uma maior capacidade para mudanças. As últimas não são imutáveis, mas demoram mais para serem alteradas. Na EPI, sua interação é fundamental para

entender os resultados de políticas em ambientes institucionais distintos (Grazziotin *et al.*, 2015).

Chang (2008) apresenta duas características importantes das instituições formais no debate sobre desenvolvimento econômico: a forma e função. Em suas palavras: “[...] a forma institucional pode não ser particularmente importante, já que a mesma função pode ser desempenhada por diferentes formas institucionais [...]” (Chang, 2008, p. 17). Entretanto, excluir a forma do debate não é viável, na medida em que esvazia o discurso e impossibilita propor quaisquer políticas concretas.

Por outro lado, este “fetiche formal” – que relaciona a forma e a função – é problemático, pois nega a diversidade real das instituições e ignora as especificidades de cada sociedade. As instituições não funcionam no “vácuo” e, no “transplante institucional”, é preciso levar em consideração as interações com instituições locais (Chang, 2008).

No tocante à função, Chang (2008) esclarece que não há uma única forma para sua definição. Primeiramente, uma mesma instituição pode desempenhar mais de uma função. Em segundo lugar, várias instituições podem desempenhar a mesma função, podendo ou não coincidir. Em terceiro lugar, a mesma função pode ser exercida por distintas instituições em diferentes sociedades. Frente a estas razões, o autor afirma que é impossível identificar uma única lista de funções e formas de instituições essenciais ao desenvolvimento econômico.

Indo além do entendimento do *mainstream*, em que as instituições são vistas como restrições ao comportamento dos indivíduos, Chang e Evans (2000) focam nas instituições que possibilitam que certos objetivos sejam alcançados. A partir de uma perspectiva crítica, eles apresentam outras duas características fundamentais, que serão abordadas a seguir. Torna-se importante destacar que os autores não negam o papel limitador das instituições, mas recusam o mito do mercado como ordem natural que está por traz desta retórica.

A segunda característica evidencia a possibilidade de os agentes atingirem objetivos. Um exemplo é o direito de propriedade intelectual, que permite o engajamento em pesquisa e inovação e garante os ganhos para o inovador, eliminando a possibilidade de outros agentes copiarem a ideia desenvolvida (Chang; Evans, 2000).

A característica mais destacada por estes autores é o papel constitutivo das instituições sobre os valores, interesses e visão de mundos dos indivíduos e grupos. Isto acontece porque todas as instituições têm uma dimensão simbólica que incorpora valores, visão de mundo, e influencia os indivíduos que interagem com as mesmas. Em suas palavras: “[...] as we continue to behave under a certain set of institutions, we begin to internalize the values embodied in those institutions, and as a result ourselves begin to change” (Chang; Evans, 2000, p.7-8). No entanto, para não cair em um determinismo estrutural, a EPI se aproxima da argumentação de Hodgson e propõe que os indivíduos influenciam na forma com que as instituições são formadas e dirigidas. Assim, postula-se uma relação bidirecional entre motivações individuais e instituições sociais.

No tocante à mudança institucional, Chang (2008) apresenta críticas às teorias ortodoxas, tendo em vista seu viés fatalista. Nessas teorias, as instituições são determinadas por elementos imutáveis, tais como clima, disponibilidade de recursos naturais e tradições culturais, que formam padrões institucionais com pouca probabilidade de serem alterados. Um exemplo é a interpretação de que o clima temperado dos Estados Unidos determinou naturalmente o reduzido tamanho das propriedades de terra, levando a maiores demandas por democracia e educação. Por sua vez, o clima tropical dos países latino-americanos foi decisivo para o desenvolvimento de uma agricultura latifundiária, o qual teria levado a resultados opostos.

O grande erro de tais teorias, segundo Chang e Evans (2000) e Chang (2008), é falta de entendimento de que as “tradições” não são imutáveis. Culturas e instituições mudam e, em muitos casos, isso ocorre de forma dramática. Esses autores destacam a agência humana neste processo de transformação institucional. Chang (2008) argumenta que as escolhas das pessoas não necessariamente são determinadas por seus interesses econômicos “objetivos”. As ideias e instituições moldam a percepção de seus interesses e, por vezes, podem desafiar sua consecução.

Assim como o fatalismo, a concepção conhecida como voluntarismo também é negada por Chang. Nesta, as instituições são totalmente moldáveis, dependendo apenas de vontade política para promover mudanças. Chang critica essa visão e argumenta que, dado o papel constitutivo das instituições, a trajetória de mudança

institucional é *path dependent*. Isto restringe que as instituições existentes tenham total flexibilidade para mudança, pois elas evoluem em uma trajetória limitada pelas escolhas do passado (Chang, 2011).

Chang e Evans (2000) apresentam duas principais formas de explicar a transformação institucional. A primeira é baseada na eficiência, com o reconhecimento do papel da cultura neste processo. Eles partem do pressuposto de que a noção de eficiência dos agentes é caracterizada pela racionalidade limitada e que sua visão de mundo é fundamental⁹.

A segunda explicação é baseada no interesse. Tem-se que interesses de certos grupos ou organizações moldam as instituições. Por meio de uma visão culturalista, aponta-se que estes não são dados de forma exógena. Eles destacam a importância da mudança de visão do mundo dos agentes envolvidos para acompanhar tal transformação. As mudanças institucionais são: “[...] simultaneously material and symbolic transformations of the world, which involve not only shifts in the structure of power and interests, but in the definition of power and interests” (Chang; Evans, 2000, p. 13).

Nesta visão, é concebida a possibilidade de “manipulação cultural”. O papel da agência humana se torna fundamental pois, mesmo sob influência das instituições, os agentes acabam por desenvolver discursos para justificar a sua visão de mundo particular (Chang; Evans, 2000). Ou seja, o posicionamento dos indivíduos em relação às instituições, no sentido de legitimar ou contestar, é um elemento essencial para a transformação das mesmas (Graziotin *et al.*, 2015).

Ainda no que se refere às mudanças institucionais, Chang (2008) apresenta uma analogia com a tecnologia para entender como esse processo pode ocorrer. As instituições podem ser inseridas na sociedade a partir de três processos, a saber: imitação, adaptação e inovação. Os países de desenvolvimento tardio, por exemplo, podem importar (processo de imitação) instituições de países mais desenvolvidos sem pagar pelos mesmos preços. Ou seja, sem arcar com os custos de

⁹ “[...] institutions make the complex world more intelligible to them by restricting their behavioural options and also by confining their scarce attention to a truncated set of possibilities. Bounded rationality, according to this vision, makes it inevitable that we operate with a mental “model” of the world (or value system, ideology, worldview, or whatever we may choose to call it) that may not necessarily be a good, not to speak of being perfect, model of the real world. Given the adherence to a certain worldview by the actors, they may prefer a certain institution because it happens to fit their worldview (or “moral values”), even when it is not necessarily efficiency-enhancing from an “objective” point of view (Chang; Evans, 2000, p. 11).

desenvolvimento destas. No entanto, assim como na imitação tecnológica, a imitação institucional é raramente suficiente, na medida em que elementos tácitos devem ser considerados neste processo. No tocante à inovação institucional, Chang (2008) afirma que este tem sido a principal fonte para o sucesso econômico de vários países. Contudo, ele ressalva o papel da legitimidade nesse processo: “Para conquistar esta legitimidade, a nova instituição deve ressonar com a cultura/instituições existente, o que limita o escopo possível das inovações institucionais” (Chang, 2008, p. 29).

A partir do papel constitutivo das instituições e de sua interação com os indivíduos, possibilita-se processos de mudanças institucionais. Para Chang e Evans (2000, p. 4) é fundamental “[...] to understand how the process of institutional construction and sustenance generates tensions and contradictions that force change and how exogenous shocks may set off or redirect such processes”. Chang (2008) revela como a industrialização contribui para a mudança cultural: frente às grandes transformações estruturais decorrentes, a sociedade contribui por meio de um discurso que encoraja a industrialização, reforçando o processo.

Em suma, tem-se que a mudança institucional, sob a concepção da EPI, é um processo complexo que envolve interações de forças multidirecionais, *path dependence* e papel ativo dos agentes econômicos. Cada nação apresenta suas especificidades históricas, mediante a forma com que os conflitos que surgem deste processo são solucionados. Chang e Evans (2000) também destacam o papel dos choques externos, na medida em que podem alterar a trajetória de desenvolvimento. Este, por sua vez, resulta da mudança estrutural, ao mesmo tempo ele exerce influência sobre tal mudança, ao transformar a visão de mundo predominante.

3 O MERCADO COMO INSTITUIÇÃO

Segundo Chang (2001), a tradição neoclássica tem como hipótese basilar a primazia dos mercados ou, como descrito por Williamson, a suposição de que “[...] in the beginning, there were the markets” (Williamson, 1975, p. 20). Em tal afirmação está implícita a noção do mercado como uma ordem natural do sistema econômico e que o Estado, bem como outras instituições não mercantis, são vistos como substitutos criados pelo homem para corrigir suas falhas (Chang, 2001). Tal linha de pensamento sustenta a concepção de mercado livre, falhas de mercado e

mecanismos de ajustamento automático. Alguns autores, como Williamson (1975), também argumentam que os mercados precedem as instituições.

Aguilar Filho (2019) argumenta que a NEI apresenta avanços em relação à concepção neoclássica. No entanto, sua problemática está em tratar a questão da emergência das instituições apenas em termos de sua eficiência comparativa. Para além, o autor explica que o equívoco compartilhado por todas as perspectivas que defendem uma ordem social dirigida pelo mercado é desconsiderar a relatividade histórica e social, bem como os contextos específicos nos quais tal instituição surge.

A visão institucionalista não vê o mercado como algo natural ou dado, mas como uma construção social (Chang, 2001; Heilbroner, 1996; Hodgson, 2001; Samuels, 2004). A questão da especificidade histórica é amplamente debatida por Hodgson (2001). Para um debate mais profundo, ele argumenta que é necessário analisar primeiramente o conceito de troca.

A troca é uma condição necessária, porém não suficiente para a existência do mercado. Seu significado consiste em: “[...] one that involves contractual agreement and the exchange of property rights” (Hodgson, 2001, p. 273). Este autor argumenta que ela pode ser pessoal ou impessoal, imediata ou duradoura, simples ou complexa, podendo ou não envolver dinheiro. No entanto, por definição, deve envolver contrato e mudança de direito de propriedade.

O comércio é tão antigo que não se encontra precisamente na literatura suas origens¹⁰. Antes da ascensão das grandes civilizações da antiguidade, o comércio era amplamente periférico e ocorria através do encontro de diferentes grupos tribais. Hodgson (2001, p. 274), em sintonia com a argumentação de Max Weber (1968) e Polanyi (2000), afirma que o comércio era: “[...] a collective and *inter*-social enterprise between one tribe and another”. Ou seja, ele não emergiu com a comunidade, pois era um assunto externo envolvendo diferentes tribos.

O comércio externo e interno cresceu significativamente com a expansão da civilização. No século VI A.C em Ágora de Atenas foi visualizado pela primeira vez um mercado interno bem definido, com muitos compradores e vendedores (Polanyi, 1971). Embora ressalte sua importância, Hodgson (2001) destaca que tal forma de

¹⁰ Hodgson (2015) aponta registros de comércio na China em três mil anos Antes de Cristo. Ele também traz evidências de cunhagem de moedas e sistemas de preços ajustáveis na Grécia e Babilônia do século VI.

organização econômica não era dominante. Ele também descreve que, após a queda do Império Romano, tanto o comércio externo quanto o interno foram reduzidos e que nos mil anos seguintes seu comportamento não foi linear.

As feiras existentes na Europa medieval se desenvolveram inicialmente para o comércio de exportação e não para o local (Pirenne, 1937 *apud* Hodgson, 2001). Como delimitado por Heilbroner (1996), eram mercados para mercadores aventureiros. Este autor destaca que a aventura de poucos difere bastante de uma sociedade inteira movida pelo espírito de aventura. De fato, existiam trocas e mercados, porém, não é possível comparar com o mercado da economia capitalista moderna:

Hodgson (2001) aponta que a problemática das abordagens a-históricas se estabelecem neste lugar comum, em que limita as interações humanas a “trocas” e que estas são sinônimos de mercados. Nestes termos, o mercado precede as instituições e não é um problema aplicar tal categoria para todos os tipos de sistemas, de uma sociedade tribal à antiguidade clássica e ao capitalismo moderno.

Como já assinalado, a visão institucionalista interpreta o mercado como construção social; assim, sua compreensão passa por entendê-lo como uma instituição. Hodgson (2001) apresenta a seguinte definição de mercado:

What is a market? Markets involve multiple exchanges, multiple buyers and multiple sellers, and thereby a degree of competition. **A market is an institution** in which a significant number of commodities of a particular, reasonably well-defined type are regularly exchanged. They contain rules and structures that pattern these exchange negotiations and transactions. Markets, where they exist, help to structure, organise and legitimate exchange transactions. They involve pricing and trading routines that help to establish a consensus over prices, and help to communicate information regarding products, prices, quantities, potential buyers or possible sellers. **Markets, in short, are institutionalised exchange** (Hodgson, 2001, p. 273, grifo nosso).

Karl Polanyi (2000)¹¹ teve um importante papel no reconhecimento do enraizamento social dos mercados. Eles surgem como criações do governo e estão *embedded* em instituições políticas e sociais. Este autor aponta que o mercado passou a ter uma centralidade na vida econômica apenas no período mais recente da história, a partir da Revolução Industrial. O desenvolvimento do sistema de

¹¹ Segundo Aguilar Filho (2019), a obra de Karl Polanyi se constitui um meio termo em relação ao institucionalismo original e à nova sociologia econômica.

mercado não foi espontâneo, pois esteve rodeado de intervenção do Estado, regulação e legislação.

A compreensão do funcionamento do mercado, segundo Chang (2001), passa pela necessidade de entender a ampla variedade de instituições¹² que o afetam e que são afetadas por ele. Esse autor aponta que a análise neoliberal é pouco específica sobre o quadro institucional e que é preciso ir além do debate do direito de propriedade, pois deve-se levar em consideração todas as outras instituições formais e informais que definem quem pode possuir quais tipos de propriedade e quem pode participar de quais transações, dentre outras especificações detalhadas a seguir.

A primeira ponderação feita por Chang (2001) é que todos os mercados são baseados em instituições que regulam quem pode participar. Ele traz exemplos baseados em leis, regulações formais e convenções sociais, a saber: leis que estipulam quais indivíduos não podem ter direito à propriedade; leis bancárias que limitam a variedade de ativos que os bancos e os fundos de pensão podem adquirir; regulações formais do Estado ou da iniciativa privada, bem como as convenções sociais em relação ao gênero, classe ou etnia que delimitam quem pode participar do mercado de trabalho; e o direito empresarial e licenças industriais que decidem quem pode participar do mercado de produção.

O segundo ponto da argumentação de Chang (2001) volta-se às instituições que determinam a legitimidade dos objetos e serviços transacionados no mercado. Segundo o autor, as leis que proíbem o trabalho escravo, infantil e de imigrantes ilegais deslegitimam a oferta desses serviços no mercado. Para além de quem pode participar e o que pode ser transacionado, este autor destaca a necessidade de instituições que definem exatamente os direitos e deveres dos agentes em cada área. Ele apresenta os seguintes exemplos: regulamentos ambientais, que dissertam sobre poluição e ruído; regulamentos de incêndio e outros, que delimitam como os direitos de propriedade na terra podem ser exercidos; leis relativas à saúde e segurança no local de trabalho, que definem os direitos e as obrigações dos trabalhadores e dos empregadores etc.

¹² Chang (2001) elenca as instituições formais (leis e regulação do Estado) e informais (convenções sociais), bem como instituições do setor privado autorregulatórias (associações profissionais).

Por último, esse autor destaca as instituições que regulam o processo de troca em si. Ele elenca as regras de quebra de contrato, inadimplência, falência, fraude, dentre outras, as quais estão amparadas pelo sistema judicial e outras instituições legais; as leis do consumidor, que estipulam quando os compradores de produtos defeituosos podem anular a compra ou reivindicar algum tipo de compensação; e as convenções sociais e códigos de conduta, que influenciam a forma como os agentes se comportam mediante as transações econômicas.

Como delineado acima, Chang aponta para um ambiente complexo. A ênfase apenas no direito de propriedade é problemática, especialmente porque a teoria ortodoxa sofre de fraqueza conceitual, teórica e empírica ao tratar a relação entre tal instituição e o desenvolvimento econômico (Chang, 2008). Quatro questões são levantadas por este autor, a saber: a) o problema das medições; b) o problema da cobertura; c) a superioridade aos direitos de propriedade privada; d) a necessidade uma forte proteção aos direitos de propriedade.

Chang (2008) argumenta que o sistema de direitos de propriedade é um vasto conjunto de instituições e que agregar tantos componentes institucionais sob uma única denominação é tarefa praticamente impossível. Por conseguinte, elaborar um indicador mensurável de “qualidade” é problemático, pois os resultados podem refletir o estado dos negócios e não a real qualidade do sistema. A segunda questão se volta ao não reconhecimento de todas as possíveis formas de direito de propriedade, enquanto outras formas são ignoradas¹³. A superioridade referida no terceiro ponto se estabelece por meio de uma visão simplista e tendenciosa (Chang, 2008). Ele aponta que a crença é que todos os incentivos eficazes sejam privados e majoritariamente materiais, no entanto isto é questionado.

O último ponto apresenta uma importante indagação: até que ponto a proteção aos direitos de propriedade é desejável? Segundo o postulado ortodoxo, quanto mais proteção, melhor. Chang (2008) pondera tal afirmação, pois os dois extremos podem ser desastrosos para economia. Ele argumenta que, sob a

¹³ Ele aponta que a abordagem ortodoxa reconhece apenas três tipos, a saber: livre acesso, propriedade privada pura e propriedade estatal. Ele assinala para existência de formas híbridas de direito de propriedade (alguns casos são observados na China pós-socialista), bem como propriedade genuinamente comunais. Estas últimas são as que não permitem que os indivíduos declarem propriedade e que tem como base regras sobre o acesso e a utilização (como por exemplo regras sobre coleta de lenha em uma floresta de propriedade comunitária). Os exemplos, de acordo com Chang (2008), são ignorados pela corrente ortodoxa.

perspectiva do desenvolvimento econômico, o impacto sobre o crescimento de um direito de propriedade não deve ser constante ao longo do tempo.

A proteção extrema sob os direitos de propriedades é questionada pelo autor, na medida em que ela pode ser um empecilho para o desenvolvimento econômico. Depreende-se, então, que a segurança em si não pode ser considerada algo positivo, pois o mais importante para o desenvolvimento não é a proteção e sim a capacidade de decidir quais direitos devem ser protegidos e em quais condições (Chang, 2008).

A tradição institucionalista aponta que a compreensão do processo evolutivo de uma nação perpassa pela análise de suas estruturas institucionais. As instituições moldam as experiências nacionais e permitem diferentes conformações históricas. Dessa forma, Zysman (1994) argumenta que há várias formas de organização de economia de mercado e que a investigação das origens dos mercados nacionais é uma tarefa fundamental para entender sua trajetória e funcionamento nos dias de hoje.

O Estado é uma peça essencial neste debate, na medida em que esteve envolvido na criação, organização e regulação dos mercados (Hodgson, 2001; Polanyi, 2000; Chang, 2001, 2008). Como já exposto anteriormente, a ascensão do Estado é anterior às trocas e ao próprio mercado, pois o sistema legal e a burocracia são precondições para o desenvolvimento deste último. Contrariando a afirmação de Williamson (1975), Hodgson reitera Geoffrey Ingham: “[...] both historically and analytically speaking, in the beginning there were bureaucracies!” (Ingham, 1996¹⁴, p. 264 *apud* Hodgson, 2001, p. 313).

4 ESTADO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Diante das limitações da Economia Neoclássica, a Economia Política Institucional (EPI) traz novas proposições e repensa a relação entre Estado, mercado e política. Chang, um dos autores mais destacados desta vertente, argumenta que tais elementos são indissociáveis e propõe-se a discutir o apropriado papel do Estado.

¹⁴ INGHAM, G. Some Recent Changes in the Relationship Between Economics and Sociology. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 20, n. 2, p. 243–75, 1996.

A primeira objeção volta-se à concepção de livre mercado e falhas de mercado. Para o Chang (2001), a definição do livre mercado e, por consequência, o que pode ser considerado intervenção estatal é um exercício difícil tendo em vista que esses limites são socialmente construídos. Alguns exemplos históricos são apresentados para ilustrar seu argumento.

O primeiro caso data do século XIX, em que o direito fundamental de não trabalhar contra a vontade própria não era garantido; assim, qualquer tentativa de banir a escravidão era considerada uma intervenção contra o livre direito de explorar a propriedade. Outro exemplo é o sobre a regulação ambiental, pois quando introduzida nos países desenvolvidos foi amplamente criticada e considerada como intervenção nos negócios e na liberdade individual. Com a difusão dos direitos ambientais, tal visão foi alterada. No entanto, em países exportadores “em desenvolvimento”, as regulações ambientais são consideradas barreiras invisíveis que distorcem o funcionamento do livre mercado (Chang, 2001).

Chang (2001) aponta que, para caracterizar o mercado como “livre”, deve-se levar em consideração a legitimidade e a hierarquia da estrutura de direitos e obrigações de seus participantes. Como fica claro nos exemplos acima, a depender da particularidade da sociedade em um tempo determinado, a ação estatal pode ser considerada um intervencionismo ou não. Assim, debater sua “eficiência” se torna politicamente inaceitável. Para este autor, um mercado só é considerado livre porque as regulações estatais são totalmente aceitas.

O argumento neoclássico de que o Estado só deve intervir quando houver falhas de mercado é problemático para Chang (2000). Ele levanta um questionamento sobre a definição do mercado “ideal” e aponta para a imprecisão deste conceito, pois este varia em função da subjetividade do arcabouço teórico que fundamenta tal conceituação. Assim, na economia neoclássica tem-se que o mercado ideal é aquele perfeitamente competitivo. Já para os schumpeterianos, a existência da não competitividade é inevitável, na medida em que é uma característica fundamental da dinâmica econômica fruto da inovação tecnológica. Ou seja, o que é ideal para uns não é para outros e, por conseguinte, apresentam-se múltiplas concepções em função da teoria que for considerada.

Chang (2000) reduz a importância das falhas de mercado dentro do escopo institucionalista. Isto não significa afirmar que elas não existam, ao contrário, elas

são presentes no mundo real e importantes. No entanto, este autor afirma que o mercado é apenas uma instituição que compõe o sistema capitalista e que se deve incorporar outras para uma análise integral, pois o foco em apenas uma é uma grande perda para a apreensão do todo, tendo em vista sua complexidade.

Ao repensar a relação entre Estado, mercado e política, Chang (2001) questiona a posição desta última na abordagem neoclássica. Em tal perspectiva, a política leva à distorção da racionalidade dos mercados, na medida em que os políticos operam sob a influência de alguns grupos de interesses e os burocratas são guiados pela busca do interesse privado. A solução, assim, volta-se à despolitização da economia.

Refutando tais argumentos, Chang (2001) afirma que as motivações humanas são multifacetadas e que não se deve considerar apenas as consideradas egoístas, pois atuando na esfera pública os burocratas internalizam os valores e vontades do coletivo.

More importantly, bureaucrats **can and do** act in a fashion that is not solely self-interested. Often bureaucrats think of themselves, rightly or wrongly, as the guardians of the public (or national) interest, however defined, and act to promote it. One such reason is that 'publicspiritedness', altruism, and so on are often held' as a genuine principle, and not as a thin veil to disguise self-interest (Chang, 1996, p. 23, grifo do autor).

Como proposto no “papel constitutivo das instituições” (Chang; Evens, 2000) ou no “reconstitutive downward causation” (Hodgson, 2006), as motivações individuais são formadas pelas instituições que cercam os indivíduos. Chang (2001) afirma que existe uma causalção dupla entre tais elementos e que o comportamento pode ser alterado não apenas pelas mudanças de instituições que definem os incentivos individuais, mas também pelas mudanças ideológicas.

Na medida em que os mercados são concebidos como uma construção política, a despolitização da economia é contraditória (Chang, 2001). Como já explicitado, as regulamentações, a distribuição dos direitos de propriedade, bem como a definição de quem participa ou não dos mercados é um exercício político. A estrutura de direitos é contestável e está sujeita a constantes lutas políticas por sua manutenção ou modificação. Indo além, ele afirma “[...] there are practically no prices in reality which are not subject to “political” influences, including those that are not perceived as such even by many neoliberals” (Chang, 2001, p. 12).

Dessa forma, para Chang (2001), encontrar um limite “correto” entre Estado e mercado não é possível. Assim, o arcabouço teórico da Economia Política Institucionalista incorpora uma visão mais ampla de instituições para entender o funcionamento da economia capitalista, trazendo a política como parte integrante do mercado, bem como trabalhando a complexidade da relação entre o comportamento, as motivações dos indivíduos e as instituições.

Evans (1993) também critica a delimitação proposta pelos neoclássicos sobre a relação entre mercado e Estado. Ao focar na atuação do quadro administrativo, ele argumenta que, enquanto explicação de um padrão do comportamento dos ocupantes dos cargos - podendo ou não ser dominante em um determinado aparelho de Estado - a contribuição de tal pensamento é de grande valia. No entanto, na medida em que é utilizada como teoria monocausal aplicável de forma genérica, torna-se bastante problemática. Este autor se afasta da visão que reduz os burocratas a “caçadores de renda”, bem como da concepção weberiana em que estes estão envolvidos “[...] apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo” (Evans, 1993, p. 6). Porém, ele não nega a ocorrência de uma lógica patrimonialista e particularista de servidores, pois percebe que elas ocorrem em Estados “autônomos” ou desenraizados, em que as metas desta organização não derivam da agregação de interesses sociais.

Para Evans (1993), o Estado tem um papel fundamental no apoio aos mercados e na acumulação capitalista. Ele vai além da visão weberiana de propiciar um ambiente adequado e aponta para um aspecto crucial, o problema de assumir riscos. Segundo o autor, uma importante problemática nos países de industrialização tardia é a ausência de instituições que permitam o compartilhamento de grandes riscos por uma rede de acionistas e, na falta de capitalistas individuais interessados em assumi-los, o Estado necessita funcionar como “empresário substituto”. Para além, torna-se necessário proporcionar incentivos desequilibradores, visando induzir o investimento privado, bem como atuar nos gargalos que criam barreiras às inversões. Nas situações em que a transformação estrutural esteja na ordem do dia, o Estado assume uma posição estratégica e central.

Embora Chang (1999) faça ressalvas sobre a politização em demasia, pois pode ser prejudicial à evolução da economia, ele ressalta a importância da

reconstrução do Estado desenvolvimentista¹⁵. Este precisa ser comprometido com objetivos de crescimento de longo prazo e mudança estrutural, deve ser capaz de administrar conflitos e coordenar as mudanças sistêmicas. Ou seja, este autor sugere que suas funções devam ir além da correção das falhas de mercado.

Chang (1994) reconhece o Estado como *designer* e reformador de diversas instituições formais e informais no processo de mudança estrutural e qualifica dois papéis em que pode atuar: como empresário e como mediador de conflitos. Como agente central, ele pode fornecer uma visão de futuro, direcionando e coordenando o processo de transformação, bem como provendo instituições compatíveis com tal visão. Ao passo que as mudanças se acentuam, os conflitos internos também se elevam. A atuação no sentido de mediação de tais conflitos também é fundamental.

Segundo Evans (1993), transformar o Estado de “problema” em “solução” deve ser o elemento central em qualquer agenda política para o Terceiro Mundo. A capacidade ampliada do Estado é fundamental para um ajuste estrutural sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instrumental teórico e analítico da economia institucional para o debate do desenvolvimento e subdesenvolvimento é amplamente reconhecido. O presente trabalho buscou discutir duas categorias importantes para em tal debate, a saber: mercado e Estado, bem como o processo de mudança institucional. A revisão teórica se baseou nos trabalhos de Hodgson e da Economia Política Institucional de Chang, em razão do diálogo e aproximação de suas obras.

Sabe-se que a compreensão do processo evolutivo de uma nação perpassa pela análise de suas estruturas institucionais. Através do marco teórico “papel constitutivo das instituições” ou do “resconstitutive downward causation”, assinalou-se um círculo de determinação mútua entre os indivíduos e as instituições. Isto se deve porque estas últimas possuem uma dimensão simbólica que incorpora valores, visão de mundo e influencia os indivíduos que interage com elas.

¹⁵ Quando defende o Estado desenvolvimentista, Chang (1999) não ignora os custos de suas ações, pois mostra que algumas mudanças institucionais podem diminuir tais custos. Esse autor também lista alguns exemplos da viabilidade de um projeto desenvolvimentista, a saber: Prússia no século XIX, França pós-guerra, Taiwan após 1949 e Coréia do Sul após 1961.

Na discussão sobre o mercado, revelou-se que ele não é tido como algo natural ou dado, mas como uma construção social. Polanyi (2000) teve um importante papel no reconhecimento do enraizamento social dos mercados. Tal concepção é fundamental, na medida em que possibilita delimitá-lo historicamente e coloca o Estado no centro do debate, pois este último esteve envolvido na criação, organização e regulamentação dos mercados.

A discussão proposta pela Economia Política Institucionalista de Ha-Joon Chang, repensa a relação entre Estado, mercado e política. Verificou-se que esse autor aponta algumas objeções quanto à concepção do mercado livre e reduz a importância das falhas de mercado. A despolíticação da economia também é questionada, na medida em que os mercados são concebidos como construção política, não havendo, portanto, um limite “correto” para o Estado intervir. Por conseguinte, Chang (1994) reconheceu o papel deste último como *designer* e reformulador de diversas instituições formais e informais no processo de mudança estrutural, qualificando seu papel como “empresário” e mediador de conflitos.

Evidencia-se, portanto, o potencial da economia institucional como marco de análise para entender a formação socioeconômica e evolução das nações. Tal arcabouço fornece importantes elementos para discussão sobre a atuação do Estado na condução de uma trajetória de desenvolvimento incluyente e sustentável.

REFERÊNCIAS

AGUILAR FILHO, H. A de. Enraizamento social do mercado no Brasil: uma abordagem a partir da economia política institucionalista e dos intérpretes do Brasil. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, v. 16, n. 27, p. 86-108, jan./jun. 2019. Disponível em:

<https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/5352> .Acesso em: 19 mar. 2020.

CAMPOS, M. M. S. **O processo de desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva institucionalista**: elementos de uma abordagem heterodoxa. 2016. 335p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set./dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/24089>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CHANG, H.-J. **The political economy of industrial policy**. London: MacMillan, 1994.

CHANG, H.-J. **The political economy of industrial policy**. Hampshire: Palgrave Macmillan Press, 1996.

CHANG, H.-J. The Economic Theory of the Developmental State. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 182-199.

CHANG, H.-J. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. *In*: BURLAMAQUI, L; CASTRO, A.C; CHANG, H.-J. (Ed.). **Institutions and the role of the state**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000. p. 3-26.

CHANG, H.-J. **Breaking the Mould: An Institutional Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2001. (Social Policy and Development Programme Paper, 6).

CHANG, H.-J. Um estudo sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico: algumas questões teóricas fundamentais. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 13-31, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51758> . Acesso em: 30 nov. 2019.

CHANG, H.-J. Institutions and economic development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics**, Cambridge, v. 7, n. 4, p. 473-498, 2011. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/institutions-and-economic-development-theory-policy-and-history/483B04277F72313E9080AA3264997A93>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CHANG, H. J.; EVANS, P. The role of institutions in economic change. *In*: **Meeting of the “Other Canon” group**, 2000, Oslo. Disponível em: <https://othercanon.org/wp-content/uploads/2020/02/Chang-Ha-Joon-and-Peter-Evans-The-Role-of-Institutions-in-Economic-Change-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CONCEIÇÃO, O. A. C. A contribuição das abordagens institucionalistas para a construção de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n.1, p. 77-106, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277164031_A_contribuicao_das_abordagens_institucionalistas_para_a_constituicao_de_uma_teorias_economicas . Acesso em: 19 mar. 2020.

EVANS, PETER. O Estado como Problema e Solução. **Revista de Cultura e Política: Lua Nova**, 28-29, p.107-156, abr.1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>. Acesso em: 19 mar. 2020.

GRAZZIOTIN, Henrique de Abreu *et al.* A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento. In: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimentismo**: o conceito, as bases teóricas e as políticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 113-156.

HEILBRONER, R. **A História do Pensamento Econômico**. 6. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HODGSON, G. M. Thorstein Veblen and post-Darwinian economics. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 285-301, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23599593>. Acesso em: 19 mar. 2020.

HODGSON, G. M. On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 22, p. 415-431, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23600432> . Acesso em: 19 mar. 2020.

HODGSON, G. M. **How Economics Forgot History**: The problem of historical specificity in social science. London: Routledge, 2001.

HODGSON, G. M. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, Sacramento, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00213624.2006.11506879> . Acesso em: 19 mar. 2020.

HODGSON, G. M. **Conceptualizing Capitalism**: Institutions, Evolution, Future. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.

JAMESON, K. Has Institutionalism Won the Development Debate? **Journal of Economic Issues**, Sacramento, v. 40, n. 2, p. 369-375, 2006. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/mes/jeciss/v40y2006i2p369-375.html> . Acesso em: 19 mar. 2020.

MORAES, Leonardo Segura et al. Um teste de quebra estrutural para a hipótese de deslocamento do centro dinâmico na indústria brasileira nos anos 1930. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 40, n. 72, p. 214-230, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/68190>. Acesso em: 19 mar. 2020.

POLANYI, K. **Primitive and Modern Economics**: Essays of Karl Polanyi. Boston: Beacon Press, 1971.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SAMUELS, W. J. Markets and their social construction. **Social Research**, v. 71, n. 2, Summer, p. 357-370, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40971700> . Acesso em: 19 mar. 2020.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

WEBER, MAX. **História Geral da Economia**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

WILLIAMSON, O. **Markets and Hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

ZYSMAN, John. How institutions create historically rooted trajectories of growth. **Industrial and corporate change**, v. 3, n. 1, p. 243-283, 1994. Disponível em: <https://academic.oup.com/icc/article-abstract/3/1/243/741089> . Acesso em: 19 mar. 2020.