

## UMA NOVA PERSPECTIVA TEÓRICO-ANALÍTICA PARA AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS: A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

### MARCOS ARZUA BARBOSA

Formado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidad de Córdoba, Espanha. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Inovação, Conhecimento e Trabalho no Departamento de Engenharia de Produção da UFF.

*E-mail:* marzua@selectos.net

### FABRÍCIO CASTRO DE CARVALHO

Formado em Turismo pelo Centro Universitário da Cidade (UniverCidade) e especialista em Turismo pela Universidade Candido Mendes (ITE/UCAM). Pós-graduando em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IFCH/UERJ) e mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador independente.

*E-mail:* fahxcx@yahoo.com.br

### RESUMO

Este artigo apresenta o enfoque da Nova Economia Institucional (NEI) com base em uma conexão entre dois temas introdutórios e correspondentes à mesma área: a importância da reforma institucional no âmbito das mudanças estruturais e os possíveis novos papéis para o Estado e o mercado em processos de desenvolvimento, considerando as tensões atuais.

### PALAVRAS-CHAVE

Nova Economia Institucional; Mudança estrutural; Desenvolvimento econômico; Tensões atuais; Sistema econômico.

## INTRODUÇÃO

As proposições e os desafios legados pelos teóricos do desenvolvimento, até como contraposição à literatura convencional predominante nos meios acadêmicos e de pesquisa aplicada, passariam a receber, a partir do final dos anos 1980, um reforço por parte de autores neoinstitucionalistas como Douglass North (1984) e Williamson (1989).

O estudo crítico mais aprofundado das incertezas presentes no caráter simultaneamente cíclico e concentrador do capitalismo financeiro apresenta a vantagem de considerar os processos de evolução institucional e organizacional (âmbitos macro e micro) e dos custos de transação presentes em todos os modelos econômicos do sistema capitalista.

Por outro lado, a virtude da conexão entre o estudo dos fenômenos do desenvolvimento regional, como exemplo, e das mudanças institucionais configura a busca por proposições de políticas públicas ativas sempre mais certas, que promovam aceitável distribuição de recursos e inovações produtivas.

Este artigo, mais analítico do que teórico, apresenta sete seções, a começar por esta introdução. Na segunda seção, discutem-se as relações entre Estado e mercado no âmbito do papel da construção da competitividade do Estado. A terceira seção apresenta o dinamismo da mudança estrutural econômica e institucional. As relações entre instituições e desenvolvimento regional (setorial/agroindustrial) são debatidas na quarta seção, com complemento na quinta seção. Em seguida, trata-se de algumas abordagens da literatura específica no contexto da economia do desenvolvimento. Na sexta seção, aborda-se a Nova Economia Institucional (NEI), contrabalançando-a com o papel das instituições na teoria econômica neoclássica e novo-clássica. Por fim, apresenta-se a conclusão deste trabalho.

## A IMPORTÂNCIA DA REFORMA INSTITUCIONAL

Com base nas proposições keynesianas (1985), também presentes em Schumpeter (1976), percebeu-se que a relação entre o Estado e o mercado não é necessariamente antiética. Ao contrário, existe um longo espaço – conceitual e real – para que se estabeleça uma relação mutuamente construtiva entre essas duas suprainstituições, ainda mais em uma conjuntura internacional de intensas mudanças econômicas estruturais.

Segundo Etzioni (1988), isso se expressa por meio do papel de construção da competitividade do Estado. Seu argumento propõe que a dicotomia, de corte liberal, entre os benefícios da competência e as ineficiências da intervenção governamental é equivocada. Ou seja, a formulação de políticas excessivamente liberais pode afetar a competitividade sistêmica de uma nação ou região.

Como há múltiplos conflitos endêmicos à competência, cabe ao Estado regular, participar e estimular a constituição de nexos sociais e institucionais capazes de acelerar a cooperação e a difusão de informações, assim como a negociação de pactos (ETZIONI, 1988). Um Estado preparado para desempenhar tais papéis ocuparia dupla função estratégica: estímulo à competitividade sistêmica e controle de conflitos.

Nesse sentido, para Carvalho et al. (2007), conforme as percepções keynesianas, as ações públicas atuam tanto como canais de promoção de convergência de expectativas quanto como seguros contra surpresas potenciais. Seu resultante seria a redução da incerteza por via de uma ação coletiva.

Sem embargo, a ativação de ações públicas de competitividade sistêmica e concertação de expectativas exige reformas institucionais capazes de compensar as falhas do mercado e das políticas públicas convencionais.

Na verdade, os governos, as organizações internacionais e os organismos multilaterais reconheceram que, para alcançar um crescimento econômico mais eficiente, estável e equitativo, não é suficiente aplicar reformas no mercado, desenhar políticas macroeconômicas adequadas, ter bons programas de inversão e financiamento, dispor de infraestruturas básicas, ou incrementar o desenvolvimento tecnológico. Faz-se necessário, antes de tudo, contar com novas e mais eficientes instituições.

A profundidade da mudança estrutural e o novo contexto econômico e político mundial evidenciaram a necessidade de adaptar os marcos institucionais aos novos ambientes nacional e internacional.

Apesar da consciência sobre o imperativo de introduzir inovações institucionais e dos esforços já empreendidos em muitos países, falta, todavia, muito para fazer no desenho e na implantação de instituições mais eficientes e eficazes.

## **MUDANÇA ESTRUTURAL, AJUSTE E INSTITUIÇÕES**

A experiência histórica demonstra que, em longo prazo, a mudança institucional é lenta e pausada. Em contraste, a mudança da estrutura econômica é mais rápida. Essa tendência se reflete em uma alienação entre o desenvolvimento da economia e as instituições que o determinam. O atraso relativo das instituições pode constituir um obstáculo importante para o desenvolvimento econômico.

Reconheceu-se que a mudança estrutural da economia modifica, em longo prazo, a dotação de recursos, as relações entre os agentes econômicos, os encadeamentos inter e intrassetoriais, os acordos entre os setores público e privado e, certamente, os acordos institucionais prevaletentes.

É evidente, no entanto, que o dinamismo da mudança econômica e institucional acelerou-se como consequência do novo contexto de globalização da economia mundial. A esse respeito, destacam-se as seguintes tendências:

- a) um ambiente mais incerto, complexo e competitivo;
- b) o esgotamento dos modelos de crescimento econômico fechados e protegidos;
- c) as mutações no comportamento econômico e político dos agentes, assim como as mudanças nas práticas e nos modos de produção;
- d) o surgimento de novas demandas socioeconômicas e políticas e as crescentes restrições financeiras, tecnológicas e comerciais para atendê-las;
- e) as brechas institucionais entre as estruturas legais prevalecentes e as emergentes.

Quando se pensa em desenvolvimento regional, por exemplo, percebe-se que os setores ligados à produção agroindustrial vivem de uma maneira particular essas mudanças. Existem distintas razões para que, especificamente, a produção agrícola seja especialmente vulnerável às mudanças estruturais, sendo o segmento da economia que mais necessita de apoios institucionais.

Para efeito da análise, destacam-se especialmente: a) a conhecida heterogeneidade do setor agrícola no que se refere à estrutura e aos métodos de produção, às tecnologias e aos esquemas de organização; b) as características da intervenção estatal das políticas públicas, dos programas de desenvolvimento, dos problemas de burocratização e da centralização de decisões.

As mudanças exigem considerar o papel das instituições nas políticas de ajuste e de mudança estrutural, em particular nos mecanismos de estabilização e nos processos de privatização e desregulamentação. Da mesma forma, nota-se a conveniência de considerar os marcos conceituais e analíticos pertinentes para estudar rigorosamente as implicações das instituições na eficiência e na equidade.

## **AS RELAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÕES E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SETORIAL**

Nas últimas duas décadas do século passado, a chamada economia do desenvolvimento não se limitou a incorporar contribuições compatíveis com suas proposições iniciais; na verdade, ramificou-se em novas direções. Os problemas de credibilidade e da sequência temporal adequada nas reformas efetuadas para o enfrentamento das crises macroeconômicas gerais também foram objeto de atenção teórica, dado que eram subprodutos dos processos de ajuste macroeconômico que se estava levando a cabo na América Latina<sup>1</sup>.

1 Para Sunkel (1991), a crise socioeconômica em que vive a América Latina, incrementada na década de 1980, encontra-se aumentada por uma crise de ideias. Questiona-se tanto a estratégia de desenvolvimento dominante desde os anos 1930 – *endogeneização* da dinâmica tecnológica industrial – como o papel ativo e determinante do Estado. Por outro lado, a fórmula neoliberal de reestru-

A denominada “nova economia do crescimento”, de base neoclássica, tem despertado interesse teórico por gerar modelos ligados aos problemas de desenvolvimento. É importante avaliar até que ponto os avanços da literatura sobre a teoria do crescimento representam pontos de vista novos, válidos para a economia do desenvolvimento.

## A INTERVENÇÃO DO ESTADO E O ÂMBITO INSTITUCIONAL

Uma especial vertente em que a teoria do desenvolvimento fez grandes progressos é a dos estudos dos microfundamentos de diversos acordos econômicos e institucionais, especialmente na área das relações agrárias.

Nas décadas de 1970 e 1980, quando a teoria microeconômica atravessou uma profunda revisão para poder introduzir os temas de informação assimétrica e imperfeita e de mercados incompletos, a economia do desenvolvimento esteve envolvida em dita reconfiguração, já que tais problemas de informação são especialmente graves no âmbito do subdesenvolvimento.

A literatura iniciou a análise sobre coordenação contratual e acordos de cooperação produtiva. Em concreto, o modelo de Stiglitz (1974) discute a coordenação ao considerá-la, pode-se afirmar, uma instituição tradicional com um compromisso entre o risco compartilhado e os incentivos ao trabalho – por exemplo, no caso de modelos agente-principal<sup>2</sup> já totalmente desenvolvidos na economia.

Em seguida, a literatura passou a formalizar modelos de trabalho vinculados ao funcionamento das transições no próprio trabalho, em crédito e arrendamento de terras e nas imperfeições do mercado creditício.

A visão geral neoliberal propõe essas relações de produção como obstáculos institucionais ao desenvolvimento em uma economia agrária tradicional, esquecendo-se da racionalidade microeconômica subjacente na formação de tais instituições.

Sob um conjunto de restrições informativas e em ausência de determinados mercados, uma instituição agrária de apoio (extensão, crédito etc.) pode estar desempe-

---

turação, proposta por organismos como o Fundo Monetário Internacional, o sistema bancário globalizado e o grupo principal de países desenvolvidos, insiste em recomendações de política econômica (abertura completa ao exterior; supremacia do setor privado e uso de instrumental monetário rígido) que ignoram as características estruturais, institucionais e políticas que configuram o funcionamento das economias subdesenvolvidas e em via de desenvolvimento. Não obstante, esse predomínio neoliberal serviu, segundo Sunkel, tanto para questionar convicções profundamente arraigadas como para lembrar a importância do mercado, do sistema de preços, da iniciativa privada, da disciplina fiscal e de uma visão mais internacional quanto ao aparato produtivo. Em contrapartida a essa visão da realidade, nasceram trabalhos de autores como Bardhan (1989) e outros que apoiam a vertente do pensamento desenvolvimentista nascido na década passada e cujas raízes abraçam também o estruturalismo das décadas precedentes. O ideário latino-americano sobre desenvolvimento segue propondo que a permanente condição de subdesenvolvimento de grande parte dos países da região prende-se menos a distorções induzidas pela política econômica do que a fatores endógenos e estruturais.

- 2 A Teoria da Agência propõe que, no intercâmbio, se articulam relações entre uma parte que detém os direitos de propriedade de um ativo ou a função administrativa mais importante, a que se denomina o principal; enquanto outra parte, que administra a propriedade dos ativos ou exerce uma função administrativa delegada, é denominada agência ou agente.

nhando uma função econômica real. Com uma simples supressão (constante sugestão neoliberal), inclusive se ignoram os fatores que determinaram a aparição da instituição e, muito dificilmente, melhorarão as condições dos pretendidos beneficiários do programa de eliminação de tal instituição.

Outro âmbito em que os economistas do desenvolvimento têm sido muito ativos se refere à teoria do Estado. As primeiras elaborações da economia do desenvolvimento costumavam operar com uma categoria flutuante, como se o Estado estivesse em uma espécie de vazio organizativo, facilitando um respaldo à intervenção estatal indiscriminada, sendo agora claro para muitos países quais foram os efeitos adversos de tal política, tanto para o crescimento como para a distribuição da renda.

A literatura novo-clássica sobre política econômica, que apontou a questão da busca privilegiada de rendas em casos de excesso de ativismo estatal, em parte cresceu como reação a essa trajetória. Existe também um número crescente de estudos sobre os aspectos organizativos e de incentivos da reestruturação industrial no (antigo) amplo setor público dos países em desenvolvimento – assim como no dos países ex-socialistas.

No segundo caso, os trabalhos se relacionam com os objetivos de políticas de desenvolvimento aplicadas como compensação de uma desvantagem histórica – sob a forma de uma armadilha de especialização de baixa produtividade, bem como uma política comercial ou uma política de subsídios dos custos fixos.

Por outra parte, na proposição do parágrafo anterior, a chave está na coordenação setorial das inversões privadas, adquirindo grande importância o papel das expectativas sobre o investimento do resto das empresas. No entanto, o objetivo da política de desenvolvimento é coordenar as expectativas em torno de um nível de investimento produtivo suficientemente elevado para gerar efeitos de alavancagem, mesmo em cenários de crise.

Essa ideia de complementaridades setoriais estratégicas, geradas por rendimentos crescentes, é um dos primeiros exemplos da literatura geral sobre as falhas de coordenação em economia. Tratava-se do ponto angular da economia do desenvolvimento dos anos 1950. Entretanto, perdeu grande parte de sua força intelectual nas décadas seguintes, porque se subestimaram as dificuldades de coordenação agregada – tendo em conta os níveis de capacidade administrativa e de coerência política dos países em desenvolvimento – e tampouco foram percebidos em toda sua dimensão os aspectos organizativos de corte microeconômico.

Tal ideário reafirma a perspectiva estratégica sobre a necessidade de uma economia do desenvolvimento que incorpore a complexidade real dos processos de aprendizagem, de busca de informação e tomada de decisões em condições de incerteza.

Assim se confirmaria a tese básica desenvolvimentista de que, para crescer, não bastam preços corretos ou liberalização. O mercado deve ser complementado por ações estatais ativas que incluam, respeitando os limites de suas capacidades adminis-

trativas, as seguintes funções: a) funções clássicas, de provisão de bens públicos, manutenção de equilíbrio macroeconômico e equidade com eliminação de distorções de preços ou estruturais (distribuição de propriedade); b) funções básicas, nas quais se incluem infraestrutura básica de transporte e de comunicações, saúde, educação etc.; c) funções auxiliares, dentre as quais se podem incluir o apoio à competitividade estrutural da economia por meio da promoção de mercados ausentes e o fortalecimento de mercados incompletos, a melhora de difusão do acesso à informação e a compensação das falhas do mercado derivadas de externalidades.

## A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

Ao longo dos últimos 30 anos, período em que se engendraram as novas contribuições da economia do desenvolvimento, não por coincidência surgiram teorias alternativas com pretensões de alterar a vigente ortodoxia neoclássica e a chamada novo-clássica (o modelo de expectativas adaptativas, teoria dos jogos etc.).

No âmbito das proposições neoclássicas tradicionais, as instituições são dadas como exógenas à teoria econômica, formando apenas parte da História. Contrariamente, o neoinstitucionalismo considera que as relações econômicas se encontram fortemente implicadas pelo ambiente institucional. Nesse sentido, as instituições são percebidas como mecanismos reguladores da atividade econômica. No Quadro 1 resumem-se as principais proposições da economia neoclássica e da NEI:

**Quadro 1** PROPOSIÇÕES TEÓRICAS

Proposições neoclássicas	Proposições neoinstitucionalistas
Equilíbrio geral: preços de equilíbrio; os mercados se organizam e toda oferta cria sua própria demanda. O equilíbrio geral é excepcional e os preços de equilíbrio mudam. Há desajustes entre oferta e demanda.	
Concorrência perfeita	Falhas do mercado: monopólios, externalidades, bens públicos e comuns etc.
Informação completa	Informação incompleta e assimétrica
Custos de transação zero	Custos de transação positivos
As instituições são variáveis e exógenas	
As instituições são variáveis endógenas.	
A distribuição de recursos é ótima no sentido de Pareto.	A distribuição de recursos requer coordenação institucional.
A maximização do bem-estar social coincide com as escolhas racionais de cada indivíduo	Discrepância entre as escolhas individuais e o bem-estar social.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A teoria econômica neoclássica não se preocupou em responder aos interrogantes que expõem o papel e a própria existência das instituições. Tal omissão foi criticada por autores como Douglass North (1984, p. 128), quando afirma que “se requer uma teoria das instituições [...], introduzir o mundo real com suas fricções [...], incluir os custos de transação<sup>3</sup> para iluminar os nós cegos que a miopia do modelo neoclássico lhe impediu de observar”.

De acordo com Caldentey e Morales (1996), o nome “neoinstitucionalismo” (em geral referente à NEI) pertence ao legado da escola institucionalista estadunidense de concepção heterodoxa, cujos autores, como Veblen, Hobson e Commons, consideram fortemente a importância institucional no funcionamento da economia.

O institucionalismo norte-americano aparece como herdeiro da Escola Alemã da segunda metade do século XIX, baseada na análise histórica, e do marginalismo e sua, ainda que elegante, simplificação formal de leis econômicas.

Para Arrow (apud CALDENTHEY; MORALES, 1996), as instituições seriam formas concretas de organizações (empresas, Estado, sindicatos) ou implícitas (convenções éticas, regras de Direito). Em complemento, de acordo com North (1984), as instituições seriam regras do jogo, definidas formalmente (regras, leis) ou informalmente (normas de comportamento, códigos de conduta).

Não obstante, existem distintos tipos de instituições de acordo com sua formalização pela lei. As instituições podem ser formais e informais. Com base nessa questão, verifica-se aproximação com as proposições de North (1984): as instituições formais são as regras escritas nas leis e nos regulamentos, criadas para lidar com problemas específicos de coordenação socioeconômica. Seu cumprimento é obrigatório, requer-se um poder coercitivo para aplicá-los e pertencem ao âmbito público. As instituições informais são as regras não escritas, registradas nos costumes, frutos da evolução dos códigos de conduta e dos valores das sociedades.

Essas instituições, as informais, apresentam cumprimento automático, sem uma terceira força impositiva, e as sanções derivadas de seu incumprimento são meramente morais e privadas: pertencem ao âmbito das esferas individual e coletiva, sempre de caráter privado.

Em sua origem, as instituições podem ser sociais e estatais. As primeiras são as convenções estabelecidas em dada sociedade e cumpridas voluntariamente pelos indivíduos/agentes que as criam. As sanções que possam derivar de seu descumprimento são informais e descentralizadas, ou seja, são internas às escolhas de cada indivíduo/agente. As instituições estatais, por outro lado, derivam da iniciativa de um “terceiro partido”, dado que são impostas externamente aos indivíduos ou à comunidade. Seu cum-

3 Os custos de transação podem ser interpretados como os custos de se fazerem cumprir os contratos em relações produtivas, ainda que informais. Seu (complexo) cálculo envolve a pesquisa de uma reprodução mais realista do funcionamento das variáveis reais da Economia.



primário é forçado coercitivamente pelo Estado. As sanções que possam surgir do descumprimento estão formalizadas pela lei. Sua aplicação e vigilância estão claramente centralizadas no poder ou na autoridade estatal.

Certamente, as instituições, inseridas na realidade prática da economia, refletem uma combinação desses dois tipos. Ainda que ambas tenham importância no comportamento dos agentes econômicos, as instituições estatais são decisivas, entre outras razões, por seu caráter obrigatório e compulsivo. Por outro lado, a existência de instituições estatais é acompanhada por correspondentes restrições formais e informais, ou seja, de limites, dentro dos quais ocorrem o intercâmbio e as escolhas dos agentes.

## **CONCLUSÃO**

Na verdade, trata-se de uma agenda em construção que aponta novas concepções teóricas como reação à literatura sobre as ciências econômicas de tradição conservadora, criadoras estas de modelos econométricos com densa engenharia matematizada, que seguem enquadrando o funcionamento da economia e da sociedade em circunstâncias quase que padronizadas. Nessa linha, há que se levar muito mais em conta a complexidade das relações socioeconômicas contratuais, formais ou não.

A natureza das citadas relações examinadas poderá exigir especial atenção, sobretudo no caso de setores agrários ou precariamente industrializados em países, ou blocos de países, subdesenvolvidos e em via de desenvolvimento.

Afinal, países com setores produtivos ainda imaturos, por definição, convivem com instituições (regulamentação e regulação) relativamente frágeis e estão expostos a limitações estruturais e monetárias, agravadas pela incerteza do funcionamento cíclico do capitalismo contemporâneo, articulador da conhecida voragem financeira intensificada nos últimos 15 anos.

Conclui-se que um processo consistente de inovações institucionais poderá facilitar uma melhor organização das economias menos favorecidas.

## **A NEW THEORETICAL AND ANALYTICAL PERSPECTIVE FOR STRUCTURAL CHANGES: THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS (NIE)**

### **ABSTRACT**

This article presents the focus of New Institutional Economics highlighting a connection between two introductory themes corresponding to the same area in New Economics:

the importance of institutional reform in the sphere of structural changes and the new possible roles for State and market in the developmental processes, considering the current tensions.

### KEYWORDS

New Institutional Economics; Structural change; Economic development; Current tensions; Economic system.

### REFERÊNCIAS

- CALDENTEY, P.; MORALES, A. (Ed.) *Proposiciones para la interpretación de la nueva realidad del sistema agroalimentario*. Córdoba/Espanha: Universidad de Córdoba/UCO, 1996.
- CARVALHO, F. J. C. et al. *Economia monetária e financeira: teoria e política*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- ETZIONI, A. *The moral dimension: toward a new economics*. Nova York: MacMillan, 1988.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- NORTH, D. C. Three approaches to the study of institutions. In: COLLANDER, D. C. *Neoclassical political economy: the analysis of rent-seeking and DUP activities*. Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1984.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- STIGLITZ, J. E. Incentives and risk sharing in sharecropping. *Review of Economic Studies*, n. 41, p. 219-255, 1974.
- WILLIAMSON, O. Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. D. *Handbook of industrial organization* Amsterdã, Elsevier Science Publ., 1989. v. I.