

***PROPOSTAS INSTITUCIONALISTAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS ACERCA DO PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH
E HA-JOON CHANG***

*INSTITUTIONAL PROPOSALS FOR THE ECONOMIC DEVELOPMENT: METHODOLOGICAL
CONSIDERATIONS ABOUT THE THOUGHT OF DOUGLASS NORTH AND HA-JOON CHANG*

Carolina Miranda Cavalcante*

RESUMO

O artigo pretende comparar as propostas de Ha-Joon Chang e Douglass North para a construção de uma teoria do desenvolvimento institucionalista. Embora a abordagem dos autores esteja voltada para temáticas semelhantes como desenvolvimento econômico, instituições e teoria do Estado, existem diferenças teóricas entre os esquemas conceituais de Chang e North. A principal distinção entre os autores refere-se a suas respectivas filiações ontológicas. Chang sugere um retorno à velha economia institucional, propondo a elaboração de um programa de pesquisa alternativo ao que o autor denomina como paradigma neoliberal, cujo instrumental teórico é o neoclássico. North filia-se à nova economia institucional, cuja proposta é a ampliação do conjunto de problemas abordados pelo programa de pesquisa neoclássico.

Palavras-chave: instituições, desenvolvimento, tradição neoclássica, ontologia, realismo crítico.

ABSTRACT

The article aims to compare the proposals by Ha-Joon Chang and Douglass North in what concerns the construction of an institutionalist theory of development. Although the approach of the authors is directed to similar subjects as economic development, institutions and theory of state, there are theoretical differences between the conceptual framework by Chang and by North. The main distinction between the authors relates to their respective ontological branch. Chang suggests a return to the old institutional school, proposing the elaboration of an alternative scientific research program to the so called neoliberal paradigm, whose theoretical instrumental is the neoclassical one. North aligns himself to the new institutional school, in which his proposal is to broaden the set of problems considered in the neoclassical scientific research program.

Key-words: institutions, development, neoclassical tradition, ontology, critical realism.

* Professora de Economia Política e Economia Institucional do Departamento de Direito Social e Econômico da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

1 INTRODUÇÃO

Nesse artigo indico algumas possíveis comparações entre as propostas institucionalistas de Douglass North e Ha-Joon Chang. Embora trabalhem com temáticas bastante próximas, os autores se inserem em programas de pesquisa distintos. O objetivo desse artigo é, portanto, investigar em que medida as propostas e resultados dos autores são convergentes ou não. A natureza da crítica à tradição neoclássica é o ponto de partida da comparação entre os esquemas conceituais de Chang e North, que também consiste na divergência fundamental entre os referidos autores. Tal divergência remete às diferentes visões de mundo, ontologias científicas, assumidas pelos autores, implicando distintas conclusões quanto ao papel das instituições no desenvolvimento econômico. Desta forma, a ontologia subjacente às tradições científicas será considerada.

North é um dos fundadores da nova economia institucional, ao lado de Coase e Williamson; suas contribuições à ciência econômica estão voltadas para questões relativas à história econômica, o que leva o autor a incorporar as instituições no conjunto de problemas neoclássicos. North, assim como os demais autores da nova economia institucional, não pretende construir um programa de pesquisa alternativo à tradição neoclássica, acredita, no entanto, que um de seus supostos teóricos deve ser retificado – o suposto de racionalidade instrumental. Com uma nova concepção de racionalidade, afirma North, é possível considerar as instituições no interior do programa de pesquisa neoclássico. Em sua discussão acerca do desenvolvimento econômico, North (1981) ilustra sua teoria da mudança institucional com um amplo período histórico a partir de uma concepção de processo histórico compatível com a construção teórica neoclássica¹.

Chang desenvolve pesquisas em áreas semelhantes às de North, como desenvolvimento econômico e economia institucional. Outro ponto de contato entre as pesquisas de North e Chang remete à teoria do Estado. O objetivo de Chang é fornecer um paradigma alternativo, a economia política institucional, ao paradigma neoliberal, definido pelo autor como a união do instrumental teórico neoclássico à filosofia política e moral da escola austríaca. Ademais, Chang (2004) apresenta um conjunto de evidências históricas que mostram que as instituições dos países desenvolvidos no início de seu processo de crescimento econômico eram tão precárias quanto algumas instituições encontradas atualmente em países subdesenvolvidos². Chang, em oposição a North, compreende por institucionalismo a tradição da velha economia institucional de Veblen, Commons e Mitchell³. Nesse sentido, o conceito de instituição, bem como sua conexão com a ação individual, será um ponto de divergência entre os autores.

A comparação entre as propostas institucionalistas para o desenvolvimento sugeridas por North e Chang será realizada com recurso aos debates em filosofia da ciência. Tais debates compreendem o projeto antimetafísico dos positivistas lógicos, a proposta relativista dos teóricos do crescimento do conhecimento – Kuhn, Lakatos e outros – até a filosofia crítico realista tal qual sugerida por Roy Bhaskar e Tony Lawson. O recurso à filosofia da ciência nos permitirá trazer à luz aspectos epistemológicos e ontológicos implicados nas teorias de North e Chang. Sugiro, por fim, que a filiação de North à nova economia institucional e de Chang à velha economia institucional acabará por resultar em distintas conclusões acerca das políticas institucionalistas para o desenvolvimento.

O artigo está dividido em três seções, além dessa introdução e da conclusão, nas quais serão abordadas as temáticas seguintes: (i) esquema conceitual de North; (ii) proposta teórica de Chang; (iii) estudo comparativo dos programas de pesquisa de North e Chang.

¹ Importante notar que a noção de história de North está inserida na tradição da nova história econômica (ou cliometria), alternativa à Escola dos Annales, que visa a elaboração de modelos teóricos que sejam testáveis e refutáveis. Ver North (1977; 1997).

² As principais conclusões desse livro de Chang podem ser encontradas em um pequeno artigo, de mesmo nome, em Chang (2002a).

³ Para um histórico sucinto das escolas de pensamento institucionalistas ver Rutherford (2001).

2. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH

Em sua Nobel Lecture, North (1993) afirma que não é seu objetivo construir um programa de pesquisa alternativo, mas contribuir com o já estabelecido programa de pesquisa neoclássico. North sugere que sejam mantidos os supostos fundamentais da tradição neoclássica – escassez e competição –, mas julga necessário inserir dois elementos até então negligenciados pelos neoclássicos, a saber, as instituições e a dimensão temporal. Com isso, o autor pretende munir-se de instrumentos teóricos capazes de explicar a evolução das economias ao longo do tempo, posto que uma teoria da dinâmica econômica é crucial para a temática concernente ao desenvolvimento econômico.

Segundo North, o objetivo da história econômica é explicar a estrutura e a performance das economias ao longo do tempo. Metodologicamente, North entende que explicação significa teorizar de modo que as teorias assim elaboradas sejam potencialmente refutáveis. As estruturas de uma sociedade são os determinantes básicos de sua performance econômica, sendo compostas de instituições políticas, econômicas, bem como de aspectos tecnológicos, demográficos e ideológicos. A performance econômica é definida em termos do quanto é produzido, da distribuição de custos e benefícios, e da estabilidade da produção, tendo como indicadores o produto total, o produto per capita e a distribuição de renda da economia. Por fim, o autor acredita ser essencial para uma teoria comprometida com a temática do desenvolvimento econômico a explicação das mudanças temporais na estrutura e na performance das economias, o que remete ao estudo das instituições e da história econômica.

North define a ciência econômica como a teoria da escolha. O sistema econômico é composto de recursos escassos, o que implica a necessidade de competição entre os indivíduos por esses recursos. Quanto à prioridade ontológica, North estabelece que os indivíduos precedem as instituições, o que podemos denominar como individualismo ontológico. “Instituições são criações dos seres humanos. Elas evoluem e são alteradas pelos seres humanos; portanto nossa teoria deve começar com o indivíduo” (North, 1990, p.5).

Tendo o indivíduo como unidade de análise, North assinala o fato de que esses indivíduos processam informações, e esse processamento está longe de fornecer uma imagem perfeita do mundo, não apenas por existirem problemas de informação incompleta, mas também pelo fato de que os agentes econômicos são dotados de uma capacidade computacional limitada⁵. Por conseguinte, esses indivíduos que competem por recursos escassos são limitados cognitivamente, o que, aliado a problemas crônicos de informação, geram um ambiente de incerteza. As instituições emergem, portanto, como importantes mecanismos capazes de reduzir a incerteza inerente às interações humanas.

As instituições são as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente criadas que moldam a interação humana. Em consequência elas estruturam os incentivos na troca humana, seja política, social, ou econômica. A mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para a compreensão da mudança histórica (North, 1990, p.3).

O papel redutor da incerteza desempenhado pelas instituições é factível na medida em que estas produzem uma estrutura estável no ambiente econômico, estrutura esta composta de restrições formais e informais, desenvolvidas pelos indivíduos para moldar a interação humana. As restrições formais

⁴ A exposição seguinte será baseada em North (1981, 1990), a menos que seja feita referência em contrário.

⁵ North utiliza-se do conceito de racionalidade limitada – bounded rationality – de Herbert Simon. “Racionalidade limitada é simplesmente a ideia de que as escolhas que as pessoas fazem são determinadas não apenas por um objetivo geral e pelas propriedades do mundo exterior, mas também pelo conhecimento que os tomadores de decisão tem ou não do mundo, sua habilidade ou inabilidade de evocar esse conhecimento quando este é relevante, de planejar as consequências de suas ações, de trazer à tona possíveis cursos de ação, de lidar com a incerteza (incluindo incertezas advindas das possíveis reações de outros atores), e de julgar entre seus diversos desejos concorrentes. A racionalidade é limitada porque essas habilidades estão severamente limitadas.” (Simon, 2000, p.25) Ver também Simon (1996) e Rizzello (1997).

são as regras que os agentes concebem, e as restrições informais são convenções e códigos de conduta que emergem da repetida interação humana. Ademais, a mudança institucional é a fonte da mudança histórica, poder-se-ia acrescentar, do desenvolvimento econômico.

Em relação aos aspectos estruturais das economias, North sugere a incorporação de um conjunto de teorias ao programa de pesquisa neoclássico, como uma teoria das instituições – que abarca uma teoria dos direitos de propriedade, do Estado e da Ideologia –, uma teoria do crescimento do estoque de conhecimento e uma teoria da mudança demográfica. Vejamos a função de cada uma delas no esquema conceitual de North.

Os direitos de propriedade definem o sistema de incentivos e as regras do jogo de uma economia, ou seja, definem os parâmetros dentro dos quais os indivíduos irão maximizar sua utilidade. O Estado possui o uso exclusivo da força, controlando os recursos e distribuindo os direitos de propriedade. A ideologia fornece uma visão de mundo capaz de simplificar o processo de tomada de decisão, auxiliando os indivíduos a lidar com a incerteza, além de envolver juízos de valor. Se os indivíduos percebem o sistema econômico como justo é possível obter custos de transação mais reduzidos, dados os menores custos envolvidos no monitoramento de agentes pouco propensos à transgressão de regras. Deste modo, a ideologia está habilitada a funcionar como uma restrição auxiliar, na medida em que pode, ao lado dos instrumentos de controle do Estado, converter-se num mecanismo de contenção do comportamento puramente maximizador⁶.

A teoria do crescimento do conhecimento⁷ e a teoria da mudança demográfica serão responsáveis pelo que North considera uma tensão na história econômica – a relação entre população e recursos. Deste modo, o crescimento sustentado somente pode ser obtido caso a taxa de crescimento do produto seja superior à taxa de crescimento da população. Capital físico, capital humano, recursos naturais, aprendizado, direitos de propriedade e crescimento populacional são elementos fundamentais na determinação da performance de uma economia. Conseqüentemente, dois fatores explicativos da performance econômica são a tecnologia e a demografia.

A tecnologia é definida como o controle humano sobre a natureza, determinando o que pode ser utilizado como recursos naturais, bem como a dotação de capital físico e capital humano de uma economia. Os incentivos à mudança tecnológica são fornecidos pelo aprendizado e pelos direitos de propriedade. Por conseguinte, a tecnologia delimita o conjunto de recursos disponíveis para o controle da natureza, mas a utilização efetiva desses recursos é dada pela matriz institucional, que configura uma estrutura de direitos de propriedade, capaz de gerar ou não incentivos à atividade produtiva. Desta forma, a questão não se restringe à dotação de recursos de uma economia, mas à maneira como esses recursos são utilizados.

Ao propor a modificação do suposto de racionalidade instrumental, North não só desenvolve a ideia de que no processo de escolha os agentes processam as informações que recebem do ambiente econômico, mas também que os indivíduos, possuidores de uma capacidade computacional limitada, não são capazes de perceber o mundo em sua completude, de modo que esses indivíduos são dotados de uma importante habilidade, a saber, a capacidade de aprender. No curso de sua vida, o que os indivíduos aprendem concorre para a construção das instituições futuras. Esse processo se dá no tempo e constitui o mais significativo elemento de transformação institucional.

As instituições formam a estrutura de incentivos de uma sociedade e as instituições políticas e econômicas, em conseqüência, são os determinantes subjacentes da performance econômica. O tempo no que diz respeito à mudança econômica e social é a dimensão na qual o processo de aprendizado dos seres humanos molda o caminho da evolução institucional. Isto é, as

⁶ Segundo North (1981), a ideologia é o meio termo teórico entre um Estado hobbesiano e o indivíduo maximizador.

⁷ A teoria do crescimento do conhecimento sugerida por North não deve ser confundida com os teóricos do crescimento do conhecimento, que possui dentre seus principais autores nomes como os de Kuhn, Lakatos, Feyerabend e Fleck. Sobre os teóricos do crescimento do conhecimento ver Caldwell (1982), Blaug (1999) e Cavalcante (2005).

crenças que os indivíduos, grupos, e sociedades sustentam, as quais determinam as escolhas, são conseqüências do aprendizado ao longo do tempo – não apenas do período de vida de um indivíduo ou de uma geração de uma sociedade, mas do aprendizado incorporado nos indivíduos, grupos, e sociedades, que é cumulativo ao longo do tempo e transferido entre gerações pela cultura de uma sociedade (North, 1993).

O aprendizado envolve mudanças ideológicas, por conseguinte, modificações nas crenças dos indivíduos, assim como envolvem incrementos no estoque de conhecimento, significando um aumento do controle do homem sobre a natureza, o que permitirá aumentos de produtividade, conseqüentemente do produto e da performance econômica. Desta forma, o aprendizado é central para a mudança institucional, pois se as instituições são criadas pelos indivíduos, somente através da transformação das crenças, do aprendizado, desses indivíduos é possível modificar a matriz institucional.

3. A ECONOMIA POLÍTICA DE HA-JOON CHANG

Chang direciona sua crítica ao que ele denomina paradigma neoliberal, definido pelo autor como o resultado da união entre o instrumental neoclássico e a filosofia política e moral da escola austríaca (Chang, 2002, 540). Como alternativa ao paradigma neoliberal, Chang propõe um novo programa de pesquisa denominado economia política institucional, que procura incorporar a dimensão política e institucional nos debates concernentes ao desenvolvimento econômico. O institucionalismo de Chang filia-se teoricamente à velha economia institucional, que compreendia as instituições como responsáveis pelo molde do comportamento e das formas de agir e de pensar dos sujeitos. Desta forma, o autor pretende se afastar da ideia de instituições como restrições, o que não implica que as instituições não possam funcionar como mecanismos restritivos. As instituições precisam ser entendidas como mecanismos capazes de, ao mesmo tempo, restringir, constituir e possibilitar a ação humana (Chang & Evans, 2005, p.5).

Chang focaliza três elementos que considera tratados de forma inadequada pelas teorias componentes do paradigma neoliberal – mercado, Estado e instituições. A redefinição desses elementos é necessária para uma compreensão alternativa do papel das relações políticas e das instituições no sistema econômico. As instituições precisam ser entendidas em suas inter-relações definidoras do caráter específico dos sistemas econômicos.

O sistema capitalista é composto de uma cadeia de instituições, incluindo os mercados como instituições de troca, as firmas como instituições de produção, e o Estado como o criador e regulador das instituições que governam suas conexões (enquanto instituição política), assim como outras instituições informais como as convenções sociais (Chang, 2002, p.546).

O sistema capitalista não é um mero agrupamento de instituições que os indivíduos podem construir e descartar de acordo com seus objetivos de maximização. Uma instituição é um complexo de regras formais e informais mantidas e/ou transformadas por agentes intencionais, em que as instituições políticas, o mercado e o Estado se inter-relacionam, moldando o sistema econômico capitalista. As instituições devem ser entendidas como “mecanismos que possibilitam o alcance de finalidades que requerem coordenação supra-individual e, ainda mais importante, que são constitutivas dos interesses e visões de mundo dos atores econômicos” (Chang & Evans, 2005, p.2). Adicionalmente, as instituições são persistentes e estáveis, o que não implica que sejam imutáveis, pois “são os homens que modificam as instituições, mas não no contexto institucional de sua própria escolha” (Chang, 2005, p.18). Desta forma, Chang estabelece a importância da ação humana na mudança institucional, pois em última análise são as pessoas que transformam, assim como reproduzem, as instituições, sem, contudo, reduzir as instituições aos indivíduos.

Em sua descrição do sistema econômico capitalista, Chang deixa evidente sua compreensão de instituições como complexos de relações, não como restrições ou meros construtos mentais redutores de incerteza. Entender as instituições como complexos de relações implica o reconhecimento de que os indivíduos não são atomizados, e que as instituições não podem ser simplesmente escolhidas, implementadas ou descartadas. Existe uma dupla causalidade entre instituições e indivíduos que interdita sua análise como elementos isolados.

(...) nossa abordagem difere daquela da NEI [nova economia institucional] ao postular uma causalidade de mão-dupla entre as motivações individuais e as instituições sociais, em lugar de uma causalidade de mão-única dos indivíduos para as instituições, embora acreditemos que em última análise as instituições sejam pelo menos ‘temporariamente’ anteriores aos indivíduos (Chang & Evans, 2005, p.5).

Chang estabelece seu ponto de partida ontológico, que podemos denominar holismo ontológico, ao afirmar que as instituições precedem os indivíduos. Nesse sentido, não existe um estado de natureza a partir do qual indivíduos atomizados decidem criar instituições, pois esse “estado de natureza sem instituições é inalcançável tanto na teoria como na realidade” (Hodgson, 2001, p.103).

A interação entre motivações individuais e instituições sociais como uma causalidade de mão-dupla é importante para a compreensão do papel constitutivo das instituições (Chang, 2002, p.554). O sucesso das reformas políticas implementadas pelo Estado depende, por conseguinte, da compreensão do agente econômico como um sujeito dotado de princípios morais e preferências que podem ser modificadas. Deste modo, a ideia de um papel constitutivo das instituições não se limita ao fato de que a mudança institucional afeta o comportamento humano, pois quando ocorrem transformações institucionais ou ideológicas o próprio homem – sua visão de mundo e suas motivações – é transformado.

Ademais, Chang evidencia que o mercado e o Estado são não apenas instituições, mas estão inseridos em relações políticas. O mercado está baseado num complexo conjunto de restrições formais e informais que regulam quem pode participar do mercado, quais mercadorias podem ser transacionadas, além de definir os direitos e deveres dos agentes, bem como o procedimento adequado no caso do não cumprimento dos acordos firmados (Chang, 2002, p.552-553)⁸. Destarte, o mercado não pode existir num ambiente livre de instituições, visto que o próprio mercado é uma instituição. O Estado, por sua vez, é uma instituição capaz de criar novas instituições, além de ser responsável pelo controle das já existentes, em que a criação e o controle das instituições é mediado por relações políticas. Por conseguinte, o Estado deve estar presente para que o mercado enquanto instituição humana seja possível, de forma que o mercado é, por fim, uma construção política⁹.

Chang reconhece que a reabertura do debate acerca do papel do Estado na economia representou um ponto positivo do neoliberalismo, mas afirma ser a concepção neoliberal de Estado falaciosa, visto que postula a ideia de livre mercado, dificilmente encontrado nas economias reais¹⁰. A luta política não ocorre, por conseguinte, entre agentes movidos pelo interesse de destruir o livre mercado, visto que esse mercado ideal jamais existiu. Segundo Chang, a luta política se dá entre agentes que possuem concepções diferentes acerca da estrutura de direitos e deveres incutida nas instituições.

(...) a EPI [economia política institucional] argumenta que precisamos compreender a

⁸ Ver também Chang (2003, p.53).

⁹ Fligstein (1996) fornece uma interessante análise de como as relações políticas permeiam o funcionamento do mercado, considerando como a influência dos atores sociais no âmbito do Estado pode direcionar as políticas governamentais de acordo com seus interesses, moldando, por exemplo, as características das firmas participantes do mercado.

¹⁰ O uso da denominação “economia real” não implica a existência de “economias irrealis”, o termo “real” é utilizado apenas como forma de demarcar os sistemas econômicos teoricamente construídos e os sistemas econômicos efetivos, ou seja, a teoria do seu objeto. Nos termos de Lawson (1997), poderíamos fazer tal demarcação entre o domínio transitivo (teorias) e o domínio intransitivo (objeto) do conhecimento.

política como um processo através do qual as pessoas com diferentes, e igualmente legítimas, concepções sobre a contestabilidade da estrutura direitos-obrigações existente rivalizam umas com as outras, ao invés de um processo no qual grupos de interesse tentam modificar a ordem ‘natural’ dos ‘mercados livres’ de acordo com seus interesses de grupo (Chang, 2002, p.555).

De acordo com Chang, “o problema mais sério do discurso neoliberal sobre o papel do Estado tem a ver, em primeiro lugar, com a maneira mesma de conceituar o mercado, o Estado e as instituições, e, em segundo lugar, a maneira como teoriza sobre suas inter-relações” (Chang, 2002, p.542). Como mencionado anteriormente, o mercado é uma instituição embebida em relações políticas, de forma que mercado e política são inseparáveis, o que implica a inviabilidade da proposta neoliberal de despolitização do mercado. Da mesma forma, o Estado não é uma instância politicamente neutra, visto que é constituído de agentes que não apenas possuem interesses diversos, mas que entretém visões de mundo diferentes. Por fim, as instituições não podem ser entendidas como restrições ao livre exercício do comportamento maximizador, nem como meros mecanismos de redução da incerteza, visto serem estruturas sociais que restringem, constituem e possibilitam a ação humana e, nesse sentido, possuem um papel mais amplo no molde das ações e decisões dos sujeitos em sociedade.

4. ESTUDO COMPARATIVO DAS PROPOSTAS INSTITUCIONALISTAS DE NORTH E CHANG PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

As propostas institucionalistas de Chang e North serão comparadas de acordo com quatro critérios: (i) natureza da crítica à tradição neoclássica; (ii) definição do objeto de estudo e pressupostos ontológicos; (iii) conceito de instituição; (iv) papel das instituições no desenvolvimento econômico.

Utilizando a categorização lakatosiana, podemos dividir as críticas ao programa de pesquisa neoclássico em duas vertentes, uma que procura ampliar o cinturão protetor desse programa de pesquisa e outra que busca fornecer um programa de pesquisa, um núcleo rígido, alternativo¹¹. No primeiro caso trata-se da proposição de novas teorias que compartilham dos pressupostos ontológicos da tradição neoclássica, no segundo pretende-se fornecer novos pressupostos ontológicos, ou seja, um novo programa de pesquisa¹².

A nova economia institucional é um exemplo da primeira vertente crítica, visto que se propõe a expandir o conjunto de problemas considerados pela tradição neoclássica. Nesse caso, trata-se da inserção das instituições na análise econômica, mas a partir dos fundamentos ontológicos neoclássicos. Assim procede North, incorporando as temáticas mais diversas, como instituições, ideologia e Estado, na discussão concernente ao desenvolvimento econômico; definindo o objeto de estudo da Economia como a escolha sob escassez, em que o ponto de partida da análise é o indivíduo. Para a inclusão dessas temáticas no programa de pesquisa neoclássico foi necessário modificar o suposto da racionalidade. No entanto, apesar de admitir-se que a racionalidade é limitada, o foco permanece na ação individual. A utilização do indivíduo como unidade central de análise nos permite denominar como individualismo ontológico o ponto de partida ontológico da tradição neoclássica, por conseguinte, do esquema conceitual de North.

A velha economia institucional pertence à segunda vertente crítica, cujo objetivo é a proposição de um programa de pesquisa alternativo ao neoclássico. Chang insere sua proposta na tradição da velha economia institucional, sugerindo a economia política institucional como alternativa ao que ele denominou paradigma neoliberal. A crítica de Chang não se restringe à conceituação neoliberal de instituição, Estado e mercado, mas visa modificar o ponto de partida ontológico no que concerne ao debate

¹¹ Uma referência ao pensamento do Lakatos e ao conceito de programa de pesquisa científico pode ser encontrada em Caldwell (1982).

¹² Para uma tentativa de caracterização e distinção entre a tradição neoclássica e o programa de pesquisa velho institucionalista ver Hodgson (1994).

sobre o desenvolvimento e as instituições. O autor nega a existência de um estado de natureza povoado de indivíduos atomizados, afirmando que as instituições (estruturas sociais) precedem, ontologicamente, os indivíduos. Além disso, seu foco não é o indivíduo e seus atributos, mas o sistema capitalista e suas instituições, ou seja, o objeto de estudo da Economia é definido a partir dos sistemas econômicos. Nesse sentido, com o estabelecimento da prioridade ontológica das instituições e com a posição dos sistemas econômicos como objeto de estudo, nos é lícito denominar como holismo ontológico o ponto de partida ontológico da economia política institucional de Chang, bem como da própria velha economia institucional que advém dos trabalhos de Thorstein Veblen.

Como os indivíduos possuem uma capacidade computacional limitada, as instituições funcionariam como redutoras da incerteza resultante da impossibilidade de conhecimento completo dos demais indivíduos e/ou do ambiente econômico. Deste modo, North sustenta que as instituições seriam restrições formais e informais criadas pelos indivíduos para que a incerteza seja reduzida e um nível mínimo de coordenação das ações individuais possa existir. O reconhecimento do papel cognitivo das instituições insere uma maior complexidade no tratamento do indivíduo, mas não anula sua concepção de instituição como mecanismos de restrição à ação individual. Compatível com sua vertente crítica, “a proposta teórica da NEI [nova economia institucional] é introduzir as instituições como constrangimentos que, ao lado das restrições usuais estudadas pelos economistas, guiam as ações dos indivíduos” (Medeiros, 2001, p.52).

A crítica de Chang à nova economia institucional remete à definição de instituição como restrição. O autor propõe que as instituições sejam entendidas não apenas como restritivas, mas também como instâncias que possuem o papel de constituir e possibilitar a ação humana. O foco analítico no sistema econômico, em vez de no indivíduo, habilita Chang a construir uma noção mais completa acerca das instituições, capaz de capturá-la em sua indissolúvel conexão com a ação humana, pois instituições e indivíduos não podem ser dicotomizados, muito embora sejam ontologicamente distintos. O ponto de partida da totalidade permite o estabelecimento, de forma mais objetiva, do papel das instituições no desenvolvimento econômico, visto que sua análise amplia a compreensão das instituições, conseqüentemente do sistema econômico, em lugar de fornecer mais complexidade ao entendimento das diversas modalidades e aspectos da ação humana. Nesse sentido, a Economia não seria definida em termos de uma teoria da escolha, mas como uma teoria dos sistemas econômicos. Chang procura, contudo, evitar o determinismo de algumas modalidades de holismo, afirmando que tanto a complexidade das instituições quanto a importância da ação humana na mudança institucional deve ser considerada (Chang, 2005, p.19).

Quanto ao papel das instituições no desenvolvimento, pode-se dizer que a discussão gira em torno do sentido da causalidade – são as instituições que determinam o nível de desenvolvimento econômico ou é o nível de desenvolvimento das economias que determina suas instituições? Chang fornece a seguinte resposta:

Uma razão para as variações culturais e institucionais é que as mudanças culturais/institucionais e o desenvolvimento econômico influenciam um ao outro, com cadeias complexas de causalidade. Nas teorias do mainstream, nas quais os indivíduos são vistos como nascidos com uma ‘preferência’ pré-determinada, a causalidade segue da cultura/instituição para o desenvolvimento econômico. Todavia, uma vez que aceitamos o papel ‘constitutivo’ das instituições, começamos a entender que a causalidade pode seguir por outro caminho – do desenvolvimento econômico para as mudanças institucionais para as ‘preferências’ individuais (Chang, 2005, p.18).

Desta forma, é possível concluir que diferentes concepções de instituição implicarão papéis distintos para as instituições no desenvolvimento econômico. Muito embora North assinalasse continuamente que a mudança institucional não é uma questão de transplante de instituições norte-americanas para os

países menos desenvolvidos, a forma como o autor insere as instituições em seu esquema conceitual nos leva a concluir que o desenvolvimento é proveniente de instituições capazes de garantir direitos de propriedade e estimular o aprendizado, incentivando a mudança tecnológica, aumentando a performance econômica e incrementando seus indicadores – produto total, produto per capita e distribuição de renda.

O argumento de que as atualmente consideradas boas instituições, em geral as norte-americanas, são o resultado, não a causa, do desenvolvimento econômico encontra-se fartamente ilustrado com evidências históricas em Chang (2004). Se as instituições podem restringir, constituir e possibilitar a ação humana, então a mudança institucional passa antes pela transformação dos sujeitos, de suas motivações e de sua visão de mundo, que são produto de seu meio, nesse sentido, resultado do nível de desenvolvimento econômico de uma sociedade.

Uma pergunta persiste: por que North, mesmo enfatizando a importância da história, das instituições, do Estado, da ideologia, da política, não chega às mesmas conclusões de Chang? O ponto de partida ontológico é parte da resposta. Uma resposta completa necessita de uma distinção entre ontologia científica e filosófica. A concepção de individualismo e holismo ontológico fazem parte da ontologia científica de uma tradição de pensamento, que está relacionada à própria definição do objeto de estudo da ciência, no caso a ciência econômica. A ontologia filosófica refere-se aos pressupostos metodológicos dessa tradição de pensamento, normalmente fundamentados em uma ou mais correntes da filosofia da ciência¹³.

A tradição neoclássica filia-se a uma metodologia instrumentalista¹⁴, muito embora tal filiação não seja explicitada por todos os autores considerados neoclássicos. Destarte, no âmbito de uma noção instrumental de ciência, uma teoria científica é tão boa quanto as previsões que é capaz de fornecer; a questão do realismo dos pressupostos teóricos, bem como da própria teoria, é irrelevante. Elementos conceituais como o indivíduo racional maximizador, assim como instituições, Estado, etc., não precisam capturar necessidades naturais, ou seja, não precisam ser objetivos, basta serem partes componentes de teorias formalizáveis matematicamente e com capacidade preditiva¹⁵. O problema dessa modalidade de construção teórica é que inevitavelmente os modelos assim construídos, a despeito de seu estatuto de ciência positiva, acabam por demandar a adequação da realidade à teoria. Isso não seria um problema se as teorias não fossem elas mesmas respostas às questões que emanam do mundo real.

Segundo Hodgson (1993), não é comum à ciência se definir a partir do seu conjunto de instrumentos teóricos, em lugar do seu objeto de estudo. Ao se definir a partir de seu instrumental teórico-matemático, a tradição neoclássica interdita o debate a partir de bases ontológicas, ou seja, a definição do objeto da Economia não é discutida, como diz North: “Economics is a theory of choice – so far so good” (North, 2005, p.11). Conforme alerta Lawson (1997), um racionalismo julgamental somente pode ser obtido caso ao relativismo epistemológico seja acoplado um realismo ontológico.

A proposta de Lawson (1997) consiste no reconhecimento de que a realidade existe independentemente das representações dos sujeitos acerca dessa realidade. Muito embora a única maneira de apreensão da realidade pelo sujeito cognoscente seja através de representações e conceitos, isso não implica que a realidade seja uma construção ideal. Todo pensamento produz uma visão de mundo que só pode partir, em última instância, do mundo real, ou seja, toda teoria pressupõe uma ontologia, uma visão de mundo. Consequentemente, as teorias nem são totalmente ideais, desconectadas da realidade, nem podem reproduzir o mundo real em sua total infinidade de aspectos particulares, um conhecimento absoluto. No entanto, um conhecimento objetivo é alcançável, em que sua possibilidade

¹³ Pelo menos três grandes tradições em filosofia da ciência são identificáveis: positivismo lógico, teóricos do crescimento do conhecimento e realismo crítico. O instrumentalismo representa uma postura metodológica que entende o fracasso do projeto lógico-positivista como a comprovação da impossibilidade da obtenção de qualquer conhecimento objetivo acerca do mundo, os tipos ideais são apresentados como os únicos recursos disponíveis à ciência para a construção teórica (Cavalcante, 2005).

¹⁴ Friedman (1981) é a referência clássica sobre o instrumentalismo em Economia.

¹⁵ Toda teoria produz abstrações, a questão é como são realizadas tais abstrações, se iluminam conexões reais do objeto (conhecimento objetivo) ou apenas capturam regularidades contingentes da realidade (tipos ideais). Sobre abstrações racionais (rational abstractions) e abstrações caóticas (misleading abstractions) ver Sayer (1998).

é dada pelo objeto de estudo, não pelo instrumental teórico (matemático) disponível. Conforme nos informa Bhaskar (1998), no processo de conhecimento a prioridade ontológica é do objeto, no sentido que são suas propriedades que nos permitem conhecê-lo, não nossa capacidade cognitiva que determina o que podemos conhecer.

(...) é a natureza dos objetos que determina sua possibilidade cognitiva para nós; de modo que, na natureza, é a humanidade que é contingente e o conhecimento, por assim dizer, acidental. Desta forma, é porque paus e pedras são sólidos que eles podem ser apanhados e arremessados, não porque eles podem ser apanhados e arremessados que eles são sólidos (ainda que o fato de poderem ser manuseados dessa maneira possa ser uma condição necessária para nosso conhecimento de sua solidez) (Bhaskar, 1998, p. 206).

A comparação das propostas de Chang e de North nos permite ilustrar essa questão. Os autores têm como objeto a economia, mais especificamente o desenvolvimento econômico e as instituições, o que permite o diálogo entre seus programas de pesquisa. O objeto comum aos autores possui uma existência independente de suas teorizações, visto que instituições, Estado, produção, etc., não começaram a existir tão logo seus programas de pesquisa tenham sido implementados. As teorias voltadas à explicação dos eventos econômicos podem aumentar a compreensão desses eventos, mas jamais podem criá-los, podem no máximo transformá-los, sempre a partir de condições já estabelecidas. Vimos que os distintos pressupostos ontológicos dos autores geram diferentes elaborações e conclusões teóricas, o objeto em comum nos permite compará-las. O que garante o racionalismo julgamental nessa comparação é o debate em bases ontológicas, não instrumentais, em que o critério não é a capacidade preditiva, mas a capacidade explanatória das teorias.

A ênfase instrumentalista na previsão, embora inadequada, é compreensível no âmbito de uma ontologia filosófica lógico-positivista, visto que um mundo considerado incognoscível não pode ser entendido objetivamente, restando às teorias científicas a ampliação da sua capacidade de capturar instrumentalmente regularidades contingentes desse mundo. Não é novidade que o critério para estabelecimento do estatuto científico, ao menos para o mainstream, é a formalização matemática. Ciência econômica é tudo aquilo que, partindo da escolha humana, é passível de formalização matemática. Não apenas o objeto da Economia é negligenciado, mas a ciência econômica acaba incorporando temáticas alheias a seu objeto, a economia, mas compatíveis com a teoria da escolha, bem como formalizáveis matematicamente. Esse é precisamente o problema de uma concepção instrumental de ciência e da definição de uma disciplina científica pelos seus instrumentos, e não pelo seu objeto.

Apesar de North ter desenvolvido suas ideias em grande parte de forma discursiva, seu esquema conceitual é perfeitamente passível de formalização matemática. O fato de uma teoria ser passível de formalização não a invalida, do mesmo modo que a formalização em si não é indesejável. O cuidado que se deve ter concerne aos preceitos metodológicos que sustentam as tradições de pensamento científico. Como visto anteriormente, as concepções de North e Chang possuem um objeto em comum, mas partem de visões de mundo (ontologias) distintas. Ademais, os autores chegam a diferentes conclusões quanto às políticas necessárias à promoção do desenvolvimento econômico. Chang não descarta os efeitos positivos da promoção das “boas instituições” sugeridas por North, mas aponta que a simples alteração da matriz institucional sem a concomitante observação das condições concretas de vida dos indivíduos pode não produzir resultados eficazes; além disso, lança mão de evidências históricas que indicam que o caminho percorrido pelos atuais países desenvolvidos não foi aquele descrito pela NEI de North.

Pelo que foi anteriormente disposto não se deve concluir que o esforço teórico de North para superar alguns dos restritivos supostos da economia neoclássica padrão (aquela encontrada nos manuais básicos de Economia) não possui seus méritos. Reconhecer, com base em Simon, que os indivíduos não possuem capacidade infinita de processamento de informações representa um importante insight para a compreensão do processo de tomada de decisão individual. Todavia, não basta acrescentar complexidade

à categoria do indivíduo e então construir um conceito de instituição. Nesse sentido, uma perspectiva que parte do sistema econômico como um todo e vê nas instituições um de seus elementos, ao lado dos indivíduos, pode iluminar questões econômicas significativas, como a do desenvolvimento. Nesse sentido, a distinção entre as ontologias subjacentes aos esquemas conceituais de North e de Chang tem antes como objetivo estimular o diálogo entre seus respectivos programas de pesquisa do que separar definitivamente a economia institucional em paradigmas incomunicáveis.

5. CONCLUSÕES

Na seção anterior, as principais conclusões quanto à comparação dos esquemas conceituais de Chang e de North foram apresentadas. Em seguida, serão feitas pequenas sínteses das questões abordadas ao longo do artigo. Em primeiro lugar, Chang e North se filiam a programas de pesquisa distintos, um remonta à velha economia institucional e outro se desenvolve no interior da nova economia institucional. A natureza da crítica dos autores também é diferenciada, enquanto North volta-se à ampliação o espectro de questões abordadas a partir da tradição neoclássica, Chang sugere um programa de pesquisa alternativo ao neoclássico.

Segundo, a tradição neoclássica define o objeto de estudo da Economia como a escolha sob escassez, sendo caracterizada pelo individualismo ontológico, visto que seu foco é o indivíduo. Chang, ao propor um programa de pesquisa alternativo, destaca como objeto de estudo da Economia o estudo dos sistemas econômicos, mais especificamente o capitalista, e suas instituições. Subjacente à economia política institucional encontra-se o que denominamos como holismo ontológico, já que seu foco é o sistema econômico. Areladas aos pressupostos ontológicos dos autores encontram-se diferentes definições do objeto de estudo da Economia, que configuram esquemas teóricos distintos (relativismo epistemológico), entretanto, o objeto mesmo, a economia, possui existência independente dessas teorizações (realismo ontológico), o que permite um julgamento racional quanto à visão de mundo mais objetiva.

Terceiro, o ponto de partida ontológico gera conceituações diversas acerca das instituições, bem como reserva um papel específico para as instituições nos respectivos esquemas conceituais. Em North o sistema cognitivo dos agentes econômicos ganha complexidade, mas as instituições, enquanto categorias relativamente independentes da cognição individual, são inseridas e permanecem como meras restrições ao agente racional maximizador. Em Chang são as instituições que são entendidas em sua complexa interconexão, além de distinguidas da ação humana, motor da transformação das instituições.

Quarto, a definição de instituição, bem como a delimitação de seu papel no sistema econômico, parece indicar uma certa direção na relação de causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico. De acordo com North, o desenvolvimento econômico é proveniente de instituições garantidoras dos direitos de propriedade, nesse sentido, são as instituições que geram o desenvolvimento econômico. Chang demonstra que historicamente o sentido da causalidade seria inverso, ou seja, o desenvolvimento econômico que teria gerado instituições incentivadoras de atividades produtivas, não o contrário.

Quinto, as conclusões dos autores quanto à relação entre instituições e desenvolvimento econômico referem-se não apenas a seus pressupostos ontológicos, mas também a suas metodologias subjacentes. Enquanto North, ao filiar-se à tradição neoclássica, compromete-se, mesmo que implicitamente, com uma metodologia instrumental, Chang estaria mais próximo de uma ontologia filosófica crítico-realista, tal como desenvolvida por Lawson (1997; 2003) e Bhaskar (1997; 1998).

No presente trabalho, partimos das teorias econômicas para sua ontologia científica, em seguida para sua ontologia filosófica. Podemos, entretanto, inverter a ordem do argumento e sugerir que os fundamentos metodológicos configuram uma certa ontologia científica subjacente a um programa de pesquisa, levando a uma determinada definição do objeto de estudo da ciência econômica, responsável pelas teorias a partir daí elaboradas e suas subsequentes prescrições de política econômica. Precisamente

nesse sentido que os fundamentos ontológicos não podem ser negligenciados. Além disso, para os propósitos de elaboração de uma ciência econômica mais objetiva, a discussão em filosofia da ciência é essencial, visto que bases metodológicas equivocadas acabam por gerar teorias incapazes de explicar objetivamente as relações econômicas.

No entanto, a filosofia não pode fazer o trabalho da ciência, do mesmo modo que a ciência não está habilitada a fazer o trabalho da filosofia, o que não impede que essas duas disciplinas não possam dialogar e se influenciar reciprocamente no que Clive Lawson (1995) denominou como *cross-fertilization*. Abre-se espaço, por exemplo, para uma possível colaboração mútua entre a economia política institucional de Chang e a filosofia da ciência crítico-realista.

As contribuições de North não devem negligenciadas, no entanto, é preciso reconhecer que a visão de mundo implicada em suas teorias não está desconectada de suas conclusões de política econômica. Ademais, deve-se observar que existem alternativas institucionalistas ao desenvolvimento que se colocam para além da construção teórica neoclássica e suas limitações ontológicas e epistemológicas. Tais alternativas se constroem a partir de preceitos metodológicos distintos daqueles postos pela tradição neoclássica, possuindo um potencial de superação das limitações do programa de pesquisa neoclássico que remetem, em última análise, a uma inadequação quanto à sua concepção do objeto de estudo da ciência econômica (limitação ontológica), bem aos dos instrumentos teóricos utilizados para a compreensão das relações econômicas (limitação epistemológica).

Por fim, o propósito desse artigo foi apresentar duas perspectivas teóricas, adeptas de pressupostos metodológicos distintos, que buscam explicar a relação entre desenvolvimento econômico e o ambiente institucional, em que os esquemas conceituais de Chang e North serviram a esse propósito. Com a apresentação de diferenças importantes entre os autores, o objetivo foi antes abrir o debate que criar trincheiras teóricas entre propostas inconciliáveis. Nesse sentido, sustenta-se que o pluralismo teórico é mais benéfico à evolução da ciência que a mera ampliação do conjunto de problemas de um programa de pesquisa estabelecido. Assim como ater-se acriticamente à tradição neoclássica sem considerar outras contribuições teóricas, numa postura de negação do pluralismo teórico, também não é saudável para a ciência econômica simplesmente descartar determinadas teorias por conta de seu conteúdo neoclássico. Destarte, este artigo de modo algum pretendeu construir diferenças no intuito de excluir autores do campo da ciência econômica, mas apontar como a partir de um mesmo objeto de estudo é possível construir visões de mundo diferentes. A existência de visões de mundo distintas é desejável, desde que esse relativismo teórico não desague num relativismo ontológico, que nega a possibilidade de um conhecimento objetivo acerca do objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

BHASKAR, Roy. *A Realist Theory of Science*. London: Verso, 1997. 284 p.

_____. *Societies*. In: ARCHER, Margaret et al. (Ed.) *Critical Realism: essential readings*. Londres: Routledge, 1998. cap. 8, p. 206-257.

BLAUG, Mark. *Metodologia da Economia: ou como os economistas explicam*. São Paulo: Edusp, 1999. 385 p.

CALDWELL, Bruce. *Beyond positivism: economic methodology in the twentieth century*. Londres: George Allen & Unwin, 1982. 277 p.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. *Ciência e Filosofia: uma discussão acerca da possibilidade do conhecimento objetivo*. Niterói: [s.n.], 2005.

CHANG, Ha-Joon. 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, n.5, set., p.539-559, 2002.

_____. Kicking away the ladder: how the economic and intellectual histories of capitalism have been re-written to justify neo-liberal capitalism. *Post-autistic economics review*, n.15, set., 2002a. Disponível em: <<http://www.paecon.net/PAERreview/issue15/Chang15.htm>> Acesso em: 03 out. 2017.

_____. The Market, the State and Institutions in Economic Development. In: CHANG, Ha-Joon. *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2003.

_____. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues. WIDER JUBILEE CONFERENCE, Helsinki, 2005.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The Role of Institutions in Economics. In: DYMSKI, G.; DA PAUL, S. (eds.) *Re-imagining Growth*. London: Zed Press, 2005.

FLIGSTEIN, Neil. Markets as Politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, vol.61, n.4, ago., p.656-673, 1996.

FRIEDMAN, Milton. A Metodologia da Economia Positiva. *Edições Multiplic*, v.1, n.3, p. 163-200, fev., 1981.

HODGSON, Geoffrey. Calculations, Habits and Action. In: GERRARD, Bill. *The Economics of Rationality*. London: Routledge, 1993.

_____. The Return of Institutional Economics. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard. (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Princeton University Press, 1994.

_____. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. *Revista Econômica*, v.3, n.1, p.97-125, junho, 2001.

LAWSON, Clive. *Realism and Institutionalism: John R. Commons, Carl Menger, and Economics with Institutions*. PhD dissertation. Cambridge, 1995.

LAWSON, Tony. *Economics and Reality*. London: Routledge, 1997. 364 p.

_____. Institutionalism: On the Need to Firm up Notions of Social Structure and the Human Subject. *Journal of Economic Issues*, vol.37, n.1, p.175-207, mar., 2003.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Econômico. *Revista de Economia Política*, v.5(1), p.49-76, jan.-jun., 2001.

NORTH, Douglass. The New Economic History After Twenty Years. *The American Behavioral Scientist* (pre-1986), vol.21, n.2, nov.-dec., 1977.

_____. Structure and Change in Economic History. New York: Norton, 1981.

_____. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Economic Performance Through Time. Nobel Lecture, 1993. Disponível em: <http://nobelprize.org/economics/laureates/1993/north-lecture.html>. Acesso em: 03 out. 2017.

_____. Cliometrics – 40 years later. The American Economic Review, vol.87, n.2, mai., p.412-414, 1997.

_____. Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005.

RIZZELLO, Salvatore. Bounded Rationality. In: The economics of the mind. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

RUTHEFORD, Malcolm. Institutional Economics: then and now. Journal of Economic Perspectives, 15(3), p.173-194, 2001.

SAYER, Andrew. Abstraction: a realist interpretation. In: ARCHER, Margaret et al. (Ed.) Critical Realism: essential readings. Londres: Routledge, 1998. cap. 5, p. 120-143.

SIMON, Herbert. The sciences of the artificial. 3ª ed. Massachusetts: The MIT Press, 1996.

_____. Bounded Rationality in Social Science: today and tomorrow. Mind & Society, 1, vol.1, p.25-39, 2000.

y