

## 2

### A idéia de desenvolvimento

Há uma extensa literatura tratando da relação entre descentralização e desenvolvimento. As concepções derivadas destas contribuições foram aplicadas desde os anos 1970 – e, mais intensamente, durante os anos 1980 e 1990 – em países da América Latina, Ásia, África e Leste Europeu. Para se chegar a compreender os argumentos teóricos que apontam para uma relação entre descentralização e desenvolvimento, o presente capítulo analisa as transformações no conceito de desenvolvimento, bem como nos modelos que forneceram os meios para o desenvolvimento. Este primeiro passo servirá como fundamento para a consolidação do marco teórico que atenderá ao objetivo subsequente – a análise do papel da descentralização para o desenvolvimento. Após este capítulo a respeito das teorias de desenvolvimento, será possível prosseguir à compreensão da relação entre a transformação no arranjo institucional realizada pela descentralização e o desenvolvimento.

Pouco se conhece sobre as variáveis que determinam o sucesso do processo de desenvolvimento. Estima-se que, nos últimos 20 anos, aproximadamente 390 milhões de pessoas tenham saído da condição de pobreza. No entanto, este avanço ocorreu de modo muito mais acentuado em algumas regiões, como a Ásia (principalmente na China e Índia), do que na América Latina e África, e observa-se também que as variações se deram de modo inconstante ao longo do período (CHEN; RAVALLION, 2004). Apesar das mudanças observadas, pouco se sabe sobre os fatores que, de fato, determinam que um país comece a crescer e outro não. Esta investigação tem sido objeto de diversas pesquisas. Diante desta situação de desigualdade observada entre países ricos e pobres, pensadores de

diversos campos têm elaborado teorias que procuram responder a este quadro mundial. Estas teorias – que tentam explicar a desigualdade bem como o que pode ser feito para revertê-la – serão o objeto de estudo deste capítulo.

Ainda que não se trate de um campo de estudo recente, o uso do termo “desenvolvimento econômico” denotando um processo atravessado pelas sociedades foi raramente usado antes da Segunda Guerra Mundial. De fato, o uso do termo até o período entre guerras costumava denotar, num contexto colonial, o “desenvolvimento ou exploração de recursos naturais” e não possuía qualquer relação com a melhoria do bem-estar social (ARNDT, 1989). Somente após este período, o tema do desenvolvimento foi consolidado, passando a ser também influenciado por diversas correntes das diferentes áreas das ciências sociais que determinaram a construção de noções novas sobre os fins e os meios atribuídos a esta questão. Durante e após a Segunda Guerra, portanto, o desenvolvimento econômico tornou-se uma das principais políticas nos países ricos, principalmente em razão de encontrarem-se num contexto de disputa pela influência no mundo “subdesenvolvido” (ARNDT, 1989, p. 2), que passou a ser chamado então de Terceiro Mundo, como será analisado a seguir.

Segundo H. W. Arndt, o uso do termo desenvolvimento econômico em inglês tem origem em 1887 com a tradução do livro *O Capital*, de Marx (ARNDT, 1981, p. 459). A preocupação da análise de Marx era demonstrar como o processo econômico transformava a sociedade como um todo. Por sua vez, a noção de desenvolvimento elaborada por Marx, marcada por fases e estágios, tem origem em Hegel. A literatura marxista, no entanto, não apresenta muitas referências a países mais ou menos desenvolvidos e, após a Segunda Internacional Comunista em 1920, a divisão que prevaleceu foi entre países “opressores” e “oprimidos” ou “avançados” e “atrasados”, deixando-se de lado a afirmação original quanto à necessidade de se passar pelo estágio de desenvolvimento capitalista para atingir o estágio socialista (ARNDT, 1981, p. 460). A análise marxista enfatiza o processo de transformação da economia capitalista ao longo do tempo e, de fato, é possível afirmar que a origem da idéia de desenvolvimento está ligada à própria evolução do capitalismo (ESCOBAR, 1995). Esta perspectiva, contudo, não é o que se define por “teoria do desenvolvimento”.

Ainda que o desenvolvimento enquanto processo histórico já pudesse ser observado, a mudança observada após a Segunda Guerra Mundial está ligada principalmente ao fato de o desenvolvimento tornar-se um projeto político dos países industrializados para o Terceiro Mundo. A preocupação, a partir de então, é marcada pelo objetivo de transformar e tornar mais produtiva a economia das ex-colônias, pouco utilizando-se das teorias de desenvolvimento anteriores, motivadas pelo estabelecimento do capitalismo (LEYS, 2005, p. 110). A economia clássica já se ocupava com a questão do desenvolvimento econômico, porém, sua preocupação era o desenvolvimento capitalista do mundo ocidental (ARNDT, 1989, p. 30). De modo geral, a atenção dos economistas clássicos como Adam Smith e David Ricardo voltava-se para questões que diziam respeito a seus países e ignoravam o mundo subdesenvolvido (ARNDT, 1989, p. 31).

Além da teoria econômica clássica, H. W. Arndt (1989) ressalta duas outras abordagens anteriores ao período das guerras mundiais que compõem a pré-história do desenvolvimento econômico. A primeira, originada nas políticas de países não-europeus, consiste em um projeto de desenvolvimento com base em um “nacionalismo reativo”. A modernização do Japão é o exemplo mais evidente, cujo propósito era a ampliação do poder e manutenção da independência nacional, sem preocupar-se muito, no entanto, com a questão da melhoria dos padrões de vida (ARNDT, 1989, p. 14). Por outro lado, as teorias coloniais tratavam o desenvolvimento econômico como desenvolvimento dos recursos naturais das colônias para benefício das metrópoles (ARNDT, 1989, p. 22). O objetivo principal, neste período de colonialismo europeu, era o interesse econômico da metrópole.

Foi no período que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial que novos discursos e estratégias de desenvolvimento se consolidaram (ESCOBAR, 1995, p. 17) e o Terceiro Mundo – termo utilizado para referir-se às nações “subdesenvolvidas” como um todo – tornou-se objeto de disputa entre países do Primeiro e o Segundo mundos, que impunham ao Terceiro a necessidade de consolidar seus processos de modernização conforme um dos dois modelos oferecidos. A ascensão da União Soviética colocou o comunismo como uma

alternativa ao modelo capitalista para os países menos desenvolvidos, que tornaram-se o centro da disputa entre os dois blocos.

Portanto, a principal razão pela qual o período pós-Segunda Guerra Mundial marca o início desta articulação de um pensamento sobre o futuro dos países subdesenvolvidos é a mudança ocorrida na estrutura de poder mundial (ARNDT, 1989, p. 49). As nações colonizadoras encontravam-se enfraquecidas em razão da guerra e, nos países periféricos, os movimentos de independência fortaleciam-se. Segundo confirma William Easterly (2006, p. 25):

The West (the first world) competed with the Communist (the second world) to offer to the third world the One Path. The West strove to convince the Rest that material prosperity was more feasible under freedom (private property, free markets, and democracy) than under communism. Sometimes the West's military had to make sure that the Rest stayed on the path to prosperity. The cold war would influence the Western effort for decades to come (just as the war on terrorism influences foreign assistance today).

A teoria sobre o desenvolvimento que surge a partir dos anos 40, portanto, tinha uma forte orientação prática: estabelecer as condições para intervenção imediata nas ex-colônias. Além do fator político evidenciado pelo contexto Guerra Fria, o acordo de Bretton Woods também teve grande importância no surgimento de uma “teoria do desenvolvimento”. Como não havia circulação do capital sem aprovação governamental, os governos podiam planejar a economia e, segundo Colin Leys (2005, p. 110), a teoria do desenvolvimento era compreendida, originalmente, como uma teoria sobre o melhor modo segundo o qual estados coloniais e ex-colônias poderiam acelerar o seu crescimento econômico por meio de decisões sobre a taxa de câmbio, impostos e gastos (que deveriam assegurar os objetivos econômicos nacionais). Esta perspectiva poderá ser observada na seção 2.1, *infra*. Como sintetiza Leys (2005, p. 110):

The goal of development was growth; the agent of development was the state and the means of development were these macroeconomic policy instruments. These were taken-for-granted presuppositions of ‘development theory’ as it evolved from the 1950s onwards.

Nos países desenvolvidos, a preocupação não era mais, como fora no período entre guerras, com a instabilidade da economia e o desemprego, mas sim com crescimento econômico. Essa preocupação determinou também o entendimento sobre desenvolvimento econômico dos países mais pobres, que

passou a ser concebido como sinônimo de crescimento e medido pelo aumento da renda per capita (ARNDT, 1989, p. 2). Tão importante foi o legado desta teoria para o debate sobre desenvolvimento que, em 1981, H. W. Arndt afirma que o que muitos economistas vinham tentando fazer até então, era escapar da identificação de “desenvolvimento econômico” com “crescimento econômico” (ARNDT, 1981, p. 466). Em razão do contexto em que se formou, o debate sobre desenvolvimento manteve-se, até recentemente, restrito a discussões econômicas que tratavam de explicar o atraso econômico de alguns países e os meios para atingir o crescimento. Diagnóstico e solução eram fornecidos exclusivamente por meio de modelos econômicos.

O estudo das teorias de desenvolvimento é marcado por diversas transformações quanto às definições de fins e meios, refletindo os problemas e tendências que predominam no debate político mundial. Conforme ressaltam Mariana Prado e Michael Trebilcock (2009, p. 340):

The field of development theory and practice, at least in the post-war years, has been peculiarly susceptible to all manner of fads and fashions with respect to both the ends and the means of development. Various schools of thought have come in and out of favour: capital fundamentalism, *dirigiste* central planning, dependency theory, the Washington Consensus (market fundamentalism), and eclectic combinations of all of the foregoing. As well, various economic conceptions of development, such as economic growth, have been juxtaposed with more holistic conceptions of development such as human well-being or freedom.

Este trabalho deverá apresentar as discussões tanto dos meios quanto dos fins do desenvolvimento, tendo em vista a dependência entre as duas análises. Pretende-se tratar de definições normativas do desenvolvimento e observar a transformação deste conceito. Ao mesmo tempo, conforme modifica-se a compreensão sobre o fim do desenvolvimento, as teorias precisam articular o que pode ser feito para alavancar o crescimento, isto é, devem elaborar os meios que podem levar aos respectivos fins.

## 2.1.

### **Desenvolvimento como crescimento**

Como afirmado, para os teóricos desta primeira fase consolidada após a Segunda Guerra, o objetivo do desenvolvimento era a melhoria da qualidade de

vida, traduzida como crescimento econômico. O foco nesta variável se deu, ao menos em parte, pela vantagem que os economistas possuíam em relação aos demais cientistas sociais no domínio de ferramentas para a análise do desenvolvimento, visto que a preocupação com o crescimento econômico havia sido também a política econômica central nos países desenvolvidos (ARNDT, 1989, p. 52).

O desenvolvimento era visto como um processo histórico natural. A teoria fundamenta-se na idéia de que o desenvolvimento econômico de países como os Estados Unidos e Europa possui um valor normativo que deve ser levado para o resto do mundo. Nesta primeira fase, o desenvolvimento significa “a aquisição pelos países subdesenvolvidos dos traços e características dos países desenvolvidos” (PRESTON, 1982, p. 17). Especialmente, nota-se uma tendência em se pensar o desenvolvimento como um processo de industrialização. Esta propensão pode ser explicada pelo fato de que a industrialização fora a característica mais relevante não só do desenvolvimento capitalista, como também das economias soviéticas (ARNDT, 1989, p. 57). Uma vez que mesmo os países ricos haviam sido marcados, um dia, por sociedades de economia agrária e subdesenvolvida, acreditava-se que a experiência de transformação pela qual tinham passado poderia fornecer lições para os países pobres.

No artigo “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, apontado como o marco inicial da teoria de desenvolvimento, P. N. Rosenstein-Rodan (1943, p. 202) afirma que a industrialização de áreas como o leste e sudeste da Europa – de interesse não apenas destes países, mas do mundo como um todo – é o caminho para se alcançar uma distribuição mais igualitária entre diferentes áreas do mundo, por meio da aceleração da renda nas áreas pobres em um ritmo mais acelerado que em áreas ricas.

Inicialmente, a maior parte da literatura tratava dos meios do desenvolvimento, sobretudo elaborando modelos econômicos. Ainda que estes modelos não sejam o objeto deste trabalho, sua importância está no fato de influenciarem também a concepção sobre os fins do desenvolvimento. Como afirma H. W. Arndt (1989, p. 54), não há uma clara divisão na distinção entre os fins e meios de desenvolvimento: “Ends determine means and means colour

ends”. Os dois modelos desta primeira fase são o fundamentalismo do capital e o estruturalismo.

### 2.1.1.

#### **Fundamentalismo do capital**

A primeira teoria que apresentou um meio para o fim do desenvolvimento identificado como aumento do PIB per capita ficou conhecida como *capital fundamentalism*, ou fundamentalismo do capital, em razão da ênfase na aceleração de acumulação de capital como meio para o desenvolvimento. A lógica desta teoria baseava-se na experiência de grandes injeções de capital, realizada com sucesso nos países europeus devastados pela guerra no âmbito do Plano Marshall, e na experiência histórica dos países desenvolvidos (TODARO; SMITH, 2009, p. 111).

A teoria apontava para a acumulação de capital como uma condição necessária para o processo de desenvolvimento. Arthur Lewis, em 1955, publicou um livro intitulado “The Theory of Economic Growth”, em que afirma que o problema central da teoria do crescimento econômico é compreender o processo através do qual uma comunidade que poupa 5 por cento passa a poupar 12 por cento (ARNDT, 1989, p. 54). Entendia-se necessário que parte dos recursos disponíveis fosse reservada à formação de capital.

Roy Harrod e Evsey Domar elaboraram um modelo segundo o qual a taxa de crescimento é determinada pela taxa de acumulação de capital e a produtividade do capital (conhecido como o modelo Harrod-Domar). Sabe-se que uma economia precisa poupar parte de sua renda nacional, pois a poupança fornece os fundos que serão emprestados para investimentos. Presumindo uma relação entre o capital acumulado e o PIB, o modelo supõe que um aumento no capital acumulado através de novos investimentos deve resultar num conseqüente crescimento da produção nacional (TODARO; SMITH, 2009, p. 112).

A mobilização de capital doméstico e internacional de modo a gerar investimento suficiente para alavancar o crescimento tornou-se uma das principais estratégias do desenvolvimento. Acreditava-se que, se os países em desenvolvimento seguissem algumas regras, atingiriam o estágio dos países

desenvolvidos. Um dos trabalhos mais influentes da idéia de um modelo de fases lineares de crescimento foi Walt W. Rostow (TODARO; SMITH, 2009, p. 111). Em seu livro intitulado “The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto”, Rostow (1960) apresentou uma estratégia de desenvolvimento baseada em cinco estágios pelos quais um país em desenvolvimento deveria passar:

It is possible to identify all societies, in their economic dimensions, as lying within one of the five categories: the traditional society, the preconditions for take-off into self-sustaining growth, the take-off, the drive to maturity, and the age of high mass consumption.

As teorias assumem forte intervenção estatal para a implementação de políticas que resultariam no crescimento econômico. Segundo H. W. Arndt (1989, p. 58), no clima intelectual que prevalecia, partia-se facilmente do reconhecimento de um problema para a demanda de ação governamental, da aceitação da urgência do desenvolvimento econômico para a conclusão de que o desenvolvimento deveria ser planejado.

A questão central, portanto, era estimar a quantidade de capital necessária para o crescimento, pois, como explicam Robert King e Ross Levine (1994, p. 1) a visão do fundamentalismo do capital entendia a acumulação de capital como determinante para o aumento da taxa de crescimento econômico. As políticas nacionais e internacionais deveriam ser pensadas de modo a aumentar o capital acumulado. Rostow definiu o estágio de *take-off* (ou decolagem) no mesmo sentido que o modelo Harrod-Domar. Conforme explicam Michael Todaro e Stephen Smith (2009, p. 114):

Countries that were able to save 15% to 20% of GDP could grow (develop) at a much faster rate than those that saved less. Moreover, this growth would then be self-sustaining. The mechanisms of economic growth and development, therefore, are simply a matter of increasing national savings and investment.

Se uma economia não conseguisse poupar na proporção necessária para gerar o crescimento desejado, esta lacuna poderia ser preenchida por meio de ajuda internacional ou investimento privado estrangeiro. Este modelo foi utilizado no contexto da Guerra Fria como justificativa para a transferência massiva de capital e assistência técnica dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos (TODARO et al., 2009:114). Tentou-se, como mencionado, repetir o Plano

Marshall que havia funcionado para a Europa, desta vez com países subdesenvolvidos.

Deve-se destacar que tratam-se de teorias que exploravam os métodos pelo qual se buscava alcançar o desenvolvimento. Neste sentido, o crescimento é valorizado pelo seu papel instrumental, e não deve ser confundido como o fim do desenvolvimento. Arthur Lewis (1955) afirmava a idéia de que, a partir do processo de crescimento, aumentavam-se as liberdades individuais (*apud* Srinivasan, 1994, p. 239):

The advantage of economic growth is not that wealth increases but it increases the range of human choice - the case for economic growth is that it gives man greater control over his environment, and thereby increases his freedom -economic growth also gives us freedom to choose greater leisure.

Este modelo, no entanto, mostrou-se insuficiente em razão do foco somente em poupança e investimento, explicitando a importância de outras condições necessárias para o desenvolvimento. Robert Solow publicou diversos artigos em 1956 e 1957 que criticavam o modelo do fundamentalismo do capital e apontava que o investimento não poderia ser fonte do crescimento (EASTERLY, 2002, p. 47). Critica-se a importância atribuída ao capital para o aumento da produção, quando todos os demais elementos permanecem inalterados (EASTERLY, 2002).

### 2.1.2.

#### **Teorias estruturalistas**

O termo estruturalismo é usado, primeiramente, pelos economistas da América Latina referindo-se a explicações sobre inflação. Esta concepção será melhor analisada abaixo, ao se tratar das teorias da dependência. No entanto, as primeiras hipóteses estruturais foram elaboradas nos anos 50, por autores como Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, W. Arthur Lewis, Raúl Prebisch, Hans Singer e Gunnar Myrdal (ARNDT, 1985, p. 151). Estes modelos também entendiam o desenvolvimento como crescimento, porém apresentavam meios diferentes daquele do fundamentalismo do capital, enfatizando as condições estruturais.

A teoria econômica predominante, a teoria econômica clássica, afirmava que os mercados chegariam espontaneamente ao equilíbrio ótimo dos preços, oferta e demanda. Segundo Gunnar Myrdal (1956), esta teoria implicava a equalização da renda dos países – o que obviamente não estava ocorrendo. A crítica à teoria clássica, denominada doutrina de falha de mercado, começou a ser articulada na Inglaterra, nos anos 30 e 40, apontando para problemas no sistema de preços. Dentre as críticas ao sistema de preços, a mais influente fora aquela articulada por Keynes, em 1936, com sua Teoria Geral (ARNDT, 1985, p. 152). Uma das primeiras interpretações desta crítica à teoria clássica para a teoria do desenvolvimento foi articulada por Paul Rosenstein-Rodan (1943).

Os estudos sobre desenvolvimento passaram a enfatizar condições específicas dos países em desenvolvimento que pudessem explicar as desigualdades, isto é, condições estruturais que impediam o crescimento (ASCHER, 1997, p. 316). Entendia-se necessário diagnosticar e remover estes empecilhos estruturais, para que o crescimento pudesse ocorrer naturalmente por meio das forças do mercado. Como ressalta, H. W. Arndt (1985, p. 153):

(...) structuralism in the broad sense of scepticism about the efficacy of the price mechanism and a conviction that government planning and controls must make up for 'market failure' was common to most, though not all, of the first generation of development economists.

Segundo I. M. D. Little, a visão estruturalista do mundo oferece uma razão para não se confiar em mecanismos de preço, visto que baseiam-se numa presunção de oferta inelástica, principalmente no Terceiro Mundo. Para atingir o desenvolvimento, a estrutura de produção deveria ser transformada por outros meios, justificando-se a intervenção administrativa (ARNDT, 1985, p. 151).

O modelo estruturalista de desenvolvimento elaborado por W. Arthur Lewis também reflete a ênfase colocada sobre o crescimento econômico por meio da acumulação de capital. Este autor apresentou um modelo estruturalista em meados dos anos 50, baseado na hipótese de que o desenvolvimento consiste em um processo de crescimento cujas características principais são semelhantes em todos os países, apesar de reconhecer algumas especificidades (como o tamanho do país, políticas e objetivos do governo, disponibilidade de capital internacional) que podem representar variações na velocidade e padrão do desenvolvimento

(TODARO; SMITH, 2009, p. 121). O foco principal deste modelo é no processo de transferência de trabalho do setor rural com excesso de mão-de-obra para o setor industrial e o aumento da produtividade e emprego no setor “moderno” (TODARO; SMITH, 2009, p. 115).

Outro modelo é aquele denominado “padrões de desenvolvimento”, cuja principal referência é o trabalho empírico comparativo elaborado por Hollis B. Chenery. Ao contrário do modelo anterior, além da acumulação de capital (físico e humano), era necessário transformar também estruturas da economia do país (TODARO; SMITH, 2009, p. 120). Para este modelo, os empecilhos da industrialização estavam relacionados a fatores internos dos países pobres. Partindo do estágio de “subdesenvolvidos” e de sociedades tradicionais, acreditava-se que os países em desenvolvimento poderiam evoluir através de um processo linear até o estágio de sociedade moderna. Os recursos disponíveis no país, as políticas e objetivos do governo, disponibilidade de capital externo e tecnologia e o ambiente do comércio internacional são considerados influentes no processo de desenvolvimento (TODARO; SMITH, 2009, p. 121).

A concepção de estado “ingênua” contida nas teorias estruturalistas seria um de seus principais problemas, segundo analisa Ziya Önis (1995):

In retrospect, however, the central weakness of structuralism was its rather naive conception of the state as well as the political processes underlying effective state intervention. Structuralists tended to subscribe, implicitly, to an idealistic and benevolent conception of the state. Corresponding to their heavy preoccupation with market failure was the implicit belief that government action designed to correct market failure would necessarily and automatically result in superior economic performance and welfare. Hence, they failed to consider both the institutional and the political requirements of effective state intervention designed to correct widespread market failures.

As teorias estruturalistas procuravam identificar padrões que se repetem em praticamente todos os países durante o processo de desenvolvimento e que deveriam ser corrigidos. A escolha da combinação correta de políticas econômicas deveria gerar os padrões positivos de crescimento (TODARO; SMITH, 2009, p. 122). As teorias chamadas estruturalistas ofereceram, portanto, uma nova análise de meio do desenvolvimento, porém continuaram afirmando o fim do desenvolvimento entendido como aumento do PIB nacional. Além disso, a defesa

da intervenção estatal na economia acabou justificando uma atuação excessiva do estado que acabou tornando-se ineficiente e, por vezes, autoritário.

## **2.2.**

### **Teoria da Modernização**

A teoria da modernização foi uma tentativa de superar as limitações das teorias de desenvolvimento existentes, limitações estas que haviam sido evidenciadas pelo mau desempenho de algumas economias, e tenta contornar o fracasso inicial das teorias puramente econômicas. Neste sentido, é considerada a primeira teoria do movimento de desenvolvimento político (TAMANAHA, 1995, p. 471), afirmando que o desenvolvimento econômico traz transformações positivas para a organização política e social. Construída principalmente por sociólogos e cientistas políticos dos Estados Unidos nos anos 50 e 60, afirmava que, na transição de formas de organização social “tradicionais” para “modernas”, a interação entre transformação social e desenvolvimento econômico podia ser projetada por meio de análises estruturais (LEYS, 2005, p. 111).

No aspecto econômico, a teoria da modernização se apoiou em teorias estruturalistas. Ambas encontram-se interligadas pelo pressuposto de que há um caminho linear para o desenvolvimento. No entanto, a teoria da modernização, representada por autores como Samuel P. Huntington e Seymour Martin Lipset, vai além de uma visão econômica.

A teoria da modernização baseava-se no contraste entre sociedades tradicionais e sociedades modernas, segundo um modelo que previa um progresso natural daquelas em direção ao padrão das sociedades ocidentais industrializadas (KIELY, 2006, p. 395). O resultado esperado, como afirma Brian Tamanaha (1995, p. 471), seria a criação de um mercado livre, instituições políticas democráticas liberais e estado de direito.

Em 1959, Seymour Martin Lipset escreveu um artigo intitulado “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. Neste texto considerado inaugural para a teoria da modernização, Lipset associa a riqueza de uma nação com a permanência da democracia. O

desenvolvimento econômico seria pré-requisito da democracia, uma vez que produz transformações sociais (educação, urbanização, meios de comunicação mais sofisticados, classe média, igualdade social e mobilidade) que são necessárias para o seu surgimento e funcionamento adequado. Ainda que apresente objetivos mais amplos que a perspectiva do desenvolvimento como crescimento, a hipótese da modernização, conforme sintetizam Mariana Prado e Michael Trebilcock (2009, p. 356), entende o desenvolvimento econômico como motor da transformação institucional.

A fonte das diferenças entre as sociedades moderna e tradicional seria o contraste entre o homem moderno e o homem tradicional, comenta Samuel P. Huntington (1971, p. 287). Segundo explica:

Traditional man is passive and acquiescent; he expects continuity in nature and society and does not believe in the capacity of man to change or to control neither. Modern man, in contrast, believes in both the possibility and the desirability of change, and has confidence in the ability of man to control change so as to accomplish his purposes.

Bem como as demais teorias do pós-guerra, a teoria confirma a crença no caminho linear da modernização. Acredita-se que o desenvolvimento ocorre através de “fases” pelas quais os países devem passar. Assim, o desenvolvimento é entendido como uma inevitável evolução natural, que resultaria em instituições econômicas, políticas e sociais semelhantes aos países desenvolvidos (TAMANAHA, 1995). A difusão dos valores modernos deveria acontecer por meio da educação e transferência de tecnologia para as elites da periferia (LEYS, 2005, p. 111).

Neste sentido, comentam Kevin Davis e Michael Trebilcock (2008, p. 9):

Modernization theorists contended that a society's underdevelopment was both caused by and reflected in its traditional (as opposed to modern) economic, political, social and cultural characteristics or structures. In order to advance, underdeveloped societies would have to undergo the same process of evolution from traditionalism to modernity previously experienced by more developed societies. However, while the impetus to modernize in the now developed countries had resulted from endogenous changes, the transformation of developing nations would come about primarily from exogenous stimuli. That is, the modernization of the Third World would be accomplished by the diffusion of capital, institutions, and values from the First World.

Esperava-se que “ocidentalização”, crescimento e industrialização poderiam gerar as condições para o surgimento de instituições democráticas e de maior

igualdade social (DAVIS; TREBILCOCK, 2008, p. 9). Quatro elementos são considerados essenciais para o desenvolvimento político segundo a teoria da modernização, conforme articulados por conforme Samuel P. Huntington (1965): racionalização, integração nacional, democratização e mobilização (ou participação). O fracasso dos países em desenvolvimento, não só econômica, mas também politicamente (como confirmado pela proliferação de regimes autoritários), levou a teoria a apontar para uma ausência da cultura cívica necessária para a manutenção das instituições ocidentais (TAMANHA, 1995, p. 472).

Uma crítica interna veio de Samuel P. Huntington, que afirmou ser preciso diferenciar modernização e desenvolvimento político (HUNTINGTON, 1965, p. 386). No livro “Political Order in Changing Societies” (1968), o autor reafirma que o desenvolvimento econômico produz transformações sociais, porém nem sempre benéficas e ressalta a importância das instituições políticas. Huntington pretende incorporar as instituições em seu modelo de transformação política. O autor pressupõe que resultados positivos são esperados se instituições políticas com bom funcionamento e capazes de canalizar e responder às mudanças já estão estabelecidas. Além disso, onde padrões de pensamento já estão estabelecidos há muito tempo, a criação de instituições políticas seria mais difícil. No entanto, Brian Tamanha (1995, p. 472) observa uma receita surpreendentemente autoritária por parte de Huntington, que recomenda que se retirasse a ênfase da participação em favor de se estabelecer uma ordem nas instituições.

Apesar da tentativa de se justificar o fracasso com base em fatores internos dos países em desenvolvimento, a própria construção do “ocidente” idealizado era cada vez mais questionada, apontando-se para as contradições inerentes ao modelo linear que simplesmente opunha tradição e desenvolvimento. No final dos anos 60, a teoria da modernização começou a perder sua força. O otimismo que se seguiu ao triunfo da Segunda Guerra entrou em colapso e muitos acadêmicos não viam as idéias antes defendidas como merecedoras de exportação (TAMANHA, 1995, p. 472).

Outra importante crítica veio da teoria da dependência, representada por Andre Gunder Frank, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Theotonio dos Santos, e outros autores ligados à CEPAL sob a liderança de Raúl

Prebisch. O estruturalismo torna-se a base para a crítica às políticas de desenvolvimento dos EUA. Para a teoria da dependência, as fontes do subdesenvolvimento podiam ser encontradas na história e estrutura do sistema capitalista global (TAMANAHHA, 1995, p. 477).

### 2.3.

#### **Teorias da dependência**

Como aponta H. W. Arndt (1989, p. 89), no fim dos anos 60, houve uma mudança no clima das discussões, que passavam a preocupar-se especialmente com os fins, e não os meios do desenvolvimento. As perspectivas apresentadas até aqui refletem um objetivo de levar aos países pobres o modelo de estado capitalista dos países desenvolvidos. As críticas mais importantes às concepções de desenvolvimento formuladas desde a Segunda Guerra foram aquelas oferecidas pelas teorias da dependência.

O conceito de dependência foi elaborado inicialmente por teóricos da América Latina já nos anos 50, como tentativa de explicar o fato de que os países da região haviam conquistado sua independência em relação a Portugal e Espanha, porém não haviam se tornado sociedades modernas e industrializadas (SAUL; LEYS, 2006, p. 111). No cenário global, no entanto, somente nos anos 70 as teorias de dependência ganham força, preenchendo o vazio deixado pelo “colapso” da teoria da modernização (TAMANAHHA, 1995, p. 477).

Estas teorias afirmam que há uma relação de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que foi estabelecida com a colonização e que se mantém com a expansão do capitalismo, de modo que o crescimento dos países periféricos não pode ser pensado segundo modelos dos países centrais. As teorias da dependência abordavam o impacto do imperialismo e do neocolonialismo nas economias e sociedades do Terceiro Mundo a partir de seu próprio ponto de vista (GRIFFIN; GURLEY, 1985, p. 1109).

A base teórica destas análises radicais sobre o desenvolvimento – chamadas coletivamente de teorias da dependência – reside nas análises de Marx e Engels. Os chamados neo-marxistas, no entanto, divergem desses teóricos em questões fundamentais. A expansão européia, para Marx e Engels, acabaria por incluir os

países atrasados no processo de desenvolvimento capitalista, trazendo progresso (e, ao mesmo tempo, excluindo grande parte da população). Já os neo-marxistas afirmavam que os países pobres não atingiriam o nível de industrialização que, para os marxistas, deveria vir antes da passagem para o socialismo. As relações de exploração estabelecidas pelos países ricos tinham como conseqüência o aprofundamento da pobreza nos demais países que permaneciam na periferia do sistema capitalista (GRIFFIN; GURLEY, 1985, p. 1104).

Portanto, o desenvolvimento capitalista, inevitavelmente, produziria desenvolvimento em um pólo e subdesenvolvimento em outro. Fernando Henrique Cardoso (1977, p. 17) confirma a idéia de que a expansão capitalista possui uma forma dependente segundo a qual “o setor da produção de bens de produção e o setor financeiro do sistema se abrem para o exterior e dele requerem os elementos para sua expansão continuada”. Conseqüentemente, o sistema impede o desenvolvimento dos países periféricos, posto que necessita de sua condição de periferia. Para Paul Baran (1972, p. 341) :

É no mundo subdesenvolvido que o fato central e dominante de nossa época se torna visível a olho nu: o sistema capitalista, inicialmente poderoso instrumento de desenvolvimento econômico, converteu-se em não menos formidável obstáculo ao progresso humano.

A teoria da dependência transpõe a teoria marxista para uma dimensão internacional, apontando para uma estrutura de dependência histórica. Um modelo de teoria da dependência, derivado indiretamente do pensamento marxista, ficou conhecido como modelo de dependência neocolonial. Este modelo atribui o subdesenvolvimento à história do sistema capitalista (TODARO; SMITH, 2009, p. 122). A imagem projetada pela teoria foi aquela de um centro ocidental e de uma periferia em desenvolvimento, de modo que a riqueza do primeiro baseia-se na manutenção do segundo em um permanente estado de dependência e subdesenvolvimento (TAMANAHHA, 1995, p. 477). A teoria identifica a causa do fracasso no desenvolvimento de alguns países com fatores externos (ao contrário das teorias anteriores, que identificavam as causas para o fracasso no desenvolvimento em fatores internos destes países), quais sejam, a história e estrutura do sistema capitalista global (TODARO; SMITH, 2009, p. 123).

Para Andre Gunder Frank, o capitalismo global havia se tornado uma estrutura integrada de metrópoles e satélites, que vinculava numa relação de dominação e dependência os países, regiões e áreas urbanas e rurais em todo o mundo (GRIFFIN; GURLEY, 1985, p. 1104). O que era produzido na parte inferior desta estrutura era explorado pela parte superior, resultando em desenvolvimento no topo e subdesenvolvimento embaixo. Segundo escrevem John S. Saul e Colin Leys (2006 p. 112), Frank formulou uma lei geral da dependência segundo a qual o desenvolvimento das metrópoles foi possível pela exploração da periferia, às custas de sua estagnação e empobrecimento.

Segundo a teoria da dependência, portanto, os países em desenvolvimento não se encontram apenas “atrasados” em relação aos países ricos. Ao contrário, permanecem numa situação de subordinação, ou “dependência”, decorrente de mecanismos estabelecidos durante a colonização e que se auto-reproduzem. O termo dependência refere-se, particularmente, à forma segundo a qual o “Sul” encontrava-se subordinado às exigências do “Norte” através da colonização, e pela qual continuava a pagar (SAUL; LEYS, 2006, p. 111).

Celso Furtado (2009, p. 160) afirma que o advento de “um núcleo industrial na Europa do século XVIII provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento subsequente em quase todas as regiões da Terra”. Nas regiões coloniais, a consequência da expansão da economia industrial europeia foi a criação de “estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente” (FURTADO, 2009, p. 160). Nota-se, portanto, que o subdesenvolvimento não é entendido como um processo pelo qual as economias desenvolvidas já passaram, mas sim um processo histórico autônomo. Este processo, então, seria uma constante reprodução da relação de dependência, como afirmam Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1979, p. 35):

O tipo de vinculação das economias nacionais periféricas às distintas fases do processo capitalista, com os diversos modos de dominação que este supõe, implica que a integração à nova fase realiza-se através de uma estrutura social e econômica que, apesar de modificada, procede da situação anterior.

Paul Baran (1972) conclui que a única solução para o problema do desenvolvimento, ou “progresso humano”, seria a criação de uma ordem

econômica e social inteiramente nova, por meio da revolução socialista. Keith Griffin e John Gurley (1985) afirmam que os teóricos radicais da dependência não acreditavam ser possível eliminar ou reduzir os problemas da classe operária do Terceiro Mundo dentro da estrutura capitalista de classes, instituições e valores. A emancipação da classe operária seria possível somente com a derrubada do capitalismo e o estabelecimento do socialismo. Segundo Paul Baran (1972), o “estabelecimento de uma economia socialista planificada é condição essencial, e mesmo indispensável, para que os países subdesenvolvidos atinjam o progresso econômico e social”.

Os teóricos radicais, portanto, declaravam a insuficiência de reformas, defendendo a necessidade de uma transformação radical, pois compreendiam que o capitalismo sempre produziria crescimento apenas no centro, causando subdesenvolvimento e pobreza na periferia (GRIFFIN; GURLEY, 1985, p. 1111). De modo geral, as teorias da dependência, em seus diversos matizes, rejeitam a explicação da teoria da modernização, para a qual os países pobres ainda não terminaram de passar pelos estágios de desenvolvimento. Para outros autores, uma solução para as desigualdades que caracterizam o equilíbrio de poder internacional poderia ser buscada por meio de reformas econômicas, políticas e institucionais fundamentais, no plano nacional e internacional (TODARO; SMITH, 2009, p. 125).

Além das teorias neo-marxistas radicais, e das teorias neocoloniais, uma teoria associada à origem das teorias de dependência é a teoria econômica estruturalista, representada principalmente por Raúl Prebisch, primeiro secretário geral da Comissão Econômica para a América Latina da Organização das Nações Unidas, a CEPAL. A importância da teoria estruturalista na América Latina pode ser exemplificada pela conferência realizada em 1963, no Rio de Janeiro, intitulada “Inflação e Crescimento na América Latina”. Como relata Mauro Boianovsky (2009), a conferência foi

marcada por um intenso debate entre estruturalistas e monetaristas<sup>4</sup> e contou com a participação de oitenta economistas, dentre os quais W. Arthur Lewis, Dudley Seers, Arnold Harberger, Osvaldo Sunkel, Mario H. Simonsen, Albert Hirschman, Nicholas Kaldor, Friedrich Lutz, Roy Harrod, Roberto O. Campos e Celso Furtado.

A questão que havia motivado a conferência de 1963 no Rio de Janeiro, e que separava monetaristas e estruturalistas, era aquela em torno da qual a teoria estruturalista havia se articulado: a preocupação com o desenvolvimento dos países da América Latina dominados por processos de inflação. Diante da observação de que o crescimento econômico nos países periféricos era freqüentemente acompanhado por aumento da importação mais que aumento da exportação e que o preço dos produtos primários normalmente exportados desvalorizavam-se frente aos produtos industrializados importados, muitos países foram atraídos pela prática da substituição de importação (GRIFFIN; GURLEY, 1985, p. 1110).

Celso Furtado foi um dos primeiros teóricos que relacionou a alta inflação dos países latino-americanos com o crescimento caracterizado por políticas de industrialização por substituição de importações adotada desde os anos 30 na região (BOIANOVSKY, 2009, p. 4). A experiência brasileira de crescimento relativamente acelerado no período levou Furtado a defender que a inflação cumpria um papel positivo (ainda que não intencionado) na industrialização do

---

<sup>4</sup> A respeito deste debate entre monetaristas e estruturalistas, sintetiza Luiz Carlos Bresser-Pereira (1971, pp. 4-5):

“Durante os anos 50, discutiu-se muito o problema das causas da inflação, dividindo-se os economistas entre estruturalistas e monetaristas. Ambos entendiam a inflação como denso de demanda, decorrendo de um aumento da procura mais que proporcional à oferta. Para os monetaristas, porém, esse desequilíbrio era simplesmente causado pelos déficits governamentais e subsequente necessidade de emitir dinheiro para financiar o déficit. O decorrente aumento da quantidade da moeda em poder do público provocava um aumento de procura sem um concomitante aumento da produção, levando os preços para cima. Os déficits do governo, por sua vez, tinham uma causa exógena; a incompetência e demagogia do governo.

Já para os estruturalistas, a inflação seria endógena, causada por estrangulamentos estruturais na oferta de certos produtos (produção de alimentos, bens importados, produção de aço, por exemplo), causados por um aumento da procura que a oferta não atendia imediatamente. As defasagens setoriais entre o aumento da procura e da oferta provocavam aumentos nos preços, os quais, sem seguida, se propagavam por toda a economia. Aumentando os preços, o próprio governo entrava em déficit, já que os preços que devia pagar, inclusive os salários, tendiam a aumentar. Neste caso, portanto, as emissões eram uma consequência, em vez de uma causa da inflação.”

país. Furtado rejeitava a abordagem monetarista de balanço de pagamentos e alegava que, nos países em desenvolvimento, a inflação não resulta do excesso de investimentos, mas de um direcionamento equivocado dos investimentos – isto é, insuficiente substituição de importação (BOIANOVSKY, 2009, p. 12).

A noção de que o planejamento poderia corrigir o desequilíbrio externo e a inflação pode ser observada na prática a partir de 1963, no Brasil, quando Celso Furtado, nomeado Ministro do Planejamento do governo João Goulart, implementou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (que logo fracassou e Furtado renunciou ao cargo em junho de 1963).

A proposta apresentada por Furtado, observada no Plano Trienal, era de uma estabilização gradual, ao mesmo tempo em que encorajava a substituição de importações e a proteção de indústrias exportadoras (BOIANOVSKY, 2009, p. 24). Ao mesmo tempo em que rejeitava as propostas monetaristas de estabilização da economia, o estruturalismo latino-americano não possuía, de modo geral, uma proposta de estratégia de estabilização no curto prazo (BOIANOVSKY, 2009).

Raúl Prebisch também teve grande influência nas políticas econômicas de países da América Latina<sup>5</sup>, especialmente em relação à adoção de medidas de substituição de importação como políticas governamentais de desenvolvimento. Para Prebisch, a diferença entre “centro” e “periferia” estaria relacionada a piores condições de crescimento na periferia, o que impunha restrições ao processo de industrialização e ao progresso tecnológico e exigindo, portanto, que estratégias de crescimento fossem coordenadas pelo estado, visto que tais condições tornavam as forças do mercado insuficientes (BIELSCHOWSKY, 2006, p. 8).

A partir desta análise dos problemas estruturais, Prebisch e outros teóricos da CEPAL construíram sua análise de crescimento e suas teses fundamentais, segundo afirma Ricardo Bielschowsky (2006, p. 8), como a deterioração dos termos de troca, não-convergência entre a renda per capita do centro e periferia, desequilíbrio estrutural nas balanças de pagamento, vulnerabilidade externa. Diante deste ambiente identificado, a tese de substituição de importações é apresentada como um “processo específico da industrialização latino-

---

<sup>5</sup> Veja-se, neste sentido: DI MARCO, 1972.

americana” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 25). A substituição de importação consiste num esforço deliberado de substituir a maioria dos produtos de consumo importados por meio da promoção do surgimento e expansão das indústrias domésticas, exigindo a imposição de tarifas protetoras (TODARO; SMITH, 2009, p. 826). Neste sentido, pode-se entender que o “protecionismo, tal como o planejamento, foi uma persistente obsessão para Prebisch” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 27).

A teoria estruturalista, que oferecia argumentos a favor da intervenção do estado com ênfase no protecionismo e planejamento, foi central mesmo para análises mais radicais do desenvolvimento. Teóricos neo-marxistas, como Andre Gunder Frank, apresentavam suas idéias como sínteses do estruturalismo da CEPAL e do marxismo, criticando os economistas da CEPAL por ignorarem as realidades da luta de classes na América Latina e o papel dos Estados Unidos nesta luta (ARNDT, 1985, p. 157). De modo geral, observa-se um consenso quanto à noção de que a estrutura do capitalismo dependeria da manutenção de alguns países na condição de periféricos para sustentar a prosperidade dos países ricos.

Para a teoria da dependência, portanto, a interação econômica entre os países é vista como um jogo de soma zero, isto é, a utilidade obtida pelos países ricos é proporcionalmente perdida pelos países pobres. Neste sentido, Michael Todaro e Stephen Smith (2009) observam que a implementação da teoria da dependência significaria uma política de desenvolvimento para dentro, interagindo o menos possível com países desenvolvidos. No entanto, observam que países que efetuaram políticas de isolamento, como a China até 1978 e a Índia antes de 1990, tiveram o crescimento estagnado, ao contrário de países como Taiwan e Coréia do Sul, que enfatizaram exportações para países desenvolvidos e tiveram altos níveis de crescimento (TODARO; SMITH, 2009, p. 126).

Além das críticas internas oferecidas pela teoria marxista, discordando da conclusão de que não seria possível atingir o desenvolvimento capitalista que Marx afirmara ser necessário, as teorias da dependência também foram objeto de críticas externas, principalmente por parte de economistas clássicos, para os quais a auto-suficiência desejada pela teoria levaria à estagnação econômica. Diante da

situação de crise financeira nos países em desenvolvimento, a forte intervenção do estado na economia passou a ser questionada e uma abordagem muito diferente dominou as políticas dos países em desenvolvimento, bem como as teorias, a partir dos anos 1980.

## 2.4.

### **Teoria neoclássica e o Consenso de Washington**

Nos anos 1980, a eleição de governos conservadores nos Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Alemanha Ocidental veio acompanhada por uma contra-revolução neoclássica no campo da teoria e política econômica (TODARO; SMITH, 2009, p. 126). Nos países em desenvolvimento, a teoria neoclássica representou a rejeição de políticas protecionistas, com base no argumento de que a ineficiência dos governos dos países pobres era decorrente da excessiva intervenção estatal e defendendo, portanto, a abertura dos mercados.

Enquanto a intervenção estatal fora justificada com base em argumentos de falha de mercado e outros problemas encontrados principalmente nos países em desenvolvimento, observou-se, nas teorias de desenvolvimento, grande importância colocada sobre a atuação do poder público no sentido de promover a industrialização (em especial por parte das teorias estruturalistas). Políticos utilizaram-se das teorias para proteger a indústria local e adotar políticas protecionistas em relação à competição internacional. O modelo de “industrialização por substituição de importação” conservou um importante papel para o estado, especialmente na América Latina.

No fim dos anos 80, no entanto, este modelo havia gerado um quadro de hiperinflação e corrupção. No Brasil, as crises do petróleo de 1973 e 1978 e o choque dos juros internacionais de 1979, haviam imposto uma ruptura nas estratégias de desenvolvimento nacional e projetado o país “em um cenário de desajuste fiscal que iria se agravar nas décadas de 80 e 90, produzindo um doloroso processo de hiperinflação e hiperendividamento” (RAPOSO, *mimeo*, p. 83-84). A partir do final dos 1980, observa-se o declínio de teorias que

justificavam planos nacionais desenvolvimentistas e as idéias neoliberais passam a dominar as estratégias e o debate a respeito dos processos de desenvolvimento.

Quando o papel do estado começou a ser questionado, principalmente com base em argumentos que apontavam sua ineficiência, corrupção e burocratização excessiva, passou-se a apontar o próprio estado como a causa da alocação ineficiente de recursos (ÖNIS; SENSES, 2005, p. 264). O principal argumento da teoria neoclássica é que o subdesenvolvimento é resultado do excesso de intervenção estatal que ocorre nos países em desenvolvimento, resultando numa alocação de recursos ineficiente e diminuição no ritmo do crescimento. A teoria realiza um significativo ataque ao desenvolvimentismo nacionalista, que havia justificado uma intervenção ativa por parte do estado. Por outro lado, o modelo resultante do pensamento neoliberal organizava-se ao redor da noção do estado mínimo (ÖNIS; SENSES, 2005, p. 263).

Como observado, o neoliberalismo atribui ao estado o problema do desenvolvimento, apontando ineficiências decorrentes da intervenção do estado com base em experiências como o modelo de industrialização por substituição de importação, além de afirmar que a presença do estado fortalece o surgimento de poderosos grupos de interesse. Na visão neoliberal, os mercados, ainda que imperfeitos, seriam superiores a estados, que são entendidos como necessariamente imperfeitos (ÖNIS; SENSES, 2005, p. 264).

A literatura chamada de teoria da escolha pública, cuja perspectiva está na base do surgimento das teorias neoliberais, entende o estado como um grande grupo de interesse voltado para maximizar o seu poder e riquezas (ÖNIS, 1995, p. 100). Portanto, segundo este entendimento, seria ingênuo imaginar que tal grupo de interesse implementaria políticas de interesse social – uma idéia que era central às teorias estruturalistas e às políticas desenvolvimentistas. É marcante a transformação na concepção a respeito do estado e de seu papel em relação à lógica estruturalista anterior (ÖNIS, 1995, p. 101):

Its conceptualization of the state as a self-maximizing interest group made a strong contrast with the structuralist logic, which saw the state as a group of technocrats who would make and implement decisions in the long-term public interest or social welfare.

Nesse contexto, a teoria neoclássica aponta para soluções como privatização e liberalização, que diminuem o papel do estado e, assim, restringem a possibilidade de sua intervenção prejudicial à economia. Nota-se, a partir dos anos 80, nos países em desenvolvimento, que esta teoria foi traduzida em reformas de privatização e abertura dos mercados, com o objetivo de abrir espaço para a atuação do mercado, muitas vezes substituindo-se a um estado em crise.

Nos países da América Latina, em especial, esta teoria traduziu-se em um conjunto de reformas que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. O termo foi cunhado por John Williamson em 1990, designando um mínimo denominador comum extraído do entendimento das instituições baseadas em Washington, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para políticas dos países da América Latina. Seu objetivo era demonstrar a convergência do pensamento de Washington em relação às reformas necessárias nos países da América Latina. Williamson (2000) lamenta o fato de a expressão ter tornado-se sinônimo de neoliberalismo ou *market fundamentalism*, descrevendo uma visão dogmática de crença no mercado. Porém, fato é que a expressão tornou-se símbolo de uma visão amplamente aceita por parte das instituições financeiras internacionais, também resumida pelo mantra “estabilizar, privatizar e liberalizar” (RODRIK, 2006, p. 1). Pode-se observar, segundo Williamson (2005, p. 197), que o Consenso de Washington representava uma mudança nas políticas até então implementadas nos países em desenvolvimento:

The list emphasized that policy was changing away from what had long been regarded as orthodox in developing countries – inflation tolerance, import substituting industrialization, and a leading role for the state – toward what had long been orthodox in OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) countries – macroeconomic discipline, outward orientation, and the market economy.

A ênfase na liberalização da economia pode ser relacionada ao fato de que os países da América Latina apresentavam, em meados dos anos 80, dívidas insustentáveis. No Brasil, as dívidas interna e externa haviam atingido 15,12% do PIB e US\$ 79.2 bilhões, respectivamente (RAPOSO, *mimeo*, p. 95).

A visão neoliberal se opõe ao argumento da teoria da dependência segundo o qual as atividades predatórias dos países centrais haviam causado o subdesenvolvimento dos demais, entendendo o subdesenvolvimento como um

processo cuja causa era externa. O principal argumento da teoria neoclássica é que o subdesenvolvimento seria decorrência do excesso de intervenção estatal que ocorre nos países em desenvolvimento, resultando numa alocação de recursos ineficiente e diminuição no ritmo do crescimento (TODARO; SMITH, 2009, p. 127). As teorias da dependência e a teoria neoclássica, no entanto, acabam colocando-se em extremos em razão de escolhas ideológicas, distanciando-se de soluções que partem das situações específicas de cada país.

Nos anos 90, diante do colapso das economias do Leste Asiático, a influência neoliberal, que já vinha sendo criticada por muitos autores, é seriamente questionada. O rápido crescimento observado nos países conhecidos como Tigres Asiáticos havia sido, até então, apresentado como evidência a favor dos neoliberais, por serem economias caracterizadas por um baixo grau de protecionismo (ÖNIS; SENSES, 2005, p. 266). A ênfase das reformas realizadas sob a influência de idéias neoliberais estava em medidas como a privatização e liberalização da economia. Uma importante crítica a esta visão revela a sua falta de atenção com questões não-econômicas.

Joseph Stiglitz (1998) afirma que as políticas contidas no Consenso de Washington são incompletas e, de certa forma, mal direcionadas, pois o bom funcionamento do mercado exige outras reformas como regulação financeira, política de concorrência e políticas de transferência de tecnologia e transparência. Ressalta, ainda, a necessidade de ampliação do entendimento quanto aos objetivos do desenvolvimento, incluindo-se preocupações com o desenvolvimento sustentável, igualitário e democrático. A visão proposta por Stiglitz (1998) ilustra o avanço no sentido de ressaltar a importância das instituições.

A perspectiva neoliberal apresentou meios para o fim definido como crescimento econômico. No entanto, importantes críticas apontaram para a limitação desta visão. A teoria apresentada a seguir, que pode ser representada principalmente pela visão do economista Amartya Sen, questiona a insuficiência da definição do fim do desenvolvimento apenas como crescimento. Outra teoria que se seguiu à visão neoliberal, foi a teoria neoinstitucionalista<sup>6</sup>, que ressalta a

---

<sup>6</sup> Analisada no item 2.6.

importância de uma infraestrutura institucional para que se atinjam os fins do desenvolvimento.

## 2.5.

### **Amartya Sen e a perspectiva de Desenvolvimento Humano**

Atualmente, o desenvolvimento é analisado a partir de aspectos diversos, não mais se restringindo a análises puramente econômicas. Um dos principais autores que contribuiu para esta expansão do significado de desenvolvimento foi Amartya Sen, considerando o desenvolvimento um processo de expansão das liberdades reais individuais, que são o fim e o meio do processo de desenvolvimento (SEN, 2007). Ainda que seja possível reconhecer que alguns elementos desta teoria já pudessem ser encontrados em outras análises teóricas, a teoria articulada por Sen diferencia-se, em especial, por apresentar bases filosóficas muito mais profundas. Neste sentido, apontam Stewart e Deneulin (2002, p. 62):

(...) Sen's capabilities approach has a much stronger philosophical foundation: his approach builds that of Aristotle in arguing that development is about providing conditions which facilitate people's ability to lead flourishing lives.

É notável, portanto, a importância da teoria de Amartya Sen no sentido de denunciar a insuficiência de uma compreensão do desenvolvimento somente como acumulação de riqueza, visto que esta não é a única variável que se deve considerar ao tratar-se de qualidade de vida e liberdades individuais (SEN, 2007).

Como afirma Corbridge (2002, p. 186):

Sen's analyses of poverty and famines, or of the importance of capabilities in securing substantive human freedoms, follow directly from his critique of contending accounts of the meaning of development and the measurement of economic success.

Amartya Sen assevera a necessidade de se dissociar privação de renda e privação de liberdade, visto que o primeiro tipo nem sempre revela outras limitações à qualidade de vida dos indivíduos. O autor chama atenção para o conjunto de oportunidades reais disponíveis para o sujeito. Define, então, *capability* como “liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de

funcionamentos” e demarca a liberdade como fim e meio do processo de desenvolvimento (SEN, 2007, p. 95).

Sen enfatiza a importância de se comparar a situação dos países com base na idéia de capacidades, e não de renda. Sua análise dialoga com teorias utilitaristas e com a perspectiva de Rawls sobre liberdades formais, porém procura apontar que as liberdades substantivas “de escolher uma vida que se tem razão para valorizar” são o espaço apropriado para muitas finalidades avaliatórias (SEN, 2007, p. 94).

As liberdades substantivas são aquelas que Sen define como capacidades:

A “capacidade” de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos).

A atenção voltada para as capacidades do indivíduo representa uma importante correção da concentração excessiva no papel do estado para realizar o fim do desenvolvimento, segundo Bhupinder Chimni (2008, p. 5). O indivíduo possui o papel fundamental da “condição de agente” do processo de desenvolvimento, não apenas beneficiário de um programa. Sen (2007, p. 33) esclarece que usa o termo agente denotando “alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos (...)” e este aspecto está relacionado à preocupação com o papel da liberdade. A respeito da definição elaborada por Sen quanto à idéia de liberdades reais, Corbridge (2002, p. 188) elucida:

For Sen, real freedom is defined precisely in terms of certain human and civil rights that must be guaranteed for all. It is also defined in terms of the distribution of what looks very similar to the ‘primary goods’ that one finds in Rawls’s theory of justice as fairness. At the same time, however, and perhaps more so than Rawls (Sen has claimed as much), Sen’s account of development as freedom is insistently attentive to individual agency, the importance of choice as a freedom in itself, and to individual human differences.

A partir da importante expansão conceitual resultante do impacto desta teoria, o estudo do desenvolvimento integrou debates de outras áreas e passou a considerar variáveis não-econômicas na avaliação da melhoria da qualidade de vida em países subdesenvolvidos. A teoria de Amartya Sen teve grande influência no meio acadêmico e também nas agências internacionais e o enfoque dado às liberdades humanas supera a identificação de desenvolvimento somente com o aumento do Produto Interno Bruto

(PIB) ou com a modernização industrial. De fato, a promoção do desenvolvimento precisa incluir um grande número de prestações em áreas diversas, como saúde, educação, meio ambiente, segurança. Estas prestações têm como finalidade eliminar privações que vão além da privação de renda, pois, para Amartya Sen, os indivíduos devem ser livres para realizar suas próprias escolhas de qualidade de vida.

Sua teoria, portanto, trouxe contribuições não apenas teóricas em relação às definições do fim do desenvolvimento, tendo influenciado também inovações práticas, como pode ser exemplificado pela elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH, bem como o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), são elaborados pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) e buscam superar a ênfase na dimensão econômica, colocando-se como contraponto ao indicador do Produto Interno Bruto (PIB). O índice e o relatório foram elaborados pelo economista Mahbub ul Haq, com a colaboração de Amartya Sen<sup>7</sup>.

O primeiro RDH foi publicado em 1990 e define o desenvolvimento humano como o *processo* de ampliação das escolhas individuais e o *nível* de bem-estar alcançado (United Nations Development Programme, 1990, p. 10). Ademais, entende o aumento da renda como necessário, mas não suficiente para o desenvolvimento humano, e os seres humanos como fins e não meios, além de participantes no processo de desenvolvimento e não apenas beneficiários (SRINIVASAN, 1994, p. 238). O Relatório também introduziu o IDH que, além de considerar a renda, inclui os componentes educação e longevidade. Uma das vantagens do IDH é revelar que um país pode ter um desempenho muito melhor do que seria esperado em um baixo nível de renda, além de ressaltar que ganhos relativos à renda têm benefícios relativos para o desenvolvimento humano (TODARO; SMITH, 2009, p. 51).

Contudo, T. N. Srinivasan (1993) critica a presunção contida no RDH de que o crescimento havia sido a *única* medida do desenvolvimento após o fim da Segunda Guerra. O autor aponta para a teoria de Arthur Lewis, que enfatizava o papel instrumental do crescimento (seção 2.1.1, *supra*). Além disso, indica que falta clareza quanto ao significado dos argumentos de Sen para a análise

---

<sup>7</sup> Cf.: <http://www.pnud.org.br/idh/>

comparada de desenvolvimento diante da variedade de compreensões individuais possíveis quanto ao modo de vida que as pessoas com razão valorizam. Para Srinivasan (1993, p. 241), a questão não é conceitual, mas empírica: o IDH envolve sérios problemas de não-comparabilidade no tempo e espaço, erros de medida e predisposições.

Outras críticas em relação ao IDH apontam para o problema de que os números referentes à matrícula nas escolas muitas vezes é maior do que o número de alunos que, de fato, vão à escola. Além disso, a atribuição de peso igual para cada um dos três componentes revela um julgamento de valores inerente e, como tratam-se de variáveis que medem unidades muito diferentes, é difícil precisar o que o peso igual significa. Por fim, não há uma preocupação com o papel da qualidade (TODARO; SMITH, 2009, p. 52). Associado a outras medidas de desenvolvimento econômico, no entanto, o índice pode oferecer uma importante contribuição na análise do desenvolvimento dos países mais pobres.

Observa-se que Sen tende a percorrer o caminho “do meio” em relação aos debates centrais das teorias de desenvolvimento, como mercado versus estado e eficiência versus equidade (CHIMNI, 2008, p. 6). Por exemplo, Sen entende as restrições arbitrárias ao mercado como restrições à liberdade, reconhecendo que há evidências sustentando o papel dos mercados como motor do crescimento e expansão dos padrões de vida. Ao mesmo tempo, porém, ressalta que é preciso “avaliar criticamente as possibilidades reais, dando atenção apropriada às circunstâncias contingentes que podem ser relevantes na avaliação de todos os resultados do incentivo ao mercado ou da restrição de seu funcionamento” (SEN, 2007, p. 151). Estas questões, segundo a análise, indicam algumas razões para se adotar uma “abordagem múltipla do desenvolvimento” (SEN, 2007, p. 151).

Como analisa Amartya Sen (1983, p. 753), as limitações das teorias tradicionais de desenvolvimento econômico não derivam dos meios escolhidos para o fim crescimento econômico. A limitação, segundo o autor, foi no reconhecimento insuficiente de que o crescimento econômico não é mais que um meio para outros objetivos. O crescimento pode ter uma grande importância, na medida em que este é associado a outros benefícios. Neste sentido, Sen apresenta a evidência de países que possuem diferentes índices de renda per capita podem

atingir o mesmo nível de expectativa de vida, alfabetização, saúde, educação superior (SEN, 1983, p. 753). O que faz a diferença, portanto, é a expansão das capacidades individuais.

A crítica a esta teoria ressalta a insuficiência ao tratar-se da questão de entraves sociais que limitam a realização do “desenvolvimento como liberdade” (CHIMNI, 2008). Neste sentido, Bhupinder Chimni (2008, p. 3) nota na teoria uma limitação especialmente quanto a questões práticas:

[T]he Sen theory of development is less successful in its analysis of those features of social processes and structures that are critical to the practical realization of the goals of development. Like critical theorists in general Sen ‘tends to be better on emancipation from than emancipation to, and still weaker on how to get from here to there’. The epistemological absences that mark his work prevent him from exploring deep structures of global capitalism crucial to devising and articulating a corresponding strategy to realize the goal of development as freedom.

Apesar de conferir um importante papel para as políticas públicas que podem expandir as liberdades humanas, a teoria de Amartya Sen não apresenta uma discussão aprofundada dos meios do desenvolvimento. Algumas críticas apontam para a dificuldade em se conciliar seu compromisso principiológico com a questão da liberdade individual e eventuais concessões feitas a liberdades individuais que podem conter um impacto positivo para um grupo social (CORBRIDGE, 2002, p. 188).

## 2.6.

### A teoria neoinstitucional

A perspectiva institucionalista mais antiga pode ser exemplificada pelos trabalhos de John R. Commons, Wesley Mitchell, Thorstein Veblen e Richard Ely, que preocupava-se em descrever a organização da economia e da forma pela qual a estrutura de poder influenciava o controle do sistema econômico (ENGERMAN; SOKOLOFF, 2008). Recentemente, a preocupação com a análise institucional ressurgiu nos estudos sobre o desenvolvimento econômico. A teoria chamada neoinstitucional, ou *new institutional economics* (NIE), é baseada em teorias desenvolvidas por autores como Douglass C. North, Ronald Coase e Oliver Williamson, entre outros, e reflete a preocupação com o papel de arranjos que vão

além de questões de mercado influenciando o comportamento econômico (ENGERMAN; SOKOLOFF, 2008, p. 121).

Esta nova abordagem voltada para o estudo das instituições é marcada por uma grande coincidência entre interesses do campo da economia e interesses da ciência política (ENGERMAN; SOKOLOFF, 2008, p. 120). A teoria parte da premissa de que as instituições, definidas como as “regras do jogo” da interação social (NORTH, 1990), são determinantes para o desenvolvimento. Como sintetizam Yufu Lin e Nugent (1995, p. 2306), pode-se considerar as instituições:

a set of humanly devised behavioral rules that govern and shape the interaction of human beings, in part by helping them to form expectations of what other people will do.

O fracasso das explicações exclusivamente econômicas tornou explícita a dificuldade em se determinar quais políticas deveriam ser adotadas e quais condições deveriam ser transformadas para alavancar o desenvolvimento. Se, por um lado, a perspectiva estruturalista havia enfatizado o papel do estado de modo ingênuo, acreditando que sua intervenção sempre produziria resultados benéficos, a perspectiva neoliberal, por outro lado, apresentou uma visão totalmente negativa da atuação estatal, defendendo, o quanto possível, sua retirada do mercado. Ainda que ambas as visões contenham aspectos que devem ser considerados, estas são notadamente parciais e limitadas (ÖNIS, 1995, p. 115). A irregularidade de resultados observados nas transições dos países do Leste Europeu e da antiga União Soviética serviu para fomentar o debate que dividia os dois extremos e tornou ainda mais explícita a necessidade de uma teoria menos radical para a análise do papel do estado.

A visão institucionalista pretende superar tais limitações. Deve-se ressaltar, contudo, que, para alguns autores, a teoria institucionalista fundamenta-se na teoria neoclássica, apesar de contribuir para esta e buscar resolver alguns de seus dilemas. Neste sentido, ressalta Douglass C. North (1993):

However in contrast to the many earlier attempts to overturn or replace neo-classical theory, the new institutional economics builds on, modifies, and extends neo-classical theory to permit it to come to grips and deal with an entire range of issues heretofore beyond its ken. What it retains and builds on is the fundamental assumption of scarcity and hence competition--the basis of the choice theoretic approach that underlies micro-economics. What it abandons is instrumental rationality--the assumption of neo-classical economics that has made it an institution-free theory.

Desta forma, ao abandonar a idéia de racionalidade instrumental, a teoria utiliza-se da análise das instituições e de seu papel como as regras que vão coordenar a interação humana. Para reduzirem riscos e custos de transação – decorrentes de sua limitada capacidade mental e de possuírem informações incompletas – os seres humanos criam as instituições, que podem ser escritas ou não, que irão consistir no cenário onde interagem as organizações (MENARD; SHIRLEY, 2005, p. 1). Se os custos de transação são determinados por instituições, os arranjos institucionais são considerados fundamentais para a performance econômica. Arranjos institucionais podem favorecer a expansão do investimento privado em setores estratégicos para o crescimento, por exemplo, bem como garantir o acesso da população a serviços públicos que promovem a inclusão social.

Por um lado, a experiência acumulada nas análises sobre o desenvolvimento econômico indica a importância da iniciativa privada e de incentivos econômicos, confirmando que os princípios econômicos da análise neoclássica têm muito a contribuir para o desenho de políticas que buscam o desenvolvimento (RODRIK, 2007, p. 153). Tal evidência, no entanto, levou a uma atenção excessiva colocada sobre reformas que deveriam gerar incentivos para o mercado, deixando-se de lado o papel das instituições que oferecem o suporte para o seu funcionamento. Como ressalta Dani Rodrik (2007, p. 153):

Price reforms – in external trade, in product and labor markets, in finance and in taxation – were the rallying cry of the reformers of the 1980s, along with macroeconomic stability and privatization. By the 1990s, the shortcomings of the focus on price reforms were increasingly evident. The encounter between neoclassical economics and developing societies revealed the institutional underpinnings of market economies.

Para desenhar políticas que podem promover o desenvolvimento em países mais pobres, a análise neoinstitucionalista voltou-se para variáveis como diferenças nas instituições políticas e culturais entre sociedades, e qual a sua influência no crescimento. Para a teoria neoinstitucionalista, o desenvolvimento depende da existência e bom funcionamento de algumas instituições favoráveis, visto que estas fornecem os mecanismos com os quais os indivíduos podem superar os dilemas sociais, possuindo um papel central na transformação social e

econômica. Para realizar esta análise, a teoria neoinstitucionalista utiliza-se de aspectos de diferentes ciências sociais, como história, antropologia, direito, sociologia, ciência política, e também de organização empresarial, de modo que costuma ser descrita como uma abordagem multi-disciplinar para o problema do desenvolvimento (BOLIARI; TOPYAN, 2007, p. 2).

Uma área relacionada à teoria neoinstitucionalista, voltada especificamente para estudos sobre arranjos jurídicos-institucionais, ficou conhecida como *direito e desenvolvimento*. Esta perspectiva busca compreender o impacto de instituições jurídicas como *rule of law*, organização do Poder Judiciário, diferenças entre os sistemas de *common law* ou *civil law*, entre outras, no desenvolvimento. Como ressalta Kevin Davis (2004, pp. 2-3), economistas passaram a dar atenção às funções econômicas das instituições jurídicas, como a importância de uma legislação contratual e de regras que definem direitos de propriedade, e cientistas políticos passaram a dar atenção ao fato de que arranjos políticos como democracia e proteção aos direitos humanos são definidos e protegidos por leis e constituições. Conseqüentemente, as instituições jurídicas passaram a ser consideradas fundamentais na determinação do desenvolvimento.

Os estudos empíricos consideram as instituições como uma das principais causas das variações encontradas entre os índices de desenvolvimento dos países (sendo geografia, cultura e comércio internacional as demais causas comumente apresentadas<sup>8</sup>). Uma famosa análise realizada por Daron Acemoglu, Simon Johnson e James A. Robinson (2002) aponta que as instituições estabelecidas no período colonial – e que persistem até os dias de hoje – teriam sido determinadas por fatores geográficos. Tais condicionamentos históricos, no entanto, não significam que os países em desenvolvimento (visto que a maioria dos países em desenvolvimento são ex-colônias) estão condenados a ter instituições ruins. Ao contrário, a ênfase desta análise confirma a importância das instituições e aponta para a possibilidade de ganhos substanciais para o desenvolvimento com a melhoria da qualidade das instituições.

---

<sup>8</sup> Veja-se TODARO; SMITH (2009), p. 82-88; RODRIK, SUBRAMANIAN, TREBBI (2002).

As instituições, como afirmado, são o conjunto de regras que compõem uma estrutura para ações humanas, fornecendo incentivos que determinam o comportamento econômico e político. Segundo exemplifica North (1993, p. 6), as instituições formais são compostas por legislações (sejam do tipo *common law* ou *civil law*), regulações, e as informais são valores culturais, códigos de conduta ou convenções. Por outro lado, as organizações são os *players*, que podem ser políticos (partidos políticos, Senado, agências reguladoras), econômicos (empresas, sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes, associações) ou educacionais (escolas, universidades).

A literatura institucionalista define, portanto, como meios do processo de desenvolvimento, as instituições formais e informais. Ela parte da premissa que as instituições influenciam o desenvolvimento, podendo fornecer os incentivos para se atingir fins como o crescimento econômico, porém podem estar relacionadas também a fins mais amplos, como aqueles enfatizados na perspectiva do desenvolvimento humano representada por Amartya Sen. Além de constituírem os meios para outros fins, no entanto, observa-se que há uma perspectiva segundo a qual algumas instituições seriam um fim em si mesmas. Pode-se destacar, neste sentido, a teoria elaborada por Amartya Sen, segundo a qual algumas instituições, como a democracia, possuem uma importância intrínseca por estarem relacionadas a proteção de liberdades individuais. Os neoinstitucionalistas, no entanto, parecem apontar principalmente para a importância do papel instrumental das instituições para o desenvolvimento.

Dentre as teorias institucionalistas, observa-se uma diferença quanto ao impacto que atribuem às instituições. Algumas teorias afirmam que as instituições são suficientes para o desenvolvimento, de modo que de um arranjo institucional ideal decorreriam automaticamente melhores políticas e melhoria da qualidade de vida. Bastaria, então, descobrir qual é este arranjo. Esta perspectiva será melhor analisada abaixo. Em seguida, será apresentada uma visão mais “cautelosa” quanto aos potenciais de uma reforma institucional.

### 2.6.1.

#### **Determinismo institucional**

Com o avanço dos estudos sobre o papel das instituições, tornou-se cada vez mais importante a noção de que as políticas geralmente aceitas como essenciais para o desenvolvimento não poderiam gerar os efeitos necessários se não estivessem submersas numa estrutura institucional adequada (RODRIK, 2006, p. 9). Conseqüentemente, observou-se uma crescente tentativa de se aumentar a lista da receita para os países em desenvolvimento, incluindo-se uma série de reformas institucionais, denominadas “reformas de segunda geração”. Esta perspectiva assume que as instituições encontradas nos países desenvolvidos são, necessariamente, positivas para o desenvolvimento. Conforme analisa Peter Evans (2004, p. 33):

International organizations, local policy makers, and private consultants combine to enforce the presumption that the most advanced countries have already discovered the one best institutional blueprint for development and that its applicability transcends national cultures and circumstances. They do this with increasing aggressiveness across a range of institutions--from debt-to-equity ratios in private firms, to relationships between central banks and bank presidents, to the organization of public hospitals or pension systems.

As instituições – uma vez corretamente implementadas – seriam o principal instrumento do desenvolvimento. Como é ressaltado na análise de Kevin Davis e Michael Trebilcock (2008, p. 12) muitas das implicações desta perspectiva assemelham-se àquelas da teoria da modernização. Um reflexo desta idéia são as cláusulas de condicionalidade, contendo condições e prescrições para os países que recebem ajuda financeira das organizações internacionais.

Uma das repercussões mais influentes desta perspectiva pode ser representada pelos estudos a respeito de governança, dentre os quais destaca-se o estudo realizado por Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobaton intitulado “Governance Matters” (1999). O estudo faz parte de uma pesquisa permanente do Banco Mundial e apresenta correlações entre melhorias na qualidade das instituições e efeitos sobre os índices observados (PIB per capita, mortalidade infantil e analfabetismo) e aponta para uma relação causal entre qualidade institucional e estas medidas de desenvolvimento (PRADO; TREBILCOCK, 2009, p. 345). Segundo concluem os autores do estudo, a

governança (medida por seis indicadores) é relevante para resultados econômicos (KAUFMANN et al., 1999, p. 18). Esta teoria aponta para a possibilidade de que, melhorando-se a qualidade da governança (por exemplo, por meio do combate à corrupção), os níveis de desenvolvimento também deverão melhorar.

Esta compreensão tem servido como suporte para programas de reformas institucionais promovidos pelas agências internacionais nos países em desenvolvimento. Dentre outros documentos que ilustram esta análise, pode-se citar ainda o relatório de 2002 do Banco Mundial: “Building Institutions for Markets”. Como ressaltam Mariana Prado e Michael Trebilcock (2009, p. 345):

The World Bank alone reports that it has supported three hundred and thirty rule of law projects and spent 2.9 billion dollars on this sector since 1990. Many of these efforts have focused on strengthening the rule of law in developing countries.

De fato, nos anos 90, foram exportados para países da América Latina, África e Leste Europeu padrões que deveriam ser implementados através de reformas institucionais, de modo a garantir o crescimento econômico destes países. Dani Rodrik (2006, p. 11) ressalta duas principais limitações do determinismo institucional. Em primeiro lugar, aponta que a literatura empírica não conseguiu estabelecer umnexo causal forte entre um desenho institucional específico e crescimento econômico. Isto é, a importância das instituições não determina a sua forma. Além disso, Rodrik (2006) relata que há pouca evidência quanto ao papel de reformas de larga escala. O autor, no entanto, apresenta a ressalva de que não se deve ignorar possibilidades de se importar um desenho institucional quando estes podem servir adequadamente.

Segundo notam Kevin Davis e Michael Trebilcock (2008, p. 30), uma possível explicação para o fato de as reformas não terem sido bem sucedidas poderia ser simplesmente por não se ter encontrado o “pacote” correto de reformas. No entanto, a dificuldade parece persistir especialmente porque as reformas realizadas “de cima para baixo” pouco afetaram as estruturas políticas, econômicas e sociais pré-existentes. Os resultados decepcionantes observados a partir dos anos 90 tornaram evidente a limitação do impacto das reformas institucionais, de modo que perspectivas mais cautelosas quanto ao potencial das instituições em si têm se tornado cada vez mais importantes.

## 2.6.2.

### Explicações institucionalistas para as limitações institucionais

Além de reconhecer a importância das instituições, a perspectiva neoinstitucionalista ressalta que estas são endógenas, sendo fundamental observar sua dependência em relação às condições específicas que as influenciam. Esta questão é extremamente importante quando se trata da tentativa de se exportar para países em desenvolvimento instituições que funcionam positivamente em países desenvolvidos. Diante da observação de que, por um lado, as instituições democráticas levadas pelos Estados Unidos para a Alemanha e Japão gradualmente se ajustaram às condições locais e, por outro, aquelas levadas para o Haiti não prevaleceram, Adam Przeworski (2004, p. 528) interroga: por que instituições similares obtêm sucesso sob certas circunstâncias, mas não sob outras? Observa-se que a inconsistência entre regras formais e arranjos informais de poder torna as regras formais ineficientes (EVANS, 2004, p. 34). Consequentemente, reformas institucionais deveriam considerar as condições locais como seu ponto de partida (PRZEWORSKI, 2004, p. 540).

Segundo sintetiza Adam Przeworski (2004, p. 527), a teoria neoinstitucionalista consiste em duas proposições:

- 1) 'Institutions matter': they influence norms, beliefs, and actions; therefore, they shape outcomes;
- 2) 'Institutions are endogenous': their form and their functioning depend on the conditions under which they emerge and endure.

As instituições políticas podem somente organizar um poder que encontra-se em outro lugar, de modo que as instituições refletem a distribuição de poder existente na sociedade. De modo geral, a literatura institucionalista permitiu que o foco da análise do processo de desenvolvimento fosse voltado para as estruturas políticas e sociais que o favorecem, impedem, ou condicionam. Ainda assim, o reconhecimento de que dificilmente um desenho institucional pode ser reproduzido de um país para outro, torna evidente que há uma limitação quanto ao desenho de instituições eficientes.

Apesar de ser possível fazer um diagnóstico da transformação institucional, não é tão simples apontar a "receita institucional" correta para resolver o problema do desenvolvimento. De fato, sabe-se que *institutions matter*, porém não

se sabe como transformá-las de modo a promover desenvolvimento. Mariana Prado e Michael Trebilcock (2009) apontam para a crescente decepção observada na literatura após o período de euforia com reformas institucionais. Os autores afirmam que uma possível explicação para a dificuldade em se transformar as instituições está ligada ao argumento de *path dependence*.

Segundo North (1993, p. 2), abandonando-se a noção de racionalidade instrumental presumida pela teoria neoclássica, pode-se reconhecer que o conhecimento humano é limitado, de onde deriva a importância de instituições. Quando não existem custos de transação, obtém-se o resultado eficiente da teoria neoclássica. No mundo real, no entanto, quando os seres humanos que possuem informações incompletas e assimétricas realizam trocas, surgem os custos de transação. As instituições são formadas para reduzir tais custos. North (1993, p. 3) afirma que os indivíduos atuam, normalmente, com base em informações incompletas e modelos frequentemente errôneos. As instituições não são criadas para serem socialmente eficientes, como pretendia a teoria neoclássica, mas sim (ao menos as regras formais) para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para criarem novas regras. Num mundo em que se reconhece a existência de custos de transação, o poder de barganha condiciona a direção da transformação econômica no longo prazo.

Douglass North (2003) enfatiza que, uma vez que uma estrutura ineficiente de instituições está em operação, observa-se um efeito de *path dependence* e os indivíduos e organizações com poder de barganha têm um interesse crucial na perpetuação do sistema. A noção de *path dependence* significa que, uma vez que um tipo de instituição se estabelece, ela torna-se a base de uma série de expectativas para alguns atores, que terão interesse em sua manutenção. Como Douglass North ilustra em um famoso exemplo, se uma matriz institucional remunera a pirataria, então organizações piratas irão surgir (*apud* TODARO; SMITH, 2009, p. 558). A partir de então, mesmo que tais instituições produzam efeitos negativos para o desenvolvimento, elas possuem grande probabilidade de perdurar, diminuindo a possibilidade de surgimento de instituições mais eficientes (EVANS, 2004, p. 32), visto que aqueles que se beneficiam de corrupção e outras

formas de privilégios dentro do arranjo institucional presente irão resistir à sua transformação.

A modificação do arranjo institucional, portanto, tende a ser dependente dos arranjos encontrados no passado. Esta premissa permite superar a abordagem das instituições segundo fórmulas “corretas” e adotar como ponto de partida o contexto social e econômico onde estas se encontram. Na medida em que se reconhece a importância das expectativas e relações de poder presentes, as políticas de desenvolvimento deveriam procurar conhecê-las para que, então, se possa intervir buscando a alteração do arranjo institucional. Isto é, questões envolvendo distribuição de poder refletem-se na estrutura institucional e, como esta, tendem a se perpetuar. Diante da perspectiva de que as instituições são um problema central para o desenvolvimento, deve-se investigar, por conseguinte, como transformá-las. Não sendo passíveis de serem importadas dos países desenvolvidos, quais estratégias ainda encontram-se disponíveis?

Uma teoria relacionada à esta perspectiva de que não existe um “pacote” correto de instituições é apresentada por Dani Rodrik (2003), que enfatiza as diferentes trajetórias institucionais adotadas por países distintos. O autor argumenta que, ao invés de se impor um “melhor caminho” para os países em desenvolvimento, deve-se favorecer instituições que valorizem o conhecimento local por meio da participação. Uma alternativa ao determinismo institucional, portanto, seria considerar as instituições de participação política como “meta-instituições” que agregam o conhecimento local e ajudam a construir melhores instituições (RODRIK, 2000). Esta concepção pode ser relacionada com a defesa da descentralização do poder, visto que espera-se que este arranjo institucional favoreça a participação e permita que o poder público ofereça soluções mais adequadas às necessidades locais. Para tanto, deve-se enfatizar, ainda, a distinção encontrada na literatura entre arranjos institucionais *top-down* (“de cima para baixo”) ou *bottom-up* (“de baixo para cima”). Esta distinção e sua relação com a descentralização será discutida no próximo capítulo.

### 2.6.3.

#### **Críticas à prevalência das instituições**

Por fim, deve-se destacar duas importantes críticas às teorias neoinstitucionalistas, que apresentam outros fatores, não institucionais, como determinantes para o desenvolvimento. A primeira, relacionada à perspectiva conhecida como “Big Push”, tem como um de seus mais conhecidos proponentes o economista Jeffrey Sachs, diretor do “Earth Institute” da Universidade de Columbia. Em segundo lugar, destacam-se as teorias que apontam para a prevalência dos fatores culturais. Estas críticas, porém, podem ser contestadas com base em argumentos e evidências que fundamentam a teoria neoinstitucional.

#### **a) A teoria do “Big Push”**

Segundo Jeffrey Sachs, o problema do desenvolvimento pode ser atribuído a fatores geográficos das regiões mais pobres do mundo, como clima, solo e falta de acesso ao mar (SACHS et al., 2001). Apesar de afirmarem que os fatores geográficos são apenas “parte da história” e que instituições sociais e econômicas são críticas para a performance econômica no longo prazo, Jeffrey Sachs, Andrew Mellinger e John Gallup (2001) ressaltam que é necessário prestar mais atenção a barreiras ao desenvolvimento associadas à geografia.

Segundo esta teoria, não haveria utilidade no foco em reformas institucionais de boa governança, por exemplo. Com base em um estudo comparativo que analisa a diferença na performance de 33 (trinta e três) países africanos, Sachs e outros (2004, p. 118) questionam o diagnóstico de que a África sofre uma crise de governança. Para estes autores, a África se encontra aprisionada pela pobreza (isto é, numa *poverty trap*), visto que os níveis de pobreza encontrados são tão altos que é impossível alcançar um crescimento consistente. Os autores identificam cinco razões estruturais que tornaram a África uma das regiões do mundo mais vulneráveis à *poverty trap*: (i) altos custos de transporte e pequeno mercado, (ii) agricultura pouco produtiva, (iii) grave fardo de doenças, (iv) geopolítica adversa, e (v) lenta difusão de tecnologia estrangeira

(SACHS et al., 2004, pp. 130-131). Como solução para o problema apontado, prescrevem (SACHS et al., 2004, p. 122):

(...) what is needed is a “big push” in public investments to produce a rapid “step” increase in Africa’s underlying productivity, both rural and urban. The intervention of foreign donors will be critical to achieving this step increase. In particular, we argue that well-governed African countries should be offered a substantial increase in official development assistance (ODA) to enable them to achieve the Millennium Development Goals (MDGs), the internationally agreed targets for poverty reduction, by 2015.

A solução para o problema do desenvolvimento, segundo esta teoria, seria mais dinheiro oferecido pelos países ricos. A proposta da teoria do “big push” é baseada em uma crença em investimentos estrangeiros orientados para investimentos em infra-estrutura (como portos e rodovias), programas de combate a doenças como malária e AIDS, elaboração de um novo Plano Marshall, e acompanhados pelo cancelamento da dívida destes países.

A teoria institucionalista, no entanto, oferece argumentos que parecem questionar a solidez da teoria do “big push”. Neste sentido, Dani Rodrik, Arvind Subramanian e Francesco Trebbi (2002), num estudo que verifica a contribuição das instituições, da geografia e do comércio para o desenvolvimento, concluem que a qualidade das instituições é o fator mais importante dentre os três na determinação dos níveis de renda.

Ademais, o economista Daron Acemoglu (2009) observa que a proposta oferecida por Sachs volta-se para a resolução de problemas identificados, porém ignora a importância dos incentivos para o crescimento:

People need incentives to invest and prosper; they need to know that if they work hard, they can make money and actually keep that money. And the key to ensuring those incentives is sound institutions — the rule of law and security and a governing system that offers opportunities to achieve and innovate. That’s what determines the haves from the have-nots — not geography or weather or technology or disease or ethnicity.

Put simply: Fix incentives and you will fix poverty. And if you wish to fix institutions, you have to fix governments.

Segundo este autor, para resolver o problema da pobreza, seria mais importante corrigir os incentivos (ACEMOGLU, 2009). No entanto, como enfatiza a noção de *path dependance* apresentada acima, os governos também podem ficar aprisionados por instituições que, no longo prazo, geram incentivos prejudiciais ao desenvolvimento. Diante do reconhecimento da importância das

instituições para o desenvolvimento, a questão que permanece, portanto, seria quanto à forma de se transformá-las de modo que se tornem “benéficas” para o desenvolvimento. Esta é uma questão que será explorada mais atentamente no próximo capítulo.

## **b) Teorias culturais**

As teorias culturais não questionam propriamente a alegação de que a qualidade das instituições são determinantes para o desenvolvimento. O que estas teorias procuram demonstrar, contudo, é que a qualidade das instituições, em si, é determinada principalmente por fatores culturais (DAVIS; TREBILCOCK, 2008, p. 40). Esta análise, segundo ressaltam Davis e Trebilcock (2008, p. 40), remonta a autores que, ao longo dos séculos, argumentaram que fatores sociais e culturais possuem o papel principal na determinação dos níveis de desenvolvimento – dentre os quais destaca-se o argumento de Max Weber a respeito da relação entre valores protestantes e o desenvolvimento do capitalismo.

Uma das teorias baseada na prevalência de fatores culturais é aquela de Robert Putnam (1994). O autor compara os governos do norte e sul da Itália e relaciona baixos níveis de capital social com governos ineficientes no sul, enquanto o norte seria marcado por fortes redes sociais, que explicam os melhores governos. Ao encontrar os melhores indicadores de performance em governos locais onde a sociedade civil era mais desenvolvida, este autor conclui que o capital social é pré-requisito para um bom governo. Para se conseguir melhores democracias e desenvolvimento, portanto, entende que é preciso construir uma comunidade mais “cívica” (PUTNAM, 1994, p. 185). Observa-se que o autor entende haver uma relação causal entre capital social e melhores governos. Conseqüentemente, uma região possuidora de capital social tenderia a prosperar, porém não haveria muito que se pudesse fazer para melhorar as condições das regiões desprovidas de capital social.

Recentemente, outra teoria que se fundamenta na prevalência de fatores culturais foi apresentada incorporando também contribuições da psicologia. Licht, Goldschmidt e Schwartz (2007) definem cultura por meio de dados da psicologia sobre dimensões culturais de 50 países e constroem hipóteses sobre três normas

de governança: *rule of law*, corrupção e *accountability* democrática. Segundo concluem, variações quanto aos valores culturais são correlacionados com variações a respeito das referidas normas de governança. Indo além de análises comumente encontradas, que tratam de diferenças quanto ao autoritarismo, da identificação de “valores asiáticos” ou de representação da cultura por meio da religião, os autores identificam que a dimensão cultural da autonomia ou individualismo, em oposição a “inserção” (no original, *embeddedness*) ou coletivismo, possui o impacto mais significativo nas normas de governança. Ou seja, uma sociedade que valoriza o individualismo seria mais compatível com valores como *rule of law*, ausência de corrupção e *accountability* democrática. Segundo concluem (LICHT et al., 2007, p. 682):

Cultural orientations represent general societal emphases that are deeply ingrained in the functioning of major societal institutions, in widespread practices, in symbols and traditions, and, through adaptation and socialization, in the values of individuals. This process of value acquisition is sensitive to actual circumstances more than to formal reform and indoctrination.

Os valores culturais teriam mais influência do que as reformas no que se refere à qualidade das instituições. No entanto, para que sejam qualificadas como “céticas” em relação às teorias institucionalistas, não basta que as teorias culturais afirmem que a cultura influencia as instituições. Segundo Davis e Trebilcock (2008, p. 44), estas devem afirmar que a própria cultura não é influenciada por transformações institucionais. Estas questões referentes aos fatores que determinam as transformações culturais, porém, ainda são objeto de grande controvérsia. Para a teoria institucionalista analisada acima, as instituições influenciam as crenças e comportamentos tanto dos indivíduos quanto de grupos, e, conseqüentemente, as preferências e prioridades expressas por meio de decisões públicas e privadas, (ENGERMAN; SOKOLOFF, 2008, p. 123).

Muita investigação sobre estes assuntos analisados ainda é necessária. Além de análises teóricas, no entanto, esta investigação quanto ao papel da cultura, da geografia ou das instituições deve ser acompanhada por estudos empíricos. E os resultados disponíveis atualmente parecem apoiar a perspectiva que se coloca otimista diante da relação entre instituições e desenvolvimento (DAVIS; TREBILCOCK, 2008, p. 52).

Presume-se que o estado tem um papel indispensável na formulação e implementação de uma série de políticas econômicas e sociais que sustentam o bem-estar dos indivíduos e que problemas de governança são uma importante parte da explicação sobre as dificuldades de desenvolvimento de muitos países (TREBILCOCK; DANIELS, 2008, p. 6). A fim de se analisar o papel da descentralização do poder estatal para o desenvolvimento, é benéfica a adoção do marco teórico neoinstitucionalista que reconhece o papel do estado, rejeitando a concepção minimalista de estado neoliberal, bem como a visão expansiva de estado das teorias do pós-guerra.