

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

CAROLINA COELHO FERREIRA

**A RELEVÂNCIA DO DEBATE SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL PARA O
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA INTERPRETAÇÃO À
LUZ DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DE GUNNAR MYRDAL**

VITÓRIA

2020

CAROLINA COELHO FERREIRA

**A RELEVÂNCIA DO DEBATE SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL PARA O
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA INTERPRETAÇÃO À
LUZ DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DE GUNNAR MYRDAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

**Orientador: Prof. Dr. Alexandre Ottoni
Teatini Salles**

VITÓRIA

2020

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas – SIBI/UFES e elaborada pelo autor

- C672r Coelho Ferreira, Carolina, 1988-
A relevância do debate sobre desigualdade social para o
processo de desenvolvimento econômico: Uma interpretação à luz
da abordagem institucionalista de Gunnar Myrdal / Carolina
Coelho Ferreira. – 2020.
123 f.
- Orientador: Alexandre Ottoni Teatini Salles.
Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal
Do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.
1. Desenvolvimento econômico. 2. Igualdade. 3. Disparidades
econômicas regionais. 4. Economia institucional. I. Ottoni Teatini
Salles, Alexandre. II. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 330

CAROLINA COELHO FERREIRA

**A RELEVÂNCIA DO DEBATE SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL PARA O
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA INTERPRETAÇÃO À
LUZ DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DE GUNNAR MYRDAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Vitória, 28 de abril de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Ottoni Teatini Salles
Universidade Federal do Espírito
Orientador

Prof. Dr. Rogério Arthmar
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

À minha mãe, por tudo.

AGRADECIMENTOS

O caminho percorrido até a conclusão deste trabalho foi longo e, por vezes, incerto. O apoio de cada um com quem convivi neste período foi inestimável e me alegra ter a oportunidade de agradecer, mesmo que através de poucas palavras, àqueles que participaram deste processo. Decerto que a onipresença de Deus se manifestou através dos gestos das pessoas com quem convivi e das oportunidades que me foram concedidas ao longo de todo o percurso até aqui. Agradeço:

Aos meus pais Zélia e Neraldo, pelos ensinamentos exemplares que me possibilitaram esta caminhada. Tive o privilégio de ter crescido em uma família que sempre compreendeu a importância da educação e nunca se desconectou do aspecto humano presente nas relações sociais. Ao meu irmão Matheus e às minhas avós, tios e primos, pela torcida constante e pela compreensão nos momentos em que estive ausente, dedicada a esta etapa da minha formação.

À minha madrinha Ida e à minha tia Adriana, pela generosidade de terem dividido um ano de suas vidas comigo. Obrigada pelo abrigo, paciência e amor.

À Fernanda, meu grande presente durante o mestrado. Seu amor, cuidado e companheirismo transformaram as incontáveis horas de estudo em dias mais leves. Amo você.

Ao professor e orientador Alexandre Ottoni Teatini Salles, pela generosidade da leitura minuciosa e por tantas horas de ensinamentos econômicos e morais que certamente levarei pela vida. Ao me apresentar na nossa primeira reunião, disse que minha formação não havia sido em Economia, e o senhor me respondeu que seria “um prazer orientar uma aluna de outra área”. Professor, o prazer foi todo meu.

Aos demais professores do PPGeco, pelas sugestões e ensinamentos que em muito contribuíram tanto para esta pesquisa quanto para o meu amadurecimento intelectual.

Aos colegas do mestrado, pelas valiosas discussões. Rafael, por sempre sanar minhas inúmeras dúvidas e ter se tornado um amigo leal. Lázaro, que mesmo distante se fez presente por todo o período. Matheus, Raphael, Gabriel, Raul e João, com quem nestes dois anos dividi dúvidas, angústias e alegrias. Obrigada, meninos.

Aos funcionários da SUPG, pela presteza diária. Em especial à Liliana, que sempre solícita e atenciosa, compôs parte da torcida pelos resultados de cada um de nós.

À CAPES, pelo auxílio financeiro que possibilitou a dedicação exclusiva a este estudo.

Muito obrigada!

RESUMO

O objetivo desta dissertação é destacar a relevância do debate sobre “desigualdade social” para o processo de desenvolvimento econômico. Parte-se da hipótese de que as desigualdades, em suas múltiplas dimensões além da renda, conformam um conjunto de obstáculos ao desenvolvimento das nações. Para tal análise, a pesquisa adota a abordagem da Escola Institucional Original (EIO) a fim de examinar o processo de desenvolvimento econômico de forma mais abrangente, para além das restrições impostas pelas variáveis relacionadas ao crescimento econômico e à renda *per capita*. Dentre os autores institucionalistas oriundos da EIO, a pesquisa destaca a obra de Gunnar Myrdal por ser profundamente direcionada aos estudos acerca dos entraves sociais ao desenvolvimento econômico. Myrdal preconiza que o desenvolvimento tenha sentido de “ascensão do sistema social como um todo”. Tal movimento de ascensão ocorreria através de reformas institucionais capazes de promover rupturas na estratificação econômica, política e social. Ademais, sua abordagem multidisciplinar propõe que as desigualdades interagem entre si e se reforçam no tempo através do movimento de Causação Circular Cumulativa, justificando a necessidade de reformas institucionais abrangentes. As principais contribuições desta pesquisa são: i) demonstrar que as abordagens holísticas e multidisciplinares, oriundas da EIO, apresentam um arcabouço teórico capaz de explorar satisfatoriamente as diversas nuances da análise desenvolvimentista; ii) robustecer a premissa de que as análises desenvolvimentistas devem tratar das desigualdades de forma abrangente, não se limitando às questões de renda; iii) destacar como os desafios ao desenvolvimento diagnosticados por Myrdal nos anos 1960-1980 se fazem presentes no debate corrente; iv) ressaltar que as desigualdades atuam não apenas como uma consequência do subdesenvolvimento das nações, mas especialmente como uma das suas principais causas. O estudo conclui que a redução das desigualdades, em suas diversas dimensões além da renda, deve ser considerada um fator-chave para o processo de desenvolvimento econômico uma vez que as desigualdades têm impacto não somente sobre as diversas instituições sociais, como também sobre os resultados de curto e longo prazo. Por esta razão, ações que promovam a redução das desigualdades devem compor o núcleo do planejamento desenvolvimentista.

Palavras-chave: Causação Circular Cumulativa. Desenvolvimento econômico. Desigualdade social. Escola Institucional Original. Gunnar Myrdal. Reformas institucionais.

ABSTRACT

This research aims to highlight the relevance of analyzing “social inequality” to the process of economic development. It is based on the hypothesis that inequality, in its multiple dimensions beyond income, conform a set of obstacles to nation’s development process. To achieve this goal the research adopts the approach from Original Institutional Economics (OIE) in order to analyze the economic development process in a broader way, disregarding the restrictions imposed by the variables related to economic growth and per capita income. The approach suggested by Gunnar Myrdal is chosen among the authors from the OIE due to his deep analysis of the social-related obstacles to the economic development of the least favored nations. Myrdal states that development has a sense of “upward movement of the entire social system”. Such an upward movement would occur through institutional reforms capable of promoting ruptures on the economic, political and social stratification. Furthermore, Myrdal’s multidisciplinary approach proposes that inequalities interact and are reinforced by the movement of Circular Cumulative Causation, justifying the need for broader institutional reforms. The main contributions of this research are: i) demonstrating that holistic and multidisciplinary approaches like those from the OIE present a theoretical framework capable of exploring the different shades of developmental analysis; ii) strengthening the premise that development analysis must address inequalities in its multiple dimensions, not limiting it to income gaps; iii) demonstrating how the development challenges identified by Myrdal in the 1960s and 1980s are strongly related to the challenges placed on the current debate; iv) emphasizing that inequalities operate not only as a consequence of underdevelopment, but especially as one of its main causes. The study concludes that reducing inequalities in its multiple dimensions (beyond income), must be considered a key factor for the process of economic development, because inequalities have an impact not only on social activities but also on short and long terms results. For this reason, actions aiming to reduce inequalities must be found at the core of development planning programs.

Keywords: Circular Cumulative Causation. Economic development. Institutional change. Gunnar Myrdal. Original institutional economics. Social inequality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFEE	Association for Evolutionary Economics
AFIT	Association for Institutional Thought
CCC	Causação Circular Cumulativa
EDCC	Economic Development and Cultural Change
EIO	Escola Institucional Original
FMI	Fundo Monetário Internacional
GSI	Global Standard Institutions
HDR	Human Development Report
JEI	Journal of Economics Issues
NEI	Nova Economia Institucional
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
UNDP	United Nations Development Program
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VEI	Velha Escola Institucional
WINIR	World Interdisciplinary Network for Institutional Research

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. PRINCÍPIOS TEÓRICOS PRECURSORES DA ABORDAGEM DESENVOLVIMENTISTA DA ESCOLA INSTITUCIONALISTA ORIGINAL	18
2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	18
2.2. ALLAN GRUCHY E A “TEORIA VEBLENIANA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO” ..	18
2.3. CLARENCE AYRES E A APLICAÇÃO DA DICOTOMIA VEBLENIANA NO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO	24
2.4. JAMES STREET E A RELEVÂNCIA DAS ABORDAGENS HOLÍSTICAS PARA O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA	31
2.4.1. Teorias institucionalistas de desenvolvimento econômico de Ayres, Kuznets e Commons	32
2.4.2. Teorias holísticas de desenvolvimento econômico na América-Latina	34
2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
3. A NATUREZA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	38
3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	38
3.2. GUNNAR MYRDAL E A INTERAÇÃO ENTRE OS FATORES ECONÔMICOS E NÃO ECONÔMICOS NO DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA SOCIAL	39
3.3. GEOFFREY HODGSON E A EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SOCIAIS	42
3.3.1. Conceituando instituições, organizações e restrições formais e informais	43
3.3.2. Regras e instituições na dinâmica do desenvolvimento econômico	45
3.4. HA-JOON CHANG E O DEBATE ACERCA DO PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	48
3.4.1. A eficácia das GSI em gerar crescimento e subsequente desenvolvimento econômico	49
3.4.2. A centralidade das instituições para o processo de desenvolvimento econômico	52
3.4.3. A forma como a NEI descreve o processo de mudança institucional	53
3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
4. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE SOCIAL SEGUNDO GUNNAR MYRDAL	59
4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	59

4.2. MYRDAL ENQUANTO ARQUITETO DA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL	60
4.3. O DEBATE NO PÓS-GUERRA: A QUESTÃO DA IGUALDADE COMO CONDIÇÃO NECESSÁRIA AO CRESCIMENTO ECONÔMICO	63
4.4. A CAUSAÇÃO CIRCULAR CUMULATIVA: A AÇÃO DOS EFEITOS REGRESSIVOS E PROPULSORES SOBRE AS DESIGUALDADES	69
4.5. O PLANEJAMENTO ESTATAL E SUA EXECUÇÃO: DA TEORIA IDEAL AOS PROBLEMAS PRÁTICOS.....	72
4.5.1. O planejamento econômico como forma de conter desigualdades.....	72
4.5.2. As relações de poder e a corrupção: impactos sobre desenvolvimento econômico e políticas igualitárias	77
4.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
5. A RELEVÂNCIA DO DEBATE SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL PARA O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	84
5.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	84
5.2 REFORMAS INSTITUCIONAIS DESENVOLVIMENTISTAS: PROPOSTAS REDUTORAS DE DESIGUALDADE SOCIAL	84
5.2.1. A implantação de maior igualdade na agricultura.....	86
5.2.2. O controle demográfico e seus impactos sobre as desigualdades.....	89
5.2.3. A reforma no sistema educacional como meio de reduzir desigualdades	91
5.2.4. Disciplina social e a promoção de maior igualdade de poder político.....	94
5.3. A RELEVÂNCIA DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES PARA OS ESTUDOS DESENVOLVIMENTISTAS	97
5.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
6. CONCLUSÃO	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
ANEXO: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS ACERCA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A PARTIR DE AUTORES LIGADOS À ECONOMIA INSTITUCIONAL ORIGINAL.....	119

1. INTRODUÇÃO

As teorias acerca dos entraves ao desenvolvimento de diversas nações do mundo emergiram, em sua maioria¹, após o término da Segunda Guerra Mundial e estabeleceram o que viria a ser o campo teórico do Desenvolvimento Econômico (MYRDAL, 1974, KLEIN, 1977; CHYPER E DIETZ, 1997, MEIER, 2005, CHYPER, 2009). O fim do conflito armado foi sucedido pela reconfiguração de fronteiras nacionais e por movimentos de independência que iniciaram o declínio do sistema neocolonialista (HOBSBAWN, 1994). Neste contexto histórico, além do surgimento de novas nações emergiram também agências e fóruns internacionais, que fomentaram maior participação política destes países na agenda global.

A partir da nova configuração do sistema internacional houve o reconhecimento amplo das disparidades econômicas e sociais existentes entre as diferentes regiões do globo. O baixo desempenho econômico de determinados países passou a ser observado e mensurado a partir das estatísticas apresentadas por países em estágios mais avançados. Como consequência, o desenvolvimento econômico foi definido enquanto um propósito compartilhado por todas as nações, e o subdesenvolvimento² passou a ser analisado como um “estágio” a ser superado (KUZNETS, 1954; MYRDAL, 1957/1960; MEIER, 2005).

Neste cenário, iniciou-se um movimento intelectual cujo principal objetivo era elucidar as causas que mantinham estas regiões atrasadas distantes do desenvolvimento já logrado em outros países. Dentre os pioneiros desta nova agenda de pesquisa (incluindo autores convencionais e não convencionais) destacam-se Jacob Viner, Simon Kuznets, Walt W. Rostow, Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, entre outros.

Apesar das particularidades presentes nas análises de cada autor, a composição teórico-metodológica desta nova perspectiva acadêmica indicava uma direção em comum: em sua maioria, estes autores relacionavam o atraso de um país ao seu baixo nível de crescimento do

¹ Reconhece-se a existência de análises a respeito do desenvolvimento econômico antes dos anos 1950, inclusive no bojo da teoria Clássica a partir de Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo e Karl Marx (ROSENSTEIN-RODAN, 1943; MEIER, 2005; KLEIN, 1977, CHYPER E DIETZ, 1997). No entanto, a Segunda Guerra é considerada marco histórico para o surgimento deste campo de pesquisa devido à grande concentração de teorias que emergiram neste período.

² Ao longo dos anos, diferentes termos foram aplicados para se referir aos países não-desenvolvidos. Dentre estes termos, destacam-se: *atrasados, menos desenvolvidos, subdesenvolvidos, estagnados, periféricos, pobres, em desenvolvimento, emergentes, do Sul, de renda média*, entre outros. Esta Dissertação não fará distinção entre os termos, e os empregará conforme foram empregados originalmente por cada autor citado.

produto, resultando na utilização dos termos “crescimento” e “desenvolvimento” de forma intercambiável (BRINKMAN, 1995).

Embora empregassem os termos como sinônimos, ressalta-se, no entanto, que em sua maioria os pioneiros desta agenda relacionavam tal crescimento/desenvolvimento à elevação do padrão de vida da população. Por exemplo, Kuznets (1954, p. 164) propôs que um baixo nível de desenvolvimento pode ser definido como o “fracasso em proporcionar níveis de vida aceitáveis a uma grande proporção da população de um país, resultando em miséria e privações materiais”. Por sua vez, Viner (1953, p. 48) afirmou que “um país pode ser subdesenvolvido, quer seja densa ou escassamente povoado; quer seja rico ou pobre em capital; quer seja um país de elevada ou baixa renda *per capita*; quer seja industrializado ou agrícola.” Mesmo se referindo à uma teoria de crescimento equilibrado, Nurkse (1953) buscou explicar o “círculo vicioso da pobreza” que caracteriza os países pobres. Já a teoria de *big push* de Rosenstein-Rodan (1943) indicava a necessidade de intervenção estatal na implementação de investimentos industriais, pois segundo o autor os interesses do setor privado não contemplavam a medida adequada de benefícios sociais.

Tais citações, embora breves, denotam certa unidade entre os autores: grosso modo, seus argumentos indicavam que o crescimento do produto (e por consequência da renda *per capita*) seria o fator majoritariamente responsável pela elevação nos padrões de vida da população. Por esse motivo, os pioneiros do desenvolvimento analisavam os obstáculos ao crescimento do produto em países menos desenvolvidos e suas formulações teóricas focalizavam apenas medidas que estimulassem o crescimento econômico.

Embora a contribuição destes autores tenha sido incomensurável e determinante para a consolidação desta área da Ciência Econômica, nota-se uma lacuna teórica no campo do Desenvolvimento Econômico. Tal lacuna é concernente aos fatores que, embora não demonstrem relações diretas com o crescimento do produto e da renda *per capita*, estão determinadamente interligados ao processo de desenvolvimento econômico. Um destes fatores é a desigualdade.

A desigualdade é um tema amplamente retratado na Ciência Econômica, no entanto, seus estudos são quase que exclusivamente relacionados à renda. Embora esta abordagem seja relevante para o processo de desenvolvimento econômico, a desigualdade de renda, isoladamente, não representa todas as faces das desigualdades encontradas na sociedade. Isso pode ser notado a partir do cálculo da renda *per capita*: ao se dividir a renda total pelo número

de habitantes de um país ou região, o resultado médio não é capaz de representar as desigualdades sociais com as quais os diferentes grupos populacionais convivem, como por exemplo suas oportunidades de acesso à educação, saúde, segurança e níveis dignos de habitação. Em outras palavras, uma melhor distribuição de renda pode não gerar, obrigatoriamente, melhoria nos padrões de vida das populações.

Estudos recentes como o Relatório do Desenvolvimento Humano 2019 (*Humans Development Report, HDR*) abordam esta questão. Produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), o HDR 2019 tem como tema: “Desigualdade: além da renda, além das médias, além de hoje”, e ressalta a importância de se abordar a desigualdade em suas múltiplas dimensões. O Relatório, que segue a abordagem Seniana³ de capacidades (*capabilities*), tem como principal argumento o caráter multidimensional da desigualdade. A partir dele, infere-se que a redução das desigualdades deve incorporar um conjunto de medidas que possibilitem aos indivíduos as mesmas condições (capacidades) para realizar suas aspirações. Neste contexto, devem-se reduzir as desigualdades “pré-mercado, no mercado e pós-mercado”. Grosso modo, as desigualdades pré-mercado são aquelas relacionadas às capacidades das quais os indivíduos dispõem até seu ingresso no mercado de trabalho, como saúde, habitação e educação. Já a fase inerente ao mercado está relacionada aos salários, lucros e divisão do trabalho (incluindo igualdade de gênero e inclusão de minorias sociais). Por sua vez, a fase pós-mercado está relacionada aos impactos que as duas fases anteriores geram na vida do indivíduo, como sua renda e rede de oportunidades. Nota-se que as três fases são interligadas e não dependem exclusivamente do fator renda (UNDP, 2019).

Esta dissertação irá abordar o caráter multidimensional da desigualdade, entendida neste contexto como “desigualdade social”. No entanto, seu foco não recai exclusivamente sobre o desenvolvimento humano como apresentado no HDR, mas sobre o desenvolvimento de todo o sistema social. Em outras palavras, este trabalho buscará demonstrar a relação entre a desigualdade social e o processo de desenvolvimento econômico.

³ A abordagem de Amartya Sen sobre as capacidades (*capabilities*) direciona os estudos da ONU a respeito de desenvolvimento humano desde os anos 1990. A principal pergunta do autor, “igualdade de quê?”, é respondida como “igualdade de capacidades”. Segundo Sen, “a desigualdade pode ser vista em termos de realizações e liberdades” (1992, p. 31), e as capacidades tratam-se das liberdades que os indivíduos possuem para realizar suas vontades e aspirações (*freedom to achieve*). Em outras palavras, a busca por redução das desigualdades nesta perspectiva buscará melhorar as condições de vida às quais os indivíduos estão sujeitos desde o nascimento. Quanto maiores forem suas privações, menores serão seus conjuntos de capacidades, e por consequência, suas liberdades para realizar algo (SEN, 1992).

Para tal, adota como matriz teórica a Escola Institucional Original como forma de analisar o processo de desenvolvimento econômico de forma mais abrangente, para além das restrições impostas pelas variáveis relacionadas ao crescimento econômico e à renda *per capita*. Por este motivo, torna-se necessário comentar brevemente os principais pressupostos desta teoria.

Ainda no século XIX, antes mesmo do surgimento do movimento desenvolvimentista, surge a Escola de Economia Institucional, atualmente chamada de Escola Institucional Original (EIO) ou Velha Economia Institucional (VEI). Capitaneada pelos trabalhos elaborados principalmente por Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell, a EIO estabeleceu uma agenda de pesquisa de caráter multidisciplinar, apresentando-se como uma abordagem crítica à teoria econômica convencional e seus pressupostos. Suas análises holísticas são aplicadas a temáticas variadas além da economia, e apresentam uma abordagem não estática e não reducionista do sistema social.

Segundo Veblen (1898/2017, p. 22) o institucionalismo é uma “[...] uma abordagem que propõe que a história humana [seja] pautada pela evolução das instituições”. Por sua vez, as instituições são compreendidas como entidades dinâmicas, sujeitas a influências muito mais amplas do que aquelas definidas pelas “forças do mercado” (KLEIN, 1977). Essas influências estão relacionadas ao indivíduo e à sua ontologia, ou seja, à forma como este indivíduo percebe o sistema social e se comporta nele.

Segundo a ontologia institucionalista, o indivíduo deixa de ser compreendido exclusivamente enquanto um ser de teleologia utilitarista. Em outras palavras, as ações individuais incorporam outros elementos além das práticas econômicas puramente racionais e maximizadoras de prazer. Suas ações na sociedade incorporam seus instintos. Por sua vez, os instintos dão origem aos hábitos de pensamento, que são permeados e transformados pelo complexo cultural no qual ele está inserido. Ao transformar seus hábitos através das mudanças no ambiente cultural, o indivíduo conforma seu padrão de comportamento econômico e social. Sendo assim, Veblen (1898/2017, p. 22) conclui que “a sociedade é vista como um organismo complexo que evolui a partir de mudanças que ocorrem na estrutura institucional na qual se assenta.”

Notoriamente, a complexidade do sistema social interfere sobremaneira no processo de desenvolvimento econômico, o que justifica a opção pela abordagem institucionalista para analisar o papel da desigualdade social neste processo. Dentre os autores institucionalistas da EIO que compõem o debate acerca do desenvolvimento econômico, destaca-se Gunnar Myrdal por sua abordagem direcionada às questões sociais. Embora se considerasse um institucionalista

“moderno⁴”, nota-se a aproximação teórica do autor à corrente iniciada por Veblen, Commons e Mitchell.

Desta forma, metodologicamente, a pesquisa está inserida no paradigma da Escola Institucional Original, com foco nas obras de Gunnar Myrdal em seu período institucionalista. Importante ressaltar que as contribuições de Myrdal anteriores ao seu período institucionalistas são apenas mencionadas no texto, mas não compõem a matriz de análise deste trabalho por estarem inseridas no paradigma neoclássico. Destaca-se, ainda, que o trabalho não pretende discutir as diferentes correntes institucionalistas, apenas apresenta-as brevemente a fim de contextualizar alguns tópicos tratados neste estudo.

Assim, o objetivo geral desta dissertação é destacar a relevância do fator “desigualdade social” para o processo de desenvolvimento econômico, partindo da hipótese de que as desigualdades, em suas diversas dimensões, conformam um conjunto de obstáculos ao desenvolvimento das nações. Este objetivo geral pode ser segmentado em quatro mais específicos, sendo eles: i) demonstrar que as abordagens holísticas e multidisciplinares oriundas da Escola Institucional Original apresentam um arcabouço teórico capaz de explorar satisfatoriamente as diversas nuances da análise desenvolvimentista; ii) robustecer a premissa de que as análises desenvolvimentistas devem tratar das desigualdades sociais de forma abrangente, não se limitando às questões de desigualdade de renda; iii) demonstrar como os problemas de desenvolvimento diagnosticados por Myrdal nos anos 1960-1980 se fazem presentes no debate recente, corroborando a escolha deste autor para tratar do tema; iv) ressaltar que as desigualdades atuam não apenas como uma consequência do subdesenvolvimento das nações, mas especialmente como uma de suas principais causas.

Além deste capítulo introdutório, a dissertação é composta por mais cinco capítulos. O segundo capítulo apresenta as ideias precursoras da análise institucionalista de desenvolvimento econômico pertencentes à EIO, com foco sobre a teoria de desenvolvimento presente na obra de Thorstein Veblen e na dicotomia vebleniana proposta por Clarence Ayres. O terceiro capítulo busca demonstrar a evolução do pensamento desta Escola, com destaque às teorias de mudança institucional apresentadas por Gunnar Myrdal, Geoffrey Hodgson e Ha-Joon Chang. A partir deste capítulo, justifica-se a opção pela abordagem myrdaliana que orienta o restante da pesquisa, uma vez que, dentre os autores analisados, a interpretação de Myrdal foi a mais

⁴ O uso do vocábulo “moderno” (MYRDAL, 1978b) era apropriado pois, no período em que Myrdal escreveu, as diferentes correntes da Escola Institucionalistas ainda não haviam sido precisamente definidas.

destacada no tratamento da correlação entre desenvolvimento econômico e desigualdade, foco desta dissertação.

O quarto capítulo reúne as principais contribuições de Myrdal para as análises de desenvolvimento econômico e como este autor ressalta o fator desigualdade social neste processo. Neste capítulo é apresentado seu princípio da Causação Circular Cumulativa, que explica, entre outras coisas, a forma como as desigualdades são criadas. O quinto capítulo é subdividido em duas seções: a primeira busca sistematizar as sugestões de política desenvolvimentista redutoras de desigualdades conforme proposta por Myrdal; e a segunda tece ponderações a respeito da adequação desta abordagem para a análise recente de desenvolvimento econômico. Esta seção ressalta, entre outras coisas, alguns pontos de comparação entre a abordagem myrdaliana e relevantes autores contemporâneos dedicados à desigualdade, tais como James Galbraith, Joseph Stiglitz e Thomas Piketty. O último capítulo apresenta as conclusões da pesquisa, avaliando o cumprimento dos objetivos em concordância à hipótese inicial.

2. PRINCÍPIOS TEÓRICOS PRECURSORES DA ABORDAGEM DESENVOLVIMENTISTA DA ESCOLA INSTITUCIONALISTA ORIGINAL

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tema Desenvolvimento Econômico é amplamente abordado por diversas correntes teóricas que compõem a Ciência Econômica, e a abordagem oriunda da Escola Institucionalista Original (EIO) apresenta significativo avanço teórico nos estudos desta área. O objetivo deste capítulo é apresentar as ideias precursoras que compõem a abordagem desenvolvimentista da EIO.

Para tal, o capítulo apresenta três textos de autores institucionalistas dedicados ao desenvolvimento econômico. A escolha dos textos baseou-se, principalmente, na influência que estes autores e suas propostas exerceram sobre análises subsequentes. Destaca-se que os textos selecionados tratam estritamente do tema “desenvolvimento econômico”, e tal restrição é justificada pela vasta extensão da literatura institucionalista. No entanto, quando necessário, o capítulo faz referência à demais obras destes e de outros autores desta Escola.

O capítulo está estruturado em quatro seções além desta introdução. A segunda apresenta o conceito de desenvolvimento econômico implícito na “teoria de crescimento econômico” de Veblen. Esta análise foi proposta por Allan Gruchy em 1958, período em que o Campo desenvolvimentista emergia com maior robustez no cenário internacional. A terceira explica o conceito de dicotomia vebleniana proposto por Clarence Ayres, demarcando uma abordagem que daria início à relevante corrente teórica institucionalista, os “ayresianos”. A quarta seção apresenta a análise de James Street (1987) acerca da relevância em se utilizar uma abordagem holística para tratar do tema desenvolvimento econômico. Além de analisar o caráter holístico presente no institucionalismo original estadunidense, Street destaca semelhanças entre esta abordagem e aquela presente no estruturalismo latino-americana. A quinta e última seção conclui o capítulo.

2.2. ALLAN GRUCHY E A “TEORIA VEBLENIANA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO”

Allan Gruchy é reconhecido por ser um autor pioneiro nas pesquisas sobre a história da economia institucional, tendo sido premiado com o *Veblen-Commons Award* em 1973. Em conjunto com John Gams, foi um dos fundadores da *Association for Evolutionary Economics* (AFEE) e da *Association for Institutional Thought* (AFIT) (DILLARD, 1991; BOCK; ALMEIDA, 2017). Seu trabalho *Veblen's Theory of Economic Growth* (1958) compõe a

coletânea que comemora o centenário de Thorstein Veblen e apresenta o que denomina de “teoria vebleniana de crescimento econômico”.

Como será apresentado ao longo desta seção, de acordo com a interpretação de Gruchy, a “teoria de crescimento” de Veblen ultrapassa o debate meramente relacionado ao crescimento do produto uma vez que compreende temas mais qualitativos como a evolução e o progresso do sistema social como um todo. Por esse motivo, tal análise é considerada pelo autor como uma discussão sobre desenvolvimento econômico em bases institucionalistas, apesar da ausência do termo “desenvolvimento”.

Gruchy (1958) explica que a teoria ortodoxa representada especialmente em Alfred Marshall e John Bates Clark advogava a inevitabilidade do crescimento econômico, mesmo que este apresentasse distúrbios em determinados períodos. Crítico desta abordagem, Veblen buscou “revisar⁵” a teoria econômica de sua época de forma a preencher as lacunas deixadas pela corrente neoclássica. Tais lacunas estariam relacionadas à ausência de investigação acerca das forças de longo prazo que proporcionam ou impedem o crescimento do produto de uma nação. Segundo o autor, ao fazê-lo (incluindo seus conceitos de evolução, hábitos, propensões e convenções) Veblen estabelece uma teoria de crescimento econômico.

De acordo com Gruchy (1958), as diversas teorias de crescimento econômico de sua época podem ser agrupadas em dois conjuntos principais: um que busca resultados matematicamente consistentes e outro, de caráter evolucionário. No primeiro caso, os autores assumem determinados pressupostos acerca do ambiente institucional e da população e consideram estes fatores como fixos durante todo o processo de investigação. Através de modelos matemáticos e estudos estatísticos, avaliam a interação destes fatores para analisar se há ou não crescimento do produto. Para Gruchy (1958, p. 154, tradução nossa⁶) o objetivo desta abordagem é “revelar a relação consistente ou congruente do crescimento estável entre estoque de capital, oferta de mão-de-obra, recursos naturais e produto final.”

⁵ Gruchy destaca que Veblen não pretendia suplantando a teoria neoclássica com a abordagem evolucionária pois reconhecia seu mérito teórico. A intenção de Veblen seria, segundo Gruchy, de “revisar” o pensamento econômico, renovando e modernizando antigos pressupostos para que a teoria econômica pudesse responder às mudanças de tendência por ele percebidas. Em *The Preconceptions of Economic Science*, Veblen escreveu: “*All this, of course, is intended to convey no dispraise of the work done, nor in any way to disparage the theories which the passing generation of economists have elaborated, or the really great and admirable body of knowledge which they have brought under the hand of the science, but only to indicate the direction in which the inquiry [...] is shifting [...]*” (VEBLEN, 1919 *apud* GRUCHY, 1958, p. 153).

⁶ “[...] to reveal the relationship consistent and congruent with stable growth between capital stock, labor supplies, natural resources and total output” (GRUCHY, 1958, p. 154).

Por sua vez, os autores do segundo grupo pressupõem que tanto o ambiente institucional quanto os atributos relacionados à população estão em constante evolução. Isto implica que o produto originado pela interação dos fatores pode alterar estes mesmos fatores ao longo do tempo. Segundo Gruchy (1958, p. 155, tradução nossa⁷) nesta abordagem evolucionária “o crescimento ocorre no decorrer de um período que é longo o suficiente para permitir mudanças básicas tanto na estrutura quanto no funcionamento da economia da nação.”

Nota-se que o caráter evolucionário presente na segunda abordagem indica o principal limite contido na primeira: a análise de longo prazo. Ao utilizar fatores considerados como fixos para retratar uma sociedade em constante mudança, quanto mais longo for o período analisado, mais propício o investigador estará a apresentar previsões que se distanciarão da realidade. Por este motivo, as investigações do primeiro tipo tendem a ser apenas análises de curto prazo.

Esta distinção entre análises de curto e longo prazo torna-se determinante para o próximo ponto examinado por Gruchy (1958), qual seja, o desenvolvimento econômico implícito na “teoria de crescimento” de Veblen. Segundo o autor, as teorias de crescimento do primeiro tipo tratam exclusivamente do crescimento do produto, enquanto que a abordagem de origem vebleniana vai além desta barreira teórico/metodológica. Ao considerar que as instituições evoluem no tempo, a abordagem de Veblen abrange não apenas o crescimento do produto como também trata do desenvolvimento da nação no longo prazo⁸. A este respeito, Gruchy (1958, p. 156, tradução nossa⁹) sintetiza sua análise da seguinte forma:

À medida que o capital se acumula e o produto total cresce, a própria natureza do sistema econômico muda no longo prazo. Como Veblen diria, a longo prazo não pode haver crescimento econômico sem mudança econômica ou desenvolvimento. Uma teoria do crescimento econômico é mais, portanto, do que uma teoria de mudança do produto; é também uma teoria do desenvolvimento econômico. Veblen está interessado no processo de crescimento econômico, no que ele descreve como sendo o 'processo de desenvolvimento', ou como um 'esquema de processo, sequência, crescimento e desenvolvimento'.

⁷ “[...] growth occurs over a period of time that is long enough to permit basic changes in both the structure and functioning of nation’s economy” (GRUCHY, 1958, p. 155).

⁸ De forma semelhante, Chyper (2009; 2012) faz referência à teoria de desenvolvimento implícita na teoria de crescimento de Veblen. O autor comenta que o crescimento do produto faz com que as instituições atravessem metamorfoses e esse seria o papel do crescimento: possibilitar a ocorrência de mudanças qualitativas. Nas palavras do autor, “*Veblen’s growth theory is a theory of economic development because economic expansion leads to and causes institutions and mores to metamorphose: quantitative accumulation is significant and worthy of serious analysis only because it engenders qualitative change*” (CHYPER, 2009, p. 363).

⁹ “*As capital accumulates and total output grows, the nature of the economic system itself changes in the long run. As Veblen would put it, in the long run there can be no economic growth without economic change or development. A theory of economic growth is more therefore than a theory of changing output; it is also a theory of economic development. Veblen is interested in the process of economic growth, in what he describes as the “developmental process”, or as “scheme of process, sequence, growth and development”*” (GRUCHY, 1958, p. 156).

Duas importantes considerações podem ser feitas a partir da citação anterior: i) no longo prazo, não existe crescimento econômico sem que haja mudança no sistema social, o que demanda da Ciência Econômica uma teoria mais abrangente do que aquelas direcionadas unicamente ao crescimento do produto; ii) ao destacar o desenvolvimento do sistema social em sua “teoria de crescimento”, Veblen ultrapassa as fronteiras teóricas das análises de crescimento existentes tanto em sua época quanto em gerações posteriores (algumas delas ainda presentes no cenário atual).

Segundo Gruchy (1958), Veblen fez importantes contribuições teóricas tanto sobre o aspecto quantitativo do crescimento quanto sobre o qualitativo. Do lado quantitativo, Veblen considerava que o crescimento econômico tinha relação direta com o aumento da produção de bens e serviços (ou seja, do produto nacional¹⁰). Desta forma, analisar o crescimento do produto (ou da renda) daria ao analista a possibilidade de mapear as tendências de produção, consumo e investimento para posteriormente planejar os rumos do “crescimento” do país. Gruchy (1958) afirma que o principal fator no processo de crescimento econômico era o que Veblen descrevia como “excedente econômico nacional”, também chamado de “produto industrial líquido”. De forma geral, o produto líquido tratava-se do total produzido menos seu custo de produção (distribuídos entre custos da mão-de-obra e custos de manutenção do capital físico). Para Veblen, o crescimento ocorria quando havia um aumento do produto líquido liderado pelo avanço tecnológico, e este montante era direcionado ao incremento tecnológico do capital físico e à manutenção eficiente da mão-de-obra. Gruchy (1958, p. 160, tradução nossa¹¹) sintetiza que, segundo Veblen, “o crescimento econômico é, em última análise, uma questão de avanço tecnológico que pode ser medido por mudanças no tamanho do excedente econômico nacional”. Assim, é importante ressaltar que Veblen sugere que o debate sobre “crescimento” deve estar conectado ao papel desempenhado pela tecnologia na dinâmica do processo produtivo, e como este fator impacta no crescimento do excedente nacional.

¹⁰ Segundo Gruchy (1958), Veblen elabora sua interpretação sobre o “produto nacional” no livro *The Vested Interests and the States of Industrial Arts* (1919), e em um conjunto de artigos publicados em *The Dial* de outubro de 1918 a janeiro de 1919. Nesta interpretação, o crescimento econômico era analisado a partir de cálculos sobre o produto (ou a renda) nacional e a sua subsequente distribuição entre consumo e investimento. Segundo Gruchy (1958, p. 156) “[Veblen] became a pioneer in a field of national income economics, but without the limitations that attach to much of the work now being done in this field. Judged by current statistical standards, Veblen’s efforts in this direction were quite elementary. But it must be admitted that his scientific inquiries [...] led to many highly significant generalizations concerning the growth process”.

¹¹ “Economic growth is, in the final analysis, a matter of technological advance that can be measured by changes in the size of the nation’s economic surplus” (GRUCHY, 1958, p. 160).

Segundo Gruchy (1958), Veblen considerava a tecnologia o elemento central para o processo de crescimento econômico. Ademais, ela teria um caráter cumulativo uma vez carregaria consigo toda uma gama de elementos culturais da sociedade que são transmitidos ao longo do tempo. Desta forma, o capital físico e o processo padronizado de produção - possibilitado por este capital - são constituídos a partir do conhecimento tecnológico transmitido através da cultura da comunidade. Tal processo de transmissão tecnológica e científica tem caráter cumulativo e incessante. No entanto, seu curso não pode ser previsto ou controlado pelo indivíduo, o que implica na imprevisibilidade da evolução do próprio processo econômico¹². Assim, o autor ressalta que (1958, p. 192, tradução nossa¹³) “a única certeza é que o curso da mudança tecnológica é incerto”.

Conseqüentemente, Veblen considerava o capital físico como o principal fator de produção no processo produtivo uma vez que é sobre ele que se aplica o fator tecnológico. Por consequência, os demais fatores (recursos naturais e força de trabalho) são caracterizados como subsidiários. Importante ressaltar que o destaque atribuído ao capital físico só é possível em um contexto pós Revolução Industrial, pois este período foi responsável por transformar a produção artesanal em produção tecnologicamente mais avançada, caracterizada por ser em série e padronizada em escala industrial. No capitalismo moderno, é a tecnologia empregada no processo produtivo - através do capital físico - que “define o ritmo da atividade econômica, determina a extensão em que os recursos se tornam disponíveis para uso, e fixa os limites dentro dos quais o trabalho pode ser utilizado como um fator de produção” (GRUCHY, 1958, p. 162, tradução nossa¹⁴). Assim, o estoque de capital seria definido como o fator-chave para o processo de crescimento – e subsequente desenvolvimento – de uma nação.

No entanto, Gruchy (1958) ressalta que o crescimento do produto não necessariamente implicaria em “bem-estar econômico” (*economic welfare*). Veblen entendia que o bem-estar econômico do indivíduo e de sua comunidade estava diretamente ligado à posse de bens

¹² A mesma ideia é defendida por Phillip Klein em *An Institutional View of Development Economics* (1977). O autor destaca que, uma vez que a mudança tecnológica apresenta caráter evolucionário (processual) e, portanto, não teleológico, o desenvolvimento torna-se um processo cujo fim não se pode prever. Isso implica na afirmação de que tanto os países atrasados quanto os desenvolvidos estejam simultaneamente em processo de desenvolvimento. Klein (p. 802) afirmava que “*The ‘most primitive’ and ‘most advanced’ economies are on the same development path*”.

¹³ “[...] *the only certainty is that the course of technological change is uncertain*” (GRUCHY, 1958, p. 162).

¹⁴ “[...] *that sets the pace of economic activity, determines the extent to which resources became available for use, and fixes the limits within which labor may be utilized as a factor of production*” (GRUCHY, 1958, p. 162).

tangíveis¹⁵. Em outras palavras, tratava-se de um “bem-estar material”. Para Veblen, a satisfação advinda de bens intangíveis seria relativamente fácil de ser garantida em um segundo momento, após o pleno fornecimento de bens tangíveis. Apesar do aspecto materialista, Gruchy esclarece que nem todo bem material estava apto a “melhorar a vida humana” dada a existência de bens supérfluos. Assim, nem todo crescimento do produto resultava em “bem-estar econômico” caso a produção fosse, em sua maioria, direcionada à bens supérfluos. Inclusive, estes bens poderiam implicar em decréscimo do bem-estar social. A distinção entre os bens adequados ou não para a produção/consumo deveria ser feita por profissionais especializados em ciência e tecnologia¹⁶, que deveriam determinar quais produtos representavam um “ganho líquido em conforto ou plenitude de vida” (GRUCHY, 1958, p. 170).

Como resultado, Veblen compreendia que o crescimento econômico estaria relacionado não apenas ao crescimento do produto, mas também à decisão sobre qual bem produzir, ressaltando a relevância do aspecto qualitativo em sua “teoria de crescimento”. Em outras palavras, enquanto o aspecto quantitativo define o crescimento econômico em termos de aumento do produto, o aspecto qualitativo busca mapear quais são estes produtos. Neste contexto, a sociedade, balizada por preceitos democráticos, consultaria seus profissionais especializados a fim de definir qual conjunto de bens tangíveis seria adequado para incrementar o bem estar-coletivo e garantir “sobrevivência da raça humana”. Assim, Veblen descrevia o crescimento econômico como este processo dinâmico de crescimento de bens tangíveis “adequados”, e tal processo considerava a evolução dos hábitos de pensamento enraizados nas culturas das sociedades, bem como a evolução das próprias instituições econômicas e sociais ao longo do tempo.

Em suma, neste texto, Gruchy destaca que existem dois aspectos fundamentais da teoria do crescimento proposta por Veblen: o quantitativo e o qualitativo. O quantitativo refere-se ao aumento do excedente de produção realizável através do incremento tecnológico empregado no estoque de capital físico no processo de produção. Assim, a tecnologia (que representa o acúmulo do conhecimento da sociedade através do tempo) é o elemento central de sua análise de crescimento e a responsável pelas alterações nas estruturas econômicas e sociais no longo prazo. Quanto ao aspecto qualitativo, Veblen considera que as instituições evoluem no tempo,

¹⁵ Gruchy (1958) destaca que estas análises estão contidas na obra *The Theory of Leisure Class*, publicados por Veblen em 1899.

¹⁶ Tais profissionais são identificados por Gruchy como “*technicians*”. O autor não deixa claro se estes técnicos fariam parte do serviço público ou privado.

alterando as estruturas vigentes e, conseqüentemente, proporcionando um maior ou menor bem-estar à sociedade. Devido a irrefutável transformação da estrutura social ao longo do tempo, Gruchy conclui que a teoria de crescimento de Veblen pode ser considerada uma teoria pioneira de desenvolvimento econômico.

2.3. CLARENCE AYRES E A APLICAÇÃO DA DICOTOMIA VEBLENIANA NO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO

Clarence Ayres foi um dos principais estudiosos da vertente original do institucionalismo. O autor é responsável por certo refinamento do pensamento de Veblen e por disseminá-lo no território acadêmico estadunidense (BRINKMAN, 1981; BLOCK, ALMEIDA, 2017). Sua influência deu origem a uma interpretação particular da teoria institucional que influencia diversos teóricos da Escola, atualmente intitulados “ayresianos”. Ayres foi o primeiro vencedor do *Veblen-Commons Award*, em 1969. Esta seção analisará seu artigo *Institutionalism and Economic Development* (1960) dedicado ao tema em questão, buscando apresentar a dicotomia vebleniana conforme amplamente sistematizada por ele. Ademais, fará referência também à sua principal obra, *Theory of Economic Progress* (1944) a fim de elucidar alguns conceitos centrais para sua teoria do progresso econômico.

Assim como demais autores heterodoxos (e especialmente os institucionalistas) Ayres aponta as lacunas existentes na teoria neoclássica, notadamente a forma como o sistema de preços torna-se responsável por regular o mercado. Segundo o autor, esta abordagem estática em que os preços regulam oferta e demanda resulta na definição padrão da Ciência Econômica como a ciência responsável pela alocação eficiente dos “recursos escassos¹⁷”. A crítica de Ayres ressalta que tal definição contempla apenas o estado estacionário onde tanto os recursos quanto a estrutura social são dados¹⁸. A partir destes fatores dados define-se a melhor forma de

¹⁷ Ayres (1944) propõe a substituição do termo “recursos naturais” (amplamente utilizado na Ciência Econômica) por “materiais”. Segundo ele, um recurso natural é definido como tal a partir da tecnologia empregada, o que implica no questionamento da própria concepção de escassez. Segundo o autor, o que define se um material será escasso ou não é o nível da tecnologia empregada.

¹⁸ A mesma crítica é feita Klein (1977). Segundo este autor, a forma estática de analisar estes fatores seria considerada inadequada para o estudo acerca dos problemas dos países menos desenvolvidos. Inclusive, este seria precisamente o ponto de inflexão a partir do qual surge o campo do desenvolvimento econômico: os fatores até então considerados dados direcionaram-se ao centro da análise pelos economistas que passaram se dedicar aos obstáculos ao desenvolvimento.

alocação. Em outras palavras, o sistema neoclássico de preços regula unicamente um mercado estático.

No entanto, tal estrutura de mercado não representa a norma da atividade econômica tal como concebida por Ayres. Os “materiais”, bem como a própria estrutura social, são influenciados por outros fatores que não são contemplados pela teoria neoclássica. O objeto de estudo da economia evolucionária não se detém à análise da melhor alocação de recursos, pois a teoria de Veblen é uma teoria que busca explicar a natureza da Economia, bem com as forças que a modificam. Recursos e estrutura social são amplamente influenciados pelo dinamismo tecnológico, bem como por tradições culturais institucionalizadas (AYRES, 1960).

Ayres (1960) destaca o dinamismo da tecnologia como fator determinante para o desenvolvimento das sociedades e afirma que o bem-estar contemplado por elas é explicado por seus níveis de conhecimento tecnológico. O autor define “tecnologia” como o processo que combina ferramentas e métodos científicos de raciocínio na resolução dos problemas cotidianos (MAYHEW, 2010). Ayres (1960) analisa a importância da tecnologia tendo como base os escritos de Veblen, e apresenta sua interpretação a partir de dois pontos, a saber: a forma como a tecnologia evolui em cada sociedade, e os impedimentos institucionais postos à esta evolução. A relação entre estes dois elementos deu origem ao termo “dicotomia vebleniana¹⁹”, amplamente difundido na literatura institucionalista e apresentado a seguir.

O primeiro elemento da dicotomia é o caráter “instrumental” da tecnologia. Grosso modo, os instrumentos (ou ferramentas, segundo a abordagem vebleniana²⁰) são compreendidos enquanto a transformação da tecnologia “pensada” em utensílios que auxiliarão o indivíduo em sua luta por sobrevivência. Em sua obra de 1944, Ayres afirma que as ferramentas são os utensílios através dos quais os “atos de habilidade” são postos em prática. Ayres não se detém à distinção entre o “hábil” e o “não-hábil”, e sim entre os tipos de habilidades. Tal análise acerca da relação entre a habilidade do ser humano e o uso de ferramentas implica que os diferentes tipos de habilidade podem ser distinguidos não pela capacidade do indivíduo, e sim pela ferramenta utilizada para aplicar tal habilidade. Desta forma, afirma que (1944, p. 107, tradução

¹⁹ Segundo McFarland (1986), Ayres afirma em sua obra *Gospel of Technology* de 1935 que a “percepção dicotômica do comportamento humano” foi formulada por ele, e não por Veblen ou Dewey. A este respeito, Mayhew (2010) afirma a formulação da dicotomia por Ayres tratou-se de uma reinterpretação de Veblen a partir de uma perspectiva deweyniana.

²⁰ Terminologicamente, Veblen referia-se à “ferramentas” (*tools*), enquanto que Dewey se referia à “instrumentos” (*instruments*) para tratar do aspecto tecnológico (MAYHEW, 2010).

nossa²¹) “um artesão não é uma pessoa de destreza inferior. Ele é uma pessoa cujas ferramentas, por mais que possam ser utilizadas de forma habilidosa, são comuns”.

Ayres (1960) propõe que, ao longo do processo histórico, sociedades diferentes desenvolveram suas próprias ferramentas de forma particular, mas em geral nota-se um padrão neste desenvolvimento: a tecnologia sempre evolui de ferramentas mais rudimentares para mais complexas e operacionais. Este padrão de desenvolvimento tecnológico é o primeiro objeto que Ayres busca escrutinar. Segundo o autor, a análise de Veblen focada no instinto não especifica a forma como ocorre a evolução tecnológica. Para suprir esta lacuna, Ayres busca a lógica instrumental de John Dewey, prestigiado filósofo²² estadunidense.

Segundo Ayres (1960), o princípio básico da lógica instrumental de Dewey é formulado a partir da indissociação de duas ações: o “pensar” e o “fazer”. O ato de pensar não ocorre de forma isolada e estará sempre relacionado ao ato de fazer, ou seja, pensar é um ato “operacional”. Desta forma, as descobertas científicas não ocorrem puramente de forma intuitiva, relacionadas unicamente a ato de pensar. As descobertas são operacionalizadas por ferramentas. Em outras palavras, Dewey define que o ato de pensar é “instrumentalizado”. Ayres (1960, p. 46, tradução nossa²³) explica que “como as ciências são, por definição, a manifestação mais clara e bem-sucedida do pensamento operacional, Dewey usou a palavra ‘instrumental’ para sublinhar a função dos instrumentos no processo de investigação científica”. Desta forma, as descobertas científicas não ocorrem puramente de forma intuitiva, mas são possibilitadas por instrumentos que sofrem a manipulação do cientista. A partir deste conceito, tem-se que o ato de “manipular uma ferramenta” representa o topo do refinamento científico.

Isso posto, a explicação ayresiana sobre o desenvolvimento econômico está baseada no princípio instrumental a partir de dois corolários. O primeiro refere-se à forma como a tecnologia é transmitida e difundida ao longo do tempo nas sociedades. A este respeito o autor (1960) explica que a tecnologia sobrevive no tempo e é transmitida de geração a geração através

²¹ “[...] an artisan is not a person of inferior dexterity. He is a person whose tools, however dexterously they may be used, are commonplace” (AYRES, 1944, p. 107).

²² A formação acadêmica de Ayres (tanto seu Mestrado quanto Doutorado) foi na área da Filosofia (MAYHEW, 2010; MCFARLAND, 1986). No entanto, segundo Mayhew (2010), embora sua formação na área da Ciência Econômica tenha sido “informal”, foi “poderosa” devido às influências de Alexander Meikeljohn e Walton Hamilton, de quem foi professor assistente na Amherst College, em Massachusetts nos Estados Unidos.

²³ “Since the sciences are by definition the clearest and most successful manifestation of operational thinking, Dewey used the word ‘instrumental’ to underscore the function of instruments in the process of scientific investigation” (AYRES, 1960, p. 46).

fórmulas, ferramentas, materiais e processos tecnológicos, uma vez que estes não são efêmeros como os indivíduos que os criam.

O segundo corolário refere-se à capacidade de combinação que as ferramentas possuem. A partir da manipulação humana, ferramentas já existentes são combinadas entre si e dão origem a novas ferramentas que irão possuir outras aplicabilidades. Ayres explica que (1960, p. 48, tradução nossa²⁴) “cada invenção e descoberta resulta da combinação de ferramentas, materiais, instrumentos ou fórmulas previamente inventados ou descobertos [...]”. Estes últimos, por sua vez, obedecem ao mesmo processo: são criados a partir das invenções e descobertas que os precedem. Uma vez que esta transmissão ocorre no tempo, as novas descobertas adicionam funcionalidades operacionais então inexistentes nas anteriores. Quanto maior for a disponibilidade das ferramentas à ação humana, mais rápido será o passo do progresso tecnológico e por consequência, do processo de desenvolvimento da sociedade. A este respeito, Ayres conclui que “a lei do progresso” é baseada no princípio de combinação de ferramentas.

Em sua obra de 1944 (p. 112, tradução nossa²⁵) o autor destaca que o desenvolvimento da tecnologia está relacionado ao desenvolvimento das ferramentas, e não das habilidades humanas. Desta forma, o surgimento de novas tecnologias não deve ser interpretado como o ato do ser humano de criar “novas invenções”, e sim na sua habilidade de combinar ferramentas anteriormente existentes na criação de novas ferramentas. Assim, “o avião trata-se de uma combinação entre uma pipa e um motor de combustão interna.” Ayres afirma que toda “nova” invenção é na verdade um produto oriundo de “uma longa série de invenções”, caracterizando o desenvolvimento tecnológico como processo “contínuo, cumulativo e progressivo”.

Dado que a dinâmica do progresso tecnológico ocorre de forma semelhante mesmo em sociedades distintas, Ayres volta-se à análise do fator inibidor deste progresso tendo em mente que nem todas as sociedades se desenvolvem da mesma forma ou na mesma velocidade. A este respeito, propõe o segundo elemento da dicotomia vebleniana, qual seja, o caráter “cerimonial”²⁶ das instituições. Diferente do elemento instrumental analisado à luz do pensamento de Dewey, o cerimonial é amplamente apresentado por Veblen. Tradições, ritos, superstições, costumes, entre outros aspectos culturais permeiam as instituições e moldam as

²⁴ “Each invention and discovery results from the combination of previously invented or discovery tools, materials, instruments, or formulas [...]” (AYRES, 1960, p. 48).

²⁵ “[...] the airplane is a combination of a kite and an internal combustions engine” (AYRES, 1944, p. 122).

²⁶ Ayres (1944) reconhece que adota o termo “cerimonial” de Veblen para se referir a tudo que descreve o “comportamento não tecnológico” do indivíduo.

características de cada sociedade. Ayres (1960, p. 50, tradução nossa²⁷) afirma que o aspecto cerimonial apresenta uma barreira à evolução tecnológica de forma que o desenvolvimento econômico se encontre “condicionado pela interação entre o dinamismo da tecnologia e a força inibitória da tradição institucionalizada”. A este respeito, afirma em 1944 (p. 176, tradução nossa²⁸) que “a história da raça humana é a de uma oposição perpétua dessas forças, a força dinâmica da tecnologia que continuamente promove a mudança e a força estática da cerimônia - status, costumes e crenças lendárias – contrária às mudanças.

Ao discorrer a respeito da interação entre o dinamismo da tecnologia por um lado e do caráter estático²⁹ das tradições culturais por outro, Ayres objetiva explicar especialmente a forma como a cultura ocidental foi permeada e paulatinamente diluída pelas imposições de novas práticas advindas de seus colonizadores. O resultado desta interação resultou em sociedades que, embora apresentem instituições baseadas em traços culturais antigos (tais como a herança e a propriedade privada, de origem feudal), atingiram um nível elevado de progresso tecnológico que contribuiu para a obtenção de uma situação de bem-estar para a nação.

Segundo Ayres, a “revolução tecnológica e científica” relacionada à Revolução Industrial do século XVIII ocorreu não apenas devido ao surgimento de novas invenções, mas também em virtude da flexibilidade das tradições culturais. Em sua obra de 1944, destaca que o desenvolvimento não deve ser atribuído unicamente à “dinâmica” (leia-se, mudança) institucional, mas também à sua “flexibilidade”. Por flexibilidade institucional entende-se a situação em que a tecnologia permeia e modifica as instituições uma vez que Ayres a considera a agência ativa do processo de desenvolvimento.

Por consequência, o autor destaca que as sociedades cujas tradições apresentam menor flexibilidade às mudanças tecnológicas acabam por compor o conjunto de regiões atrasadas do

²⁷ “[...] is conditioned by the interaction of the dynamism of technology and the inhibitory force of institutionalized tradition (AYRES, 1960, p. 50).

²⁸ “The story of the human race is that of a perpetual opposition of these forces, the dynamic force of technology continually making for change, and the static force of ceremony - status, mores, and legendary belief – opposing change” (AYRES, 1944, p. 176).

²⁹ Ayres (1944) explica que o caráter cerimonial é essencialmente estático devido ao sistema de “preservação do passado” que ele representa. Isso ocorre porque o aspecto cerimonial é relacionado a lendas ancestrais, que motivam os comportamentos morais e as práticas cerimoniais das sociedades. No entanto, o autor afirma que embora essencialmente estático, ele compreende mudanças ao longo do tempo. Desta forma, o que caracteriza a estática não é a ausência total de mudança, e sim o local onde a mudança ocorre. As mudanças não ocorrem no cerne do aspecto cerimonial (nas lendas e mitos) e sim em algumas práticas, dependendo das circunstâncias externas às quais as sociedades são submetidas (como por exemplo o contato com outras sociedades e a adoção de algumas de suas práticas).

globo. Como exemplo, Ayres menciona as regiões da África e da Ásia (1960, p. 51, tradução nossa³⁰):

Quando os porta-vozes dos povos asiáticos ou africanos nos dizem que se propõem a desfrutar dos benefícios de uma economia industrial, mas não se propõem a abandonar suas antigas tradições, tentamos dizer a eles, tão gentilmente quanto possível, que o que eles propõem é impossível.

Em seu artigo (1960), Ayres também trata do aspecto particular do desenvolvimento, qual seja, o bem-estar individual. O autor afirma que, de forma ampla, o avanço tecnológico determina o nível de desenvolvimento de cada sociedade. Já de forma específica, o que determina se um indivíduo (ou grupo de indivíduos) terá maior bem-estar econômico e social do que outros é a estrutura institucional dessa sociedade.

A estrutura institucional é questionada pelo autor em seu capítulo voltado ao que chama de “estratégias para o progresso”. Nele, Ayres (1944) dedica-se, entre outros temas, à questão da desigualdade de renda. Na análise do autor (1944) a teoria tradicional trata como secundária a questão distributiva ao focar apenas nas práticas que busquem maximizar o crescimento do produto, considerado por estes autores o problema primordial da Ciência Econômica. No entanto, Ayres ressalta que embora esta abordagem seja justificável devido ao período em que viveram os autores clássicos (com índices de desigualdade menos expressivos), a continuidade desta prática não condiz com a realidade encontrada pelo autor, principalmente em um período pós Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial. Ele ressalta (1944, p. 259, tradução nossa³¹) que as esferas da produção e da distribuição formam um conjunto de ações indissociáveis, e assevera que “é tarefa da economia efetuar os dois conjuntos de ajustes, um entre ricos e pobres e outro entre ‘usos alternativos’ dos instrumentos e materiais de produção; e esses dois ajustes devem ser ajustados entre si para maximizar o dividendo nacional”.

Segundo Ayres (1944), a configuração do sistema capitalista reafirma a separação entre estas duas esferas da Economia e tem como efeito a formulação da premissa de que a desigualdade de renda seja necessária à formação de poupança. Por sua vez, tal poupança se converterá em investimento, gerando resultados positivos através do crescimento do produto. No longo prazo, tal aumento do produto traria benefícios à toda a sociedade, atingindo ricos e pobres. Desta

³⁰ “When the spokes men of Asian or African peoples tell us that they propose to enjoy the benefits of an industrial economy but do not propose to relinquish their ancient traditions, we try to tell them as gently as we can that what they propose is impossible” (AYRES, 1960, p. 51).

³¹ “It is the task of the economy to effect two sets of adjustment, one between the rich and the poor, and another between ‘alternative uses’ of the instruments and materials of production; and these two adjustments must be adjusted to each other so as to maximize the national dividend” (AYRES, 1944, p. 259).

forma, a abordagem tradicional condiciona a desigualdade à posição de um “mal necessário” ao crescimento do produto e subsequente melhoria social. Ayres discorda dessa análise e afirma, ainda, que o sistema capitalista se encontraria em processo de colapso, motivado justamente pela má distribuição de renda.

Ayres (1944) dedica-se também a apontar a relevância da expansão do poder de compra de pessoas pobres, ressaltando o efeito multiplicador que o consumo tem sobre toda a cadeia produtiva. A expansão do poder de compra deve ocorrer, segundo o autor, em conjunto à redução da acumulação de capital das classes mais abastadas. Tal acumulação, além de ser maléfica à produção uma vez que o montante acumulado deixa de ser consumido, se configura também em questões de poder político. O autor destaca que o poder político detido pelas classes mais ricas - acumuladoras de capital - se direciona à maximização individualista de bem-estar, não contemplando a questão social. Destaca ainda que problemas de justiça social não mais devem ser associadas a um suposto *trade-off* entre maior justiça social e menor crescimento. A estratégia de progresso mencionada pelo autor (1944, p. 282, tradução nossa³²), entre outras coisas, propõe uma reformulação da atividade econômica, afirmando que “mais cedo ou mais tarde, nós alcançaremos uma reformulação teórica do processo da vida econômica, cuja estratégia de distribuição de renda será a consequência lógica inexorável e o prelúdio para uma nova era de progresso econômico”.

Em suma, tendo como base a dicotomia vebleniana, a análise de Ayres busca examinar as causas do desenvolvimento ou do atraso econômico apresentado por diferentes países. O autor aborda o desenvolvimento econômico como um elemento oriundo da flexibilidade institucional à mutação e adaptabilidade da tecnologia. Inserida na matriz da EIO, sua abordagem apresenta uma teoria dinâmica capaz de superar as lacunas apresentadas pela teoria neoclássica onde os preços regulariam apenas um mercado estático, não compreendendo a dinâmica do processo de desenvolvimento econômico.

³² “[...] sooner or later we shall achieve a theoretical reformulation of the economic life process of which the strategy of income distributions will be the inexorable logical consequence and the prelude to a new age of economic progress” (AYRES, 1944, p. 282).

2.4. JAMES STREET E A RELEVÂNCIA DAS ABORDAGENS HOLÍSTICAS PARA O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA

James H. Street foi um notório institucionalista, dedicado aos estudos econômicos e sociais de países menos desenvolvidos, em especial os latino americanos. Foi contemplado com o *Veblen-Commons Award* em 1987, mesmo ano em que publica seu artigo *The Institutional Theory of Economic Development*, onde propõe sistematizar as bases teóricas da abordagem da EIO sobre desenvolvimento econômico.

Assim como Gruchy (1958), Street considera que a principal contribuição de Veblen para os estudos do desenvolvimento econômico parte de sua concepção de atividade econômica enquanto um processo em constante evolução. O autor (1987, p. 1861, tradução nossa³³) afirma que desenvolvimento econômico se trata de “um processo cultural complexo, e não de um sistema estável de forças que se contrabalanceiam, reguladas por um mecanismo de mercado fluido e autoajustável”. Tal processo considera o conhecimento tecnológico sua “força propulsora”. Já os padrões de comportamento da sociedade, enraizados nas instituições que a compõem, se apresentam enquanto os “inibidores” do mesmo processo. Desta forma, Street adere à dicotomia vebleniana como explicação para o desenvolvimento econômico.

Para Street (1987), uma teoria de desenvolvimento precisa abranger diferentes estudos empíricos direcionados principalmente à fatores como: crescimento do produto, mudanças estruturais, questões de tecnologia e inovação e características culturais. Segundo ele, deve-se reconstruir as instituições sociais de forma a ampliar a participação democrática para que sejam traçados os objetivos de desenvolvimento. Estes objetivos devem considerar a interação entre os fatores acima, buscando reduzir os obstáculos e sustentar as mudanças institucionais necessárias. A este respeito, uma estrutura de governo democrática é citada pelo autor como um elemento facilitador de tais mudanças, interferindo positivamente no planejamento do desenvolvimento e na aplicação de novas tecnologias nos setores de produção e distribuição.

Dada a complexidade e heterogeneidade estrutural característica de países não desenvolvidos, teorias que tratam de desenvolvimento passaram a considerar abordagens “holísticas” em suas análises. Street (1987, p. 1875, tradução nossa³⁴) afirma que o termo “holístico” para

³³ “[...] a complex cultural process rather than as a stable system of counterbalancing forces regulated by a fluid and self-adjusting Market mechanism” (STREET, p. 1861).

³⁴ “[...] has been selected because it calls attention to what is most characteristic of the new economics: its interest in studying the economic system as an evolving, unified whole [...]” (GRUCHY, 1947 apud Street, 1987, p. 1875).

caracterizar teorias oriundas da EIO foi proposto por Allan Gruchy, “porque chama atenção para o que é mais característico da nova economia: seu interesse em estudar o sistema econômico como um todo unificado e em evolução”. Street aponta que as abordagens holísticas foram difundidas especialmente pelas teorias oriundas da EIO nos Estados Unidos da América, e por teorias Estruturalistas, em países latino-americanos. Os principais pontos destas abordagens, conforme destacados pelo autor, serão apresentados a seguir.

2.4.1. Teorias institucionalistas de desenvolvimento econômico de Ayres, Kuznets e Commons

Para o autor, a abordagem da EIO para tratar de desenvolvimento econômico surge em Veblen e se ramifica em três diferentes direções capitaneadas pelos trabalhos de Clarence Ayres, Simon Kuznets e John Commons. Street ressalta que embora os três autores tenham utilizado metodologias e abordagens diferentes, eles seguiam a tradição vebleniana ao assumirem que a atividade econômica – e o próprio desenvolvimento – relaciona-se a um processo de mudança contínua e evolucionária.

Segundo Street (1987, p. 1867-68, tradução nossa³⁵), Ayres foi responsável por certo refinamento do pensamento de Veblen, em particular acerca da dualidade do comportamento humano entre os aspectos instrumental e cerimonial, conforme amplamente apresentado na seção anterior. Seus estudos acerca do desenvolvimento econômico foram sumarizados em sua obra de 1944 em quatro princípios:

i) “O processo de desenvolvimento econômico é indivisível e irresistível”. Ayres propõe que desenvolvimento econômico e progresso tecnológico sejam processos equivalentes, pois a “força propulsora” da tecnologia vem rompendo as resistências cerimoniais e alterando as estruturas sociais de forma contínua e cumulativa desde o início dos tempos modernos. ii) “A revolução tecnológica se espalha em proporção inversa à resistência institucional”. Este princípio assevera que as regiões com menor densidade populacional, e por consequência, com menor influência das tradições culturais - responsáveis por cercear as mudanças institucionais – tendem a se desenvolver mais rapidamente pois nelas a tecnologia é assimilada mais facilmente. iii) “Uma comunidade tecnicamente sofisticada pode e irá equipar-se com os

³⁵ “[...] *The process of economic development is indivisible and irresistible; [...] The technological revolution spreads in inverse proportion to institutional resistance; [...] A technically sophisticated community can and will [...] equip itself with the instrumentalities of an industrial economy [...] Conversely, an ignorant and unskilled community cannot advance except by acquiring knowledge and skills; [...] the values engendered in the technological process are universal values [...]*”(STREET, 1987, p. 1867-68).

instrumentos de uma economia industrial [...]. Por outro lado, uma comunidade ignorante e sem habilidades não pode avançar, exceto adquirindo conhecimento e habilidades." Este princípio determina que o nível de desenvolvimento depende do nível educacional da sociedade. Isto implica na negação da premissa neoclássica de que o desenvolvimento dependa exclusivamente da formação de poupança. Para Ayres, o desenvolvimento não depende do acúmulo de fatores – tecnologia e capital – em si, mas da capacidade educacional em utilizar estes fatores de forma eficiente. iv) "Os valores engendrados no processo tecnológico são valores universais". Este princípio explica que o caráter "universal" do processo tecnológico difere do caráter "particular" das instituições, uma vez que estas são fundamentadas em padrões de comportamentos baseados nas tradições culturais. Desta forma, para que uma sociedade alcance determinado nível de desenvolvimento, é necessário que adote as normas científicas e tecnológicas universais e as sobreponha aos valores culturais do passado.

Acerca da interpretação de Kuznets, Street (1987) menciona que embora o autor não tenha se considerado um institucionalista, seus estudos sobre desenvolvimento são consistentes com a abordagem da EIO. Street destaca que Kuznets seguia a tradição empírica de Mitchell (seu mentor) e seus estudos quantitativos buscavam, em um primeiro momento, comparar as disparidades de crescimento econômico entre as nações mais e menos desenvolvidas. Ao analisar o baixo nível de desenvolvimento de países mais pobres, Kuznets também ressaltou as mudanças na estrutura industrial e sua relação à transferência de conhecimento tecnológico, bem como os problemas identificados por ele nos dados demográficos destes países. De forma holística, suas análises envolviam a interação entre o crescimento da população, seu padrão de consumo e poupança, nível educacional, padrão de vida, entre outros.

Seguindo a tradição de Veblen (e Ayres em certa medida), Kuznets compreendeu o desenvolvimento como resultado da interação entre o conhecimento tecnológico e as mudanças institucionais conferidas por tal tecnologia. Street (1987). considera que as instituições em Kuznets podem ser compreendidas não apenas como as tradições culturais e costumes da sociedade, mas também como estruturas formais, agências governamentais e empresariais e as respectivas práticas de comportamento, ética e gerenciamento que regem o funcionamento de tais entidades.

Commons é o terceiro institucionalista analisado por Street (1987). Segundo ele, Commons segue a tradição vebleniana ao considerar o desenvolvimento econômico um processo evolucionário, e definiu instituições como a ação coletiva que controla, libera e expande a ação

individual. Tal controle teria a função de regular o mercado capitalista de forma mais equânime, harmonizando as relações entre industriais e trabalhadores.

Commons dedicou grande parte de seu trabalho acadêmico à discussão de temas diversos voltados para a análise legal do sistema econômico. Ele procurou analisar os “alicerces jurídicos do capitalismo”, apontando para a importância dos tribunais e da legislação no estabelecimento dos direitos de propriedade, mercados, dinheiro, instituições financeiras, entre outros. Seu trabalho exerceu significativa influência nas leis trabalhistas e de seguridade social nos Estados Unidos à época em que a Grande Depressão reduzia os níveis de bem estar e desenvolvimento deste país. Segundo Street (1987, p. 1874, tradução nossa³⁶), Commons sustentava que “[...] a ação coletiva inteligente dentro de uma estrutura democrática responsiva de legislação e interpretação judicial pode transformar os arranjos legais existentes em instrumentos mais eficazes para promover o desenvolvimento”. A partir de sua influência, o sistema de seguridade social, combinado à medidas de redistribuição de renda, foi ampliado por todo país visando reduzir a desigualdade vigente naquele período da depressão econômica.

De maneira geral, Ayres, Kuznets e Commons rejeitaram as premissas neoclássicas de equilíbrio do sistema e as características estritamente racionais e utilitaristas do indivíduo. E de maneira particular, contribuíram para a teoria institucional ao analisar a interação entre o comportamento dos indivíduos e as instituições no processo de desenvolvimento econômico.

A insatisfação com a inaplicabilidade dos pressupostos da teoria neoclássica fez surgir nos países subdesenvolvidos teorias econômicas que, assim como a abordagem da EIO, também buscavam explicações holísticas. Exemplo disso são as teorias latino-americanas.

2.4.2. Teorias holísticas de desenvolvimento econômico na América-Latina

Nos anos 1950 surge em países latino-americanos a Escola Estruturalista, composta por economistas dedicados a analisar os obstáculos ao desenvolvimento de seus países. Especialmente difundido por Raúl Prebisch, Oswaldo Sunkel e Aníbal Pinto, este corpo teórico imputava o “crescimento desequilibrado” de suas economias aos gargalos estruturais de seus países. Segundo Street (1987, p. 1877, tradução nossa³⁷) “[...] os gargalos que eles identificaram frequentemente se mostraram ser, exatamente, o tipo de obstrução institucional que foram

³⁶ “[...] *intelligent collective action within a responsive democratic framework of legislation and judicial interpretation can transform existing legal arrangements into more effective instruments to promote development*” (STREET, 1987, p. 1874).

³⁷ “[...] *the bottlenecks they identified often turned out to be precisely the kind of institutional obstructions that had been described in other cultural contexts by Veblen, Commons, and Ayres*” (STREET, 1987, p. 1877).

descritas em outros contextos culturais por Veblen, Commons e Ayres”. Tais gargalos estavam relacionados às particularidades de seus processos históricos de colonização/descolonização e progresso de suas economias, implicando na premissa de que as teorias de crescimento e desenvolvimento propostas pela matriz neoclássica se mostravam insuficiente para explicar suas estruturas sociais complexas.

A Escola Estruturalista ramificou-se em diversas interpretações que, com maior ou menor grau de similaridade, podem ser agrupadas sob as “Teorias da Dependência”. Grosso modo, tais teorias faziam referência à dependência das economias “periféricas” às economias “centrais”, e se voltavam a explicitar a deterioração dos termos de troca entre os dois grupos de países. Segundo Street (1987, p. 1878, tradução nossa³⁸), tais teorias são “uma extensão da análise estruturalista regional para incorporar uma estrutura econômica mundial cada vez mais desajustada, à medida que suas unidades se tornam indissociavelmente mais interdependentes”. Economistas como Celso Furtado, Miguel Wionczek e Theotonio dos Santos compunham o corpo teórico desta Escola e suas interpretações indicavam o subdesenvolvimento da periferia como um “produto” do desenvolvimento das economias centrais.

Street (1987) ressalta a principal semelhança entre as análises oriundas da EIO e da Escola Estruturalista (e suas ramificações): suas críticas profundas aos pressupostos neoclássicos reducionistas e voltados estritamente às forças de mercado, que se mostram ineficientes para explicar o processo de desenvolvimento econômico em países com diferentes complexos culturais e históricos.

Em suma, as abordagens oriundas da EIO (especialmente retratadas em Ayres, Kuznets e Commons), e as teorias propostas por Escolas latino-americanas são consideradas como “holísticas”, pois demonstram que o processo de desenvolvimento envolve mudanças estruturais sucessivas, cumulativas e em consonância com os complexos culturais e institucionais particulares de cada sociedade.

³⁸ “[...] it is an extension of the regional structuralist analysis to incorporate a world economic structure that has grown increasingly maladjusted as its units have become inextricably more interdependent” (STREET, 1987, p. 1878).

2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da literatura analisada, verifica-se que seus autores concordam que os fundamentos teóricos da EIO estão essencialmente relacionados ao tema desenvolvimento econômico. As propostas seminais apresentadas neste capítulo destacam, em especial, quatro argumentos: i) a natureza processual do desenvolvimento; ii) a dicotomia entre instituições e tecnologia; iii) relevância em se buscar melhorias qualitativas para a sociedade; e iv) o caráter holístico da análise.

O desenvolvimento econômico compreendido a partir de bases veblenianas trata-se de um processo contínuo, infinito e cumulativo, onde as estruturas institucionais evoluem no longo prazo. Importante ressaltar que a característica evolucionária que permeia a interpretação da EIO indica a não previsibilidade deste processo uma vez que evolução das instituições está mais relacionada à sua mutação (transformação) do que, necessariamente, à sua melhoria. A aplicação da tecnologia mostra-se essencial para o desenvolvimento uma vez que sua evolução através do processo produtivo transporta consigo elementos culturais ao longo do tempo (GRUCHY, 1958).

A dicotomia entre o caráter cerimonial das instituições e instrumental da tecnologia implica que o desenvolvimento econômico ocorra através das rupturas culturais, proporcionadas tanto pelo advento tecnológico como através da permeabilidade das demais instituições. Tal dicotomia conforme proposta por Ayres, embora não seja adotada enquanto um consenso na literatura analisada, demonstra ampla difusão entre seus pesquisadores (como Klein, Street, Gordon, entre outros).

Ressalta-se na literatura a busca por melhoria qualitativa (ou seja, nos padrões de vida das sociedades) no processo de desenvolvimento. A este respeito, Ayres e Street abordam questões relacionadas à desigualdade de renda, pobreza e demais medidas socioeconômicas. Ayres (1960) ressalta que as desigualdades de renda são fruto das disparidades presentes na estrutura institucional de cada sociedade e propõe medidas de distribuição de renda mais igualitária. Já Street (1987) descreve a relevância de Commons para a questão social nos Estados Unidos da América como sendo um dos responsáveis por difundir o sistema de seguridade social combinado a medidas de redistribuição de renda por todo o país no período que sucedeu a Grande Depressão.

Por fim, uma vez que o processo de desenvolvimento econômico compreende todo o sistema social, a abordagem holística apresentada pela EIO responde à demanda científica de análise do desenvolvimento econômico como um processo complexo e socialmente interdependente. Temas como mudanças institucionais, características culturais, evolução do processo tecnológico e melhorias em padrões de vida permeiam a análise da EIO e indicam que o caráter multidisciplinar da abordagem institucionalista é um requisito fundamental para estabelecê-la enquanto um paradigma relevante para o pensamento desenvolvimentista contemporâneo. O próximo capítulo apresentará a evolução das análises desenvolvimentistas oriundas da matriz original.

3. A NATUREZA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme apresentado no capítulo anterior, a EIO explica o desenvolvimento econômico como um processo contínuo, que busca atingir níveis mais elevados de bem-estar nas sociedades através das mudanças nas instituições que as compõem. Dentre as análises desenvolvimentistas oriundas da EIO, a chamada “dicotomia vebleniana” apresenta ampla difusão entre os pesquisadores. No entanto, ela não representa um consenso teórico. Uma gama de pesquisadores desta Escola não considera que o fator tecnológico seja a “força propulsora” para que ocorram tais mudanças. Para estes autores, inclusive, o componente cultural constituído de tradições cerimoniais não representa, necessariamente, um impedimento ao desenvolvimento.

Assim, a partir das propostas seminais apresentadas, este capítulo procura demonstrar a evolução desta abordagem, ressaltando seus avanços metodológicos e epistemológicos. O objetivo deste capítulo é examinar como hábitos de pensamento, tradições, cultura e demais fatores não econômicos se relacionam e se transformam ao longo do tempo, conformando arranjos institucionais conducentes ou não a processos de desenvolvimento econômico. Para isso, analisa autores especializados que se dedicaram a elaborar uma interpretação institucionalista sobre desenvolvimento econômico e demonstraram continuidade e refinamento das ideias precursoras. De forma similar ao capítulo anterior, este capítulo expõe apenas textos que trataram estritamente do tema "desenvolvimento econômico", buscando selecionar suas principais contribuições dada a amplitude da produção científica desta Escola.

O capítulo está estruturado em quatro seções além desta introdução. A segunda apresenta o conceito de desenvolvimento econômico segundo Gunnar Myrdal (1974), que adiciona ao debate a relevância de fatores não econômicos relacionados às questões sociais. A terceira evidencia a interação entre agente e estrutura na conformação de instituições pró-desenvolvimentistas, segundo proposto por Geoffrey Hodgson em 2005. A quarta destaca as principais contribuições teóricas de Ha-Joon Chang (2010) para o estudo em questão, dentre elas o entendimento de que a implementação de “instituições padrão” frequentemente não conduz ao desenvolvimento. A quinta e última seção conclui o capítulo.

3.2. GUNNAR MYRDAL E A INTERAÇÃO ENTRE OS FATORES ECONÔMICOS E NÃO ECONÔMICOS NO DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA SOCIAL

Assim como em outros autores institucionalistas, a necessidade em se analisar o processo de desenvolvimento a partir de uma abordagem mais abrangente do que aquela proposta pela economia neoclássica também é amplamente enfatizada nas obras de Gunnar Myrdal. Embora Myrdal tenha iniciado sua vida acadêmica dentro da tradição neoclássica, o autor sueco se declarou adepto à Economia Institucional em 1969, fazendo referência a análises anteriores onde já aplicava conceitos interdisciplinares (como em uma das suas principais obras, *An American Dilemma* (1944))³⁹. Assim, as análises de Myrdal a partir 1944 são compatíveis com a multidisciplinaridade característica da EIO, embora o autor não mencione Veblen, Commons ou Mitchell amplamente.

As pesquisas de Myrdal em sua fase institucionalista são em grande parte dedicadas às disparidades entre os países, ressaltando questões de pobreza e desigualdade social (MYRDAL 1956/1960; 1968, 1970b). Diferente da abordagem de desenvolvimento econômico de demais institucionalistas, Myrdal não atribui à tecnologia o fator de destaque do processo desenvolvimentista. O elemento central da análise do autor será a busca por maior igualdade (em seus diversos aspectos) para que a sociedade alcance nível mais elevado de bem-estar. Seu artigo *What Is Development?* (1974) dedica-se ao tema em questão e expõe o caráter social de sua narrativa.

Myrdal (1974, p. 729, tradução nossa⁴⁰) define desenvolvimento econômico como o “movimento ascendente de todo o sistema social”. Segundo o autor, o movimento ascendente do sistema social deve ser amparado pela ruptura da estratificação econômica, política e social, que mantém o nível de bem-estar da maior parte da população em patamares inferiores. Para que se compreenda a proposta desenvolvimentista de Myrdal, faz-se necessário definir os fatores que compõem o sistema social, a forma como estes fatores interagem e a maneira como tal ruptura deve ser implementada.

O sistema social descrito por Myrdal contempla fatores econômicos e não econômicos. Enquanto os fatores econômicos se referem às questões de produtividade, desemprego, níveis

³⁹ Mais a respeito das fases teóricas de Myrdal será apresentado no próximo capítulo.

⁴⁰ “[...] the movement upward of the entire social system” (MYRDAL, 1974, p. 729). Esta definição aparece pela primeira vez em *Asian Drama* (1968/1977) e é utilizada pelo autor em suas obras subsequentes.

de renda e poupança, os não econômicos abrangem setores “de consumo coletivo” como níveis de educação e saúde, poder político, estratificação social, política e econômica, dentre outras instituições e comportamentos sociais (*institutions and attitudes*). O autor enfatiza que a análise do sistema social deve ser feita a partir de uma abordagem holística, que contemple os dois conjuntos de fatores. Segundo Myrdal (1974), diferente do que propõe a abordagem tradicional, todos os fatores são endógenos.

Os fatores econômicos e não econômicos que compõem o sistema social estão interligados e causam interferências uns nos outros através do movimento de Causação Circular Cumulativa (CCC⁴¹). A interpretação da CCC desenvolvida por Myrdal tem como objetivo central explicar a forma como ocorrem as mudanças no sistema social, quando alterações em um fator específico (econômico ou não econômico) causam alterações nos demais fatores que compõem a sociedade.

Segundo Myrdal (1974), esta causação (ou interrelação) entre os fatores possui duas características fundamentais: 1) um caráter circular, pois um fator interfere no outro fazendo com que elementos causais gerem efeitos secundários, que por sua vez produzem novas causas e assim sucessivamente; e 2) um caráter cumulativo, uma vez que as alterações provocadas nas instituições e na estrutura da sociedade tendem a se acumular ao longo do tempo, sendo responsáveis por mudanças ainda mais acentuadas no longo prazo. Em outras palavras, dada a interdependência que relaciona ambos os conjuntos de fatores, cada mudança em um ou mais deles tende a alterar todo o sistema devido à existência de CCC.

É importante salientar que os efeitos da CCC atuam tanto em movimentos positivos, denominados por Myrdal (1974) como movimentos “ascendentes”; como negativos, “descendentes”. Como exemplo de movimento ascendente, o incremento em fatores que impactem positivamente os níveis de vida da população (como educação, saúde e habitação) resultará no aumento da produção agregada, na redução dos índices de pobreza, de desigualdade socioeconômica, entre outros efeitos positivos. No longo prazo, estes fatores continuarão a impactar positivamente uns aos outros, gerando ainda mais efeitos positivos sobre os fatores que compõem o sistema social.

⁴¹ Dada sua complexidade e relevância para o estudo do processo de desenvolvimento econômico, as formas como os fatores se relacionam e o mecanismo de alteração em um sistema interdependente serão analisados profundamente ao longo do capítulo seguinte, em especial na seção dedicada ao princípio de Causação Circular Cumulativa.

Já os movimentos descendentes ocorrem em sentido contrário. Em uma sociedade com ampla desigualdade social, níveis de educação e saúde inferiores, condições impróprias de habitação e outros fatores relacionados ao bem estar da população, a relação entre estes fatores resulta em impactos negativos na força de trabalho e no nível de produção agregada. No longo prazo, estes fatores também interagem e se modificam, reforçando os padrões negativos do sistema social e afastando esta sociedade do desenvolvimento. Assim, Myrdal (1974) afirma que o movimento ascendente que conduz ao desenvolvimento irá depender de rupturas no sistema social, ou seja, de reformas nas instituições e padrões de comportamento. Em outras palavras, desenvolvimento implica em reformas abrangentes nos fatores econômicos e não econômicos.

À medida que defende a ascensão do sistema social como sinônimo de desenvolvimento, Myrdal enfatiza a questão da igualdade. O elemento central da análise do autor é a busca por maior igualdade em seus diversos aspectos, mas em especial do ponto de vista social. Myrdal afirma que a análise acerca de maior igualdade deve abranger aspectos que ultrapassem as barreiras econômicas de renda e riqueza. Assim, o autor advoga por igualdade de oportunidade de acesso à melhores padrões de educação e saúde, bem como pela ampliação da igualdade de poder político, dentre outras condições que serão mencionadas ao longo deste trabalho. Em suas palavras (1974, p. 734, tradução nossa⁴²) “[...] o que as massas de pessoas pobres precisam não é de um pouco de dinheiro, cuja distribuição normalmente apenas estimularia a inflação [...]. Elas de fato precisam é de mudanças fundamentais nas condições em que vivem e trabalham”.

Ao abordar a questão de maior igualdade, Myrdal (1974) resgata a divisão teórica elaborada por autores importantes da Escola Clássica⁴³ – em especial, John Stuart Mill – segundo os quais a Ciência Econômica teria sido segmentada em duas áreas: a produção e a distribuição. À medida que o setor da produção obtinha destaque entre os teóricos adeptos ao *laissez-faire*, a distribuições se tonaria um tema “incômodo” aos governantes. No contexto histórico de livre mercado, a distribuição apresentava um caráter anticíclico pois, para que houvesse uma distribuição mais igualitária, deveria haver, diametralmente, redução da produção. Como consequência, as reformas redistributivas não foram incluídas nos modelos econômicos

⁴² “[...] *what the poor masses need is not a little money, the distribution of which ordinarily only would spur inflation, which regularly works to their disadvantage. They do need fundamental changes in the conditions under which they are living and working*” (MYRDAL, 1974, p. 734).

⁴³ A caracterização de John Stuart Mill enquanto um autor pertencente à corrente “clássica” é feita por Myrdal. O debate acerca de Mill pertencer à corrente clássica ou neoclássica extrapola o escopo deste trabalho.

voltados à produção pois representavam um alto custo de oportunidade a ser pago pelas classes mais elevadas, detentoras dos fatores de produção.

Segundo Myrdal, este seria o principal motivo para que o desenvolvimento de uma nação fosse mensurado por apenas uma esfera: a do crescimento do produto nacional. Como consequência, a esfera da distribuição passou a ser subjugada à do crescimento do produto. O autor (1974, p. 731, tradução nossa⁴⁴) explica que

a ideia comum é que é possível, primeiro, determinar o que é produzido e segundo, determinar como o produto é distribuído. Essa maneira de pensar é logicamente insatisfatória. Produção e distribuição devem ser [...] determinadas no mesmo sistema macro; elas são causalmente interdependentes.

Desta forma, incluir a questão da distribuição no debate econômico torna-se um elemento urgente para o autor. Para Myrdal, as reformas que promovam maior igualdade (leia-se melhores condições aos indivíduos) tendem a impactar positivamente em sua força de trabalho, aumentando desta forma a produção agregada e proporcionando a ascensão do sistema social no longo prazo. Assim, as reformas que sustentarão o processo de desenvolvimento devem partir tanto do aumento da produção quanto do aumento da igualdade. Para que os resultados nestas duas esferas possam ser positivos, ele propõe reformas profundas no setor de educação, saúde, agricultura, habitação e outros ligados à melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. Tais propostas serão detalhadas no capítulo 5 deste trabalho.

Deste modo, as reformas sociais seriam responsáveis por promover rupturas na estratificação do sistema, resultando na possibilidade de melhores condições de bem-estar aos indivíduos. Para o autor, maior produtividade econômica e equalização de oportunidades sociais estão diretamente correlacionadas. Em suma, Myrdal defende que a inclusão da questão da igualdade nas diversas dimensões da vida do indivíduo faz com que o desenvolvimento seja compreendido para além de uma interpretação quantitativa relacionada a indicadores de desempenho econômico, mas como um “movimento ascendente de todo o sistema social”.

3.3. GEOFFREY HODGSON E A EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SOCIAIS

Geoffrey Hodgson é atualmente um dos autores mais produtivos da EIO. Desde os anos 1980, tem publicado livros e artigos dedicados ao estudo de temas diversos de natureza teórica e metodológica acerca da natureza das instituições e da economia evolucionária. Em 2005, o

⁴⁴ “The common idea is that it is possible, first, to ascertain what is produced and, second, to determine how the product is distributed. This way of thinking is logically unsatisfactory. Production and distribution must be [...] determined in the same macro system; they are causally interdependent” (MYRDAL, 1974, p. 731).

autor lançou uma revista direcionada à publicação de artigos especializados na abordagem da EIO, o *Journal of Institutional Economics* (JOIE) e em 2012, recebeu o prêmio *Veblen-Commons Award*. Em 2013, fundou uma rede internacional de pesquisadores na área, o *World Interdisciplinary Network for Institutional Research* (WINIR).

Hodgson publica em 2005 um capítulo de livro intitulado *Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting*, dedicado ao debate sobre desenvolvimento econômico. Antes de ingressar no debate acerca do papel das instituições para o desenvolvimento econômico, o autor retorna a conceitos fundamentais da tradição vebleniana. Ele apresenta a definição de instituições e demonstra analiticamente a forma como elas evoluem. Neste trabalho (2005), sua exposição parte da menção à três conceitos propostos pelo prestigiado autor da Nova Economia Institucional (NEI) Douglas North, a saber: i) a definição de instituições; ii) a distinção entre instituições e organizações e; iii) a distinção entre restrições formais e informais.

A partir dos conceitos de North, Hodgson apresenta suas críticas e concepções acerca dos mesmos objetos e os relaciona ao processo de desenvolvimento econômico. Os três conceitos definidos por Hodgson serão apresentados na primeira parte desta seção, e embasam a análise do autor acerca do desenvolvimento econômico, a ser apresentada na segunda e última parte.

3.3.1. Conceituando instituições, organizações e restrições formais e informais.

A definição de instituições segundo Hodgson (2005) amplia o conceito apresentado por North (1994) de instituições enquanto “regras do jogo na sociedade”. Para Hodgson, o “sistema de regras” conforme proposto por North não compreende a complexidade inerente ao próprio conceito de “regras”. O autor argumenta que regras não devem ser compreendidas unicamente enquanto um conjunto de códigos ou leis escritas às quais os indivíduos devem obediência. Muitas destas regras - na forma de códigos e leis - são ignoradas pelos indivíduos e não geram os efeitos sociais esperados por seus legisladores. É com base neste raciocínio que Hodgson propõe investigar os fenômenos econômicos em geral (e o desenvolvimento em particular) entendendo que as instituições incluem também um conjunto de regras que não são codificadas, mas que geram efeitos sociais.

Assim, Hodgson (2005) destaca que o sistema social apresenta regras que não estão legalmente codificadas, e embora careçam de validação legal, geram significativo impacto na forma como os indivíduos se relacionam. Elas compreendem “normas de comportamento e convenções

sociais” que sugerem ao indivíduo a forma como devem agir em dada circunstância. Desta forma, Hodgson (2005, p. 86, tradução nossa⁴⁵) define instituições como “sistemas duradouros de regras sociais estabilizadas e enraizadas, que estruturam as interações sociais”. Para que sejam instituições, é necessário que as regras possuam evidências de aderência social, tais como: a linguagem, as leis de trânsito, o sistema monetário, entre outros. Neste entendimento, as instituições são socialmente validadas a partir das ações dos indivíduos, que compartilham um conhecimento (implícito ou explícito) de sua existência.

No que se refere ao segundo ponto (distinção entre instituições e organizações), a definição de North de instituições enquanto “regras do jogo” implica que as organizações sejam classificadas por ele como os “jogadores” deste jogo⁴⁶. Hodgson (2005) apresenta definição distinta. Partindo de instituições enquanto um “sistema durável de regras sociais” responsáveis por estruturar as relações sociais, define “organizações” enquanto um tipo específico de instituição. Para o autor, organizações são estruturas específicas guiadas por objetivos (declarados ou não) e são fundamentadas em três critérios, quais sejam i) delimitação de suas fronteiras e distinção entre membros de não-membros; ii) existência de uma soberania, atribuída à chefia da organização; e iii) presença de uma cadeia de comando que indica as responsabilidades dos agentes dentro da organização.

Em North, as instituições são primariamente responsáveis por restringir ou constranger (*constraining*) a conduta dos indivíduos, e elas podem ser restrições formais ou informais. As restrições formais são aquelas impostas através de leis e demais aparatos legais. Por sua vez, as informais constroem a interação humana através de normas de comportamento. Estas são convenções e códigos de conduta não codificáveis que pertencem ao substrato cultural de uma sociedade e, portanto, possuem um caráter idiossincrático e geograficamente estabelecido.

A este respeito, Hodgson ressalta que North aplica as características “formais” e “informais” exclusivamente às restrições, não compreendendo as regras e as instituições. A terminologia utilizada por Hodgson (2005) parece ser mais abrangente: uma vez que instituições são “sistemas enraizados de regras sociais”, estas também têm caráter formal e informal.

⁴⁵ “[...] durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions” (HODGSON, 2005, p. 86).

⁴⁶ Em correspondências entre os dois autores, North esclarece que compreende que as organizações também possuem seus próprios jogadores internos e, portanto, podem ser consideradas como um tipo de instituição. Tais correspondências foram publicadas por Hodgson (2006/2017).

Desta forma (e com relação ao terceiro ponto: a distinção entre restrições formais e informais) Hodgson amplia ainda mais o conjunto de definições propostas por North. Para Hodgson (2005) as regras possuem caráter “formal” ou “informal” e as instituições possuem caráter “legal” e “não-legal”. Em poucas palavras, o “formal” e o “legal” estão relacionados às leis e demais aparatos legais, enquanto o “informal” e o “não-legal”, às normas de comportamento, convenções e códigos de conduta. Logo, esta concepção confere um caráter mais amplo na definição de instituições de Hodgson em relação à de North.

O objetivo do autor ao fazer a digressão acima é subsidiar sua argumentação teórica sobre a operacionalidade do desenvolvimento econômico. Sua interpretação acerca da interação entre regras e instituições no processo de desenvolvimento será apresentada a seguir.

3.3.2. Regras e instituições na dinâmica do desenvolvimento econômico

As definições propostas por Hodgson (2005) fundamentam algumas implicações acerca da forma como regras e instituições evoluem e interagem entre si. Segundo ele, a evolução das instituições pode ocorrer de forma espontânea ou regulada. As instituições não-legais evoluem de forma espontânea, tal como ocorre, por exemplo, com um idioma em determinado território. Por sua vez, as instituições legais evoluem a partir de intervenção de demais instituições (como a propriedade privada, que necessita de instituições jurídicas para que seja garantida aos indivíduos). No entanto, Hodgson ressalta que todas as instituições, incluindo as legais, são compostas por regras informais. Desta forma, a cultura e os costumes também interferem na forma como as leis são obedecidas. Tal interação entre aspectos formais e informais das instituições torna-se o ponto crucial do problema do desenvolvimento econômico.

Para Hodgson (2005) o desenvolvimento econômico ocorre a partir da criação de instituições e regras sociais efetivas. Neste processo, torna-se essencial compreender a forma como estas regras e as instituições se desenvolvem uma vez que a simples implementação de uma instituição não garante seu bom funcionamento. Para que instituições sejam efetivas neste processo histórico é necessário que haja adesão social tal como discutido anteriormente. Este aspecto é muito importante na argumentação do autor uma vez que ele acentua que um dos problemas cruciais dos países menos desenvolvidos é a dificuldade em garantir que regras sociais que resultem em uma situação de maior equidade sejam sustentadas por instituições tanto na esfera formal quanto na informal.

Outra dificuldade presente no processo de desenvolvimento econômico é a funcionalidade dos mercados. Segundo o autor, o sistema de trocas de mercadorias envolve, além de seus compradores e vendedores, uma estrutura sustentada por legislações e hábitos de comportamento inerentes a cada cultura, ou seja, aspectos formais e informais. O autor advoga em favor de mercados regulados por instituições, se opondo à premissa do *laissez-faire*. Isso porque as restrições e um certo grau de rigidez que as instituições impõem ao mercado são fundamentais para seu melhor funcionamento. Sobre este aspecto, Hodgson (2005, p. 89, tradução nossa⁴⁷) explica que

a necessidade das instituições se estende para além do funcionamento da sociedade humana e da socialização dos indivíduos; as regras e restrições inerentes às instituições também podem desempenhar um papel funcional nos mercados. A ideia dos mercados como o epítome irrestrito da liberdade é equivocada. Qualquer tentativa de remover todas as restrições e regulamentações de um sistema de mercado seria disfuncional.

Segundo Hodgson (2005), os mercados não surgem ou se consolidam espontaneamente. Por isso, é necessário que haja uma estrutura composta por instituições legais e não-legais. Como exemplo, ele menciona a experiência da transição de economias planejadas para economias de mercado ocorrida nos países da antiga União Soviética ao longo dos anos 1990. Seu argumento é que a mera mudança de regime de governo não lhes garantiu ingressar numa rota de desenvolvimento econômico pois suas instituições não foram alteradas adequadamente para absorver determinados hábitos e valores característicos daquele “novo” sistema econômico e social.

Além do sistema jurídico, o comportamento da sociedade civil desempenha importante papel no processo de desenvolvimento econômico. Neste ponto, Hodgson (2005, p. 92, tradução nossa⁴⁸) faz alusão à um conceito fundamental da tradição vebleniana, ressaltando a importância de hábitos de pensamento para a evolução das instituições: “hábitos são o material constitutivo das instituições, proporcionando-lhes maior durabilidade⁴⁹, poder e autoridade normativa”.

⁴⁷ “[...] *the necessity of institutions extends beyond the working of human society and the socialization of individuals; the rules and constraints inherent in institutions can also play a functional role in markets. The idea of the markets as the unconstrained epitome of liberty is misconceived. Any attempt to remove all restraints and regulations from a market system would be dysfunctional*” (HODGSON, 2005, p. 89).

⁴⁸ “*Habits are the constitutive material of institutions, providing them with enhanced durability, power and normative authority*” (HODGSON, 2005, p. 92).

⁴⁹ Segundo Hodgson (1991) embora as instituições possuam maleabilidade, elas possuem certo grau de durabilidade que assegura a transmissão de suas características particulares através do tempo. A estabilidade das instituições confere a mesma característica ao sistema econômico, que também tende a ser estável por longos períodos de tempo.

No entanto, o autor ressalta que os hábitos não são necessariamente convertidos em conduta. Hábitos são comportamentos “em potencial”, uma vez que o próprio comportamento é cerceado por outras instituições. O autor afirma inclusive que, embora agentes e instituições interajam mútua e independentemente, as instituições precedem a agência humana. Desta forma, à medida que as instituições emanam dos indivíduos (agentes/atores) através dos hábitos, também moldam o comportamento individual através e suas estruturas. Segundo o autor (2005, p. 92, tradução nossa⁵⁰) “agente e estrutura, embora distintos, estão conectados em um círculo de interação e interdependência mútua”.

Tal forma de interação entre agente e instituições é elaborada pelo autor através do que chamou de “causação reconstitutiva descendente⁵¹” (*reconstitutive downward causation*). À medida que moldam as interações entre os indivíduos, as instituições também afetam suas vontades, preferências e propensões. Este ato de alterar o comportamento do indivíduo e, ao mesmo tempo, sofrer mudanças a partir da conduta deles, é entendido enquanto uma “causação”. Assim, uma vez que as instituições agem sobre os indivíduos, a causação terá um movimento descendente. Em outras palavras, a causação descendente da estrutura das instituições sobre o indivíduo e resulta na reconstituição dos propósitos, preferências e no próprio comportamento do indivíduo. No entanto, tal causação não é unilateral pois a estrutura não age impositivamente sobre a agência humana. Os novos hábitos, propensões e preferências resultantes da causação descendente dão origem à novas estruturas e instituições, configurando o aspecto “reconstitutivo” do movimento.

Aplicando o movimento de causação reconstitutiva descendente ao debate sobre desenvolvimento econômico, pode-se inferir que a interação entre agente e estrutura se torna responsável pela evolução das instituições sociais. Desta forma, a implementação de um planejamento que almeje desenvolvimento econômico deve ser configurada a partir da construção de instituições (legais e não-legais) pró-desenvolvimento. Segundo esta interpretação, a construção de novas instituições deve ser um processo balizado tanto nos aspectos formais quanto informais das regras sociais. Trata-se, portanto de um processo longo

⁵⁰ “*Actor and structure, although distinct, are connected in a circle of mutual interaction and interdependence*” (HODGSON, 2005, P. 92).

⁵¹ Em seu sítio da internet, Hodgson afirma ter revisto o termo “causação” e propõe substituí-lo por “efeito”: “*I have recently discussed these issues with my co-author Thorbjørn Knudsen. We agree that ‘causation’ in ‘reconstitutive downward causation’ is misleading. [...] Henceforth I propose to use the term reconstitutive downward effects. By definition, such effects exist when a system containing lower-level elements, creates or reiterates conditions that can be related to changes in the character of the lower-level elements*” (HODGSON, 2011).

e vinculado à consolidação de novos hábitos de pensamento⁵². Por conseguinte, a imposição de estruturas externas e alheias à realidade institucional dos países em desenvolvimento não lhes assegura uma trajetória desenvolvimentista⁵³. Essa conclusão confronta, inclusive, propostas de diversas agências multilaterais de financiamento, que visam apoiar projetos de desenvolvimento em economias periféricas impondo contrapartidas institucionais que não raro desconsideram suas estruturas domésticas.

Em suma, o processo de desenvolvimento econômico segundo Hodgson é balizado na emergência de novas instituições que emanam dos hábitos de pensamento do conjunto de uma sociedade e evoluem através do processo de causação reconstitutiva descendente. Assim, o desenvolvimento econômico deve ser compreendido enquanto um processo longo, complexo, intrincado, não linear, e que requer mudanças na cultura, nas regras formais e informais e nas instituições legais e não-legais.

3.4. HA-JOON CHANG E O DEBATE ACERCA DO PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A produção científica de Ha-Joon Chang situa-se no núcleo do debate corrente sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico. De forma semelhante a Myrdal, embora Chang não se declare exclusivamente seguidor da tradição da EIO⁵⁴, sua abordagem institucionalista se assemelha à tal perspectiva, principalmente no que se refere à forma como as instituições se transformam ao longo do tempo.

Chang possui uma vasta produção científica relacionada ao tema desenvolvimento econômico (2002a, 2002b, 2007b, 2010, entre outros). Na impossibilidade de sumariá-la, escolheu-se nesta seção apresentar os argumentos elaborados no artigo *Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History* (2010), uma vez que este sintetiza sua interpretação a respeito do papel das instituições para o processo de desenvolvimento econômico.

⁵² James Peach (2018) faz análise profunda a respeito de hábitos de pensamento específicos que são obstáculos ao desenvolvimento econômico, e por isso devem ser modificados.

⁵³ Reinert (2007), Chang (2010) e Gordon (1984) também analisam a ineficácia da imposição de estruturas externas aos países em processo de desenvolvimento.

⁵⁴ Chang (2002) afirma seguir a tradição da “Velha Escola Institucionalista”. No entanto, o autor destaca que tal Escola não seguiu os conceitos apenas de Veblen, mas também demais autores como Marx, Schumpeter, Polany, entre outros.

Chang (2010) ressalta a crescente influência da abordagem da Nova Economia Institucional (NEI) sobre os estudos acerca do desenvolvimento econômico a partir dos anos 1990. O autor se refere à abordagem da NEI como “o discurso dominante” e, dentre os autores desta escola, cita em especial os trabalhos de Douglas North (2005) e Daron Acemoglu e seus colaboradores (2005). Uma das influências da NEI, que recai especialmente sobre os trabalhos oriundos de agências internacionais tais como o FMI e o Banco Mundial, é a consolidação da concepção de que o desenvolvimento econômico seja fruto de “boas instituições”. Segundo o autor (2010, p. 473, tradução nossa⁵⁵) “[...] generalizou-se a opinião de que instituições de baixa qualidade são a raiz dos problemas econômicos nos países em desenvolvimento”.

Embora o autor esclareça que não há consenso sobre como mensurar a “qualidade” de uma instituição, dissipou-se o entendimento de que as chamadas Instituições de Padrão Global (*Global Standard Institutions, GSI*) são “melhores” uma vez que garantem maior liberdade ao mercado e são capazes de assegurar direitos de propriedade privada de maneira efetiva. Nesta perspectiva, maior segurança à propriedade privada tenderia a atrair maior investimento por reduzir as incertezas dos agentes envolvidos neste processo. Por sua vez, mais investimento em um ambiente de “livre mercado” impactaria diretamente na performance econômica, resultando em desenvolvimento.

A crítica de Chang a este “discurso dominante” pode ser agrupada em três partes que serão apresentadas nos tópicos a seguir: 3.4.1) quanto à eficácia das *GSI* em gerar crescimento e subsequente desenvolvimento econômico; 3.4.2) quanto à centralidade das instituições para o processo de desenvolvimento econômico; e 3.4.3) quanto às teorias acerca da mudança institucional.

3.4.1. A eficácia das *GSI* em gerar crescimento e subsequente desenvolvimento econômico

Chang (2010) assinala que as instituições classificadas como *GSI* seguem os modelos de governança de países desenvolvidos. Segundo o autor, dentre outras práticas, estas preconizam livre mercado e proteção aos direitos de propriedade privada. Assim, são consideradas instituições “liberalizadas” (*liberalized*) ou “liberais”. Chang destaca que as políticas econômicas “liberalizadas” recomendadas aos países em desenvolvimento por organizações tais como o FMI e o Banco Mundial vem fracassando sucessivamente ao longo de décadas.

⁵⁵ “[...] the view that poor-quality institutions are the root cause of economic problems in developing countries has become widespread” (CHANG, 2010, p. 473).

Estas organizações atribuem tal fracasso às instituições locais, que seriam incapazes de reproduzir de forma eficaz as políticas elaboradas. Assim, para reverter este fracasso, estes países deveriam implementar instituições tipo *GSI* para que as políticas recomendadas sejam capazes de atuar adequadamente e assim promover o desenvolvimento. Em outras palavras, instituições do tipo *GSI* respondem à demanda destas organizações quanto à aplicabilidade das suas políticas ortodoxas de desempenho econômico.

Chang (2010) questiona a capacidade das instituições tipo *GSI* de assegurarem o desenvolvimento econômico a partir de medidas “liberalizadas” para induzir o crescimento do produto. Em um primeiro momento, a) ele refuta a afirmação de que as instituições que promovem o livre mercado conduzem, automaticamente, a um crescimento mais rápido e, posteriormente; b) ele questiona a relação entre o desenvolvimento econômico e os direitos de propriedade privada. Ambas questões serão abordadas a seguir.

a) Relação entre as instituições promotoras de liberdade econômica e o rápido crescimento econômico.

A este respeito, Chang (2010) destaca, primeiramente, que a própria definição de “livre mercado” pode ser questionada no tempo e no espaço. Segundo o autor, o livre mercado preconizado no século XIX vem alterando sua forma para responder às questões sociais (tais como a abolição do trabalho infantil e a regulamentação de horas trabalhadas). Ademais, há graus diferentes de liberdade requerida entre os apoiadores do livre mercado, tais como maior ou menor regulamentação da política monetária ou do mercado financeiro (por exemplo, bancos privados deveriam ser livres para criar suas próprias moedas?). Ou seja, Chang destaca a incoerência em demandar um mercado mais livre quando não se pode definir, precisamente, o que é um mercado “livre”.

Chang (2010) afirma também que, embora seja um argumento defendido por grande parte do setor privado, o livre mercado muitas vezes pretere a consecução de demandas sociais, principalmente em países historicamente em situação de subdesenvolvimento. A este respeito, ele argumenta que um mercado mais livre tende a gerar situações de monopólios, que são prejudiciais à demanda dos indivíduos. Outrossim, crises financeiras oriundas de maior liberalização do mercado (tal como a crise do *subprime* nos Estados Unidos) requerem interferências do governo a fim de evitar o colapso do sistema econômico como um todo.

Ademais, Chang (2010) destaca que regulamentações governamentais em certo nível são benéficas à iniciativa privada no longo prazo. Neste ponto, o autor destaca que tais regras, a se

aplicarem à sociedade como um todo, não encontram oposição dentre os membros do setor privado e podem gerar resultados futuros. Como exemplo, a abolição do trabalho infantil enquanto lei será cumprida por todos os empresários (sendo o descumprimento um ato ilícito), o que tende a nivelar as condições de trabalho e pode significar mão de obra mais qualificada no futuro (uma vez que haja investimento educacional destinado às essas crianças).

Ainda, Chang (2010) afirma que não há evidências empíricas que relacionam o livre mercado ao rápido crescimento econômico. A argumentação do autor a este respeito é respaldada por uma série de estudos⁵⁶ que corroboram a tese de que o livre mercado não necessariamente conduz ao crescimento da economia.

b) A relação entre os direitos de propriedade privada e o desenvolvimento econômico

Chang (2010) assinala que a abordagem da NEI encampada pelas agências internacionais não considera eficiente diferentes tipos de propriedade além da privada. Segundo esta proposta, a propriedade privada seria mais eficaz do que a estatal em estimular o crescimento. Já a propriedade compartilhada (*open access*) tenderia a criar a “tragédia dos comuns”. Chang refuta ambas suposições. Quanto à propriedade compartilhada, afirma, por exemplo, que as cooperativas e os sistemas de código aberto de programas de computador são exemplos de sucesso.

Sobre a propriedade estatal, Chang (2010) afirma que ela pode gerar melhores resultados para o desenvolvimento social e para o crescimento econômico quando comparada à propriedade privada. Tal fenômeno ocorre em países como a Finlândia, França, Singapura e Taiwan, que possuem grandes empresas estatais eficientes não apenas em resultados, como também no estímulo à tecnologia e com excelente desempenho em suas exportações.

Ademais, citando o argumento proposto por Hodgson (e exposto na seção anterior), Chang destaca a necessidade da existência de um órgão governamental que assegure a propriedade privada, o que contradiz a afirmação de que propriedade privada e governo sejam instituições antagônicas.

Ainda, Chang (2010) afirma que não há comprovação empírica de que a proteção à propriedade privada resulte em rápido crescimento econômico. Neste sentido, indica que é necessário analisar qual o tipo de propriedade privada está em questão. Como exemplo, ele menciona que

⁵⁶ Chang (2010) cita, entre outros estudos, autores como Joseph Schumpeter, Alan Krueger, Richard Nelson, Sidney Winter e Richard Freeman.

a proteção da propriedade de terras latifundiárias pode resultar em baixa produtividade e não contribuir com o crescimento de uma nação.

3.4.2. A centralidade das instituições para o processo de desenvolvimento econômico

Chang destaca que a ocorrência do desenvolvimento a partir da implementação das instituições tipo *GSI* simplifica uma análise amplamente complexa onde as instituições se tornam determinantes para o desenvolvimento econômico. Para o autor, a proposta de que melhores instituições geram desenvolvimento não corresponde à realidade. Chang afirma que a cadeia causal ocorre mais efetivamente no sentido contrário, onde o desenvolvimento econômico torna-se o responsável por melhorar as instituições já existentes. Nas palavras do autor (2010, p. 476, tradução nossa⁵⁷)

A visão atualmente dominante é de que as instituições são os determinantes finais de desempenho econômico. [...] No entanto, a causalidade no sentido contrário - ou seja, do desenvolvimento econômico para as instituições - é geralmente negligenciada. [...] O desenvolvimento econômico altera as instituições através de vários canais.

Ao exemplificar as formas como o desenvolvimento econômico afeta o ambiente institucional, Chang (2010) assinala que: a) ao gerar riqueza, o crescimento do produto demanda instituições de “melhor qualidade”, tais como instituições políticas mais transparentes; b) uma maior riqueza também impacta na redução dos custos institucionais uma vez que instituições “melhores” tendem a ser mais custosas; c) o desenvolvimento demanda também o surgimento de novos agentes, tal como se observou no avanço do sistema bancário no século XVIII, e no sistema de bem-estar social no século XX. Tais exemplos corroboram a premissa do autor de que as relações causais ocorrem, em maior parte, do desenvolvimento para a evolução institucional, e não o contrário.

Chang (2010) salienta que o investimento (em recursos humanos e financeiros) por parte de países em desenvolvimento para implementar instituições do tipo *GSI* poderia ser melhor alocado em outras áreas, tais como educação, infraestrutura e subsídios industriais. O autor assinala ainda que as instituições tipo *GSI* propagadas por países já desenvolvidos não existiam à época de seu processo de desenvolvimento, o que sugere que não foram essenciais para a gestação do fenômeno.

⁵⁷ *The currently dominant view is that institutions are the ultimate determinants of economic performance. [...] However, the causality in the other direction – that is, from economic development to institutions – is usually neglected. [...] Economic development changes institutions through a number of channels”* (CHANG, 2010, p. 476).

O autor assinala ainda outro problema quanto à “importação” de instituições tipo *GSI* por países emergentes. Segundo ele, ao “importar” tais instituições (ao invés de desenvolvê-las ao longo do seu próprio processo de desenvolvimento econômico), o país incorre no risco de acomodar instituições “mais desenvolvidas” do que seu ambiente interno suportaria. Neste aspecto, torna-se essencial que se considere as características culturais das instituições locais para que às *GSI* possam ser adotadas com melhores resultados. Desta forma, Chang (2010) salienta a necessidade de se analisar o papel das instituições levando-se em conta a heterogeneidade dos países. A este respeito, o autor conclui que instituições do tipo *GSI* podem ser benéficas para determinadas sociedades, mas contraproducentes para outras.

Além das particularidades históricas e culturais de cada sociedade, faz-se necessário também analisar o aspecto temporal. Instituições que foram benéficas em determinado período de tempo podem se tornar contraproducentes em diferentes períodos históricos. Como exemplo, o autor cita a propriedade privada dos latifúndios japoneses, responsáveis por amparar o processo de desenvolvimento da agricultura do país no período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial. Segundo o autor, esta mesma prática, quando aplicada no período após a Segunda Guerra Mundial, trouxe consequências econômicas negativas para o país.

3.4.3. A forma como a NEI descreve o processo de mudança institucional

A fim de examinar o terceiro tópico que compõe a crítica de Chang à implantação de instituições tipo *GSI* enquanto um elemento fundamental na geração do desenvolvimento, é importante resgatar um importante conceito do autor a respeito da natureza das instituições. Para Chang, as instituições possuem três características⁵⁸: elas restringem, permitem e constituem a ação dos indivíduos. A interpretação de Chang a respeito da forma como as instituições mudam é melhor apresentada em seu artigo de 2005, em parceria com Peter Evans. Segundo Chang e Evans (2005, p. 118, tradução nossa⁵⁹) “[...] a mudança institucional é um processo altamente complexo, envolvendo interações multidirecionais e muitas vezes sutis entre forças econômicas ‘objetivas’, ideias, interesses e instituições existentes”.

⁵⁸ As três formas como as instituições interferem na ação dos indivíduos são detalhadamente apresentadas por Chang e Evans (2005). Em suma, elas têm caráter 1) de restrição (*constraints*); 2) de permissão (*enabling*); e 3) de constituição (*constitutive*). A primeira característica parte da definição de Douglas North, já a segunda e a terceira são embasadas nos conceitos propostos por Geoffrey Hodgson. Nota-se que, enquanto Chang define a terceira característica como “constituição”, Hodgson a define como “reconstituição”. No entanto, ambas apresentam o mesmo sentido.

⁵⁹ “[...] *institutional change is a highly complex process, involving multi-directional and often subtle interactions between ‘objective’ economic forces, ideas, interests, and existing institutions themselves*” (CHANG; EVANS, 2005, p. 118).

Em contraposição ao pressuposto neoclássico de um indivíduo racional que busca maximizar suas utilidades e possui preferências pré-determinadas, Chang e Evans (2005) destacam que a ação individual também deve ser considerada na análise acerca da mudança institucional uma vez que as escolhas dos indivíduos também são responsáveis por alterar as instituições. Os autores afirmam que as instituições e os indivíduos são mutuamente constitutivos, embora em última análise as instituições tenham antecedido a agência humana.

A partir do entendimento sobre a forma como as instituições interagem com a agência humana e se modificam no tempo, Chang (2010) dedica-se a analisar as teorias oriundas da NEI a este respeito e as divide em “duas Escolas de Pensamento”, a saber, o voluntarismo e o fatalismo. O voluntarismo (*voluntarism*) considera que a mudança institucional pode ocorrer de forma relativamente simples a partir da adoção de instituições tipo *GSI*. Segundo seus autores, tal mudança ocorre de forma racional, sendo dependente apenas da “vontade” política dos governantes. Quanto ao fatalismo (*fatalism*), seus autores afirmam que as instituições possuem caráter imutável (ou quase-imutável) pois são fruto de heranças culturais históricas ou de questões geográficas (como os tipos de instituições formadas a partir das diferentes variedades de colonização empregadas nos países dos hemisférios Norte e Sul). Segundo o autor, esta interpretação afirma que a herança institucional é responsável por determinar o curso histórico do país e prevê possibilidade de mudança apenas através de choques externos (tais como o processo colonizador).

Embora ambas visões sejam antagônicas, elas compõem o corpo teórico da NEI e estão presentes nesta literatura no debate corrente acerca da importância das instituições para o desenvolvimento econômico. Quanto às mudanças do primeiro tipo, Chang (2010) afirma que tal voluntarismo reduz as instituições a entidades exclusivamente suscetíveis às vontades e influências dos indivíduos. Portanto, não contempla a ação constitutiva que estas possuem sobre a agência humana. Chang (2010, p. 490, tradução nossa⁶⁰) então destaca que “[...] os seres humanos são produtos de instituições existentes, que por sua vez são uma mistura de escolhas deliberadas feitas por agentes de antigamente e por instituições que existiam antes desses agentes [...]”.

O segundo argumento contrário ao voluntarismo é a respeito da maleabilidade das instituições. Segundo Chang (2010) instituições tem um caráter duradouro, o que lhes confere uma certa

⁶⁰ “[...] human beings are products of existing institutions, which are in turn a mixture of deliberate choices made by agents of yesteryears and the institutions that had existed prior to those agents [...]” (CHANG, 2010, p. 490).

estabilidade temporal. Do contrário, não seriam úteis. Assim, quanto menos maleáveis forem, melhores serão. Ademais, algumas instituições só apresentarão mudanças benéficas para o conjunto da sociedade caso ocorra, simultaneamente, outras mudanças em sua rede de influência. Como exemplo, a reforma agrária só será efetiva caso sejam reformadas também as instituições financeiras que concedem crédito a pequenos agricultores. Em suma, as dificuldades que países em desenvolvimento encontram em reformar suas instituições não podem ser exclusivamente relacionadas às vontades dos governantes. É essencial que se considere o aspecto constitutivo das instituições, suas características de baixa maleabilidade e a interdependência entre elas.

A respeito do fatalismo, Chang (2010) afirma que o este geralmente considera apenas um aspecto institucional dentre a complexa gama de instituições que compõem cada sociedade. Tal aspecto trata-se das “tradições”, que, por sua vez, recebem influências culturais. Chang (2010, p. 492, tradução nossa⁶¹) destaca a limitação desta abordagem uma vez que “[...] existem elementos no complexo cultural/institucional de um país que se movimentam em direções diferentes”. A fim de ilustrar esta afirmação, o autor apresenta o exemplo de sociedades islâmicas. Ao analisar exclusivamente o aspecto progressista, países islâmicos são caracterizados como “anti-desenvolvimentistas” uma vez que reprimem suas populações femininas em diversas áreas (sociais e políticas), apresentam alto índice de militarização relacionada à prática do *jiha*d, dentre outros elementos rechaçados por países ocidentais. Por outro lado, quando se considera sua herança comercial (relacionadas às práticas de mercado e de negociação), sua reconhecida tradição legal (a prática jurídica mulçumana antecede a cristã) e educacional (países mulçumanos possuem tradição em ciência e matemática que remonta ao século X), estes países poderiam ser classificados como “pró-desenvolvimentistas”. Chang (2010) afirma que o aspecto “anti-desenvolvimentista” sobressai ao pró-desenvolvimentista por uma razão específica: tais nações não lograram o desenvolvimento econômico. Sugere que, caso fossem desenvolvidos, as análises a respeito de seus processos desenvolvimentistas provavelmente focariam nas suas características comercial, legal e científica.

Assim, Chang (2010) afirma que o desenvolvimento dependerá também da forma como os indivíduos interpretam suas próprias “tradições” e quais aspectos escolhem destacar e desenvolver. Ademais, tradições culturais não são imutáveis, também devido ao aspecto constitutivo das instituições. O desenvolvimento é um dos responsáveis pelas alterações

⁶¹ “there are [...] elements in a country’s cultural/institutional complex that are pulling in different directions” (CHANG, 2010, p. 492).

culturais que influenciam nas mudanças das instituições (novamente, ele ressalta a inversão da relação entre instituições e desenvolvimento econômico).

Em suma, ao contrapor os argumentos elaborados por autores da NEI acerca do desenvolvimento econômico, Chang apresenta sua interpretação sobre a natureza e as características deste fenômeno. Estas podem ser sumarizadas da seguinte forma: i) as instituições tipo *GSI*, ao apresentarem um formato único, “liberalizado”, não consideram as características locais das sociedades onde são inseridas. Por isso, encontram uma gama de obstáculos relacionados à sua implementação e subsequente êxito; ii) a cadeia causal do desenvolvimento econômico ocorre de forma mais expressiva seguindo a trajetória que inicia no desenvolvimento e segue para as mudanças institucionais, e não o contrário. É importante ressaltar que o autor não subestima o papel das instituições no processo de desenvolvimento, apenas ressalta que seu caráter constitutivo torna este movimento mais complexo; iii) quanto à forma como as instituições se modificam, Chang afirma que as teorias não devem se embasar exclusivamente em aspectos voluntaristas ou fatalistas. O autor enfatiza que a mudança institucional é complexa e deve considerar tanto a evolução da cultura e das instituições, quanto a interação entre estas e a agência humana.

3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo buscou apresentar elementos que indicam a evolução teórica e epistemológica da EIO acerca do processo de desenvolvimento econômico. Os textos selecionados para este capítulo demonstraram que as análises sobre desenvolvimento econômico são diversas e nem sempre convergentes. No entanto, nota-se que os principais elementos podem ser verificados nas elaborações destes três influentes autores. Dentre estes elementos, destaca-se a relevância do papel das instituições (e sua evolução) para a gestação (ou não) do processo de desenvolvimento econômico.

De forma geral, a abordagem da EIO destaca que o desenvolvimento econômico se encontra fundamentado na premissa das mudanças institucionais, mas as instituições possuem uma definição muito mais ampla do que aquela sugerida por organizações como o FMI e o Banco Mundial. As instituições que sustentam o processo de desenvolvimento econômico estão primeiramente relacionadas aos hábitos de pensamento dos indivíduos e às tradições culturais que atravessam estes hábitos.

Importante ressaltar que as análises apresentadas por estes autores não estão balizadas na proposta de dicotomia entre tecnologia e instituições, apresentada no capítulo anterior. Uma vez que, na interpretação dicotômica proposta por Ayres, a tecnologia represente uma força propulsora para o desenvolvimento, ela age diretamente sobre a estrutura produtiva relacionada ao crescimento do produto. Ao não aderir à esta perspectiva, Myrdal e Hodgson em particular não vinculam o processo de desenvolvimento ao crescimento do produto, e sim às mudanças institucionais. Cabe ressaltar que Chang também não adere à dicotomia, mas com frequência se refere aos termos desenvolvimento, desempenho e crescimento enquanto sinônimos.

Conforme exposto por esta pesquisa, cada autor elabora sua perspectiva a respeito de quais mudanças institucionais seriam as responsáveis pelo processo de desenvolvimento econômico. Enquanto que Myrdal (1974) concebe sua teoria de desenvolvimento de todo o sistema social a partir da causação circular cumulativa que as instituições exercem umas sobre as outras, Hodgson (2005) ressalta o papel reconstitutivo das instituições sobre a agência humana em sua teoria da causação reconstitutiva descendente. A proposta de Chang (2010) assemelha-se à de Hodgson a este respeito, e o autor evidencia o papel constitutivo das instituições, bem como suas funções de restringir e possibilitar a formação de novos hábitos e arranjos institucionais.

Myrdal (19974) define desenvolvimento econômico com precisão, em termos de um processo de “ascensão de todo o sistema social”. No entanto, para que tal processo ocorra, é necessário que sejam implementadas reformas urgentes, capazes de romper com a rígida estrutura do sistema social. O autor afirma que as tais reformas devem ter como objetivo reduzir as desigualdades sociais de forma que os indivíduos possuam conjuntos similares de oportunidades que os possibilitem alcançar patamares mais elevados de bem-estar.

O desenvolvimento em Hodgson (2005) é compreendido enquanto um processo histórico balizado por mudanças institucionais que devem ocorrer em consonância com a própria evolução do sistema. Em outras palavras, à medida que os atores (indivíduos) reconstituem suas vontades, propensões e atos, também conformam instituições que resultarão em um arcabouço que pode ter caráter desenvolvimentista ou não. A interação entre atores e instituições ocorre por meio da causação reconstitutiva descendente, movimento responsável pela emergência de novos padrões de comportamento e instituições.

Já a análise apresentada por Chang (2010) tem o objetivo de questionar a conduta de políticas desenvolvimentistas que partem de pressupostos da NEI, em especial aqueles relacionados à “superioridade” de instituições tipo *GSI* ante instituições locais. Como demonstrou, a adoção

de instituições externas, alheias às particularidades culturais e sociais dos países em desenvolvimento, recorrentemente não resulta em sucesso. Assim como exposto por Hodgson, Chang também ressalta que as instituições que conduzam ao desenvolvimento devam ser moldadas a partir de suas próprias culturas, necessidades e possibilidades.

Em suma, a literatura analisada destaca a urgência em se debater temas que ultrapassem a interpretação do desenvolvimento vinculada estritamente ao aumento quantitativo do produto. Assim, torna-se essencial incorporar à análise os aspectos qualitativos referentes à melhoria nos padrões de vida dos indivíduos, em especial nos países que apresentam níveis significativamente elevados de pobreza, desigualdade, violência e estruturas sociais ineficientes de educação, saúde, habitação e poder político. Dentre os autores pertencentes à Escola Institucional Original selecionados neste trabalho, Gunnar Myrdal destaca-se por ter dedicado a maior parte de sua vida acadêmica ao estudo das relações entre as desigualdades sociais e o desenvolvimento econômico, justificando a escolha deste autor para direcionar a pesquisa desta dissertação. Assim, o próximo capítulo apresentará as principais contribuições teóricas de Myrdal acerca das desigualdades presentes no mundo em desenvolvimento e suas relações com o lento processo de desenvolvimento econômico.

4. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE SOCIAL SEGUNDO GUNNAR MYRDAL

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente capítulo examina a visão do economista sueco Gunnar Myrdal acerca do desenvolvimento econômico e da relevância do tema “desigualdade social” neste processo. Seu objetivo principal é demonstrar que, segundo a abordagem do autor, a redução das desigualdades sociais deve ser considerada o aspecto central no processo de desenvolvimento econômico uma vez que seus efeitos são ubíquos e se desdobram sob a forma de uma sequência cumulativa. As desigualdades por ele discutidas não se apresentam apenas como uma análise estatística nos níveis de renda *per capita* dos países, mas como abismos que se formam em questões relacionadas à justiça social e na gama de instituições que emergem a partir daí.

Um dos elementos centrais da argumentação de Myrdal é a análise das inadequações institucionais observadas em muitos países. Para ele, este é um aspecto central que os impede de progredir no lento processo histórico do desenvolvimento econômico. Sua experiência residindo em países asiáticos bem como sua expressiva atuação política na Suécia e em organismos internacionais o capacitou a identificar determinados entraves cruciais ao desenvolvimento das nações como um todo. Ao invés de elaborar modelos formalizados de grande abstração teórica, Myrdal produziu análises multidisciplinares e adaptadas às idiosincrasias do mundo real. Suas publicações são repletas de elementos de análise de natureza histórica, política e sociológica. Em conjunto, os argumentos elaborados ao longo de sua vida acadêmica sustentam diversas proposições acerca dos problemas que impedem as nações de alcançarem o desenvolvimento. A este respeito, um ponto a ser destacado sobre sua obra é a interdependência entre as esferas econômica, social e institucional enquanto elementos causais do desenvolvimento. Por esta interpretação em particular, Myrdal foi laureado com o Nobel de Economia em 1974.

O capítulo está estruturado em cinco seções além desta introdução. A seção seguinte apresenta sumariamente as principais contribuições teóricas de Myrdal, bem como sua atuação como arquiteto da política de bem-estar social na Suécia. Em seguida, discute-se sua interpretação a respeito das desigualdades sociais e a forma como os países em desvantagem buscam, através do desenvolvimento econômico, se libertar da condição que ocupam. A quarta seção apresenta sua teoria de causação circular cumulativa como uma ferramenta útil à análise sobre os entraves ao desenvolvimento e como uma forma de promoção de sua superação. A quinta procura

integrar a importância da atuação do Estado na teoria do autor e analisa os impactos da corrupção e das relações de poder nos chamados *soft states*. Por fim, breves considerações finais concluem o capítulo.

4.2. MYRDAL ENQUANTO ARQUITETO DA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL

Gunnar Karl Myrdal foi um dos nomes mais notáveis da Escola de Estocolmo. O autor viveu por quase noventa anos e a maior parte destes dedicado ao estudo sobre o desenvolvimento econômico dos países pobres. Uma característica presente na vida acadêmica do autor é a constante evolução do seu pensamento, que em diversas ocasiões se traduziu no revisionismo de suas próprias teorias. Myrdal formou-se em Direito pela Universidade de Estocolmo e participou de partidos políticos conservadores durante sua juventude. Contudo, à medida que dedicava suas pesquisas a temas de natureza econômica – e abandonava o direito – se afastava das ideias conservadoras. Seu trabalho intelectual recebeu grande influência do pensamento acerca do bem-estar social elaborado por Knut Wicksell⁶². Já sua orientação ideológica foi em parte influenciada por Alva Reimer⁶³, a jovem atuante no Partido Social Democrático que viria a se tornar sua esposa (SWEDBERG, 2017).

Além de economista, professor e pesquisador, Myrdal foi um notório político. Após a Grande Depressão foi eleito Senador, e por sua atuação em prol de reformas igualitárias é considerado um dos principais articuladores do Estado de bem-estar social na Suécia. Myrdal foi reeleito em 1942, mesmo ano em que se tornou membro da diretoria do Banco da Suécia e Presidente da Comissão de Planejamento do Pós-Guerra. Durante os anos 1945 e 1947 atuou como Ministro do Comércio e assumiu a Secretaria Executiva do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas - onde trabalharia por mais dez anos. Após 1957, o autor passou a dirigir o estudo encomendado pela *Twentieth Century Fund* a respeito dos problemas de desenvolvimento dos países asiáticos. Tal estudo culminou em sua respeitada obra *Asian Drama* (1968).

⁶² A influência de Wicksell pode ser notada em algumas passagens. Por exemplo, em *Against the Stream* (1973a), Myrdal afirma que o pensamento de Wicksell a respeito do equilíbrio monetário é superior à teoria de Keynes. Outra evidência é que a proposta Wickeselliana de “efeito cumulativo”, ou seja, de que as taxas de juros têm efeito sobre o aumento da inflação, servem de base para a teoria de Myrdal de causação circular cumulativa.

⁶³ Socióloga, Alva Reimer Myrdal teve importante protagonismo acadêmico e político. Juntamente com Gunnar Myrdal, foi promotora do Estado de bem-estar social na Suécia. Atuou como embaixadora na Índia e Diretora de Ciências Sociais da UNESCO. Em 1982 recebeu o Nobel da Paz por seu trabalho na área de desarmamento.

Segundo o autor (1969), seu trabalho acadêmico pode ser dividido em três fases: teoria econômica, economia política, e economia institucional. Os anos 1920 marcaram sua fase que ele denomina de “teórica”, onde seus artigos estavam relacionados à tradição neoclássica. Em 1930, publica *The Political Element in the Development of the Economic Theory*⁶⁴, onde faz uma análise crítica sobre a forma como as concepções políticas dos autores permeiam a teoria econômica tradicional, influenciando o estudo “objetivo” desta ciência. Sobre este aspecto, ele destaca as análises dos autores clássicos. É durante esta fase que Myrdal é convidado a participar da recém fundada Sociedade de Econometria, formada em resposta à “nova economia” como era chamada a jovem escola institucionalista de Veblen, Commons e Mitchell (MYRDAL, 1972b; 1978b). A obra mais importante deste período é *Monetary Equilibrium*, publicada em sueco em 1931⁶⁵ e reconhecida por antecipar a revolução keynesiana (KINDLEBERGER, 1987; SWEDBERG, 2017). É nesta publicação que Myrdal cunha as expressões *ex ante* e *ex post* para diferenciar o resultado esperado do efetivo, bem como faz referência à ideia de efeito cumulativo conforme proposto por Wicksell.

Após os distúrbios deixados pela Grande Depressão tem início a sua segunda fase, quando se afasta da corrente neoclássica e passa a se dedicar à economia política. Em 1934, publica *Crisis in the Population Question*, escrito em conjunto com Alva e direcionado à política populacional sueca. Suas contribuições políticas acerca da formação do estado de bem-estar na Suécia estão compreendidas neste período. A fase em que se considerou um “economista político” foi curta, uma espécie de estágio intermediário entre o economista teórico e o institucionalista (SWEDBERG, 2017).

A fase institucionalista do autor passa a ser notada em sua obra mais amplamente difundida: *An American Dilemma* (1944), resultado do estudo encomendado em 1938 pela Fundação *Carnegie*. Nele, Myrdal analisou com profundidade as raízes dos problemas socioeconômicos vividos pela população negra nos Estados Unidos. Este trabalho é de grande importância na obra de Myrdal pois é nele que o autor formula sua teoria de causação circular cumulativa e demonstra a importância de analisar os fenômenos socioeconômicos utilizando também variáveis não econômicas (MYRDAL 1944, 1972b; KINDLEBERGER, 1987; SWEDBERG, 2017).

⁶⁴ *The Political Element in the Development of the Economic Theory* foi traduzido para o inglês apenas em 1954.

⁶⁵ *Monetary Equilibrium* foi traduzido para o inglês em 1939.

Em sua fase institucionalista, Myrdal reconhece a importância da incorporação das posições políticas do autor como elemento indissociável à análise econômica e conclui que não há uma ciência econômica “objetiva” como afirmava em sua obra de 1930. Segundo o autor (1969), as investigações científicas partem de um elemento *a priori*: a pergunta que motiva a investigação. Tal pergunta será imbuída de algum valor do pesquisador, tornando o valor inerente à pesquisa. Myrdal afirma que as opiniões políticas estão presentes nas obras clássicas de Smith, Ricardo e até mesmo Marshall⁶⁶ (MYRDAL, 1978a), mas foram perdidas durante a fase neoclássica. As obras de sua fase institucionalista serão referenciadas ao longo deste capítulo. Além de inúmeros artigos, estão os livros *An American Dilemma* (1944), *Economic Theory and Under-Developed Regions*⁶⁷ (1957); *Beyond the Welfare State* (1958), *Asian Drama* (1968), *The Challenges of World Poverty* (1970b) e *Against the Stream* (1973a).

Em *Objectivity in Social Research* (1969) Myrdal afirma que sua mudança para a economia institucional ocorreu após estudos onde as ferramentas da Ciência Econômica (em especial aquelas oriundas da teoria neoclássica), sozinhas, não foram capazes de solucionar os problemas aos quais se dedicava. Era necessário integrar outras disciplinas aos estudos. Myrdal (1969; 1972b; 1973a) acreditava que as análises deveriam ser mais abrangentes e as pesquisas deveriam focar em áreas específicas independente da divisão tradicional de disciplinas. Afirmou (1969, p.11, tradução nossa⁶⁸) que “o estudante deve buscar melhorar e adaptar suas habilidades para se adequem ao problema específico que está enfrentando: ele não deve se contentar em limitá-las estreitamente a uma das disciplinas tradicionais.”

Desta forma, pode-se afirmar que o caráter institucionalista de Myrdal está fundamentado na multidisciplinaridade presente em suas análises, característica marcante de sua terceira fase. Isso remete à questão de qual era a interpretação do autor sobre a teoria institucionalista à qual se aferrou. A respeito da definição de institucionalismo, o autor afirma que (1978a, p.10, tradução nossa⁶⁹)

⁶⁶ Myrdal afirma que Smith e Marshall poderiam até ser considerados institucionalistas devido à abrangência de suas análises, que consideravam todos os tipos de fatores além dos econômicos (MYRDAL, 1978a).

⁶⁷ Esta obra foi publicada também sob o título *Rich Lands and Poor: The Road to World Prosperity* (1957), nos Estados Unidos.

⁶⁸ “The student must try to improve and adapt his skills to suit the particular problem he is tackling: he must not be content to limit them narrowly to one of the traditional disciplines” (MYRDAL, 1969, p.11).

⁶⁹ “The most fundamental thought that holds institutional economists together, however different they are otherwise is our recognition that even if we focus attention on specific economic problems, our study must take account of the entire social system, including everything else of importance for what happens in the economic field: foremost, among other things, the distribution of power in society and, generally, economic, social and political stratification and indeed, all institutions and attitudes” (MYRDAL, 1978a, p. 10).

O pensamento mais fundamental que une economistas institucionalistas, por mais diferentes que eles sejam, é o nosso reconhecimento de que, mesmo se focarmos a atenção em problemas econômicos, nosso estudo deve levar em consideração todo o sistema social, incluindo tudo o que possa ser importante para o campo econômico: primeiramente, dentre outras coisas, a distribuição de poder na sociedade; em geral, a estratificação econômica, social e política e; de fato, todas as instituições e padrões de comportamento.

Um elemento frequente no trabalho de Myrdal nesta fase é a crítica à corrente neoclássica e seu significativo nível de abstração teórica. Para ele, a economia ortodoxa estaria limitada à pressupostos irrealistas. Ou seja, suas análises não consideravam como relevantes os fatores não econômicos, gerando assim resultados inaplicáveis ao mundo real. A interdisciplinaridade presente na abordagem da Escola Institucional se apresentava como uma ferramenta de análise à medida que os problemas econômicos, sociais e políticos se conectavam no mundo. Segundo o autor (1978a, p.775, tradução nossa⁷⁰), “a abordagem holística é o princípio fundamental da teoria institucional”. Myrdal (1970a, p. X, tradução nossa⁷¹) afirma que

[...] a ideia central na abordagem institucional é que história e política, teorias e ideologias, estruturas e níveis econômicos, estratificação social, agricultura e indústria, desenvolvimento da população, saúde e educação, e assim por diante, devem ser estudados não isoladamente, mas em seus relacionamentos mútuos.

Myrdal acreditava que haveria um rápido desenvolvimento da abordagem institucional e que esta corrente prevaleceria. Afirmou que, em dado momento, haveria o rompimento entre as barreiras disciplinares em prol de análises mais complexas e realistas. Para o autor (1972b; 1973a; 1978a; 1978b), a teoria ortodoxa poderia eventualmente ser considerada desinteressante e irrelevante.

4.3. O DEBATE NO PÓS-GUERRA: A QUESTÃO DA IGUALDADE COMO CONDIÇÃO NECESSÁRIA AO CRESCIMENTO ECONÔMICO

A Segunda Guerra Mundial não somente alterou as relações de poder no sistema internacional como também influenciou os trabalhos acadêmicos na área da Ciência Econômica. Segundo Myrdal (1957/1960; 1970b; 1975) houve majoritariamente três mudanças no cenário: i) o surgimento de novos países após o processo de independência das regiões que ainda eram colônias; ii) o desejo, sustentado pelas elites locais das regiões subdesenvolvidas, de que seus países alcançassem o desenvolvimento; iii) o cenário de tensão ideológica da Guerra-Fria, que

⁷⁰ “*The holistic approach is the fundamental principal of institutional economics*” (MYRDAL, 1978a, p. 775).

⁷¹ “[...] *the central idea in the institutional approach is that history and politics, theories and ideologies, economic structures and levels, social stratification, agriculture and industry, population developments, health and education, and so on, must be studied not in isolation but in their mutual relationships*” (MYRDAL, 1970a, p.X).

transformou a situação destes países em uma questão de política externa nos países mais desenvolvidos. É neste contexto histórico que - já sob a perspectiva institucionalista - Myrdal concentra suas análises na investigação dos fatores que dificultam desenvolvimento econômico e tornam um país subdesenvolvido⁷².

O tema desigualdade é considerado uma característica marcante destes países e por isso permeia diversas obras do autor a partir dos anos cinquenta (1957/1960; 1958; 1968; 1970a, 1970b; 1973a; 1974). Segundo Myrdal (1957/1960), apenas um sexto da população mundial⁷³ vive no seleto grupo de países desenvolvidos. Os cinco sextos restantes, majoritariamente compreendidos nos continentes africano, asiático e na região da América Latina, convivem com baixa renda *per capita* e um processo lento – e por vezes estagnado - de crescimento econômico. A estratificação social e econômica nestes países é desigual, rígida e vem aumentando com o passar dos anos (MYRDAL, 1970b). As desigualdades e suas consequências podem ser evidenciadas através de diversos indicadores além da renda agregada, como por exemplo saúde, educação, habitação, nutrição, entre outros.

Após a independência das ex-colônias no pós-guerra - em especial, africanas e asiáticas - estes novos países viveram o movimento político que Myrdal chamou de “Grande Despertar”. O Grande Despertar pode ser compreendido como um período de “autoconsciência” quanto à conjuntura socioeconômica na qual estes países viviam, despertando-os para o reconhecimento de padrões mais elevados de renda, bem-estar e igualdade. Este movimento foi possibilitado a partir de dois fatores: a expansão da democracia e o fortalecimento dos organismos internacionais. Segundo o autor (1957/1960, p.153), a democracia “provoca a demolição gradual dessas barreiras que se opõem ao conhecimento da realidade”.

Já os organismos internacionais atuam enquanto fóruns políticos e órgãos de fomento de integração econômica. Eles desempenham função de plataforma de exposição dos problemas

⁷² O termo “subdesenvolvido” é escolhido pelo autor em detrimento à “atrasado” e à “em desenvolvimento”. O autor explica que o termo “atrasado” remete à uma condição estática e era utilizado antes da Segunda Guerra para se referir às regiões que ainda permaneciam como colônias ou tinham conquistado sua independência recentemente. Já a expressão “em desenvolvimento” trataria-se de um "eufemismo diplomático" que não confere realidade à estes países pois muitos deles não estão em processo de desenvolvimento. Além disso, ao utilizar a expressão “em desenvolvimento”, altera-se o foco da questão: o importante não é fato de estarem se desenvolvendo, mas de serem subdesenvolvidos (MYRDAL, 1970a; 1975). O capítulo fará uso desta expressão conforme empregada originalmente por Myrdal.

⁷³ O autor analisa apenas “o mundo não-soviético”, pois, “[...] na órbita soviética se encontra em vigor sistema econômico diferente: em cada país não só existe o planejamento central do Estado; mas também a propriedade pública dos meios de produção; as relações econômicas internacionais são determinadas pelo monopólio estatal” (MYRDAL, 1957/1960, p.13).

dos países subdesenvolvidos e são importantes por “[...] propiciar aos países menos privilegiados a oportunidade de reuniões durante as quais possam expressar, solidariamente, sua insatisfação” (1957/1960, p.155). A este respeito, Myrdal (1957/1960, p.21) afirma que nestes fóruns,

[...] esses povos e seus porta-vozes tendem a atribuir parte da responsabilidade por sua pobreza ao resto do mundo e, em especial, aos países prósperos, ou melhor, atribuem as desigualdades ao sistema econômico mundial que os mantém tão pobres, enquanto outras nações são tão ricas e se tornam cada vez mais ricas.

Contudo, estas organizações ainda convivem com enorme desequilíbrio de poder quanto aos seus processos decisórios. Mesmo apresentando maior número, os países subdesenvolvidos ainda estão sujeitos às decisões das nações mais poderosas que são suas maiores financiadoras. Os privilégios mantidos pelas nações mais favorecidas, especialmente os comerciais, são obstáculos a serem transpostos. Para Myrdal, é necessário que o sistema internacional consolide um “Estado Mundial”, ou seja, um ordenamento supranacional capaz de regular de forma mais igualitária as relações entre os países. Segundo o autor, enquanto tal instituição não se estabelece, as organizações internacionais acabam por suprir parte desta lacuna. Em conjunto com as estruturas democráticas, as organizações internacionais possibilitam a divulgação das desigualdades econômicas internacionais, estimulando os países subdesenvolvidos a buscar padrões de vida mais elevados em seus processos de desenvolvimento econômico.

Segundo Myrdal (1970b) a desigualdade se posiciona no centro do debate acerca do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos uma vez que ela relaciona as questões sociais às econômicas. O autor afirma (1970b, p.50, tradução nossa⁷⁴) que “a desigualdade e a tendência de aumento da desigualdade formam um complexo de inibições e obstáculos ao desenvolvimento” destes países. Desta forma, torna-se necessário não apenas reverter esta tendência como também criar as condições necessárias de igualdade para que o desenvolvimento seja impulsionado. Em sua análise (1970b), o autor expande o conceito de desigualdade para além da diferença na distribuição de renda e riqueza e trata o tema em termos justiça social. Segundo autor (1972a), as questões de justiça social estão relacionadas a medidas que mitiguem as deficiências existentes no padrão de vida de grande parcela da população mundial, tais como a desnutrição, a ausência de cobertura básica nas áreas de saúde, educação, habitação, saneamento, segurança e demais aspectos sociais. Assim, a desigualdade social é

⁷⁴ *“Inequality and the trend toward rising inequality stands as a complex of inhibitions and obstacles to development”* (MYRDAL, 1970b, p.50).

definida por ele (1970b, p.56, tradução nossa⁷⁵) como “uma extrema falta de mobilidade social”.

Myrdal ressalta a importância de se resgatar o debate acerca da desigualdade e destaca que, em geral, a teoria tradicional restringiu-se à análises sobre produção e trocas, desviando-se de questões sobre distribuição. As razões para este direcionamento teórico são diversas e Myrdal ressalta duas em especial. A primeira seria a separação teórica⁷⁶ entre as esferas da produção e da distribuição ocorrida a partir das análises de John Stuart Mill e adotada também pela corrente neoclássica. A esfera produtiva obteve destaque entre os teóricos adeptos ao *laissez-faire*, enquanto que a distributiva foi um tema evitado devido ao “incômodo” político que causava. Isso porque governantes evitavam reformas redistributivas por entenderem que estas representavam um elevado custo de oportunidade a ser pago pelas classes mais altas, detentoras dos fatores de produção. A este respeito, Myrdal (1957/1960, p.143) assevera que:

A doutrina da igualdade, depois de ter sido provada, limitou-se, muitas vezes, a afirmações gerais em setores abstratos, insulada por invencível obscuridade, enquanto no resto, a teoria econômica se desenvolvia de sorte a evitar, tanto quanto possível, a proposição de problemas que pudessem servir de base a interferências políticas de caráter prático.

A segunda razão para não abordar o tema desigualdade seria a insuficiência metodológica que as “ferramentas tradicionais” dispõem para tratar do assunto. A este respeito, Myrdal ressalta que é necessária uma abordagem mais ampla, ou seja, que contemple também os “fatores não econômicos”. Este aspecto já abordado no terceiro capítulo deste trabalho será aprofundado na seção dedicada à Causação Circular Cumulativa.

Segundo Myrdal, no período do pós-guerra existia ainda a concepção de que as reformas igualitárias exigiam um “preço” que não estaria ao alcance da maioria dos países pobres. Os economistas desta linha seriam majoritariamente autores ocidentais que se propuseram a analisar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos neste período. Para Myrdal (1970b), estes autores acreditavam que para que houvesse uma distribuição mais igualitária da renda, deveria haver, diametralmente, redução da produção. Neste aspecto, a desigualdade

⁷⁵ “[...] an extreme lack of social mobility” (MYRDAL, 1970b, p.56).

⁷⁶ Myrdal desenvolve amplamente este tópico ao longo de sua obra *The Political Element in the Development of Economic Theory* (1954). Segundo o autor, a separação teórica proposta por J. S. Mill se daria da seguinte forma: a esfera da produção (incluindo as trocas) deveria ser regulada pelo regime de *laissez-faire*, de forma a seguir a “lei natural das trocas”. Já a esfera da distribuição deveria ser regulada de forma discricionária (leia-se, com interferência do Estado). Myrdal acrescenta ainda que J. S. Mill afirmava que os “males sociais” não eram frutos de deficiências na esfera produtiva, e sim da esfera distributiva.

representaria um “mal necessário” que deveria ser suportado para que houvesse crescimento econômico. A este respeito, afirma que (1970b, p. 52, tradução nossa⁷⁷).

os países ocidentais e até o Japão experimentaram crescentes desigualdades nos estágios iniciais de suas industrializações. Supõe-se então que a exploração bruta dos pobres tenha sido a condição que possibilitou o aumento da poupança e o empreendedorismo agressivo que deu impulso à Revolução Industrial.

Neste contexto histórico, os países ocidentais já em estágio avançado de seus processos de industrialização passaram a implementar o estado de bem-estar social através da ampliação das instituições promotoras de justiça social. Em contrapartida, a política econômica adotada por nações subdesenvolvidas estava focada na geração de crescimento econômico (sem necessariamente promover melhoria nos indicadores sociais). Segundo esta interpretação, as questões de justiça social nos países subdesenvolvidos eram sacrificadas em prol do crescimento econômico uma vez que suas economias não seriam capazes de sustentar reformas igualitárias (1970b).

Para Myrdal, a separação entre as esferas da produção e da distribuição segue um raciocínio ilógico. O autor afirma que não há estudos empíricos relevantes que comprovem tal dicotomia ou que relacionem taxas de poupança e eficiência do trabalho à níveis diferentes de desigualdade. Em outras palavras, o “*trade-off*” entre igualdade e produção não pode ser comprovado empiricamente. Afirma ainda que os dois temas estariam fortemente interligados no sistema macroeconômico uma vez que o crescimento da produção é pré-condição para que haja maior distribuição (1970b; 1972b; 1973a; 1973c; 1978b).

Para contestar a lógica de “mal necessário”, Myrdal elenca as quatro razões que situam a redução da desigualdade como condição necessária ao crescimento econômico que, por sua vez, impacta no desenvolvimento da nação (1970b, p. 54-55):

i) A desigualdade de renda não é condição necessária à criação de poupança. Esta, por sua vez, não é responsável pelos investimentos que culminarão em crescimento econômico. Para o autor, esta co-dependência entre poupança e investimento é rompida pelos hábitos de consumo conspicuo (ostentatório) e fuga de capital que são comuns entre as elites dos países subdesenvolvidos.

⁷⁷ “*The Western countries and even Japan experienced rising inequalities in the early stages of their industrialization. The crude exploitation of the poor is then assumed to have been the condition that made possible the rise in savings and the aggressive entrepreneurship that gave momentum to the industrial revolution*” (MYRDAL, 1970b, p. 52).

ii) A produção nestes países é influenciada pelas condições sociais da população. Ou seja, os níveis elevados de desnutrição, níveis inferiores de educação e saúde, e insuficientes condições de saneamento e habitação impactam diretamente na força de trabalho. Isto implica que a melhoria destas condições surtiria efeito contrário, aumentando a produção.

iii) A desigualdade social está indissociavelmente ligada à desigualdade econômica e ambas atuam como causa e efeito uma da outra. Logo, promover a igualdade econômica melhorará os níveis de igualdade social. Uma vez que as condições sociais estão atreladas ao crescimento econômico (ítem ii), promover igualdade econômica e social resulta em maior produtividade.

iv) A questão de maior igualdade não pode ser unicamente considerada em termos econômicos, mas também em termos de justiça social de tal forma que uma maior justiça social impactará, inclusive, nas questões de integração nacional.

Em suma, a redução das desigualdades sociais é parte do sistema que sustenta o crescimento econômico. Por sua vez, quando aliado à melhoria dos índices sociais, o crescimento econômico culmina no desenvolvimento da nação no longo prazo, fenômeno já observado nos países desenvolvidos considerados estados de bem-estar social. Segundo Myrdal (1972b, p.459, tradução nossa⁷⁸), para que haja promoção do desenvolvimento econômico todos os fatores devem ser analisados: “[...] na realidade, não há problemas econômicos, sociológicos, psicológicos etc., mas apenas problemas, e todos eles são complexos”.

No campo da análise teórica, Myrdal afirma que as proposições das teorias tradicionais de desenvolvimento econômico através de modelos com equilíbrio estável não podem ser perfeitamente aplicadas aos países subdesenvolvidos. Myrdal critica a constante busca teórica por modelos walrasianos e afirma que “o sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição” (1957/1960, p.28).

Desta forma, faz-se necessária a elaboração de teorias econômicas dinâmicas capazes de analisar as idiosincrasias dos países subdesenvolvidos, para que ajustem seu crescimento econômico às questões de justiça social. As novas teorias deveriam se basear em experiências de países mais ricos que buscaram nos últimos anos maior igualdade em suas políticas: “[...] a realização de oportunidades mais iguais se tornou necessária para impulsionar e manter o

⁷⁸ “[...] in reality there are not economics, sociological, psychological etc., problems, but just problems, and they are all complex” (MYRDAL, 1972b, p.459).

progresso econômico, bem como para tornar válidos os pressupostos da democracia social” (1957/1960, p.150). De forma progressiva, essas sociedades buscaram o desenvolvimento econômico concomitante à medidas redistributivas.

É neste contexto que o autor apresenta sua interpretação ao princípio de Causação Circular Cumulativa (CCC⁷⁹). Conforme apontado por Kapp (1976/2017, p. 232), tal princípio “é, ao mesmo tempo, uma nova estrutura teórica que rejeita e substitui a estrutura tradicional do equilíbrio, e uma ferramenta analítica que permite a solução de problemas concretos”. Desta forma, a CCC surge como um diagnóstico para o problema do subdesenvolvimento e tem como principal objetivo apontar os fatores que fazem o desenvolvimento rumar na direção contrária.

4.4. A CAUSAÇÃO CIRCULAR CUMULATIVA: A AÇÃO DOS EFEITOS REGRESSIVOS E PROPULSORES SOBRE AS DESIGUALDADES

O princípio de Causação Circular Cumulativa (CCC) busca explicar as mudanças sociais de uma forma não estática e, por consequência, assume que a evolução do sistema econômico não promoverá situações de equilíbrio. Uma importante premissa desta teoria é que os fatores tidos como “não econômicos” devem ser inseridos no modelo pois a causação atua sobre – e a partir – deles. A causação trata-se de um movimento onde todos os fatores – econômicos e não econômicos - estão interligados entre si e causam interferências uns nos outros simultaneamente: caso haja mudança em um fator, esta mudança causará alterações nos outros fatores. Após uma “primeira rodada” de alterações, outras mudanças ocorrerão sobre os mesmos fatores, caracterizando a circularidade do movimento. Pode-se chegar ao ponto em que a causação atinja o primeiro fator que iniciou o movimento, e este também sofrerá mudanças. À medida que a causação ocorre sobre os fatores, as mudanças geradas tenderão a se reforçar de forma cumulativa. (MYRDAL, 1957/1960; 1970a; 1978b).

Para exemplificar o mecanismo da CCC, Myrdal (1957/1960) apresenta o cenário de uma determinada comunidade cuja principal fonte de renda advenha de uma fábrica. Após um incêndio atingir toda a fábrica, seu fechamento gera desemprego na comunidade. O aumento

⁷⁹ Embora tenha elaborado o princípio da CCC de forma sistematizada em sua obra de 1956, a ideia de causação com efeito circular e cumulativo no ambiente social é apresentada por Myrdal no terceiro capítulo de *An American Dilemma* (1944). Outras análises que envolvem efeitos de causação circular e cumulativa podem ser encontradas também nos trabalhos de Nicholas Kaldor, Allan Young, William Kapp, Paul Krugman, entre outros. Para uma leitura mais direcionada a este tema, ver Berger (2009).

de desemprego, por sua vez, gerará contração de renda e demanda, que impactará nos demais negócios da comunidade. A produção será desestimulada e por consequência haverá maior desemprego e nova contração de demanda. Tal cenário poderia causar migração dos fatores capital e trabalho para áreas mais atrativas. Por consequência, este movimento de fuga de capital e trabalho reduziria a receita do governo. Este novo quadro poderia forçar o governo a aplicar um aumento de imposto, buscando compensar a redução de sua receita. Por sua vez, este aumento, somado ao desemprego e à escassez de demanda poderia resultar em outros deslocamentos de empresas em busca de melhores condições de mercado, agravando o cenário. Nota-se neste exemplo que os fatores se reforçam de forma interdependente e cumulativa.

Diferente de uma posição de equilíbrio, o que ocorre no exemplo é um movimento de causação cumulativa descendente (*downward cumulative causation*), ou seja, um agravamento contínuo dos fatores que estão interligados. Segundo o autor, tal movimento descendente gerou efeitos regressivos (*backwash effects*) na região: o fechamento da fábrica causou uma escalada de efeitos negativos em todos os outros fatores. Importante ressaltar que os efeitos regressivos também geram causação nos fatores não econômicos: a redução da receita do governo poderá resultar na redução dos seus gastos em educação, saúde, transporte, segurança, entre outros.

Por outro lado, a região que recebeu o fluxo migratório de capital e trabalho viverá um movimento de causação cumulativa ascendente (*upward cumulative causation*), ou seja, um ciclo positivo. Com a chegada de novas empresas e mão de obra, aumenta-se a receita do governo e reduz-se o desemprego (aumentando também a renda). Com a demanda aquecida através dos salários haverá fomento de novos negócios. Neste caso, a instalação de novas empresas gerou efeitos propulsores (*spread effects*) na região.

Ao discorrer a respeito dos efeitos regressivos e propulsores, Myrdal afirma que o livre mercado é responsável pelo agravamento das desigualdades uma vez que a iniciativa privada tenderá a concentrar seu capital em áreas já desenvolvidas, nas regiões escolhidas como “polos”. Caso não haja controle estatal, a instalação de indústrias, comércio, bancos, entre outros, nestas regiões centrais poderá gerar efeitos regressivos nas demais regiões, de onde migrará a mão de obra, o capital e, por consequência, o mercado de bens e serviços. Como resultado, a desigualdade regional será acentuada. As forças regressivas nas regiões mais distantes fortalecerão o movimento descendente da causação circular sobre todos os fatores, resultando em piores condições de saúde, educação, moradia, segurança, emprego, e assim por diante.

No nível macroeconômico, os fatores que caracterizam o subdesenvolvimento tais como desigualdade, pobreza, violência e precariedade nas áreas da saúde, educação, saneamento e habitação, estão interligados e se acumulam ao longo do tempo de forma circular, afetando uns aos outros indissociavelmente. A correlação entre os efeitos – regressivos e propulsores - e o nível de desenvolvimento de um país se dá de forma que quanto mais desenvolvida for uma região ou um país, mais fortes serão seus efeitos propulsores. Ao alcançar determinado patamar de desenvolvimento econômico, o país (ou região) também apresentará processo cumulativo em movimento ascendente dos fatores não econômicos. Estes efeitos propulsores garantirão a direção positiva do desenvolvimento econômico e social.

Na contramão deste processo, os efeitos propulsores fracos, não sendo capazes de vencer os efeitos regressivos, resultarão nos níveis inferiores de desenvolvimento econômico e social característico de países subdesenvolvidos. Neste caso, o processo cumulativo reforçará as desigualdades e a agravará a pobreza. O autor (1957/1960, p.47) assinala que estas

[...] regiões mais pobres, desassistidas, não podem financiar programas adequados de assistência médica; suas populações são menos sadias e apresentam menor eficiência produtiva. Há menos escolas e estas são inferiores ... seus sistemas de valores, como um todo, têm tal cunho de pobreza e de atraso que os tornam menos suscetíveis às aspirações progressistas e ambiciosas de uma sociedade em desenvolvimento.

Diferente das teorias tradicionais - que analisam o sistema na forma cartesiana de curvas de oferta e demanda a um preço de equilíbrio - a CCC poderá ser aplicada a qualquer país, mesmo que se considere suas particularidades como a distribuição de recursos naturais, as tradições históricas, modo de produção, sistema político e social, entre outros (MYRDAL, 1957/1960). Conforme apontado por Sebastian Berger (2007, p. 531, tradução nossa⁸⁰) “a CCC de Myrdal parece ser a primeira aplicação científica da velha ideia de um círculo vicioso para problemas socioeconômicos”. Segundo Anne Mayhew (2001, p. 243, tradução nossa⁸¹), “a ideia de mudança cumulativa ou causação cumulativa, como Gunnar Myrdal a chamou é, certamente, crucial para a proposição institucionalista que o passado é transportado para o presente, geralmente de maneiras que obstruem objetivos sociais em evolução”. Já William Kapp (1976/2017, p. 234) considera a formulação da CCC de Myrdal como o cerne da análise

⁸⁰ “Myrdal’s CCC appears to be the first scientific application of the ancient idea of a vicious circle to socioeconomic problems” (BERGER, 2007, p. 531).

⁸¹ “The idea of cumulative change, cumulative causation as Gunnar Myrdal called it is, of course, crucial to the institutionalist proposition that the past carries forward into the present, often in ways that obstruct evolving social goals” (MAYHEW, 2001, p. 243).

institucionalista, capaz de diferenciar a abordagem desta Escola de pensamento das demais ao analisar os fatores que influenciam “a evolução e transformação dos processos sociais”.

Já os críticos desta abordagem afirmam que tanto a CCC quanto a abordagem institucionalista têm um caráter estritamente qualitativo. Em resposta, Myrdal (1970b) afirma que a construção de modelos sempre será uma ferramenta útil para a análise do sistema social. De acordo com Panico e Rizza (2009, p.187, tradução nossa⁸²) “a posição de Myrdal em favor da Economia enquanto uma teoria social não implicava em uma rejeição ao uso de matemática e econometria para aprimorar o conhecimento, nem tampouco dos resultados analíticos da teoria econômica.” No entanto, Myrdal acentua que tais modelos devam ser ajustados à realidade. Segundo o autor (1970b), construir modelos economicamente reducionistas e logicamente inconsistentes não representa progresso científico.

À primeira vista, a teoria de Myrdal pode parecer fatalista quanto ao desenvolvimento e redução de desigualdades nos países pobres, como se fossem inevitavelmente destinados ao subdesenvolvimento. No entanto, esta é apenas a parte inicial da análise do autor. Uma vez que se compreenda a interação entre as causas que reforçam o subdesenvolvimento, pode-se aplicar ações capazes de romper o círculo vigente e modificar o meio. Estas ações devem ser de responsabilidade dos Estados Nacionais, responsáveis por implementar um plano econômico nacional, capaz de “[...] superar a rigidez que caracteriza as economias subdesenvolvidas” (1957/1960, p.118). Ao advogar veemente contra o regime de *laissez-faire*, Myrdal propõe a ação do Estado como uma ferramenta capaz de sustar os movimentos descendentes e ajustá-los na direção oposta.

4.5. O PLANEJAMENTO ESTATAL E SUA EXECUÇÃO: DA TEORIA IDEAL AOS PROBLEMAS PRÁTICOS

4.5.1. O planejamento econômico como forma de conter desigualdades

A posição de Myrdal em favor da ação estatal na economia pode ser justificada, especialmente, a partir de sua atuação política na Suécia. Assim como ocorreu na Suécia, a promoção de reformas sociais foi uma tendência em países desenvolvidos, principalmente após a crise de

⁸² “Myrdal’s stance in favor of economics as a social theory implied a rejection neither of the use of mathematics and econometrics to improve knowledge, nor of the analytical results of economic theory” (PANICO & RIZZA, 2009, p.187).

1929. O processo de rápido crescimento econômico destes países garantiu a renda necessária para que seus governos investissem em políticas públicas, expandindo o desenvolvimento social. Estes países foram capazes de reforçar os efeitos propulsores de sua economia, auferindo impactos positivos também nas mais diversas áreas sociais, consolidando o Estado de bem-estar social (MYRDAL, 1957/1960; 1958; 1968; 1970b).

Por sua vez, os países subdesenvolvidos não viveram este período de amadurecimento de suas economias. Myrdal afirma (1957/1960, p.58) que “em muitos dos países pobres, a inclinação natural para as desigualdades foi reforçada por instituições de caráter feudal e discriminatório, e por estruturas de poder que ajudaram os ricos a explorar os pobres”. As políticas igualitárias nestes países se tornam mais custosas e tiveram que cumprir a difícil tarefa de transpor as barreiras impostas pelos efeitos regressivos gerados pelos mercados. Novamente, a causação circular agiu sobre estas instituições de forma descendente e forças propulsoras mais fracas acentuaram as desigualdades

A contrapartida aconteceria através de um nível mais elevado de desenvolvimento econômico uma vez que, ao fortalecer os efeitos propulsores, possibilitaria a ação ascendente da causação cumulativa sobre as instituições, reduzindo assim as desigualdades e melhorando os índices sociais. Por sua vez, a partir da melhora nos indicadores sociais e nos níveis mais baixos de desigualdade, o mesmo movimento ascendente tenderia a manter a escala do desenvolvimento econômico (MYRDAL, 1957/1960).

A partir desta interpretação, pode-se inferir a importância da atuação do Estado na economia: primeiro através do planejamento econômico e depois, através de sua execução. Segundo Myrdal (1968), não somente é necessário que haja planejamento econômico no mundo subdesenvolvido, como também se espera que seus governantes de fato coloquem este procedimento em prática. No entanto, devido ao contexto político do pós-guerra, muitos teóricos e líderes de governo se opuseram ao modelo de planejamento econômico em favor do livre mercado. Segundo o autor (1958), o debate existente entre as correntes que apoiam uma economia “livre⁸³” em detrimento de uma “planejada” não passa de uma controvérsia irracional. A dicotomia entre os dois modelos foi fortalecida durante a Guerra-Fria por líderes que

⁸³ Na Ciência Econômica, entende-se economia “livre” como aquela livre de interferências do Estado. Grosso modo, neste sistema econômico os preços são determinados pela concorrência entre oferta e demanda agregadas mediante pouco ou nenhum controle governamental. Em contrapartida, uma economia “planejada” é aquela onde o Estado responsabiliza-se pelo planejamento econômico do país, interferindo em diversos setores da atividade produtiva, fazendo uso inclusive de instrumentos de política econômica. Para mais informações acerca do debate entre economia “livre” e “planejada”, ver Myrdal (1958).

utilizavam a doutrina do “livre mercado” como uma forma de propaganda anti-soviética. Contudo, o próprio Myrdal procura deixar claro que sua interpretação sobre planejamento é distinta do modelo soviético de planejamento econômico, que é imposto de forma totalitária pelo governo. A este respeito, Paul Streeten sugere que (1990, p. 1034, tradução nossa⁸⁴) “a abordagem endossada por Myrdal não é nem de autoridade e força soviética, nem de *laissez-faire* capitalista, mas de uma terceira via: [...] de ataque aos padrões de comportamento e instituições a fim de torná-los instrumentos de reforma [...]”. Assim, o modelo de planejamento defendido por Myrdal (1958, p.20, tradução nossa⁸⁵) se daria na forma de

[...] tentativas conscientes do governo de um país - geralmente com a participação de outros coletivos - de coordenar as políticas públicas de forma mais racional a fim de alcançar mais completa e rapidamente os fins desejáveis para o desenvolvimento futuro, que são determinados pelo processo político à medida que estes evoluem.

Planejamento e regulação sempre estiveram presentes mesmo em países que propagam o livre mercado. Para Myrdal (1958, p.17, tradução nossa⁸⁶), “o crescimento constante da intervenção⁸⁷ do Estado tem sido patrocinado e administrado por líderes políticos que estavam constantemente proclamando as virtudes de uma economia ‘livre’”. Neste aspecto, os países seguem reforçando suas regulações estatais e suas populações tendem a não notar o quão afastadas do livre mercado elas estão. Quando o notam, surgem reações populares contra os altos impostos, e as massas se inclinam a candidatos políticos que sustentam discursos de menor taxação, mas que são incapazes de promover tamanha mudança institucional quando no governo.

O principal objetivo do plano é aumentar a capacidade produtiva do país. Assim sendo, cabe ao governo coordenar a alocação de capital para as áreas que receberão o investimento, principalmente as mais específicas como energia, infraestrutura, agricultura e indústrias de bens

⁸⁴ “*The approach favored by Myrdal is one of neither Soviet authority and force nor of capitalist laissez-faire, but of a third way: [...] of attacking attitudes and institutions directly to make them the instruments of reform [...]*” (STREETEN, 1990, p. 1034).

⁸⁵ “[...] *conscious attempts by the government of a country - usually with the participation of other collective bodies - to coordinate public policies more rationally in order to reach more fully and rapidly the desirable ends for future development which are determined by the political process as it evolves*” (MYRDAL, 1958/1960, p. 20).

⁸⁶ “*The steady growth of state intervention has been sponsored and administered by political leaders who were constantly proclaiming the virtues of a "free" economy*” (MYRDAL, 1958/1960, p.17).

⁸⁷ Importante frisar que o autor diferencia “planejamento” de “intervenção”. Para Myrdal (1958), o planejamento nos países subdesenvolvidos tem ocorrido após – e em resposta a – inúmeras intervenções do Estado. Estas, em sua maioria, têm caráter emergencial. A este respeito, Berger (2009, p. 354) resume a diferença entre estes dois termos: “*Myrdal distinguished between planning and intervention. While the latter is just an ad hoc measure, the former is coordinated and systematic, trying to resolve the complexities and contradictions that resulted from too many ad hoc interventions.*”

intermediários. Segundo Myrdal, estes setores não podem aguardar que o avanço venha nos moldes *schumpeterianos* pois além de serem áreas-chave para o desenvolvimento da economia como um todo, os investimentos privados, quando livres de controle estatal, intensificam as desigualdades regionais. Eles impulsionam o surgimento de polos industriais concentrados, fazendo com que as regiões adjacentes sofram com as forças regressivas deste investimento - especialmente migrações de capital e trabalho. Devido à causação circular com efeitos cumulativos, as áreas menos favorecidas viverão um ciclo de agravamento de sua situação em detrimento da prosperidade das regiões-polo.

Embora defensor da regulação na economia, Myrdal não é avesso aos investimentos da iniciativa privada. Para o autor, à medida que um país subdesenvolvido avança na direção do desenvolvimento econômico, mais ele atrai o investimento privado. Após as primeiras etapas do processo, caberá ao governo regular a atuação das empresas para evitar a geração de desigualdades regionais. Quanto às desigualdades já existentes, o autor ressalta que o planejamento deva incluir prestação de assistência aos mais necessitados. Saúde e educação, mais uma vez, se apresentam como fatores que robustecem as forças propulsoras uma vez que investimentos nestas áreas culminam em elevação da produção.

Todavia, Myrdal adverte os países subdesenvolvidos para que não invistam em áreas sociais um montante maior do que pode ser suportado por suas contas nacionais. De fato, sistemas de seguridade social só se tornaram instituições sólidas nos países desenvolvidos após estes terem alcançado elevado nível de renda. Antes disso, o acelerado processo de industrialização e desenvolvimento destes países construiu seus pilares sob forte expansão da desigualdade social e desamparo aos pobres e miseráveis.

Em geral, os países desenvolvidos obtiveram vantagens em seus processos de desenvolvimento que não mais estão disponíveis aos países subdesenvolvidos, seja pela evolução de suas instituições domésticas, seja por pressão da comunidade internacional. Entre outros fatores, Myrdal menciona (1970b) a posição de privilégio das elites⁸⁸ como um dos elementos que resultam em desvantagem aos países subdesenvolvidos no processo de desenvolvimento econômico. Esses privilégios são evidenciados tanto na educação quanto no setor político. A

⁸⁸ Myrdal (1970b) ressalta que utiliza a expressão “elite” para definir a população cujos controles sociais, econômicos e políticos se mantenham inalterados apesar de mudanças políticas. Estes grupos são compostos pelas classes mais altas e pela classe média. Embora reconheça que tal nomenclatura não esteja correta do ponto de vista científico, o autor afirma que ela é capaz de evidenciar as diferenças entre os grupos privilegiados social e economicamente e as massas populacionais.

educação de nível técnico e superior, que embora reconhecida como ferramenta para mudança econômica e social, nestes países tende a ser destinada apenas à uma reduzida parcela da população. Quanto ao cenário político, através da corrupção e do poder político exercidos pelas classes mais altas, garantem-se a manutenção de privilégios e reforça-se a estratificação social com enorme desigualdade.

Outra importante característica que representou vantagem aos países desenvolvidos à época de seu desenvolvimento foi a ausência de democracia. Com o sufrágio restrito aos homens de estratos mais elevados – em geral até aproximadamente meados do século XX - a industrialização pôde ser direcionada aos seus interesses. Ela alcançou um ritmo acelerado em um ambiente em que não havia uma preocupação iminente por parte do Estado com questões de igualdade (seja de renda, de oportunidade, de condições habitacionais, entre outras), ou com leis trabalhistas. Segundo Myrdal (1957/1960), as condições necessárias à formação de poupança para o investimento na produção eram garantidas, em parte, pelos baixos salários que vigoravam desde a Revolução Industrial no século XVIII.

No entanto, à medida que se insere o papel da democracia neste debate, o desenvolvimento econômico passa a ter como propósito “elevar os níveis de vida de toda a população” (1957/1960, p.107). De certa forma, a democracia se torna um complicador pois reduzir a pobreza nos países subdesenvolvidos é uma tarefa mais complexa do que fora combater a pobreza nos países ricos na época de seu desenvolvimento. No entanto, o autor reitera que a democracia é instituição essencial à redução das desigualdades uma vez que “quanto mais se aproxima de uma democracia perfeita ... tanto mais fortes serão a necessidade e a capacidade de combater as forças cegas do mercado, que tendem a provocar desigualdades regionais” (1957/1960, p.59-60).

Dentre todos os fatores que resultam em desvantagem para o desenvolvimento, o mais relevante para Myrdal é a explosão populacional observada nestes países. Com altas taxas de fertilidade e poucas políticas direcionadas ao controle de natalidade, os países subdesenvolvidos vivem um crescimento populacional sem precedentes na história dos países desenvolvidos. O crescimento da população impacta nas mais diversas áreas, tais como: a distribuição de alimentos; os níveis de nutrição da população; sua força de trabalho; concentração urbana; formação de moradias impróprias como favelas; aumento dos gastos do governo com saúde e educação, entre outros. Mais a este respeito será discutido no próximo capítulo.

Uma vez consideradas as dificuldades nas quais os governos incorrerão nos seus processos de desenvolvimento, Myrdal (1957/1960, p.111) emprega a teoria da CCC como instrumento para viabilização do plano nacional. Em suas palavras:

Um plano nacional deve ser o esquema do processo cumulativo de desenvolvimento econômico de um país, a previsão do evoluir desse processo, quando deflagrado, mantido e controlado por certas mudanças exógenas, induzidas no sistema social, mediante interferências estatais deliberadas. Esse esquema pressupõe, pois, um estudo da causação circular entre todos os fatores relevantes do sistema social do País, quer sejam 'econômicos' ou 'não-econômicos'.

Segundo Myrdal, o plano estatal deve ser detalhado, incluindo todas as etapas da execução de todos os setores envolvidos. O autor enfatiza que o plano só terá sucesso caso o governo seja estável e efetivo, tanto no período do planejamento quanto na sua execução. Contudo, após dez anos de minucioso estudo acerca da pobreza e subdesenvolvimento no sul da Ásia, o autor constatou que o ideal de planejamento se encontrava distante da realidade daqueles países (1968; 1970a; 1970b).

Myrdal identificou instituições nocivas que permeiam todo arcabouço institucional destes países e reduzem a eficiência dos planos nos mais diversos setores. Os planejadores devem estar atentos às dificuldades institucionais, como os modelos oligárquicos, paternalistas e obsoletos de manutenção do poder dentre as classes sociais e políticas e a cargas excessivas de burocracia herdadas dos tempos coloniais. Estas principais instituições opostas ao desenvolvimento serão apresentadas a seguir.

4.5.2. As relações de poder e a corrupção: impactos sobre desenvolvimento econômico e políticas igualitárias

A efetivação de medidas igualitárias através do desenvolvimento econômico depende de outro fator além do planejamento e execução estatal: as relações de poder. Segundo Myrdal (1970b), para que as reformas igualitárias tomem proporção significativa nos países subdesenvolvidos é necessário que haja pressão das classes mais pobres. Historicamente, os privilegiados não renunciaram aos seus privilégios em prol do bem social, motivo pelo qual a ação política ativa da população menos privilegiada torna-se fundamental para que haja redução das desigualdades.

Todavia, a base da pirâmide dos países subdesenvolvidos é composta por classes politicamente passivas, enquanto que as classes mais altas - embora compostas por menor parcela da população - detém o poder político. Segundo Myrdal, esta configuração nas relações de poder garante a manutenção da estratificação social e econômica herdada dos tempos coloniais. As

elites destes países - que no contexto do pós-guerra foram responsáveis por estimular as reformas igualitárias - tornam-se responsáveis pela manutenção das desigualdades através do poder político que exercem, comandando os rumos do desenvolvimento econômico. Os benefícios do desenvolvimento econômico tornam-se, então, destinados às classes mais altas, enquanto as classes inferiores têm suas condições de vida agravada pela preservação – e aumento - da desigualdade (MYRDAL, 1970b; 1975).

As relações de poder podem ser observadas através da dinâmica que se estabelece entre a iniciativa privada e o governo. Em todos os países existem o que Myrdal (1968) chama de “controles operacionais”, que são exercidos pelo Estado sobre a iniciativa privada. Estes controles não fazem parte do plano – ou sequer são mapeados pelos planejadores – mas se apresentam como um sistema intrínseco à estrutura destes países. Eles são categorizados como “positivos” e “negativos” dependendo do sentido em que atuam. Os controles positivos formam o conjunto de ações que estimulam toda a cadeia produtiva, encorajando o investimento e estimulando o consumo. Podem ocorrer na forma de consultorias à iniciativa privada, subsídios, isenções fiscais, facilitações de créditos, entre outros. Já os controles negativos rumam na direção contrária, oferecendo resistência aos investimentos, geralmente através de maior burocracia e taxaço. Importante notar que determinados controles geralmente se apresentam como duas faces de uma mesma moeda: como exemplo, altas alíquotas de impostos sobre produtos importados podem desestimular empresas importadoras bem como podem proteger o mercado interno.

O ponto crucial da análise sobre os controles é a forma como eles são postos em prática, a saber, de forma discricionária ou não-discricionária. Enquanto que os controles não-discricionários seguem um conjunto de regras previamente estabelecidas e sem espaços para manobras políticas, os discricionários ficam a cargo das autoridades, podendo gerar benefícios ou danos a um empresário ou segmento. Controles não-discricionários são predominantemente encontrados em países desenvolvidos, cujas instituições são sólidas e possibilitam o cumprimento de regras. Já os discricionários são característicos dos países subdesenvolvidos, em grande parte devido ao seu passado colonial e às relações de poder herdadas dessa época.

Ao exercer o controle de forma discricionária, o Estado faz com que a iniciativa privada fique suscetível às decisões individuais de seus agentes administrativos, o que pode se tornar um apelo à corrupção. Ao agirem de forma abusiva e em benefício próprio, estes agentes acabam por institucionalizar atos como suborno, pagamento de propinas, nepotismo, entre outras

práticas ilícitas. Quando aplicados em segmentos-chave como indústria ou agricultura, os controles discricionários demandam uma rede de fiscalização que geralmente culmina em uma cadeia mais burocrática e ineficaz, atravessada pela corrupção: “À medida que se multiplicam, também aumenta a necessidade de supervisionar os funcionários que os administram e, por sua vez, supervisionar os supervisores” (1968, p.157, tradução nossa⁸⁹).

Ademais, o gerenciamento e a própria organização destas empresas replicam padrões de nepotismo e paternalismo, e relações de lealdade à determinados grupos e famílias determinam significativa parte dos negócios operados por elas. Neste cenário onde as “conexões políticas” são essenciais para a manutenção e expansão dos negócios, expande-se o poder discricionário sobre as atividades das empresas e dos setores onde atuam. Como exemplo, não raro os governos garantem incentivos fiscais e tributários à determinadas empresas, de forma seletiva e individual. Como parte destes incentivos não pode ser concedido através das regras existentes, aumenta-se a estrutura discricionária que, por sua vez, culmina no aumento da carga burocrática. Myrdal (1970b) destaca que as ações discricionárias e a excessiva burocracia também resultam em maior corrupção nos setores administrativos dedicados a estas funções.

Nota-se daí a estreita relação entre o controle exercido pelos governos sobre o setor privado e a corrupção: à medida que governos reforçam padrões discricionários em detrimento das regras, gera a possibilidade de propagação da corrupção entre o setor privado e o próprio governo. Os gastos com práticas ilícitas passam a compor a contabilidade destas empresas privadas e não raro existem pessoas “especializadas” no pagamento de propinas dentre seus associados.

Além de se apresentar como um enorme entrave ao desenvolvimento econômico, a corrupção também reforça a desigualdade uma vez que concentra a renda e o poder político entre a diminuta parcela dos mais ricos. Como consequência, a corrupção também desestimula os empreendedores desfavorecidos. Em outras palavras, os micro e pequenos empresários, incapazes de lidar com a corrupção devido à sua escassez de recursos e poder político, perdem mercado para as grandes corporações que, por sua vez, formam oligopólios que controlam parte do mercado com apoio de poder político, auferindo assim lucros extraordinários (MYRDAL, 1968).

Contudo, Myrdal reconhece que a prática da corrupção não é exclusiva à relação entre grandes empresas e autoridade governamental. A corrupção está presente em toda esfera social como

⁸⁹“As they multiply, so does the need for supervise those officials who administer them and, in turn, to supervise the supervisors” (MYRDAL, 1968, p.157).

um traço cultural que se reforça no tempo. A percepção carregada pelos indivíduos destes países – à que Myrdal chama de “folclore da corrupção” – é de que a corrupção é algo inevitável: pessoas praticarão atos de corrupção em benefício próprio (ou de parentes e amigos) quando estiverem em posição de poder. Especialmente, acreditam que não correm riscos de serem punidas pelas instituições responsáveis pois muitas vezes tais instituições também estão envolvidas na prática. Atos desonestos passam a ser moralmente “normalizados” e até considerados como parte indissociável do sistema. Este pensamento resulta em uma fraca aderência da população aos planos de desenvolvimento, relegando-os ao governo como se fosse apenas deste a responsabilidade pelos rumos positivos da nação. Como consequência, os movimentos da sociedade civil nestes países se tornam fracos e pouco atuantes (MYRDAL, 1968; 1970a; 1970b).

Atos corruptos evoluem e se perpetuam nestas sociedades tornando-se instituições que se reforçam no tempo em causação cumulativa. Além dos danos que causam ao desenvolvimento econômico e social, também ameaçam a estabilidade política e as estruturas democráticas. Myrdal afirma que (1958, p.166, tradução nossa⁹⁰)

A eliminação da corrupção tem sido regularmente promovida como principal justificativa para a dominação militar. E se o novo regime fracassar em acabar com a corrupção, seu fracasso prepara o terreno para outro tipo de golpe. É óbvio que a extensão da corrupção afeta diretamente a estabilidade dos governos da região.

A corrupção prevalece nos países caracterizados por Myrdal como *Soft States* (“Estados Brandos”)⁹¹. O termo foi cunhado pelo autor para caracterizar nações incapazes de impor regras e obrigações civis. São governos “brandos” ou “fracos”, que não usam seu poder político e autoridade para impor as mudanças necessárias, principalmente quando estas apresentam um elevado custo às classes mais altas. Nestes Estados, a justiça carece de isonomia, favorece determinados grupos que detém o poder político e a desobediência dos agentes públicos é amplamente disseminada nos diferentes níveis hierárquicos. Tais padrões de comportamento são caracterizados por Myrdal como “indisciplina social”.

⁹⁰“*Elimination of corruption has regularly been advanced as a main justification for military takeovers. And should the new regime fail to wipe out corruption, its failure prepares the ground for another putsch of sort. It is obvious that the extent of corruption has a direct bearing on the stability of governments in the region*” (MYRDAL, 1958, p.166).

⁹¹ Embora “Estado brando” seja uma tradução adequada para “soft State”, o termo será apresentado em sua versão original, em inglês, para não confundir o leitor. A palavra *soft*, ao ser traduzida como brando, mole, maleável, macio ou suave não contém a extensão do conceito utilizado por Myrdal. Faz-se importante notar também que não há conexão do termo *Soft States* à ideia de “*soft power*” e “*hard power*”, pertencentes à literatura das Relações Internacionais, cunhadas por Joseph Nye. Nesta literatura, ambos os “poderes” são instrumentos utilizados pelos Estados para atingir seus objetivos e se relacionam, em linhas gerais e respectivamente, ao uso não-militar e militar do poder/influência.

Em suma, um *soft state* apresenta um conjunto de ineficiência no cumprimento da lei, na coordenação das ações do governo, ou até mesmo na manutenção da ordem social (MYRDAL, 1968; 1970a; 1970b). Neste cenário de indisciplina social, amplia-se a corrupção. Em causação cumulativa, a corrupção permeia o tecido social e garante maior parcela de poder aos indivíduos que detém maior influência, ou seja, às classes mais altas, grandes empresários e políticos. Detentoras do poder político, as elites se movimentam de forma a concentrar mais poder e renda, reforçando as desigualdades. Como resultado, as reformas necessárias ao desenvolvimento - incluindo as igualitárias – não são levadas à prática mesmo quando presentes nos planejamentos.

Cabe ressaltar que a característica de *soft states* não está relacionada ao tipo de governo adotado pelo país, de forma que tanto países democráticos quanto governos autoritários podem apresentar indisciplina social. Myrdal (1970b) destaca ainda que os elementos que tornam um país um *soft state* não dizem respeito aos aspectos morais de sua população, e sim à uma série de fatores históricos que marcaram seus processos de consolidação enquanto nações. Portanto, o maior nível de disciplina social presente em países desenvolvidos não é um resultado de suposta superioridade moral de suas populações. Como exemplo, o autor pontua que na maioria dos países desenvolvidos as instituições responsáveis por repelir a corrupção entre os setores público e privado se estabeleceram no período em que as atividades do Estado eram mínimas, sem muita interferência em assuntos econômicos. À medida que passou a intervir na economia, sua estrutura política e administrativa já estava estabelecida em um sistema favorável ao cumprimento de regras, repelindo atitudes discricionárias que dão maior margem às práticas de corrupção.

Segundo Myrdal (1968; 1970b) todos os países subdesenvolvidos são *soft states* em algum nível, e este é um dos aspectos que compõem a própria definição de subdesenvolvimento. Dessa forma, a superação do subdesenvolvimento exige medidas também capazes de interferir nas relações de poder, onde as desigualdades sociais são amplamente notadas.

4.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo se dedicou a apresentar a análise de Myrdal a respeito do desenvolvimento econômico e sua relação com as desigualdades sociais. Seus estudos de natureza multidisciplinar iniciam no pós Segunda Guerra, período em que Myrdal viveu nos Estados

Unidos dedicando-se aos estudos dos problemas econômicos e sociais da sociedade norte-americana. Nesta fase, ele acompanha ativamente o movimento intelectual desenvolvimentista que emerge na literatura econômica, dedicando-se ao estudo dos problemas dos países subdesenvolvidos. Em 1969, afirmou que tais problemas o levaram a se afastar das abordagens tradicionais, passando a se considerar um autor Institucionalista.

O princípio da CCC conforme proposto por Myrdal surge como um diagnóstico do problema do subdesenvolvimento, visando explicar como as forças regressivas atuam sobre estas regiões, agravando assim suas desigualdades econômicas e sociais. A CCC propõe que todos os fatores se relacionam entre si e são, ao mesmo tempo, causa e efeito uns dos outros. Pode-se destacar duas importantes contribuições deste princípio para a análise do subdesenvolvimento: i) os fatores não mais se separam entre econômicos e não econômicos pois estão interrelacionados no sistema social; e ii) o caráter cumulativo da causação tem o poder de reforçar padrões nocivos (movimento descendente) ou criar novos arranjos benéficos (movimento ascendente). Isto implica que todo movimento do sistema social tem a possibilidade de ser revertido.

Em suma, a desigualdade social é interpretada como um fator chave na promoção do desenvolvimento econômico pois está relacionada à desigualdade econômica de forma indissociável, e influencia os demais fatores à sua volta. Os índices elevados de desigualdade social dos países subdesenvolvidos geram impactos negativos nas áreas da educação, habitação, saúde, alimentação, entre outros. Estas áreas, quando precárias, reduzem a qualidade de vida dos indivíduos, gerando efeitos regressivos sobre sua força de trabalho. Logo, em causação cumulativa, influenciam todo o processo de crescimento do produto e de desenvolvimento de uma nação. O autor conclui que para que uma nação possa lograr um processo de desenvolvimento econômico, é preciso haver políticas de combate à desigualdade.

Para tanto, a ação do Estado é considerada uma importante ferramenta na promoção do desenvolvimento econômico. Ela deve ocorrer através da implantação de um plano nacional que contenha, além do planejamento, instrumentos capazes de viabilizar as devidas fiscalizações de sua execução. No entanto, para que o plano econômico seja efetivamente cumprido, é necessário o fortalecimento das instituições políticas e sociais. Elas serão responsáveis por alterar o movimento da causação através de suas forças propulsoras, promovendo assim, no tempo que seja necessário, o desenvolvimento econômico.

Entretanto, o autor chama a atenção para a corrupção, um dos grandes complicadores à preservação da eficiência dos planos econômicos. Ela está presente de forma institucionalizada

nos países subdesenvolvidos e sua prática se torna, ao mesmo tempo, causa e consequência de sua abrangência. A corrupção é amplamente notada nas relações de poder estabelecidas nestes países, caracterizados por Myrdal como *soft states*, onde prevalece a indisciplina social. Tais relações promovem governos ineficazes na manutenção da ordem e no cumprimento de suas próprias legislações, o que acaba beneficiando grupos de indivíduos em detrimento do restante da população. Desta forma, disseminam-se práticas de poder discricionário entre o governo e as elites e estas últimas mantêm seus privilégios e oferecem grande resistência às políticas de redução de desigualdades. Sendo assim, é necessário que a corrupção seja suprimida e que a democracia seja exercida além do voto, através do maior alcance do poder político para além dos interesses das elites.

No entanto, a inexpressiva participação política das massas através de elementos democráticos como o voto e protestos civis está relacionada, especialmente, à estratificação econômica, política e social promovida pelas desigualdades sociais. Myrdal assevera que para que haja mudança no sistema social é necessário que se implementem reformas institucionais disruptivas, capazes de reduzir as desigualdades em suas múltiplas esferas. Tais reformas conforme sugeridas por ele serão apresentadas no próximo capítulo.

5. A RELEVÂNCIA DO DEBATE SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL PARA O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

5.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme apresentado no capítulo anterior, a abordagem Myrdaliana elaborada entre o período institucionalista do autor parte da premissa de que a redução das desigualdades – em suas diversas esferas sociais – deva ser um aspecto central para o processo de desenvolvimento econômico. Uma vez que as análises de Myrdal findam nos anos 1980, este capítulo tem por principal objetivo ressaltar a adequação de sua abordagem frente aos problemas de desenvolvimento presentes na atualidade.

Este objetivo principal pode ser segmentado em dois mais específicos, quais sejam, i) demonstrar que os problemas identificados por Myrdal naquele período são coerentes com o debate recente sobre desenvolvimento; ii) ressaltar que sua abordagem supre importantes lacunas presentes tanto nas análises desenvolvimentistas da EIO, quanto nas análises recentes sobre desigualdade.

Para cumprir estes objetivos o capítulo divide-se em três seções além desta introdução. Em resposta ao primeiro objetivo específico, a segunda seção apresentará a análise elaborada por Myrdal após a publicação de sua principal obra (*Asian Drama*, 1968). A partir dos anos 1970, ele se dedicou a formular propostas redutoras de desigualdades sociais para o mundo subdesenvolvido como forma de sugestões de políticas desenvolvimentistas. A respeito do segundo objetivo específico, a terceira seção busca enfatizar a adequação da abordagem de Myrdal tanto em relação às análises presentes nos capítulos dois e três, quanto em relação aos estudos sobre desigualdade por autores que compõem o cenário atual, tais como James Galbraith, Joseph Stiglitz e Thomas Piketty. A quarta seção conclui o capítulo.

5.2 REFORMAS INSTITUCIONAIS DESENVOLVIMENTISTAS: PROPOSTAS REDUTORAS DE DESIGUALDADE SOCIAL

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, Myrdal trata o desenvolvimento econômico enquanto “um movimento ascendente de todo o sistema social”. Este, por sua vez, é composto por fatores econômicos e não econômicos que se relacionam de forma interdependente. Segundo Myrdal (1968; 1974), os fatores que na Ciência Econômica são costumeiramente

identificados como não econômicos ou exógenos - tais como níveis de educação e saúde, poder político, estratificação social, política e econômica, dentre outras instituições e comportamentos sociais - são fundamentais para as análises dedicadas ao desenvolvimento econômico e devem ser considerados como endógenos. Assim, em um sistema interligado onde todos⁹² os fatores interferem uns nos outros através da Causação Circular Cumulativa, o papel do planejamento econômico é não só implementar as mudanças institucionais necessárias, mas também de acomodar de forma gradual as alterações que ocorrerem a partir de mudanças anteriores.

Como apresentado no capítulo anterior, tais mudanças institucionais devem ocorrer através de reformas que busquem níveis mais adequados de igualdade e justiça social. A este respeito, Myrdal afirma que (1973a, p. 119, tradução nossa⁹³) tais reformas “[...] dizem respeito a aspectos cruciais da desigualdade de oportunidades e todas as reformas visam trabalhar para criar maior igualdade”. Em outras palavras, estas reformas se adequam ao objetivo de desenvolvimento econômico enquanto o movimento ascendente de todo o sistema social.

No entanto, Myrdal ressalta que os países subdesenvolvidos apresentam maior rigidez em suas instituições e padrões de comportamentos (*institutions and attitudes*), de forma que se tornam países menos permissíveis às mudanças desenvolvimentistas. Por consequência, afirma que o desenvolvimento econômico só será alcançado através de reformas institucionais drásticas e abrangentes (1970b; 1973a; 1979; 1981). A este respeito, o autor propõe um determinado papel para a ação política do Estado. Em suas palavras, (1970b, p. 21, tradução nossa⁹⁴)

O que um Estado necessita [...] é precisamente um plano macro para induzir mudanças simultaneamente em um grande número de condições, não apenas na economia, e fazê-lo de maneira a coordenar todas essas mudanças a fim de alcançar um efeito máximo de desenvolvimento dos esforços. Isso pode, em termos populares, ser uma definição do que queremos dizer com planejamento.

Myrdal reconhece que uma de suas principais obras (*Asian Drama*, 1968), embora tenha sido uma profunda pesquisa capaz de identificar os principais problemas econômicos e sociais dos países subdesenvolvidos, careceu de um conjunto de sugestões de políticas que pudessem responder a estes problemas. Desta forma, dois anos após a publicação de *Asian Drama*, ele

⁹² Embora Myrdal seja enfático quanto à necessidade de se incluir “todos” os fatores no modelo de planejamento econômico, ele ressalta que há a possibilidade de se diferenciar fatores mais e menos importantes para o processo de desenvolvimento, dependendo das particularidades de cada sociedade.

⁹³ “[...] they concern crucial aspects of inequality of opportunity, and the reforms are all intended to work toward creating greater equality” (MYRDAL, 1973a, p. 119).

⁹⁴ “For what a state needs [...] is precisely a macro-plan for inducing changes simultaneously in a great number of conditions, not only the economics, and doing it in a way so as to coordinate all these changes in order to reach a maximum development effect of efforts. This may, in popular terms, be a definition of what we should mean by planning” (MYRDAL, 1970b, p. 21).

publica o que chama de sua “continuação”: *The Challenge of World Poverty* (1970b). Neste trabalho, que o autor destaca por ser um “livro político”, Myrdal delinea seu “programa mundial de combate à pobreza”. Nele, o autor reúne as reformas institucionais que considera necessárias para facilitar ou acelerar o processo de desenvolvimento econômico. De forma objetiva, elenca as quatro áreas-chave onde as reformas redutoras de desigualdade devem ocorrer. São elas: i) agricultura; ii) demografia; iii) educação; e iv) disciplina social.

Embora Myrdal ressalte que seu estudo intensivo tenha sido a respeito dos países do sul da Ásia, ele aponta que os problemas do mundo subdesenvolvido como um todo são muito semelhantes. Afirma, inclusive, que as desigualdades dos países latino-americanos são maiores do que dos países do sul da Ásia. Todavia, o autor ressalta que tais propostas, embora destinadas ao grupo subdesenvolvido de países, não devem ser consideradas como um conjunto de medidas identicamente aplicável em todos eles. Em diversos momentos, o autor reitera que cada planejamento que busque uma mudança institucional deve ser feito considerando as particularidades de cada sociedade. Assim, suas propostas apresentam-se como uma forma de guia às reformas institucionais que devem compor os planos de desenvolvimento econômico. Tais propostas serão apresentadas a seguir.

5.2.1. A implantação de maior igualdade na agricultura

Myrdal inicia sua análise identificando o tipo de agricultura praticada na maioria dos países subdesenvolvidos. Segundo o autor (1970b), enquanto países desenvolvidos apresentam formas “intensivas” e “extensivas” de agricultura, países subdesenvolvidos praticam uma forma híbrida entre as duas. O tipo extensivo é caracterizado por um menor rendimento por unidade de terra, enquanto a forma intensiva apresenta maior rendimento, possibilitado pela maior razão homem/terra. Desta forma, a prática híbrida apresenta uma alta taxa homem/terra com baixos retornos por unidade. Tal configuração acarreta rendimentos salariais abaixo do desejado e reforça as desigualdades nestas regiões. A exceção a este caso híbrido será discutida mais adiante⁹⁵.

Myrdal (1970b) afirma que a baixa produtividade da mão de obra e conseqüente baixa produtividade da terra nestes modelos é devida à insipiente tecnologia empregada na produção. O autor reitera que, embora existam processos de mecanização que reduzam a oferta de mão de

⁹⁵ Myrdal ressalta que a agricultura é a área onde mais se verificam idiosincrasias, por isso suas propostas para ela têm um caráter menos específico. Ainda, as diferenças nas práticas de agricultura podem ser observadas não apenas entre diferentes países, mas também em diversas regiões dentro de um mesmo território nacional.

obra, a maior parte da tecnologia empregada no setor agropecuário⁹⁶ tem efeito contrário. Quanto maior for a tecnologia empregada, mais será necessária contratação de mão de obra para as diferentes atividades que um processo produtivo tecnológico requer (desde a manutenção das máquinas até as atividades sequenciais possibilitadas pela mecanização).

De fato, os níveis crescentes de demanda por mão de obra na agropecuária atrelados ao aumento crescente de natalidade (discutido na próxima seção) geram a subutilização desta mão de obra. Em causação cumulativa, a mão de obra subutilizada e com baixos rendimentos salariais reforça os ciclos locais de pobreza. Myrdal realça que muitos destes países acreditam que seu subdesenvolvimento esteja ligado à sua “subindustrialização”. Por isso, veem na industrialização uma forma de realocar esta crescente mão de obra e lograr o desenvolvimento econômico. Todavia, o autor ressalta que a busca pela industrialização como solução à condição econômica não deve substituir o emprego de tecnologia mais avançada no campo. Desta forma, ele propõe que o planejamento econômico de reestruturação do setor agropecuário nestes países contemple a melhor utilização da mão de obra disponível.

Ademais, Myrdal destaca que a correlação entre o desenvolvimento industrial e produtividade na agricultura é positiva. Isso significa que muitas indústrias podem ser criadas para amparar as atividades agrícolas, tal como a fabricação de maquinário, ferramentas, fertilizantes, entre outros. Importante ressaltar que, conforme exposto no capítulo anterior, o próprio processo de industrialização também precisa ser planejado pelo Estado para que não sejam geradas outras desigualdades regionais.

A exceção mais significativa a este modelo “híbrido” de baixa produtividade e subutilização da mão de obra é a América Latina. A maior parte dos países latino-americanos pratica um sistema de agricultura “em escala industrial” de plantações de grãos, em especial *commodities* (como soja, trigo e café). De forma geral, estas plantações contam com elevado nível tecnológico e de investimentos, e a mão de obra é empregada de forma regular, diferente do modelo extensivo. Contudo, o autor destaca dois problemas existentes neste modelo, a saber: a) o fato de que os grãos são direcionados ao mercado externo; e b) o cultivo destas *commodities* supera o cultivo de demais grãos alimentícios (como arroz, feijão e milho). Estes dois problemas ressaltam o fato de que a agricultura nestes países não é direcionada à demanda da crescente população interna.

⁹⁶ Embora foque na agricultura, seu texto também trata da pecuária e não faz distinção entre estas atividades.

Myrdal (1970b) sugere que a reforma agrária deva ser empregada de forma radical em ambos os sistemas de produção (mais uma vez, em observância às particularidades de cada região). Tal reforma deve ser direcionada às relações entre os proprietários de terra e seus produtores rurais, especialmente em latifúndios improdutivos ou que se segmentem em práticas de arrendamentos e meação⁹⁷ de terras. A posse da terra é considerada um investimento seguro e lucrativo no longo prazo, o que faz com que investidores das zonas urbanas acabem por adquirir terras mesmo sem a intenção de cultivá-las, aumentando o baixo rendimento da mão de obra na agricultura.

Na relação entre os proprietários de terra e seus arrendatários, geralmente os aluguéis pagos pelas terras podem superar os lucros obtidos pelo cultivo. Já em relação aos meeiros, a divisão dos lucros os impossibilita acumular capital para o aprimoramento da produção. Segundo Myrdal (1970b), ambas as práticas desestimulam os investimentos em novas tecnologias: se por um lado o proprietário de terra não tem interesse em investir capital por auferir lucros sem incorrer nos riscos advindos de investimentos, o arrendatário ou meeiro não dispõe do capital necessário para investir. A este respeito, o autor cita (p. 102, tradução nossa⁹⁸) a forma como o relatório das Nações Unidas (1968) discute este aspecto:

A maior parte da população rural não possui renda excedente e nem terra suficiente para permitir um aumento no investimento, enquanto aqueles que possuem a maior parte das terras e renda raramente estão interessados em desenvolver suas propriedades [...]. Os lucros obtidos em grandes estados quase nunca são devolvidos à terra; em vez disso, são gastos em investimento urbano e consumo de luxo, ou gastos no exterior. Sob os sistemas tributários existentes, o Estado é incapaz de coletar uma proporção suficientemente grande desses lucros para aumentar seu investimento na agricultura.

Tal relação descrita acima mantém os padrões de pobreza elevados e assevera as desigualdades em causação cumulativa. Ademais, a reforma agrária encontra nas relações políticas seu principal obstáculo uma vez que os proprietários de latifúndios compõem as elites destes países. Ao exercer seu poder político e formar blocos coesos, são capazes de atuar sobre a esfera legislativa e inviabilizar projetos relacionados à reforma agrária. Por isso, Myrdal reafirma que a reforma agrária deve ser conduzida junto a demais reformas complementares, tais como: o

⁹⁷ No sistema de arrendamento de terra o proprietário da terra cobra um aluguel de valor fixo ao arrendatário. Já no sistema de meação, como a palavra sugere, os lucros são divididos ao meio entre proprietário e meeiro. Em ambos, o proprietário da terra não é responsável pela sua produção, apenas auferir lucros relativos à sua cessão.

⁹⁸ *“The bulk of the rural population has no surplus income and not even enough land to permit an increase in investment, while those who own most of the land and income are seldom interested in developing their property [...] The profits made on large states are hardly ever ploughed back into the land; instead they are spent on urban investment and luxury consumption, or spent out the country. Under existing tax systems, the State is unable to collect a large enough proportion of these profits to increase its investment in agriculture”* (Economic Survey of Latin America, 1966, part III, United Nations, New York, 1968; apud MYRDAL; 1970b, p. 102).

fortalecimento de cooperativas; políticas de crédito aos pequenos agricultores; garantia de suprimentos aos pequenos produtores (tais como sementes e fertilizantes); condições favoráveis de mercado para escoar a produção, entre outras medidas que amparem pequenos produtores e promovam maior condição de igualdade.

Além destas medidas estruturantes, Myrdal (1970b) propõe também questões de reformulação tributária e jurídica para que as reformas tenham, de fato, efeito sobre a estrutura desigual no campo. O autor sugere que sejam empregados tributos específicos aos proprietários cujas terras não são cultivadas. Afirma ainda que o sistema de meação da terra deveria ser extinto, reduzindo a ação de investidores que não contribuem com a produtividade da atividade agropecuária. Ademais, seguindo leis existentes em países desenvolvidos como a Suíça, sugere que sejam proibidas as transferências de terra de forma hereditária a pessoas que não possuam interesse em cultivá-las.

De forma geral, estas medidas visam ampliar a participação da mão de obra especializada na atividade agropecuária de forma que se incentive o investimento em novas tecnologias e se aumente a produtividade das terras. Assim, a reforma agrária reforçaria a relação entre o produtor e a terra, contribuiria na redução das desigualdades regionais - principalmente entre pequenas vilas de fazendeiros - e possibilitaria maior mobilidade econômica e social em áreas rurais.

5.2.2. O controle demográfico e seus impactos sobre as desigualdades

Myrdal ressalta que a chamada “explosão populacional” foi a mais importante mudança ocorrida na estrutura sócio econômica dos países subdesenvolvidos e considera a questão do controle demográfico um ponto essencial no planejamento do desenvolvimento econômico. Segundo ele, os índices populacionais mais elevados podem frustrar o planejamento governamental pois impactam nos níveis de renda dos indivíduos (e conseqüentemente nos níveis de consumo), e em suas qualidades de vida. A densidade populacional torna-se mais concentrada nas grandes cidades e tende a formar comunidades habitacionais impróprias à dignidade humana, como favelas e outras formas precárias de moradia. Suas estruturas sociais são rígidas, intensificam problemas como a fome, a disseminação de doenças e apresentam, em geral, um baixo nível de bem-estar individual.

Myrdal (1970b) apresenta o debate acerca do crescimento demográfico em países subdesenvolvidos a partir de dois assuntos específicos, a saber, a taxa de mortalidade infantil⁹⁹ e a taxa de natalidade¹⁰⁰. Ao tratar da tendência mundial de redução da taxa de mortalidade infantil, o autor afirma que tal redução não ocorreu por melhora nos níveis sociais, e sim devido ao aprimoramento da tecnologia aplicada à medicina. Enquanto que os índices sociais dos países subdesenvolvidos se apresentavam estáveis (em níveis abaixo do desejado), a tecnologia possibilitou que doenças que antes vitimavam crianças passassem a ser tratadas de forma mais eficaz, inclusive preventivamente (como por exemplo através da aplicação de vacinas). Em outras palavras, a redução acentuada da mortalidade infantil não ocorreu, de forma geral, a partir de políticas públicas.

Quanto à taxa de natalidade, Myrdal destaca que as políticas destinadas a este fim devem ser implantadas, em especial, em regiões mais carentes, onde a desigualdade permeia as mais diversas áreas dificultando a melhora nos níveis individuais de vida. Myrdal (1973a, p. 111, tradução nossa¹⁰¹) ressalta que elementos culturais e religiosos presentes nestas sociedades podem se apresentar como barreiras à implementação de políticas de controle populacional. A este respeito, ele delinea a maneira como o governo deve agir:

Primeiro, um governo deve, contra fortes preconceitos e muitas crenças falsas e oportunistas amplamente divulgadas, tomar uma decisão firme de agir, instituindo uma política pública vigorosa para implementar o controle da natalidade. Segundo, eles devem construir um aparato administrativo para esse fim, alcançando as famílias individuais nas aldeias e nas favelas da cidade. Eles devem empregar uma grande equipe de médicos e paramédicos uma vez que essa equipe é extremamente escassa e extremamente necessária para muitas tarefas curativas e preventivas.

Myrdal ressalta ainda que as equipes médicas dedicadas ao controle de natalidade devem ser majoritariamente formadas por mulheres, e em países densamente populosos compostos por diversos idiomas (como a Índia), torna-se necessário também que tais especialistas tenham a capacidade de se comunicar com a população através dos idiomas locais. A escassez da equipe médica ressaltada na citação acima está relacionada ao fato de que, em países subdesenvolvidos, a mão de obra médica tende a ocupar somente os grandes centros devido à escassez de recursos,

⁹⁹ A taxa de mortalidade infantil é dada pela proporção entre o número de óbitos até um ano de idade por mil nascidos vivos.

¹⁰⁰ A taxa de natalidade é dada pela proporção entre o número de nascidos vivos por mil habitantes.

¹⁰¹ *“First, a government must, against strong prejudice and many widely spread false and opportunistic beliefs make a firm decision to take action by instituting a vigorous public policy to implement birth control. Second, they must build up an administrative apparatus for the purpose, reaching out to the individual families in the villages and the city slums. They must employ a large staff of medical and paramedical personnel when such staff is extremely scarce and badly needed for many curative and preventive duties”* (MYRDAL, 1973a, p. 111).

inerente às regiões mais pobres e afastadas. Assim, torna-se papel do estado implementar políticas que garantam o acesso à saúde a estas regiões mais afastadas.

Ademais, Myrdal (1970b) sugere que os países incentivem práticas contraceptivas uma vez que a redução da taxa de natalidade tem influência tanto no curto quanto no longo prazo. No curto prazo, a redução desta taxa gera impacto na distribuição etária da população, além de influenciar também a renda das próprias famílias (maior proporção de renda *per capita* em famílias menos numerosas), impactando positivamente no consumo. Por sua vez, o aumento do consumo direcionado à melhoria no padrão de vida impacta positivamente na qualidade e produtividade da mão de obra, favorecendo a eficiência do trabalho. Já no longo prazo a redução da natalidade tende a reduzir taxas de desemprego e aumentar salários dada a redução de mão de obra. Nota-se que o efeito cumulativo age sobre todos os fatores de forma ascendente.

5.2.3. A reforma no sistema educacional como meio de reduzir desigualdades

Myrdal (1970b) analisou o sistema educacional dos países do sul da Ásia a partir de duas principais variáveis, a saber, o número de pessoas alfabetizadas e o número de crianças matriculadas no ensino primário. Em ambas análises, destacou que há escassez de estatísticas confiáveis ou satisfatórias para que se compreenda o sistema e, então, se planeje a reforma institucional.

No caso da alfabetização, o autor (1970b) levanta questões a respeito dos dados disponíveis e suas variações ao longo de pesquisas censitárias. Como exemplo, alguns países subdesenvolvidos como a Índia tiveram considerável aumento na taxa de alfabetização de adultos entre os censos de 1951 e 1961, sem que houvesse alguma reforma estrutural que justificasse tal aumento. Por esse motivo, o autor destaca que um dos problemas em se reformar a estrutura educacional está na forma como os dados têm sido manipulados e divulgados ao longo dos anos, em geral superestimando a qualidade do ensino.

Outro segmento da estatística que apresenta viés na análise da estrutura educacional destes países é o número de crianças matriculadas nas escolas. Myrdal ressalta que o número de matrículas não corresponde de fato ao número de crianças que frequentam as salas de aula, especialmente nas regiões mais pobres e isoladas.

Não obstante os problemas estatísticos que configuram medidas quantitativas educacionais, Myrdal ressalta que nestes países o maior problema do sistema educacional encontra-se na

qualidade do ensino. Desta forma, as reformas educacionais devem encampar não apenas as variáveis quantitativas, mas especialmente as qualitativas.

Uma das críticas do autor à forma como a educação é inserida na análise econômica se relaciona à abordagem do Pós Segunda Guerra que passou a incluir a variável “capital humano” em seus modelos de crescimento econômico. Em geral, estes modelos analisam a educação enquanto uma variável homogênea e mensurável nas equações de custos. Seu retorno é então calculável e compõe o resultado do crescimento do produto. Segundo Myrdal, tal abordagem não compreende questões qualitativas relativas à educação, tais como: a qualidade do ensino; as pessoas a quem ele é direcionado (e suas diferenças sociais e de gênero¹⁰²); o conteúdo que é ensinado; sua adequação à realidade destas pessoas; e o próprio propósito da educação enquanto uma variável de redução das desigualdades.

Um dos problemas no sistema educacional destes países é o índice elevado de analfabetismo entre pessoas adultas. Myrdal (1970b) destaca que crianças cujos pais são analfabetos têm maior probabilidade de se distanciarem da educação formal. Já com relação à educação primária, os dados analisados pelo autor indicam que, além do baixo número de crianças matriculadas, ao menos metade evade ou não frequenta a escola regularmente. O número de evasão aumenta à medida que se avança da educação primária para a secundária, e da secundária para a terciária.

Ademais, nota-se relação direta entre a educação e os níveis econômicos do país. Notoriamente, os índices que representam o sistema educacional dos países subdesenvolvidos estão diretamente relacionados aos seus índices econômicos de forma que países economicamente mais pobres apresentam maior número de analfabetos e pior qualidade do ensino. Como exemplo, enquanto na Índia uma em cada três crianças conclui o ensino primário, no Paquistão este número decresce para uma em cada seis crianças. Em áreas rurais e mais pobres estes números são ainda mais elevados. Em geral, estes cenários são resultado da escassez de recursos financeiros destinados à educação, fazendo com que nestes países haja extrema insuficiência de recursos educacionais básicos, desde estruturas físicas até materiais de ensino como livros-texto, papel e lápis.

Somado à conjuntura fiscal e orçamentária, Myrdal (1970b) destaca que a situação educacional destes países é agravada pela profunda desigualdade social que apresentam, fazendo com que a educação formal se torne um privilégio destinado à elite. Por consequência, uma pequena

¹⁰² Myrdal afirma que, em áreas mais pobres como as rurais, a presença de meninas na escola é inferior à de meninos.

parcela da população alcança níveis de educação formal mais elevados enquanto a maioria dos indivíduos não conclui sequer o ensino primário. Em causação cumulativa, o hiato educacional entre a elite e a massa reforça a rigidez do sistema social e amplia as desigualdades já existentes. O autor (p. 195, tradução nossa¹⁰³) destaca o “monopólio da educação” nos países mais pobres como sendo “a base mais fundamental da desigualdade”. Tal monopólio é mantido pelo poder político exercido pelas classes mais altas, desinteressadas em ampliar a cobertura educacional. Logo, a urgência da reforma educacional não é legitimada pela elite destes países, cujos filhos já recebem educação formal de qualidade.

Segundo Myrdal (1970b) o ensino primário também é negativamente afetado pela má formação dos professores. Muitos países não possuem a estrutura adequada para treiná-los e a própria qualidade do treinamento pode ser questionada em diversas regiões, especialmente as mais pobres. Por consequência, os salários dos professores destes países são proporcionalmente inferiores aos de países desenvolvidos. O autor destaca que, em geral, os profissionais da educação melhor treinados atuam nos grandes centros, o que contribui para a acentuação das desigualdades regionais.

Myrdal (1970b) enfatiza a necessidade de se planejar a reforma educacional de forma integrada, contemplando a qualidade do ensino juntamente com sua expansão. Ressalta, inclusive, que a implantação de graus subsequentes (como secundário e terciário) só pode ocorrer caso não impacte negativamente na sua qualidade. Desta forma, o ensino primário deve ser prioridade do plano. Ademais, a implantação de graus superiores deve se voltar majoritariamente às áreas técnicas e profissionalizantes para que não se formem profissionais chamados pelo autor de “generalistas”. O autor (1973a) sugere que a formação técnica deva ser inserida no currículo educacional a partir do ensino secundário, no entanto, ressalta que essa inserção encontra resistência entre as elites, a quem o ensino secundário e terciário é direcionado de maneira a formar “profissionais de escritório”, avessos ao trabalho manual. Novamente, o autor destaca o caráter anti-desenvolvimentista da estrutura educacional uma vez que mantém formalmente educada apenas parcela da população em um sistema social rígido e estratificado.

Myrdal (1970b) ressalta que um plano de erradicação do analfabetismo deve conter ações de alfabetização de adultos. Isso porque pais alfabetizados tendem a coibir a evasão escolar no

¹⁰³ “*Monopoly of education is [...] the most fundamental basis of inequality, and it retains its hold more strongly in the poorer countries*” (MYRDAL, 1970b, p. 195).

ensino primário. No entanto, é necessário que este planejamento seja cuidadoso quanto às idiossincrasias de cada região. Uma vez que a alfabetização de crianças e adultos se dá de forma diferente, torna-se necessário um planejamento específico, que contenha, entre outras coisas, instrução direcionada às suas práticas diárias de trabalho, especialmente para os adultos residentes em áreas rurais.

O autor ressalta que devem ocorrer investimentos nas estruturas físicas e ampliação das redes de ensino, inclusive àquelas destinadas às áreas rurais. Não obstante, a reestruturação da educação apoia-se de forma estratégica sobre a figura do professor. Ele destaca que deve haver aumento no número destes profissionais, e que eles devam ser adequadamente qualificados. A este respeito, Myrdal (1970b, p. 201, tradução nossa¹⁰⁴) assevera que a reforma da educação

[...] seria uma tarefa desesperançosa sem professores que estejam não apenas satisfeitos com suas condições econômicas e sociais e sejam aceitos como líderes intelectuais e morais em sua comunidade, como também que sejam dedicados, entusiasmados, imbuídos do zelo de disseminar conhecimentos úteis e práticos e com vontade de avançar.

Myrdal destaca que para que reformas desta natureza sejam postas em prática é necessário que o governo mantenha o controle sobre as instituições educacionais através do melhoramento de práticas de setores administrativos dedicados à educação. Em especial, o autor destaca a questão financiamento: os valores direcionados à educação não poderão ser calculados em termos de “retorno de investimento” pois a reforma do sistema educacional só impactará no crescimento econômico no longo prazo. Ademais, as reformas de caráter qualitativo estão mais relacionadas ao desenvolvimento econômico do que ao próprio crescimento do produto. Portanto, caberá ao governo equalizar o orçamento de forma que o setor educacional garanta sua manutenção e expansão, mesmo em um cenário onde os investimentos em obras de infraestrutura sejam preferência do poder político por demonstrarem “resultado” concreto no curto prazo.

5.2.4. Disciplina social e a promoção de maior igualdade de poder político

A questão da disciplina social envolve o conceito de *Soft State* apresentado por Myrdal em *Asian Drama* (1968) e discutido no capítulo anterior. Conforme exposto, um “Estado Brando” pode ser caracterizado como um país cujos poderes (legislativo, executivo e judiciário) apresentam ineficiências em suas funções. Em outras palavras, são países ineficientes quanto à

¹⁰⁴ “This would be a hopeless task without teachers who are not only satisfied with their economic and social conditions and are accepted as intellectual and moral leaders in their community, but who are also dedicated, enthusiastic, and imbued with the zeal to disseminate useful and practical knowledge and with the will to advance” (MYRDAL, 1970b, p. 201).

elaboração e cumprimento das leis, coordenação das ações do governo, ou até mesmo manutenção da ordem social. Como consequência, apresentam uma série de situações caracterizadas pelo autor (1970b) como “problemas de indisciplina social”. São eles: i) legislações cujos benefícios direcionam-se à pequenos grupos privilegiados; ii) generalização de práticas ilícitas asseguradas pelo nível significativo de impunidade; iii) corrupção em suas diversas formas, nos setores público e privado; iv) excessiva carga burocrática e demasiado número de cargos públicos de baixa produtividade; entre outros. Ou seja, a indisciplina social está relacionada ao não cumprimento das regras sociais, seja por civis ou por pessoas encarregadas de ocupar posições nos poderes legislativo, executivo ou judiciário. Uma das consequências da indisciplina social é o favorecimento de determinados grupos que detém o poder político e econômico, resultando em práticas de corrupção nos diversos níveis da sociedade.

Myrdal (1970b) ressalta que estes problemas configuram obstáculos à elaboração e execução dos planos de desenvolvimento e estão diretamente relacionados às relações de poder presentes nestes países. Nos *soft states*, as elites políticas e econômicas formam arranjos políticos que legislam em causas próprias, não aprovando medidas que possam beneficiar a maioria da população caso este benefício lhes custe parte de seus privilégios. Como exemplo, reformas agrárias e tributárias não são articuladas propriamente, e quando o são, suas medidas não são cumpridas. Por sua vez, o problema na execução dessas medidas está relacionado ao elevado nível de impunidade, que ocorre também por corrupção no poder judiciário.

A corrupção presente na relação entre os setores público e privado também é mantida através do poder político detido pelas elites nacionais. Práticas de controle discricionário são aplicadas pelo governo ao setor privado, a fim de garantir os privilégios comerciais à grandes empresas ou grupo de empresários. Tais práticas demandam maior burocratização dos setores administrativos para o cumprimento de suas funções. Em resposta a este ineficiente grau de burocratização, criam-se cargos políticos de baixo nível hierárquico que não raro são ocupados por pessoas sem a qualificação adequada, apenas por cumprimento de favores políticos.

Portanto, Myrdal (19970b) reforça que a reforma administrativa deve ocorrer de forma abrangente para maior eficiência da administração e supressão da corrupção. Um dos tópicos que esta reforma deve priorizar é a contração de cargos públicos direcionados ao cumprimento de favores políticos, que em sua maioria apresentam baixa produtividade e reduzem a eficiência do serviço público. Tal redução deve ser acompanhada do aumento dos salários dos servidores

qualificados como forma de coibir práticas de corrupção (como o suborno). No entanto, para que esta reforma surta o efeito desejado, deve-se reestruturar também os sistemas legislativo e jurídico para que atuem de forma mais funcional, apresentando menos lacunas nas leis e maior ação punitiva de forma isônoma.

A punição à corrupção deve ser amplamente executada, especialmente para os cargos de nível hierárquico superior, envolvidos nas práticas discricionárias entre o Estado e o setor privado. A supressão de práticas de corrupção torna-se de extrema importância para reduzir o aspecto “*soft*” do governo. Myrdal (1970b, p. 247, tradução nossa¹⁰⁵) afirma que tais reformas devem priorizar a aplicação de

[...] regras mais simples e mais precisas para decisões políticas e administrativas, menos margem para controle administrativo discricionário, processo mais rápido de acusação de infratores, punições mais severas e mais publicidade em torno de decisões administrativas, incluindo avaliação tributária.

Myrdal reconhece que estes países apresentam políticas anti-corrupção em seus planos de governo, inclusive com medidas bem especificadas. No entanto, elas não são executadas adequadamente. O maior obstáculo a esta reforma para maior disciplina social são as relações desiguais de poder. Nota-se que as relações de poder mantidas pelas classes mais altas conservam a rigidez e desigualdade da estrutura social. Por este motivo, as desigualdades destacadas nas seções anteriores estão diretamente relacionadas à esta assimetria de poder entre as elites e as massas destes países. A este respeito, o autor (1970b, p. 221, tradução nossa¹⁰⁶) destaca que “todo sistema político, jurídico e administrativo é, portanto, sistemática e fortemente ponderado contra as massas de pessoas pobres”. Pode-se concluir daí que, sem a reforma nas estruturas de poder, o combate à corrupção dificilmente se tornaria exequível.

Myrdal ressalta ainda que as interferências externas também reforçam a divisão de poder dentro dos países. Pode-se mencionar como exemplo as práticas de suborno de empresas estrangeiras para obtenção de vantagens comerciais no país onde atuam. No entanto, o autor afirma que é a estrutura doméstica – desigual, rígida e estratificada – que representa o maior peso na manutenção do poder político das elites. Assim, reformas que empreguem maior igualdade nas relações de poder estão relacionadas ao fortalecimento da democracia e à difusão do poder político pelos estratos menos favorecidos da sociedade. Novamente, o autor ressalta a

¹⁰⁵ “[...] simpler and more precise rules for political and administrative decisions, less scope for administrative discretion, speedier prosecution of offenders, more severe punishments, and more publicity around administrative decisions, including tax assessment” (MYRDAL, 1970b, p. 247).

¹⁰⁶ “the whole political, legal, and administrative system is thus systematically and heavily weighted against the poor masses of people” (MYRDAL, 1970b, p. 221).

necessária ação civil por meio de pressão política das massas sobre o poder público de forma que as reformas sociais sejam implementadas, uma vez que não se espera que a elite política e econômica ceda seus privilégios em prol do bem comum.

5.3. A RELEVÂNCIA DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES PARA OS ESTUDOS DESENVOLVIMENTISTAS

As propostas apresentadas na seção anterior evidenciam a estreita relação entre as desigualdades em suas diversas esferas e a rigidez social que impede o desenvolvimento de grande parte dos países do mundo. Esta relação foi densamente explorada por Myrdal e acredita-se na relevância de se empreender tal análise uma vez que este é um aspecto pouco explorado na literatura econômica especializada. A fim de destacar a relevância desta abordagem para os estudos desenvolvimentistas, esta seção apresentará breves ponderações acerca da teoria desenvolvimentista institucionalista original, e de alguns estudos recentes dedicados à desigualdade.

Conforme apresentado nos capítulos dois e três, EIO apresenta vasta literatura direcionada ao desenvolvimento econômico. Verifica-se, inclusive, que seus principais autores concordam que os fundamentos teóricos desta Escola estão essencialmente relacionados ao tema (GRUCHY, 1958; KLEIN, 1977; STREET, 1987; PEACH, 2008; CHYPER, 2009). No entanto, apesar de serem autores muito influentes no pensamento desenvolvimentista da abordagem original, notou-se que os debates em torno de temas relacionados à desigualdade não foram muito robustos. Embora amplamente presente nos países subdesenvolvidos, a desigualdade social é retratada pela maioria daqueles autores como exclusivamente dependente da distribuição *per capita* da renda. Sendo assim, o aumento ou melhor distribuição da renda seria condição suficiente para a melhoria do padrão de vida da população.

Segundo a análise feita a partir dos autores selecionados, a abordagem desenvolvimentista que mais encontra aderência entre os autores pertencentes à EIO é aquela oriunda dos estudos de Ayres, com destaque à sua proposta de “dicotomia vebleniana”. Segunda tal dicotomia, a força propulsora do desenvolvimento estaria relacionada ao progresso tecnológico uma vez que o aspecto cerimonial da instituição é considerado uma barreira a este processo. Como exposto no capítulo três, embora abrangente, a premissa dicotômica entre tecnologia e tradições culturais não forma um consenso entre os autores da EIO. Em particular, Myrdal não se opõe ao

progresso tecnológico (ou à modernização) como uma das forças propulsoras, mas nega que exista tal dicotomia. A este respeito, afirmou (1975a, p. 328, tradução nossa¹⁰⁷): “Nos meus próprios estudos sobre países subdesenvolvidos, busquei minhas premissas de valor nos ideais de modernização. Na maioria das vezes, eles não estão em conflito com os valores tradicionais, embora acrescentem a eles uma dimensão dinâmica”.

Quanto à desigualdade em particular, ela tornou-se um tema recorrente no debate acadêmico principalmente a partir do estudo seminal de Kuznets (1955). Nele, o autor analisa a relação entre desigualdade (de salário e renda) e crescimento econômico nas economias dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha. A “hipótese de Kuznets” prevê uma relação em “U invertido” entre desigualdade e renda, onde a desigualdade aumentaria nos primeiros estágios de um processo de transformação estrutural (de uma economia agrícola para outra industrial) e reduziria no longo prazo após a transferência de mão de obra do campo para a cidade.

Este estudo de Kuznets deu origem a diversas interpretações tais como podem ser vistas, por exemplo, em Piketty (2016), Kanbur (2017), Baymul e Sen (2018), Milanovic (2016), Galbraith (2007; 2010), entre outros. Destas interpretações, pode-se destacar uma que gerou especial polêmica no meio acadêmico, qual seja, de que o aumento da desigualdade seria necessário para que houvesse crescimento econômico. Um dos autores que corroboraram esta interpretação foi Okun (1975), sugerindo a existência de um *trade-off* entre crescimento e igualdade. Contudo, esta visão foi questionada por diversos autores e não encontra eco na abordagem de Myrdal.

Na literatura recente sobre desigualdade destacam-se os estudos capitaneados por Thomas Piketty, Emmanuel Saez e Anthony Atkinson¹⁰⁸. Estes autores sugerem que, grosso modo, a desigualdade seja fruto da configuração do “capital no século XXI”. Neste aspecto, os retornos de capital (por serem maiores do que os retornos de crescimento do produto) resultam no aumento significativo do número de ricos, que detém, no topo da pirâmide, a maior parte da renda (local e global). A proposta encetada pelos estudos de Piketty (e outros) utiliza dados do imposto de renda para corrigir o índice de Gini com o objetivo de captar a renda detida pelos mais ricos de forma mais adequada. Antes da aplicação desta metodologia, os especialistas em mensurar a desigualdade utilizavam dados censitários de renda. Embora esta nova metodologia

¹⁰⁷ “In my own studies of underdeveloped countries I have sought my value premises in the modernization ideals. For the most part they are not in conflict with traditional valuations, though they add to them a dynamic dimension” (MYRDAL, p. 328).

¹⁰⁸ Ver por exemplo Piketty (2003; 2014), Piketty e Saez (2003; 2006); Atkinson, Piketty e Saez (2011); Alvaredo, Atkinson, Chancel, Piketty, Saez e Zucman (2016).

tenha apresentado resultados interessantes sobre a configuração da desigualdade no mundo, seus estudos se direcionam apenas às medidas de renda e riqueza, não contemplando a complexidade das instituições sociais como proposto por Myrdal.

Ainda na literatura recente sobre desigualdade, destacam-se também os estudos de Joseph Stiglitz (2012, 2015, 2016). Neles, o autor ressalta a necessidade em se considerar os fatores políticos nos estudos acerca do tema. Segundo este autor (2012, p. 51, tradução nossa¹⁰⁹)

[...] embora as forças do mercado ajudem a moldar o grau de desigualdade, as políticas governamentais moldam essas forças do mercado. Grande parte da desigualdade que existe hoje é resultado da política do governo, tanto o que o governo faz quanto o que não faz. O governo tem o poder de mover dinheiro do topo para baixo e para o meio, ou vice-versa.

Segundo Stiglitz (2012) a ação do governo é responsável pela facilitação (no sentido de tornar possível) da formação de oligopólios, um dos fatores que ampliam as desigualdades. Ele ressalta ainda que a desigualdade tem caráter de círculo vicioso: ela é causa e consequência do fracasso do sistema político, que por sua vez impacta no sistema econômico e agrava as desigualdades. Neste aspecto, podem-se destacar algumas similitudes entre as abordagens de Stiglitz e Myrdal, principalmente a partir das análises de Myrdal dedicadas às desigualdades de poder político e suas consequências. Como mencionado, Myrdal destaca que a corrupção aumenta a incidência das desigualdades, especialmente a de poder político, e estas desigualdades interferem diretamente na conformação e na dinâmica dos mercados. A este respeito, o autor demonstra que grandes empresários (detentores de maior poder político e econômico) se agrupam na formação de oligopólios e auferem lucros extraordinários, impossibilitando o surgimento de pequenos e médios empresários capazes de diversificar o mercado e contribuir localmente na geração de emprego e renda nas regiões onde atuam.

Stiglitz (2015) desmitifica também falácias econômicas que envolvem a questão da desigualdade, tais como: a de que primeiro seja necessário “crescer o bolo para depois distribuir”¹¹⁰ e, de forma complementar, que tal distribuição se daria na forma de “economia do gotejamento” (*trickle-down economics*). Enquanto “o crescimento do bolo” sugere

¹⁰⁹ “[...] even though Market forces help shape the degree of inequality, government policies shape those market forces. Much of the inequality that exists today is a result of government policy, both what the government does and what it does not do. Government has the power to move money from the top to the bottom and the middle, or vice versa” (STIGLITZ, 2012, p. 51).

¹¹⁰ “Crescer o bolo para depois distribuir” seria a analogia em língua portuguesa para a expressão “*grow the pie*”. Outra expressão em língua inglesa com o mesmo sentido é “*a rising tide lifts all boats*”. Ambas expressões em língua inglesa são mencionadas por Stiglitz (2015) e possuem o mesmo significado. No Brasil, a expressão em português foi atribuída ao ex-Ministro da Fazenda Delfin Netto, como forma de justificar o aumento da concentração de renda e desigualdade no período da ditadura militar. Em entrevista recente ao Jornal O Globo (2014), Delfin Netto nega ter dito a frase.

desconsiderar o aumento da desigualdade durante a fase de crescimento econômico (para posterior distribuição), o “gotejamento” se refere aos benefícios fiscais concedidos aos grandes empresários para estimular o investimento no curto prazo, que “gotejariam” até as classes mais baixas na forma de criação de emprego no longo prazo. O autor afirma que tais concepções são fundadas em discursos políticos e não possuem nenhum embasamento empírico ou teórico. Nota-se que Stiglitz, tal como Myrdal (e outros institucionalistas), também se contrapõe à afirmação de que o aumento da desigualdade seja condição necessária ao crescimento do produto e posterior desenvolvimento econômico.

Já na literatura institucionalista recente, especial atenção é atribuída aos trabalhos de James K. Galbraith (2007; 2010, 2012, 2016), que atua como diretor do *University of Texas Inequality Project*. Dentre outras contribuições, ele tem revisado estudos importantes acerca da desigualdade, incluindo o “U invertido” de Kuznets. James Galbraith adiciona às suas análises elementos relevantes que na era pós-globalização tornaram-se mais complexos, tais como o sistema financeiro, as inovações tecnológicas e diversos tipos de *commodities*. Metodologicamente, seus estudos não utilizam a renda (*income*) e sim a remuneração pelo trabalho formal (*pay*) como variável principal de análise. Por esse motivo, não poderiam ser aplicados a países com altas taxas de desemprego e informalidade (como muitos países menos desenvolvidos).

Embora compartilhem de matriz teórica similar, os estudos de Galbraith não demonstram marcantes similaridades aos de Myrdal devido ao foco do primeiro em questões de desigualdade de remuneração. No entanto, em seu livro *Inequality: What Everyone Needs to Know* (2016) Galbraith justifica a prevalência de fatores econômicos como salário e renda nos trabalhos acadêmicos relacionados à desigualdade. Ele explica que (p. 2, tradução nossa¹¹¹):

Os economistas tendem a se interessar especialmente pela desigualdade de três tipos: remuneração, renda e riqueza. Isso não ocorre porque estas são necessariamente as formas mais importantes. Comparadas às (digamos) desigualdades de raça e gênero, elas podem ou não estar mais intimamente ligadas (por exemplo) ao estresse, à felicidade e ao senso de justiça ou injustiça. Mas nós, economistas, tendemos a estudar o que podemos medir com mais facilidade. E o dinheiro é a nossa unidade de medida.

A partir desta breve discussão acima, pode-se perceber que o debate sobre desigualdade em diversas matrizes de análise evidencia a relevância do tema no debate econômico recente.

¹¹¹ “Economists tend to be especially interested in inequality of three types: pay, income and wealth. That is not because these are necessarily the most important forms. Compared to (say) inequalities of race and gender they may or may not be most closely tie (for instance) to stress, happiness, and the sense of justice or injustice. But we economists tend to study what we can most easily measure. And money is our measuring rod.” (GALBRAITH, 2016, p. 2).

Observa-se, no entanto, que os diferentes estudos (institucionalistas ou não) compartilham de uma mesma lacuna: a medida unidimensional da desigualdade em termos de renda. Por isso, o resgate da abordagem Myrdaliana pretendeu, dentre outras coisas, ressaltar que as desigualdades ocorrem em diversos setores que, embora interligados entre si, não representam necessária correlação com a renda. A este respeito, as palavras do autor merecem destaque:

[...] a distinção [entre produção e distribuição] foi usada pelos economistas como um meio de escapar dos problemas de distribuição, concentrando-se nos problemas de produção [...] e pensando na distribuição como uma simples questão de distribuição de renda. Isso refletiu um viés na teoria econômica que ainda está entre nós, principalmente em pesquisas sobre países subdesenvolvidos, implicando a visão de que reformas igualitárias são necessariamente caras em termos de crescimento econômico e definitivamente não são produtivas.

Essa visão tem sido continuamente discutida por motivos especulativos. Mesmo em relação aos países desenvolvidos, foram fornecidas muito poucas evidências empíricas, mesmo para inter-relações 'econômicas' simples, como o efeito da mudança na distribuição de renda sobre poupança, rendimento do trabalho e eficiência.

A questão da igualdade sempre foi mantida em segundo plano. Isso, por sua vez, está relacionado ao fato de que, assim que a distribuição é colocada em foco, o tipo de teoria geral em termos 'econômicos', que nos serviu muito bem ao lidar com problemas de equilíbrio e crescimento durante a Grande Depressão, torna-se insuficiente. Todos os fatores 'não econômicos' - estrutura política, social e econômica, instituições e padrões de comportamento, e de fato todas as relações interpessoais - devem ser incluídos na análise (MYRDAL, 1973a, p. 10, tradução nossa¹¹²).

De fato, este é o principal argumento apresentado por Myrdal em suas obras do período institucionalista, qual seja: fatores econômicos e não econômicos estão interligados no sistema social e interagem em causação cumulativa, gerando novos arranjos institucionais e potencializando padrões anteriores. Dentre o conjunto de fatores não econômicos que compõem o sistema social, a abordagem myrdaliana destaca que a divisão de poder na sociedade é a principal responsável pela estratificação econômica, política e social. Conforme discutido neste e no capítulo anterior, tal estratificação tem como principal consequência a criação e manutenção das desigualdades sociais, que se reforçam e perpetuam em causação cumulativa.

¹¹² “[...] the distinction [between production and distribution] had been used by economists as a means to escape from the problems of distribution by concentrating on those of production, usually with only a general reservation in regard to distribution and then thinking about distribution as a simple matter of money incomes. This reflected a bias in economic theory which is still with us, not least in research on underdeveloped countries, implying the view that egalitarian reforms are necessarily costly in terms of economic growth, and very definitely not productive. This view has continually been argued on speculative grounds. Even in regard to developed countries, very little empirical evidence has been provided, even for such simple "economic" interrelationships as the effect of a change in income distribution on savings, labor output, and efficiency. The question of equality had consistently been kept in the background. This, in turn, is related to the fact that as soon as distribution is brought into focus, the type of general theory in 'economic' terms, which had served us so well when dealing with problems of balance and growth during the Great Depression, becomes insufficient. All the 'non-economic' factors-political, social, and economic structure, institutions and attitudes, indeed all interpersonal relations have to be included in the analysis” (MYRDAL, 1973a, p. 10).

Ademais, as desigualdades devem ser consideradas também como uma das causadas do subdesenvolvimento, e não apenas como uma das consequências deste processo.

Desta forma, argumentou-se neste trabalho que a redução das desigualdades sociais está mais relacionada às interferências nas instituições e padrões de comportamento da sociedade do que meramente nos fatores econômicos relacionados ao aumento e distribuição da renda. No entanto, a redução das desigualdades não deve ser considerada nesta pesquisa como um propósito em si. Embora imprima caráter de justiça social, o argumento principal desta dissertação não relaciona à redução das desigualdades meramente às questões morais do igualitarismo. O objetivo da dissertação foi demonstrar como a redução da desigualdade social é um fator chave para o processo de desenvolvimento econômico uma vez que se apresenta como barreira às transformações sociais relacionadas ao desenvolvimento de uma nação.

A este respeito, destacou-se, entre outros pontos, que a redução dos altos índices de desigualdade impacta diretamente no crescimento do produto. Conforme ressaltado na seção anterior, desenvolver as estruturas educacionais, habitacionais e de saúde, bem como ampliar a rede de participação política tendem a impactar diretamente na força de trabalho e nas estruturas dos mercados, gerando forças propulsoras que resultam em crescimento do produto, além de desenvolvimento econômico e social no longo prazo.

Assim, dado que o processo de desenvolvimento econômico ocorre por meio de mudanças institucionais (como apresentado por Myrdal e demais autores institucionalistas ao longo da Dissertação), entende-se que tais mudanças devem acomodar propostas redutoras de desigualdades. Em outras palavras, a abordagem Myrdaliana de desenvolvimento econômico assume que o planejamento econômico de caráter desenvolvimentista deve conter, em seu núcleo de propostas de mudanças institucionais, ações que promovam a redução das desigualdades sociais. Por este motivo, as propostas apresentadas na seção anterior não são, exclusivamente, propostas redutoras de desigualdade. Elas são também sugestões de políticas para o desenvolvimento econômico.

Ao longo deste trabalho, argumentou-se que as análises voltadas ao desenvolvimento econômico devam ser inclusivas e multidisciplinares uma vez que combater desigualdades torna-se uma tarefa que transpassa os limites teóricos da Ciência Econômica. Inclusive, a própria definição de desenvolvimento enquanto a ascensão de todo o sistema social, por si, ultrapassa a barreira teórica do campo Econômico. Por este motivo, o resgate ao pensamento de Myrdal justifica-se por apresentar uma abordagem menos reducionista e/ou mais abrangente

do sistema social do que se observou nos demais autores estudados. A importância da multidisciplinaridade para o autor pode ser observada em seu discurso de agradecimento ao receber o *Bronislaw Malinowski Award* (1975a) um prêmio dedicado a antropólogos. Nele, Myrdal ressalta que as ferramentas da Ciência Econômica tradicional se mostraram inadequadas aos estudos de reformas sociais. Com isso, ele reafirma seu argumento de que os problemas sociais devem ser tratados com especial atenção quando se almeja estabelecer um processo de desenvolvimento econômico que seja perene e relevante.

Há cerca de 40 anos atrás, Myrdal já sugeria uma “união” entre as disciplinas das Ciências Sociais para que os objetivos fossem satisfatoriamente atingidos. No período em que escreveu, destacou a então “recente” tendência internacional, especialmente por parte da ONU, de integrar as Ciências Sociais nos estudos desenvolvimentistas (MYRDAL, 1975a, p. 329). Atualmente, nota-se que tal prática foi consolidada nos estudos internacionais no âmbito das Nações Unidas como demonstram o Relatório de Desenvolvimento Humano (citado na introdução deste trabalho) e a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. A “Agenda...”¹¹³ indica os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que são integrados e indivisíveis e alcançam as três dimensões do desenvolvimento: econômica, social e ambiental. O documento, que propõe a erradicação da pobreza e da fome como metas prioritárias, também se compromete a “combater as desigualdades dentro e entre os países” (PLATAFORMA AGENDA 2030).

Além das Nações Unidas, organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) também demonstram redirecionamento de suas políticas para acomodar questões sociais relacionadas ao desenvolvimento. Em 2019, o FMI publicou produção técnica direcionada aos “gastos sociais”. Nela, define que gastos sociais são aqueles relacionados à “proteção social e serviços de educação e saúde”, e ressalta que o interesse no tema foi intensificado na última década como reflexo do aumento das desigualdades após a crise financeira de 2008. O relatório afirma (FMI, 2019, p.7, tradução nossa¹¹⁴) que a preocupação acerca dos gastos sociais reflete, também,

¹¹³ A Agenda 2030 foi assinada pelos países-membros da ONU em 2015, e prevê os 17 ODS's segmentados em 169 metas a serem cumpridas até o ano de 2030. Os 17 ODS são: 1) erradicação da pobreza; 2) fome zero e agricultura sustentável; 3) saúde e bem-estar; 4) educação de qualidade; 5) igualdade de gênero; 6) água potável e saneamento; 7) energia acessível e limpa; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura; 10) redução das desigualdades; 11) cidades e comunidades sustentáveis; 12) consumo e produção responsáveis; 13) ação contra a mudança global do clima; 14) vida na água; 15) vida terrestre; 16) paz, justiça e instituições eficazes; 17) parcerias e meios de implementação (PLATAFORMA AGENDA 2030).

¹¹⁴ “[...] It also reflects the need to support vulnerable groups, including low-income households and others [...]. There is also a global commitment to continue support for inclusive growth, as expressed in the 2030 Sustainable

[...] a necessidade de apoiar grupos vulneráveis, incluindo famílias de baixa renda e outros [...]. Também existe um compromisso global de continuar apoiando o crescimento inclusivo, conforme expresso nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030. Os gastos sociais [...] são uma alavanca política essencial para promover o crescimento inclusivo, combater a desigualdade, proteger grupos vulneráveis durante mudanças e ajustes estruturais, suavizar o consumo ao longo do ciclo de vida e estabilizar a demanda durante choques econômicos.

Como se pode observar, ao relacionar os problemas de desenvolvimento econômico aos altos índices de desigualdades sociais, o pensamento de Myrdal torna-se relevante e atual, além de suprir uma lacuna acadêmica da Escola Institucional Original. Tal lacuna está relacionada aos estudos desenvolvimentistas que: i) ora relacionam o desenvolvimento exclusivamente aos fatores relacionados ao progresso tecnológico; ii) ora relacionam os baixos níveis de qualidade de vida à desigualdade de renda, unicamente. De fato, pode-se afirmar que o que diferencia o trabalho de Myrdal dos demais autores institucionalistas estudados nesta Dissertação é, exatamente, seu foco na redução das desigualdades sociais enquanto elemento fundamental para impulsionar o crescimento do produto e promover a ruptura da estratificação do sistema social.

Importante ressaltar que tanto as abordagens direcionadas aos fatores que induzem o crescimento (e posterior desenvolvimento) quanto as análises das disparidades de renda são extremamente relevantes para os planejamentos desenvolvimentistas de uma nação. No entanto, pontuou-se ao longo deste trabalho que as análises desenvolvimentistas devam ser mais abrangentes. Em outras palavras, este estudo propõe que os problemas de desenvolvimento não estão exclusivamente relacionados ao crescimento econômico, e que a desigualdade de renda, isoladamente, não retrata adequadamente os abismos sociais presentes nos países menos desenvolvidos.

Ao analisar os problemas existentes nos países que caracteriza como “subdesenvolvidos” entre os anos 1960 e 1970, Myrdal descreve padrões de comportamento e instituições similares mesmo em países geograficamente distantes entre si. Nestes, entre outros aspectos, o autor destaca a prevalência da corrupção tanto nas relações entre o governo e o setor privado, quanto nos hábitos cotidianos da sociedade.

Além das similaridades entre os problemas existentes nos países hoje caracterizados como “emergentes” ou “de renda média”, destaca-se que a relevância da abordagem myrdaliana

Development Goals. Social spending [...] is a key policy lever for promoting inclusive growth, addressing inequality, protecting vulnerable groups during structural change and adjustment, smoothing consumption over the life-cycle, and stabilizing demand during economic shocks” (A STRATEGY FOR IMF ENGAGEMENT ON SOCIAL SPENDING, 2019, p. 7).

reside no fato de que estes padrões de comportamento e instituições verificados nas décadas de 1960 e 1970 ainda compõem as sociedades do século XXI. As desigualdades nos setores de educação, saúde, habitação e divisão de poder na sociedade, além dos hábitos de corrupção que permeiam as relações sociais, são características comuns nestes países no cenário atual. A permanência destas instituições ao longo dos anos confirma a premissa do autor de que estes fatores se reforçam no tempo através de causação cumulativa, gerando impactos econômicos e sociais que constroem o desenvolvimento destas nações.

Myrdal chama atenção também para a passividade da sociedade civil frente aos problemas com os quais convivem. A generalização da “indisciplina social” (tal como elaborada pelo autor) presente nestes países resulta em fraca aderência da população aos planos de desenvolvimento. O autor sugere que os movimentos sociais devam ser mais atuantes de forma que a democracia seja exercida além do voto. Assim, afirma que a redução da desigualdade política representa uma peça fundamental no processo de desenvolvimento. A representação política da parcela menos favorecida da população é condição necessária para que ocorram as devidas rupturas no sistema social. O autor destaca que, embora o planejamento desenvolvimentista seja responsabilidade do governo, o desenvolvimento também depende de uma participação ativa da sociedade civil.

Exemplos de análises multidisciplinares e voltadas às questões sociais do desenvolvimento econômico corroboram o argumento proposto neste trabalho de que a abordagem Myrdaliana apresenta relevância tanto para o pensamento institucionalista oriundo da EIO quanto para a abordagem desenvolvimentista em geral. De forma específica, conclui-se que os estudos de Myrdal dedicados às reduções das desigualdades sociais como forma de promover desenvolvimento econômico respondem às demandas da sociedade contemporânea. Tais demandas partem tanto dos próprios governos que buscam reduzir as crescentes desigualdades em seus territórios, quanto de agências internacionais multilaterais, que caracterizam as desigualdades como impedimentos ao desenvolvimento das nações.

5.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos sobre desigualdade permeiam as Ciências Econômicas principalmente a partir dos anos 1950. No entanto, geralmente são dedicados exclusivamente às desigualdades de renda e riqueza. A abordagem myrdaliana de desenvolvimento econômico propõe que o estudo sobre

desigualdade seja mais abrangente, captando as relações entre as diferentes desigualdades presentes no sistema social. Tal abordagem contribui teórica e metodologicamente para os estudos desenvolvimentistas em especialmente dois aspectos: i) indica que as desigualdades não necessariamente possuem uma relação direta com distribuição *per capita* da renda; ii) indica que as desigualdades interferem diretamente no processo de desenvolvimento econômico, e podem ser consideradas não apenas uma consequência do processo de desenvolvimento, mas também sua causa.

A primeira parte do capítulo buscou aprofundar a análise acerca da relação entre as desigualdades nos diversos setores sociais e sua relação com o desenvolvimento no longo prazo. Esta análise foi apresentada por Myrdal em *Asian Drama* (1968) e amplamente discutida em *Challenges of World Poverty* (1970b). Em seu cerne, traz medidas redutoras de desigualdades em suas diversas esferas, como na produção na agricultura, no controle do crescimento populacional e seus consequentes impactos sociais, no melhoramento dos níveis educacionais e na implantação de maior disciplina social, incluindo supressão da corrupção e expansão de poder político às massas menos favorecidas.

A segunda parte do capítulo buscou ressaltar as principais contribuições de Myrdal para a teoria de desenvolvimento econômico oriunda da EIO, e enfatizou que o pensamento do autor se faz relevante no debate atual, seja ele institucionalista ou não. Demonstrar que as desigualdades sociais, além da renda, têm efeitos diversos sobre o desenvolvimento de uma nação implica que os planos de desenvolvimento econômico requerem análises mais abrangentes dos pontos de vista metodológico e epistemológico. Propõe-se então que são necessários estudos que ampliem o escopo da análise econômica para patamares que incluam aspectos sociais que não possuem medidas quantitativas necessariamente modeláveis. Modelos são notadamente importantes e contribuem de forma relevante para o debate em geral sobre desenvolvimento, mas, a partir das lições das pesquisas especializadas de Myrdal, infere-se que os parâmetros subjacentes aos modelos não podem dirimir a indispensável e primordial relevância da realidade social.

6. CONCLUSÃO

De forma geral, a literatura da Ciência Econômica direcionada ao desenvolvimento examina as variáveis relacionadas ao crescimento do produto, como por exemplo os fatores macroeconômicos que impulsionam a industrialização de um país. Uma vez que o crescimento resulta em geração de emprego e renda, conclui-se que a sociedade estará tão melhor quanto mais sustentável for seu crescimento econômico.

Na esteira da abordagem institucionalista original, embora haja uma concordância implícita acerca do que seja o desenvolvimento de uma nação (para além de medidas de crescimento), cada autor desenvolve sua abordagem a partir das variáveis que supõem sustentar este processo de desenvolvimento. A este respeito, o Quadro em anexo apresenta um resumo das principais contribuições teóricas sobre o desenvolvimento econômico conforme abordadas pelos autores selecionados. Entre elas, destacam-se as análises com foco no fator tecnológico por um lado, e na mudança das instituições, hábitos de pensamento e demais fatores não econômicos, por outro.

Um elemento relevante e muito presente nos países que não alcançam nível desejado de desenvolvimento econômico é a desigualdade. No entanto, a literatura destinada a este tema (seja ela institucionalista ou de outras correntes) comumente analisa a desigualdade exclusivamente em termos de renda. Como foi demonstrado, as desigualdades com as quais muitas sociedades convivem têm raízes profundas, e não necessariamente estão relacionadas à distribuição *per capita* da renda.

Assim, identificou-se uma lacuna de análise na abordagem oriunda da EIO relacionada ao desenvolvimento econômico: seus estudos não contemplam as diversas faces da desigualdade e suas consequências para desenvolvimento das nações. Após identificar tal lacuna teórica - nos capítulos dois e três - os capítulos quatro e cinco apresentaram o pensamento de Gunnar Myrdal como um caminho alternativo às análises institucionalistas da Escola Original acerca do desenvolvimento econômico. Por mais de quarenta anos, Myrdal dedicou suas pesquisas acadêmicas às questões sociais e relacionou o atraso no desenvolvimento das nações às suas instituições sociais desiguais.

Em Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas (1957), Myrdal explica sua interpretação ao princípio de Causação Circular Cumulativa, considerada uma das maiores contribuições acadêmicas do autor. A partir de uma estrutura dinâmica e sem buscar um sistema de equilíbrio

nos moldes walrasianos, a CCC apresenta-se como uma ferramenta satisfatória a análises multidisciplinares. Suas vantagens às análises estáticas relacionam-se à possibilidade de se mapear os resultados das interações entre os fatores econômicos e não econômicos simultaneamente. Dentre outras coisas, este princípio procura explicar a forma como as diferentes desigualdades surgem e são reforçadas ao longo do tempo. Ademais, preconiza que os movimentos do sistema social (sendo eles ascendentes ou descendentes) podem ser revertidos a partir de ações pontuais. Tais ações estão relacionadas, especialmente, ao planejamento econômico por parte do Estado.

Conforme demonstrado a longo do trabalho, o desenvolvimento econômico compreendido nos termos de “ascensão de todo o sistema social” requer um planejamento governamental amplo. Em *Beyond the Welfare State* (1958), Myrdal ressalta a importância da ação conjunta entre a iniciativa pública e privada, e reitera a incoerência dos discursos que sugerem controvérsias entre economias “livres” e “planejadas”. Para o autor, toda economia apresenta algum nível de planejamento e a ação do Estado, e sinalizar que o planejamento econômico é prejudicial ao mercado trata-se de uma “controvérsia irracional”.

Neste aspecto, Myrdal destaca que o principal objetivo do planejamento é aumentar a capacidade produtiva do país. Por isso, o Estado torna-se responsável por determinar a alocação mais adequada dos recursos privados, especialmente aqueles direcionados às áreas mais específicas como infraestrutura, agricultura e indústrias de bens intermediários. Assim, a ação do Estado tem como principal objetivo evitar o surgimento das desigualdades regionais, frutos dos efeitos propulsores e regressivos advindos dos investimentos privados em regiões-polo.

No entanto, após delinear o papel do Estado para o desenvolvimento econômico e apresentar o princípio da CCC aplicado a este contexto, Myrdal deparou-se com uma realidade que desafiava seu ponto de vista teórico. Em *Asian Drama* (1968), analisou profundamente os problemas existentes nos países que ocupam a região do sul da Ásia e demonstrou que o subdesenvolvimento possui raízes mais complexas do que aquelas sinalizadas pela teoria econômica convencional. Os problemas econômicos destes países eram consequência, especialmente, das instituições existentes e dos hábitos de pensamento enraizados em suas sociedades.

Nesta obra, reúne as principais características de países subdesenvolvidos sob o conceito de “*soft state*” e atribui especial atenção aos problemas relacionados à corrupção. Conforme demonstrado no texto, a corrupção perpetua-se em causação cumulativa e se classifica como

uma instituição social difícil de ser coibida. Quando relacionada às questões de poder político e econômico, agrava as desigualdades sociais, concentra o mercado de bens e serviços e mantém as nações distantes dos planejamentos desenvolvimentistas.

Em conjunto com *Asian Drama, The Challenges of World Poverty* (1970b) destaca a urgência em se reformar as instituições sociais para que se alcance o desenvolvimento e ressalta a relevância em se reduzir as desigualdades sociais neste processo. Conforme discutido ao longo de todo o trabalho, as desigualdades analisadas pelo autor não se restringem às questões de renda e possuem impactos diretos sobre as esferas quantitativa (crescimento econômico) e qualitativa (elevação do padrão de vida dos indivíduos). Partindo da premissa de que o desenvolvimento econômico ocorre por meio de mudança institucional, e dada a relevância da redução das desigualdades para a ocorrência de desenvolvimento, tem-se que as reformas institucionais necessárias a este processo devam ser, então, reformas redutoras de desigualdades sociais.

Embora ressalte que as reformas devam considerar as particularidades de cada região, Myrdal destaca as principais instituições às quais as reformas desenvolvimentistas devem ser aplicadas. São elas as áreas da: agricultura, educação, demografia e disciplina social. Conforme demonstrado no capítulo anterior, estas quatro principais áreas onde se criam e reforçam as desigualdades sociais interagem em causação cumulativa e suas consequências interferem na efetividade do planejamento desenvolvimentista. Desta forma, reduzir as desigualdades nestas instituições torna-se ação imprescindível para o processo de longo prazo de desenvolvimento econômico.

Assim, o argumento central que conduziu este estudo foi baseado em duas premissas, quais sejam i) o processo de desenvolvimento econômico ocorre por mudança ou evolução das instituições e; ii) a abordagem Myrdaliana de desenvolvimento econômico considera que a redução das desigualdades sociais deva ser o elemento central das mudanças institucionais desenvolvimentistas. Por conseguinte, o quinto capítulo apresentou a propostas de reformas institucionais pró-desenvolvimento adequadas à abordagem Myrdaliana, ou seja, com foco sobre a redução das desigualdades. Ademais, este capítulo enfatizou a relevância desta abordagem para os estudos recentes dedicados tanto à desigualdade quanto ao desenvolvimento econômico.

À luz destas considerações, é importante mencionar ainda alguns temas relevantes que não foram abordados nesta pesquisa devido às suas limitações de escopo e extensão. Dentre eles,

destacam-se as pesquisas acerca: i) das desigualdades raciais e de gênero e suas relações com o desenvolvimento econômico; ii) da relação entre as desigualdades e o desenvolvimento ambientalmente sustentável; iii) das desigualdades ao acesso à tecnologia e do papel da inovação para o desenvolvimento; iv) da abordagem de outras correntes da Ciência Econômica a respeito do mesmo tema. Ademais, ressalta-se que embora Myrdal tenham analisado amplamente os países do sul da Ásia, esta pesquisa procura ressaltar as similitudes entre os países que, como um todo, buscam desenvolver-se, não pretendendo ilustrar o problema do desenvolvimento econômico de nenhum país ou região específica.

A partir destas limitações, sugere-se que novos estudos poderiam emergir desta pesquisa. Além dos temas enumerados no parágrafo anterior, as sugestões para futuras pesquisas incluem: i) aplicação da teoria Myrdaliana para países ou regiões específicas; ii) propostas de modelagem da teoria myrdaliana para que se analise mais profundamente os aspectos quantitativos da teoria; iii) comparação entre matrizes teóricas dentro e fora do paradigma institucionalista e da própria Ciência Econômica para analisar a relevância das desigualdades no processo de desenvolvimento do sistema social.

Em suma, respondeu-se à hipótese inicial de que as desigualdades sociais conformam um conjunto de obstáculos ao desenvolvimento das nações. O estudo conclui que a redução das desigualdades, em suas diversas dimensões além da renda, deve ser considerada um fator-chave para o processo de desenvolvimento econômico uma vez que as desigualdades têm impacto não somente sobre as diversas instituições sociais, como também sobre os resultados de curto e longo prazo. Por esta razão, ações que promovam a redução das desigualdades devem compor o núcleo do planejamento desenvolvimentista, observando a proposta defendida neste trabalho de que ela atua não apenas como uma consequência, mas especialmente como uma das causas do subdesenvolvimento. Ademais, buscou-se demonstrar que, por se tratar de um tema complexo e não estático, o desenvolvimento de uma nação deve ser analisado ampla e profundamente, a partir do conjunto das diversas ferramentas existentes nas Ciências Sociais além da Economia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. in AGHION, AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (eds.), **Handbook of Economic Growth**, Amsterdam: North-Holland, p. 385-472, 2005.

ADKISSON, Richard. The Veblen-Commons Award: The 2018 Veblen-Commons Award recipient: James Peach, **Journal of Institutional Economics**, v. 52, n. 2, p. 291-292, 2018.

ALVAREDO, Facundo; ATKINSON, Anthony B.; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. Distributional national accounts (DINA) guidelines: concepts and methods used in the world wealth and income database. **WID.world Working Paper 2016/2**, World Inequality Database, 2016.

ANGRESANO, James. Evolving socio-economic conditions in Central and Eastern Europe: A Myrdalian view. **Development Policy Review**, vol. 12, p. 251-215, 1994.

ATIKSON, Anthony B. PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Top incomes in the long run of history. **Journal of Economic Literature**, n. 49, vol. 1, p. 3-71, 2011.

AYRES, Clarence. Institutionalism and economic development. **The Southwestern Social Science Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 45-62, 1960.

_____. **The theory of economic progress**. Chapel Hill: The University of North Carolina, 1944.

BAYMUL, Cinar; SEN, Kunal, Was Kuznets right? New evidence on the relationship between structural transformation and inequality. **University of Manchester Global Development Institute**, Working Paper 2018-027, Manchester, UK, 2018.

BERGER, Sebastian. Myrdal's institutional theory of the state: from welfare to predation - and back? **Journal of Economic Issues**, vol. XLI, n. 2, p. 353-360, 2009.

_____. Circular Cumulative Causation (CCC) à la Myrdal and Kapp - Political institutionalism for minimizing social costs. **Journal of Economic Issues**, vol. 62, n. 2, p. 357-365, 2008.

_____. **The foundations of non-equilibrium economics: The principle of Circular and Cumulative Causation**. Oxford: Routledge, 2009.

BERGER, Sebastian; ELSNER, Wolfran. European contributions to evolutionary institutional economics: the cases of “cumulative circular causation” (CCC) and “open systems approach” (OSA)... **Journal of Economic Issues**, vol. XLIII, n. 2, p. 529-537, 2009.

BRINKMAN, Richard. Economic growth versus economic development: toward a conceptual clarification, **Journal of Economic Issues**, v. 29, n. 4, p. 1171-88, 1995.

CASTELLANO, Fernando López; GARCÍA-QUERO, Fernando. Institutional approaches to economic development: the current status of the debate. **Journal of Economic Issues**, v. 46, n. 4, p. 921-40, 2012.

CHANG, Ha-Joon. Breaking the mold: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state, **Cambridge Journal of Economics**, vol. 26, n.5 p. 539-559, 2002b.

_____. Institutions and economic development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics** (2002a), v.7, n. 4, p. 473–498, 2010.

_____. Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective, London: Anthem Press, 2002.

_____. Chang, H.-J. (2007b), Understanding the relationship between institutions and economic development: Some Key Theoretical Issues (2007b). In CHANG, Ha-Joon (org.), **Institutional change and economic development**, Tokyo: United Nations University Press, and London: Anthem Press, p. 17–33, 2007.

CHANG, Ha-Joon, EVANS, Peter. The role of institutions in economic change In: DYMSKI, G.; DE PAULA, S. (2005) **Reimagining growth: towards a renewal of development theory**. London: Zed Press, p. 99-127, 2005.

CONCEIÇÃO, O. A. C. “O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas.” **Revista Economia Contemporânea**. vol. 6, n. 2, p. 119-146, 2002.

CYPHER, James. M. On the income gap between nations: was Veblen the first development economist? **Journal of Economic Issues**, v. 43, n. 2, p. 361-70, 2009.

_____. Veblen y el origen de la hipótesis del catching-up. **Revista Problemas del Desarrollo**, v. 169, n. 43, p. 9-26, 2012.

CHYPER, James. M.; DIETZ, James. L. **The process of economic development** (1997). Abingdon: Routledge, 2009.

CONCEIÇÃO, Pedro; GALBRAITH, James K. A new Kuznets Hypothesis: Theory and evidence on growth and inequality. In GALBRAITH, James K; BERNER, Maureen (orgs) **Inequality and industrial change: A Global View**. New York: Cambridge University Press, 2001.

DAVIS, J. The Veblen-Commons Award: James H. Street, **Journal of Institutional Economics**, v. 46, n. 2, 2012, p. 263-264.

DIETZ, James; JAMES, Dilmus. The Veblen-Commons Award: James H. Street, **Journal of Institutional Economics**, v. 22, n. 2, p. 323-326, 1988.

DILLARD, Dudley. The contributions of Allan G. Gruchy to institutional economics, **Journal of Institutional Economics**, v. 25, n. 2, p. 383-391, 1991.

DUTT, Amitava K. Institutional change and economic development: concepts, theory and political economy. **Journal of Institutional Economics**, n. 7, vol. 4, p. 529-534, 2011.

FERREIRA, Carolina; SALLES, Alexandre O. T. Desenvolvimento econômico e desigualdade social: uma análise a partir do princípio de Causação Circular Cumulativa de Gunnar Myrdal. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 55, p. 82-116, 2020.

FMI. A strategy for IMF engagement on social spending. **International Monetary Fund**, policy paper n. 19/016, 2019. Disponível em < <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975>> Acesso em 11 Jan. 2020.

GAMBUS, Ivan; ALMEIDA, Felipe. Three decades after James Street's "The institutionalist theory of economic development": what does institutional approach to economic development mean today? **Journal of Economic Issues**, v. 52, n. 2, p. 455-63, 2018.

GALBRAITH, James. Global inequality and global macroeconomics. **Journal of Policy Modeling**, n. 29, p. 587-607, 2007.

_____. Inequality and economic and political change: a comparative perspective **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, n. 4, p. 13-27, 2010.

_____. **Inequality and Instability: A study of the world economy just before the Great Crisis**. New York: Oxford University Press, 2012.

_____. **Inequality: What everyone needs to know**. New York: Oxford University Press, 2016.

GALBRAITH, James K.; KUM, Hyunsub. Inequality and economic growth: A global view based on measures of pay, **CESifo Economic Studies**, vol. 49, n. 4, p. 527-556, 2003.

GORDON, Wendell. The implementation of economic development, **Journal of Economic Issues**, v. 18, n.1, p. 295-313, 1984.

GRUCHY, Allan. Veblen's theory of economic growth. In: DOWD, Douglas F. (org.) **Thorstein Veblen: A critical reappraisal**. New York: Cornell, p. 151-176, 1958.

HALL, John; LUDWIG, Udo. Gunnar Myrdal and the persistence of Germany's regional inequality. **Journal of Economic Issues**, vol. 43, n. 2, p. 345-352, 2009.

_____. Veblen, Myrdal, and the convergence hypothesis: Toward an institutionalist critique. **Journal of Economic Issues**, vol. 44, n. 4, pp. 943-962, 2014.

HAYDEN, Gregory. Circular and Cumulative Causation and the Social Fabric Matrix. **Journal of Institutional Issues**, vol. 42, n. 2, pp. 389-397, 2008.

HO, P. Sai-wing. Analyzing and arresting uneven development: Friedrich List and Gunnar Myrdal compared. **Journal of Economic Issues**, vol. 40, n. 2, p. 359-367, 2006.

HO, P. Sai-wing; SCHNEIDER, Geoffrey. African Drama: Myrdal and progressive institutional change in South Africa. **Journal of Economic Issues**, v. 36, n. 2, p. 507-515, 2002.

HOBBSAWM, E. **Age of extremes: The short twentieth century 1914-1991**. London: Acabus, 1994.

HODGSON, Geoffrey. M. Institutions and economic development: constraining, enabling and reconstituting. In: DYMSKI, Gary; DE PAULA, Silvana. **Reimagining growth: towards a renewal of development theory**. London: Zed Press, p. 85-98, 2005.

_____. O que são instituições? (2006). In: SALLES, Alexandre O.; PESSALI, Huáscar. FERNÁNDEZ, Ramón G. (orgs). **Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp, p. 121-158, 2017.

_____. Social political disruption and economic development, In: HODGSON Geoffrey M.; SCREPANTI, Ernesto. **Rethinking economics: markets, technology and economic evolution**, Adershot: Edward Elgar, p. 152-171, 1991.

_____. The approach of institutional economics, **Journal of Economic Literature**, vol. 36, p. 166–192, 1998

_____. **Geoffrey Hodgson's website**. "Downward causation" - some second thoughts (2011). Disponível em < <http://www.geoffrey-hodgson.info/downward-causation.htm> > Acesso em 26 de set. 2019.

KANBUR, Ravi. Structural transformation and income distribution: Kuznets and beyond. Working Paper Series, n. 266, **African Development Bank**, Abidjan, Côte d'Ivoire, 2017.

KAPP, Karl William. A natureza e a relevância da economia institucional (1975). In: SALLES, Alexandre O.; PESSALI, Huáscar F.; FERNÁNDEZ, Ramón G. (Org). **Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp, p. 223-247, 2017.

KINDLEBERGER, Charles P. Gunnar Myrdal: 1898-1987. **The Scandinavian Journal of Economics**, vol. 89, n. 4, p. 393-403, 1987.

KLEIN, Philip. A. An institutionalist view of development economics, **Journal of Economic Issues**, v. 11, n. 4, p. 785-807, 1977.

KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. **American Economic Review**, vol. 45, n. 1, p. 1–28, 1955.

_____. Os países subdesenvolvidos e a fase pré-industrial nos países avançados (1954). In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (org.) **Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: ed. Forense. p. 141-158, 1969.

MAYHEW, Anne. Clarence Ayres, technology, pragmatism and progress. **Cambridge Journal of Economics**, n. 34, p. 213–222, 2010.

_____. Human agency, cumulative causation, and the State: Remarks upon receiving the Veblen-Commons Award. **Journal of Economic Issues**, vol. 35, n. 2, p. 239-250, 2001.

MEIER, G. M. **Biography of a subject: An evolution of development economics**. New York: Oxford Press, 2005.

MCFARLAND, Floyd B. Clarence Ayres and his gospel of technology. **History of Political Economy**, n. 18, vol. 4, p. 617-637, 1986.

MILANOVIC, Branko. **Global Inequality: a new approach for the age of globalization**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016.

MILLER, Edythe S. The Veblen-Commons Award: Phillip Klein, **Journal of Institutional Economics**, v. 25, n. 2, p. 299-301, 1991.

MYRDAL, Gunnar. **Against the stream: critical essays on economics (1973a)**. London: The Macmillan Press, 1974.

_____. **An american dilemma: the negro problem and modern democracy**. New York: Harper & Brothers, 1944.

_____. **An approach to the asian drama: methodological and theoretical (1970a)**. New York: Vintage Books, 1970.

_____. **Asian drama: an inquiry into the poverty of the nations (1968)**. Nova York: Pelican Books, 1977.

_____. **Beyond the welfare state: economic planning and its international implications (1958)**. New Haven: Yale University Press, 1960.

_____. Equity and Growth (1973c). **World Development**, vol. 1, n. 11, p. 43-47, 1973.

_____. Growth and Social Justice (1972a). **Economic Times Annual**, vol 1, n. 3 e 4, p 119-120, 1972.

_____. Institutional Economics (1978b). **Journal of Economic Issues**, vol. XII, n. 4, p. 771-783, 1978.

_____. **Objectivity in social research**. New York: Pantheon Books: 1969.

_____. Political and institutional economics, eleventh Geary Lecture (1978a). **The Economic and Social Research Institute**, n.18269, p. 01-15, 1978.

_____. Relief instead of development aid. **Intereconomics**, vol. 16, n. 2, p. 86-89, 1981.

_____. Response to introduction (1972b). **The American Economic Review**, vol. 62, n.1/2, p. 456-462, 1972.

_____. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas (1957)**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

_____. **The challenge of world poverty: a world anti-poverty program in outline (1970b)**. New York: Random House, Inc., 1970.

_____. The equality issue in world development (1975b), **The Swedish Journal of Economics** vol. 77, n. 4, p. 413-432, 1975.

_____. **The political element in the development of economic theory**. New York: Routledge & Kegan Paul, 1954.

_____. The Unity of the social sciences (1975a). **34th Annual Meeting of the Society for Applied Anthropology**, vol. 34, n. 4, p. 327-331, 1975.

_____. Underdevelopment and the evolutionary imperative. **Third World Quarterly**, vol. 1, n. 2, p. 24-42, 1979.

_____. What is development? **Journal of Economic Issues**. v. 8, n. 4, p. 729-36, 1974.

NORTH, Douglas, Economic performance through time, **American Economic Review**, vol. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

_____. **Understanding the process of economic change**, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005.

NURKSE, R. Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico (1953). In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (org.) **Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: ed. Forense, p. 263-275, 1969.

O GLOBO, 2014. Disponível em < <https://acervo.oglobo.globo.com/frases/esta-frase-nunca-passou-pela-minha-boca-disse-que-nao-se-pode-distribuir-que-voce-ainda-nao-produziu-nao-ser-que-voce-tome-emprestado->> Acesso em 11 de Dez. 2019.

O'HARA, Phillip A. Principle of Circular and Cumulative Causation: Fusing Myrdalian and Kaldorian growth and development dynamics. **Journal of Economic Issues**, vol. 42, n. 2, p. 375-387, 2008.

_____. The principle of circular and cumulative causation: Myrdal, Kaldor and contemporary heterodox political economy. In: BERGER, Sebastian. **The foundations of non-equilibrium economics: The principle of Circular and Cumulative Causation**. Oxford: Routledge, 2009, p. 91-105.

OKUN, Arthur M. **Equality and efficiency: The big tradeoff**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1975.

ONU, Sustainable Development Goals. Disponível em < <https://www.un.org/sustainable-development/sustainable-development-goals/> > Acesso em 18 de Dez. 2019

PANICO, Carlo; RIZZA, Maria O. Myrdal, growth processes and equilibrium theories. In: SALVADORI, Neri; COMMENDATORE, Pasquale; TAMBERI, Massimo (Org.). **Geography, structural change and economic development: theory and empirics**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 183-202, 2009.

PEACH, James. Habits of thought and the process of economic development: remarks on receiving the Veblen-Commons Award, **Journal of Economic Issues**, v. 50, n. 2, p. 293-305, 2018.

_____. [Academic advice: Institutional Economics and Inequality]. Mensagem recebida por < carol.coelho2@gmail.com > em 25 out. 2019.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2014.

_____. Income inequality in France, 1901–1998. **Journal of Political Economy**, v. 111, n. 5, p. 1004–1042, 2003.

_____. The Kuznets Curve: yesterday and tomorrow. In BANERJEE, Abhijit V.; BENAMOU, Roland; MOOKHERJEE, Dilip (Orgs). **Understanding Poverty**. New York: Oxford University Press, 2016.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Income inequality in the United States, 1913–1998. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 118, n. 1, p. 1–39, 2003.

_____. The evolution of top incomes: a historical and international perspective. **The American Economic Review**, v. 96, n. 2, p. 200–205, 2006.

PIMENTEL, Joyce T. **A institucionalidade do “jeitinho brasileiro”**: regras implícitas ou hábitos dos indivíduos? ... Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PLATAFORMA AGENDA 2030. Disponível em < <http://www.agenda2030.org.br/> > Acesso em 18 de Dez. 2019.

REINERT, Erik. S. Institutionalism ancient, old, and new: a historical perspective on institutions and uneven development. In: CHANG, Ha-Joon. **Institutional Change and Economic Development**. London, New York, Delhi: Anthem Press, p. 53-74, 2007.

ROSENSTEIN-RODAN, P.N. Problemas de industrialização da Europa oriental e sul-oriental (1943). In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (org.) **Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: ed. Forense, p. 251-262, 1969.

SEN, Amartya. **Development as freedom** (1999). New York: Alfred A. Knopf, 2000.

_____. Equality of what? **The Tanner Lectures on Human Values 1979**, Stanford University Press, p. 195-205. 1980a.

_____. **Inequality reexamined** (1992). New York: Oxford University Press, 2006.

SHERMAN, Howard. The Veblen-Commons Award: Gunnar Myrdal, **Journal of Institutional Economics**, v. 10, n. 2, p. 2010-2016, 1976.

STIGLITZ, Joseph E. Inequality and economic growth. In MAZZUCATO, Mariana; JACOBS, Michael (org.) **Rethinking Capitalism**. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2016.

_____. It's time to get radical on inequality. **New Economic Thinking**, 2015. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=2NsTeeb-87w> > Acesso em 10 de Jan. 2020.

_____. **The price of inequality: How today's divided society endangers our future**. New York: WW Norton & Company, 2012.

STREET, James H. The institutionalist theory of economic development. **Journal of Economic Issues**, v. 21, n. 4, p. 1861-87, 1987.

STREETEN, Paul. Gunnar Myrdal. **World Development**, vol. 18, n. 7, p. 1031-1037, 1990.

SUNKEL, Osvaldo. Structuralism, dependency and institutionalism: an exploration of common ground and disparities. **Journal of Economic Issues**, vol XXIII, n. 2, p. 519-533, 1989.

SWEDBERG, Richard. Introduction to the transaction edition. In: MYRDAL, Gunnar. **The political element in the development of economic theory** (1954). New York: Routledge & Kegan Paul, p. XXI-XXXV, 2017.

TRUCCO, Ignacio. Teorías del desarrollo capitalista: una evaluación comparada. **Revista Problemas del Desarrollo**, vol. 171, n. 43, p. 9-29, 2012.

UNPD, Human Development Report 2019. Disponível em < <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> > Acesso em 18 de Dez. 2019.

UN, Sustainable Development Goals. Disponível em < <https://www.un.org/sustainable-development/sustainable-development-goals/> > Acesso em 18 Dez. 2019.

VEBLEN, Thorstein. Por que a economia não é uma ciência evolucionária? (1898). In: SALLES, Alexandre O.; PESSALI, Huáscar F.; FERNÁNDEZ, Ramón G. (Org). **Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp, p. 31-52, 2017.

_____. The limitations of marginal utility. **Journal of Political Economy**, vol. 17, n. 9, p. 620-636, 1909.

_____. Why is economics not an evolutionary science? **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 12, n. 4, p. 373-397, 1898.

VINER, Jacob. A Economia do Desenvolvimento (1953). In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (org.) **Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: ed. Forense, p. 17-39, 1969.

WINTERS, Cecilia A.; DERRELL, Robert. Divided neighbors on an indivisible Island: Economic disparity and cumulative causation on Hispaniola. **Journal of Economic Issues**, vol. 44, n. 3, p. 597-913, 2010.

WINTERS, Cecilia A.; DERRELL, Robert. Divided neighbors on an indivisible Island: Economic disparity and cumulative causation on Hispaniola. **Journal of Economic Issues**, vol. 44, n. 3, pp. 597-913, 2010.

ANEXO: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS ACERCA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A PARTIR DE AUTORES LIGADOS À ECONOMIA INSTITUCIONAL ORIGINAL

Quadro - Síntese das principais teorias institucionalistas de desenvolvimento econômico			
(continua)			
AUTOR	PRINCIPAIS ARGUMENTOS	FATOR PARA MUDANÇA INSTITUCIONAL	DESIGUALDADE E QUESTÕES SOCIAIS
GRUCHY (1958)	O desenvolvimento econômico está implícito na teoria de crescimento de Veblen. É fruto do avanço tecnológico, que é transmitido através da cultura cumulativa e incessantemente. Seu curso é incerto.	O crescimento do produto transforma o próprio sistema econômico, resultando em desenvolvimento	
AYRES (1960)	Desenvolvimento econômico ocorre através do progresso tecnológico. Ayres destaca a dicotomia vebleniana contrapondo tecnologia e cultura.	Dicotomia Vebleniana	As desigualdades surgem a partir das disparidades presentes na estrutura institucional de cada sociedade. Ressalta os problemas da má distribuição de renda e relevância da expansão do poder de compra de pessoas mais pobres em detrimento à acumulação de riqueza dos mais ricos, evidenciando o efeito multiplicador que o consumo tem sobre toda a cadeia produtiva.

Quadro - Síntese das principais teorias institucionalistas de desenvolvimento econômico

(continuação)

AUTOR	PRINCIPAIS ARGUMENTOS	FATOR PARA MUDANÇA INSTITUCIONAL	DESIGUALDADE E QUESTÕES SOCIAIS
MYRDAL (1974)	O desenvolvimento significa a ascensão de todo o sistema social e para isso é necessário analisar fatores econômicos e não econômicos. Incluir questões de distribuição e igualdade ao debate econômico se faz urgente.	Causação Circular Cumulativa	Focado em questões sociais como pobreza e desigualdade, afirma que o processo de desenvolvimento requer urgentes reformas nas instituições e padrões de comportamento, ou seja, reformas também nas esferas econômicas e não econômicas.
KLEIN (1977)	O institucionalismo está intrinsicamente presente em todas as teorias que tratam de desenvolvimento econômico uma vez que elas tratam das mudanças estruturais. Define desenvolvimento enquanto um "processo". Todos os países se encontram em processo de desenvolvimento.	Dicotomia Vebleniana	
GORDON (1984)	Os planos de desenvolvimento econômico devem considerar as particularidades culturais de cada país. Em especial, a forma como estes países assimilam a tecnologia.	Dicotomia Vebleniana	

Quadro - Síntese das principais teorias oriundas da EIO acerca do desenvolvimento econômico

(continuação)

AUTOR	PRINCIPAIS ARGUMENTOS	FATOR PARA MUDANÇA INSTITUCIONAL	DESIGUALDADE E QUESTÕES SOCIAIS
STREET (1987)	Desenvolvimento trata-se de processo em constante evolução. A tecnologia é a força propulsora do processo de desenvolvimento. Sugere que teorias de desenvolvimento sejam amparadas por bases teóricas e empíricas que tratem do crescimento do produto, das mudanças estruturais e da assimilação da tecnologia. As teorias de desenvolvimento devem ser holísticas, e na matriz da EIO se ramificam a partir de Ayres, Kuznets e Commons.	Dicotomia Vebleniana	A redução da desigualdade é abordada por Commons, ao influenciar leis trabalhistas e de seguridade social nos EUA. A partir de sua influência, o sistema de seguridade social, combinado a medidas de redistribuição de renda, ampliou o benefício à todo país visando reduzir a desigualdade de renda vigente no período da depressão econômica.
HODGSON (2005)	O planejamento que almeje desenvolvimento econômico deve ser configurado a partir da construção de instituições (legais e não-legais) pró-desenvolvimento. A construção de novas instituições deve ser um processo balizado tanto nos aspectos formais quanto informais das regras sociais, portanto trata-se de um processo longo e vinculado à consolidação de novos hábitos de pensamento. A imposição de estruturas externas e alheias à realidade institucional dos países não lhes assegura um processo de desenvolvimento econômico.	Causação (Efeito) Reconstitutiva Descendente	

Quadro - Síntese das principais teorias oriundas da EIO acerca do desenvolvimento econômico

(conclusão)

AUTOR	PRINCIPAIS ARGUMENTOS	FATOR PARA MUDANÇA INSTITUCIONAL	DESIGUALDADE E QUESTÕES SOCIAIS
CHANG (2010)	Instituições tipo <i>GSI</i> não apresentam um modelo eficaz ao desenvolvimento econômico pois não consideram as características locais (culturais) das sociedades. A construção de instituições eficazes é mais uma consequência do que uma causa do desenvolvimento econômico. O processo de mudança institucional é altamente complexo e envolve interações entre as forças econômicas "objetivas", ideias, agência humana, e as próprias instituições existentes.	Instituições têm ação restritiva, possibilitadora e constitutiva	
PEACH (2018)	Descreve os 5 principais hábitos de pensamento que inibem o processo de desenvolvimento: i) a confusão entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico; ii) o conceito de economia em estado estacionário; iii) a hipótese do efeito de deslocamento; iv) a hipótese do pico de petróleo; e v) a inevitabilidade do progresso econômico.	A partir da mudança dos hábitos de pensamento	Destaca que as medidas essenciais ao processo de desenvolvimento econômico compreendem a redução da desigualdade social e da pobreza, e o aumento dos investimentos em saúde, educação, infraestrutura, entre outras medidas socioeconômicas.

Fonte: Elaboração própria.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

CAROLINA COELHO FERREIRA

**A RELEVÂNCIA DO DEBATE SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL PARA O
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA INTERPRETAÇÃO À
LUZ DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DE GUNNAR MYRDAL**

VITÓRIA

2020