

# PROPOSTAS INSTITUCIONALISTAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Carolina Miranda Cavalcante\*  
Doutoranda em Economia (UFF)  
[cmcavalcante@gmail.com](mailto:cmcavalcante@gmail.com)

## Resumo

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

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

## Abstract

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

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

**Área 1:** Escolas do Pensamento Econômico, Metodologia e Economia Política

**Classificação JEL:** B41, B52, B25.

---

\* A autora agradece o apoio financeiro do CNPq.

## I. Introdução

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

North é um dos fundadores da nova economia institucional, ao lado de Coase e Williamson; suas contribuições à ciência econômica estão voltadas para questões relativas à história econômica, o que leva o autor a incorporar as instituições no conjunto de problemas neoclássico. North, assim como os demais autores da nova economia institucional, não pretende construir um programa de pesquisa alternativo à tradição neoclássica, acredita, no entanto, que um de seus supostos teóricos deve ser retificado – o suposto de racionalidade instrumental. Com uma nova concepção de racionalidade, afirma North, é possível considerar as instituições no interior do programa de pesquisa neoclássico. Em sua discussão acerca do desenvolvimento econômico, North (1981) ilustra sua teoria da mudança institucional com um amplo período histórico a partir de uma concepção de processo histórico compatível com a construção teórica neoclássica<sup>1</sup>.

Chang desenvolve pesquisas em áreas semelhantes às de North, como desenvolvimento econômico e economia institucional. Outro ponto de contato entre as pesquisas de North e Chang é referente à teoria do Estado. O objetivo de Chang é fornecer um paradigma alternativo, a *economia política institucionalista*, ao paradigma neoliberal, união do instrumental teórico neoclássico à filosofia política e moral da escola austríaca. Ademais, Chang (2004) apresenta um conjunto de evidências históricas que mostram que as instituições dos países desenvolvidos no início de seu processo de crescimento econômico eram tão precárias quanto algumas instituições encontradas atualmente em países subdesenvolvidos<sup>2</sup>. Chang, em oposição a North, compreende por institucionalismo a tradição da velha economia institucional de Veblen, Commons e Mitchell<sup>3</sup>. Nesse sentido, o conceito de instituição, bem como sua conexão com a ação individual, será um ponto de divergência entre os autores.

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

## II. A nova economia institucional de Douglass North

---

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

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

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

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

Segundo North, o objetivo da história econômica é explicar a *estrutura* e a *performance* das economias ao longo do *tempo*<sup>4</sup>. Metodologicamente, North entende que explicação significa teorizar de modo que as teorias assim elaboradas sejam potencialmente refutáveis. As estruturas de uma sociedade são os determinantes básicos de sua performance econômica, sendo compostas de instituições políticas, econômicas, bem como de aspectos tecnológicos, demográficos e ideológicos. A performance econômica é definida em termos do quanto é produzido, da distribuição de custos e benefícios, e da estabilidade da produção, tendo como indicadores o produto total, o produto *per capita* e a distribuição de renda da economia. Por fim, o autor acredita ser essencial para uma teoria comprometida com a temática do desenvolvimento econômico a explicação das mudanças temporais na estrutura e na performance das economias, o que remete ao estudo das instituições e da história econômica.

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

Tendo o indivíduo como unidade de análise, North assinala o fato de que esses *indivíduos processam informações*, e esse processamento está longe de fornecer uma imagem perfeita do mundo, não apenas por existirem problemas de informação incompleta, mas também pelo fato de que os agentes econômicos são dotados de uma capacidade computacional limitada<sup>5</sup>. Por conseguinte, esses indivíduos que competem por recursos escassos são limitados cognitivamente, o que, aliado a problemas crônicos de informação, geram um ambiente de incerteza. As instituições emergem como importantes mecanismos capazes de reduzir a incerteza inerente às interações humanas.

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

O papel de redutor da incerteza desempenhado pelas instituições é factível na medida em que é produzida uma *estrutura estável* no ambiente econômico, estrutura esta composta de restrições formais e informais, desenvolvidas pelos indivíduos para moldar a interação humana. As *restrições formais* são as regras que as pessoas concebem, e as *restrições informais* são convenções e códigos de conduta que

---

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

<sup>5</sup> North utiliza-se do conceito de racionalidade limitada – *bounded rationality* – de Herbert Simon. “O termo ‘racionalidade limitada’ é usado para designar escolha racional que leva em consideração as limitações cognitivas do agente que toma decisões – limitações tanto do conhecimento quanto da capacidade computacional” (Simon, s.d., p.15).

emergem da repetida interação humana. Ademais, a mudança institucional é a fonte da mudança histórica, poder-se-ia acrescentar, do desenvolvimento econômico.

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

Os direitos de propriedade definem o sistema de incentivos e as regras do jogo de uma economia, ou seja, definem os parâmetros dentro dos quais os indivíduos irão maximizar sua utilidade. O Estado possui o uso exclusivo da força, controlando os recursos e distribuindo os direitos de propriedade. A ideologia fornece uma visão de mundo capaz de simplificar o processo de tomada de decisão, auxiliando os indivíduos a lidar com a incerteza, além de envolver juízos de valor. Se os indivíduos percebem o sistema econômico como justo é possível obter custos de transação mais reduzidos, dados os menores custos envolvidos no monitoramento de agentes pouco propensos à transgressão de regras. Deste modo, a ideologia está habilitada a funcionar como uma restrição auxiliar, na medida em que pode, ao lado dos instrumentos de controle do Estado, converter-se num mecanismo de contenção do comportamento puramente maximizador<sup>6</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

### III. A economia política institucional de Ha-Joon Chang

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

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

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

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

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

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

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

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

Ademais, Chang evidencia que o mercado e o Estado são não apenas instituições, mas estão inseridos em relações políticas. O mercado está baseado num complexo conjunto de restrições formais e informais que regulam quem pode participar do mercado, quais mercadorias podem ser transacionadas, além de definir os direitos e deveres dos agentes, bem como o procedimento adequado no caso do não cumprimento dos acordos firmados (Chang, 2002, p.552-553)<sup>7</sup>. Destarte, o mercado não pode existir num ambiente livre de instituições, visto que o próprio mercado é uma instituição. O Estado, por sua vez, é uma instituição capaz de criar novas instituições, além de ser responsável pelo controle das já existentes, em que a criação e o controle das instituições é mediado por relações políticas. Por conseguinte, o Estado deve estar presente para que o mercado enquanto instituição humana seja possível, de forma que o mercado é, por fim, uma construção política<sup>8</sup>.

Chang reconhece que a reabertura do debate acerca do papel do Estado na economia representou um ponto positivo do neoliberalismo, mas afirma ser a concepção neoliberal de Estado falaciosa, visto que postula a idéia de livre mercado, dificilmente encontrado nas economias reais<sup>9</sup>. A luta política não ocorre, por conseguinte, entre agentes movidos pelo interesse de destruir o livre mercado, visto que esse mercado ideal jamais existiu. Segundo Chang, a luta política se dá entre agentes que possuem concepções diferentes acerca da estrutura de direitos e deveres inerentes às instituições.

---

<sup>7</sup> Ver também Chang (2003, p.53).

<sup>8</sup> Fligstein (1996) fornece uma interessante análise de como as relações políticas permeiam o funcionamento do mercado, considerando como a influência dos atores sociais no âmbito do Estado pode direcionar as políticas governamentais de acordo com seus interesses, moldando, por exemplo, as características das firmas participantes do mercado.

<sup>9</sup> O uso da denominação “economia real” não implica a existência de “economias irrealis”, o termo “real” é utilizado apenas como forma de demarcar os sistemas econômicos teoricamente construídos e os sistemas econômicos efetivos, ou seja, a teoria do seu objeto. Nos termos de Lawson (1997), poderíamos fazer tal demarcação entre o domínio transitivo (teorias) e o domínio intransitivo (objeto) do conhecimento.

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

De acordo com Chang, “o problema mais sério do discurso neoliberal sobre o papel do estado tem a ver, em primeiro lugar, com a maneira mesma de conceituar o mercado, o estado e as instituições, e, em segundo lugar, a maneira como teoriza sobre suas inter-relações” (Chang, 2002, p.542). Como mencionado anteriormente, o mercado é uma instituição embebida em relações políticas, de forma que mercado e política são inseparáveis, o que implica a inviabilidade da proposta neoliberal de despolitização do mercado. Da mesma forma, o Estado não é uma instância politicamente neutra, visto que é constituído de agentes que não apenas possuem interesses diversos, mas que entretém visões de mundo diferentes. Por fim, as instituições não são restrições ao livre exercício do comportamento maximizador, nem são meros mecanismos de redução da incerteza, pois são estruturas sociais essenciais que restringem, constituem e possibilitam a ação humana.

#### **IV. Estudo comparativo das propostas institucionalistas de North e Chang para o desenvolvimento econômico**

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

Utilizando a categorização lakatosiana, podemos dividir as críticas ao programa de pesquisa neoclássico em duas vertentes, uma que procura ampliar o cinturão protetor desse programa de pesquisa e outra que busca fornecer um programa de pesquisa, um núcleo rígido, alternativo<sup>10</sup>. No primeiro caso trata-se da proposição de novas teorias que compartilham dos pressupostos ontológicos da tradição neoclássica, no segundo pretende-se fornecer novos pressupostos ontológicos, ou seja, um novo programa de pesquisa<sup>11</sup>.

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

A velha economia institucional pertence à segunda vertente crítica, cujo objetivo é a proposição de um programa de pesquisa alternativo ao neoclássico. Chang insere sua proposta na tradição da velha

---

<sup>10</sup> Uma referência ao pensamento do Lakatos e ao conceito de programa de pesquisa científico pode ser encontrada em Caldwell (1982).

<sup>11</sup> Para uma tentativa de caracterização e distinção entre a tradição neoclássica e o programa de pesquisa velho institucionalista ver Hodgson (1994).

economia institucional, sugerindo a economia política institucional como alternativa ao que ele denominou paradigma neoliberal. A crítica de Chang não se restringe à conceituação neoliberal de instituição, Estado e mercado, mas visa modificar o ponto de partida ontológico no que concerne ao debate sobre o desenvolvimento e as instituições. O autor nega a existência de um estado de natureza povoado de indivíduos atomizados, afirmando que as instituições (estruturas sociais) precedem os indivíduos. Além disso, seu foco não é o indivíduo e seus atributos, mas o sistema capitalista e suas instituições, ou seja, o objeto de estudo da Economia é definido a partir dos sistemas econômicos. Nesse sentido, com o estabelecimento da prioridade ontológica das instituições e com a posição dos sistemas econômicos como objeto de estudo, nos é lícito denominar como *holismo ontológico* o ponto de partida ontológico da economia política institucional de Chang, bem como da própria velha economia institucional.

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

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

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

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

Desta forma, é possível concluir que diferentes concepções de instituição implicarão papéis distintos para as instituições no desenvolvimento econômico. Muito embora North assinale continuamente que a mudança institucional não é uma questão de transplante de instituições norte-americanas para os países menos desenvolvidos, a forma como o autor insere as instituições em seu esquema conceitual nos leva a concluir que o desenvolvimento é proveniente de instituições capazes de garantir direitos de propriedade e estimular o aprendizado, incentivando a mudança tecnológica, aumentando a performance econômica e incrementando seus indicadores – produto total, produto *per capita* e distribuição de renda. A causalidade segue das instituições para o desenvolvimento econômico.

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

Uma pergunta persiste: por que North, mesmo enfatizando a importância da história, das instituições, do Estado, da ideologia, da política, não chega às mesmas conclusões de Chang? O ponto de partida ontológico é parte da resposta. Uma resposta completa necessita de uma distinção entre ontologia científica e filosófica. A concepção de individualismo e holismo ontológico fazem parte da ontologia científica de uma tradição de pensamento, que está relacionada à própria definição do objeto de estudo da ciência, no caso a ciência econômica. A ontologia filosófica refere-se aos pressupostos metodológicos dessa tradição de pensamento, normalmente fundamentados em uma ou mais correntes da filosofia da ciência<sup>12</sup>.

A tradição neoclássica filia-se a uma metodologia instrumentalista<sup>13</sup>, embora tal filiação não seja tão explícita em alguns autores. Destarte, no âmbito de uma noção instrumental de ciência, uma teoria científica é tão boa quanto as previsões que é capaz de fornecer, a questão do realismo dos pressupostos teóricos, bem como da teoria mesma, são irrelevantes. Elementos conceituais como o indivíduo racional maximizador, assim como instituições, Estado, etc., não precisam capturar necessidades naturais, ou seja, não precisam ser objetivos, basta serem partes componentes de teorias formalizáveis matematicamente e com capacidade preditiva<sup>14</sup>. O problema dessa modalidade de construção teórica é que inevitavelmente os modelos assim construídos, a despeito de seu estatuto de ciência positiva, acabam por demandar a adequação da realidade à teoria. Isso não seria um problema se as teorias não fossem elas mesmas respostas às questões emergentes no mundo real.

Segundo Hodgson (1993), não é comum à ciência se definir a partir do seu conjunto de instrumentos teóricos, em lugar do seu objeto de estudo. Ao se definir a partir de seu instrumental teórico-matemático, a tradição neoclássica interdita o debate sobre bases ontológicas, ou seja, a definição do objeto da Economia não é discutida, como diz North: “Economics is a theory of choice – so far so

---

<sup>12</sup> Identifico pelo menos três grandes tradições em filosofia da ciência – positivismo lógico, teóricos do crescimento do conhecimento e realismo crítico –, em que o instrumentalismo representa uma postura metodológica que entende o fracasso do projeto lógico-positivista como a comprovação da impossibilidade da obtenção de qualquer conhecimento objetivo acerca do mundo, os tipos ideais são apresentados como os únicos recursos disponíveis à ciência para a construção teórica (Cavalcante, 2005).

<sup>13</sup> Friedman (1981) é a referência clássica sobre o instrumentalismo em Economia.

<sup>14</sup> Toda teoria produz abstrações, a questão é como são realizadas tais abstrações, se iluminam (conhecimento objetivo) a ou apenas capturam conexões contingentes (tipos ideais) da realidade. Sobre abstrações racionais (*rational abstractions*) e abstrações caóticas (*misleading abstractions*) ver Sayer (1998).

good” (North, 2005, p.11). Como afirma Lawson (1997), um racionalismo julgamental somente pode ser obtido caso ao relativismo epistemológico seja acoplado um realismo ontológico.

A proposta de Lawson consiste no reconhecimento de que a realidade existe independentemente das representações dos sujeitos acerca dessa realidade. Muito embora a única maneira de apreensão da realidade pelo sujeito cognoscente seja através de representações e conceitos, isso não implica que a realidade seja uma construção ideal. Todo pensamento produz uma visão de mundo que só pode partir, em última instância, do mundo real, ou seja, toda teoria pressupõe uma ontologia, uma visão de mundo. Conseqüentemente, as teorias nem são totalmente ideais, desconectadas da realidade, nem podem reproduzir o mundo real em sua total infinidade de aspectos particulares, um conhecimento absoluto. No entanto, um conhecimento objetivo é alcançável, em que sua possibilidade é dada pelo objeto de estudo, não pelo instrumental teórico (matemático) disponível. Conforme nos informa Bhaskar (1998), no processo de conhecimento a prioridade ontológica é do objeto, no sentido que são suas propriedades que nos permitem conhecê-lo, não nossa capacidade cognitiva que determina o que podemos conhecer.

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

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

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

## V. Conclusão

Na seção anterior, as principais conclusões quanto à comparação dos esquemas conceituais de Chang e de North foram apresentadas. Em seguida, serão feitas pequenas sínteses das questões abordadas no artigo. Em primeiro lugar, Chang e North se filiam a programas de pesquisa distintos, um remonta à

velha economia institucional e outro se desenvolve no interior da nova economia institucional. A natureza da crítica dos autores também é diferenciada, enquanto North empenha-se em ampliar o espectro de questões abordadas a partir da tradição neoclássica, Chang procura fornecer um programa de pesquisa alternativo ao neoclássico.

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

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

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

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

No presente trabalho, partimos das teorias econômicas para sua ontologia científica, em seguida para sua ontologia filosófica. Podemos, entretanto, inverter a ordem do argumento e sugerir que os fundamentos metodológicos configuram uma certa ontologia científica subjacente a um programa de pesquisa, levando a uma determinada definição do objeto de estudo da ciência econômica, responsável pelas teorias a partir daí elaboradas e suas subseqüentes prescrições de política econômica. Precisamente nesse sentido que os fundamentos ontológicos não podem ser negligenciados. Além disso, para os propósitos de elaboração de uma ciência econômica mais objetiva, a discussão em filosofia da ciência é essencial, visto que bases metodológicas equivocadas acabam por gerar teorias incapazes de explicar objetivamente as relações econômicas.

No entanto, a filosofia não pode fazer o trabalho da ciência, do mesmo modo que a ciência não está habilitada a fazer o trabalho da filosofia, o que não impede que essas duas disciplinas não possam

dialogar e se influenciarem reciprocamente no que Clive Lawson (1995) denominou como *cross-fertilization*. Abre-se espaço, por exemplo, para uma possível colaboração mútua entre a economia política institucional de Chang e a filosofia da ciência crítico-realista. As contribuições de North não precisam ser negligenciadas, no entanto, é preciso reconhecer que a visão de mundo implicada em suas teorias não está desconectada de suas conclusões de política econômica. Ademais, deve-se observar que existem alternativas institucionalistas ao desenvolvimento que se colocam para além da construção teórica neoclássica, e essas alternativas se constroem a partir de preceitos metodológicos distintos daqueles postos pela tradição neoclássica. Por conseguinte, o propósito desse artigo foi apresentar duas perspectivas teóricas, adeptas de pressupostos metodológicos distintos, que buscam explicar a relação entre desenvolvimento econômico e o ambiente institucional, em que os esquemas conceituais de Chang e North serviram a esse propósito.

## Referências

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Kicking away the ladder: how the economic and intellectual histories of capitalism have been re-written to justify neo-liberal capitalism. *Post-autistic economics review*, n.15, set., 2002a. Disponível em: <<http://www.paecon.net/PAERReview/issue15/contents15.htm>> Acesso em: 04 nov. 2005.

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

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

\_\_\_\_\_. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues. WIDER JUBILEE CONFERENCE, 2005, Helsinki. (Mimeo)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.

\_\_\_\_\_. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Economic Performance Through Time. Nobel Lecture, 1993. Disponível em: <http://nobelprize.org/economics/laureates/1993/north-lecture.html>. Acesso em: 25 jul. 2005.

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

\_\_\_\_\_. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

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

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

SIMON, Herbert. *Bounded Rationality*, s.d. (Mimeo).