

estado e atraso econômico no brasil – uma abordagem a partir das teorias de douglass north e raymundo faoro*

Helio Afonso de Aguiar Filho

Doutor em Economia do Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor adjunto da UNIOESTE-FBE, PR

RESUMO

O presente trabalho analisa as noções de Estado e sua relação com o desempenho econômico brasileiro, a partir das obras de Douglass North (1981, 1990) e Raymundo Faoro (1997 [1957]). Para tanto, procura-se, por um lado, destacar algumas convergências nas interpretações destes autores, cujos marcos teóricos parecem, em princípio, tão distintos. Por outro lado, busca-se sublinhar, a partir dos vínculos que ambas as teorias estabelecem entre desempenho econômico e racionalidade, a herança e a influência das ideias de Max Weber na formação do pensamento dos dois autores.

Palavras-chave: Estado, Atraso Econômico, Personalismo, Mudança Institucional

ABSTRACT

This paper analyzes the meanings of State and its relationship with the Brazilian economic performance in the work of Douglass North (1981, 1990) and Raymundo Faoro (1997 [1957]). To accomplish the task, this paper searches, on one hand, to highlight some convergences among the interpretations of these authors, whose theoretical frameworks look completely different at first glance. On the other hand, the paper searches to emphasize the heritage and the common influence of Max Weber in the thought of both authors, observing the links that they establish between economic growth and rationality.

Key-words: State, Economic Delay, Personalism, Institutional Change

Introdução

A discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico é antiga e recorrente na literatura sobre o assunto. Max Weber já havia indicado como o nascimento dos Estados Nacionais e das modernas burocracias se fizeram imprescindíveis para o surgimento do capi-

* Submetido: novembro, 2008; aceito: outubro, 2010.

talismo moderno.¹ Não menos, Karl Marx via o Estado como uma organização de fundamental importância na explicação da dinâmica do modo de produção capitalista, destacando nos *Grundrisse*, no seu plano geral para a construção da obra *O Capital*, um volume para tratar especificamente do Estado e de suas relações. Alguns autores mais recentes, como o institucionalista Zysman² (1994), buscam as raízes e as principais especificidades institucionais dos países, na forma como foram originados seus Estados Nacionais.

Para o Brasil, muitos autores, a partir dessas matrizes teóricas e de outras, tentaram entender o Estado, a sociedade brasileira e suas relações com o atraso econômico.³ Raymundo Faoro foi um deles. Partindo da obra de Max Weber, sua linha estaria, contudo, politicamente mais preocupada com os aspectos estruturais do que com os culturais do comportamento humano. Usando conceitos como patrimonialismo, estamento e capitalismo politicamente orientado, procurou compreender as raízes dos males brasileiros. Na sua visão, a carapaça administrativa, herdada e trazida ao Novo Mundo pelos portugueses, teria moldado o posterior desenvolvimento da colônia, frustrando o pleno surgimento do capitalismo industrial.

¹ O capitalismo, segundo Weber (1968), existe onde quer que se realize a satisfação das necessidades de um grupo humano, com caráter lucrativo e por meio de empresas. Nesse sentido, o Estado Nacional moderno, com sua burocracia especializada e seu direito racional, é o único que oferece autonomia para as ações econômicas e previsibilidade do cálculo econômico. Ademais, a luta pelo capital circulante por parte dos Estados Nacionais concorrentes levou à criação do Estado territorial e das economias nacionais, proporcionando a forma de gestão internacional do capitalismo moderno.

² Para Zysman, os mercados estão imbricados nas relações sociais e são criações de políticas e governos. O desenvolvimento histórico particular de cada país criou uma economia política com distintas estruturas institucionais para governar os mercados de trabalho, o capital, a terra e os bens. Papel importante no desempenho posterior das economias foi o do surgimento dos Estados Nacionais e a forma como cada um tratou de governar esses mercados.

³ O uso dessas teorias para justificar o atraso brasileiro, a princípio, parece apresentar problemas, já que a sociedade brasileira, em momentos separados da sua história, produziu taxas de crescimento econômico quase sem iguais no mundo ocidental (no pós-Segunda Guerra mundial, por exemplo). Faoro (1992), na mesma linha dos que estabelecem distinção entre crescimento e desenvolvimento, justifica o atraso brasileiro, argumentando que o que alcançou no país foi modernização e não modernidade. Esta última seria um processo que envolve toda a sociedade, ampliando o raio de ação de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais,

Segundo a interpretação que Campante (2003) faz de Faoro, a realidade histórica no Brasil – plasmada como herança portuguesa – se teria transformado numa imutabilidade histórica no campo econômico e sociopolítico. No primeiro, teria prevalecido o capitalismo politicamente orientado, com o Estado impedindo o desenvolvimento da racionalidade econômica, por não ser fiador de uma ordem impessoal e universal. No segundo, a sociedade não se organizaria em classes, mas a clivagem fundamental dar-se-ia entre o “estamento burocrático” e o restante da sociedade. E, por mais que surgissem elementos de calculabilidade jurídica e racionalidade, a tradição e o capricho do príncipe teriam contido esses elementos ao longo da história de Portugal e do Brasil. Portanto, é possível buscar a origem dos problemas econômicos e sociopolíticos brasileiros no passado português. Mais especificamente, no fato de Portugal não ter vivenciado o feudalismo, moldando, com isso, relações entre o homem e o poder de feições diferentes, se comparadas, por exemplo, à Inglaterra, bem como relações econômicas de outra índole.⁴

Outra interpretação, tratando não especificamente do Brasil, mas da América Latina, é a do novo institucionalista Douglass North. Em seu livro de 1981, *Structure and Change in Economic History*, North procura

enquanto a modernização chegaria à sociedade por meio de um grupo condutor que, ao se privilegiar, estaria privilegiando os setores dominantes. O que sempre houve com o Brasil, inclusive nesses períodos de maior pujança econômica, foi, portanto, modernização e não modernidade. Em Douglass North, pode-se derivar algo semelhante, a partir do seu conceito de eficiência adaptativa. Para fazer face à realidade sempre em transformação, é necessário que se tenham padrões de educação elevados e universais, bem como garantias para as liberdades fundamentais. A ausência desta última é que dá o tom do pessimismo de North, quando analisa a possibilidade de continuidade da boa performance econômica da China no século XXI. Em complemento, deve-se dizer que, para North, do mesmo modo que para Braudel, a história é longa e, conseqüentemente, as transformações e os seus resultados são lentos. É numa perspectiva temporal mais longa, portanto, que se devem avaliar as experiências dos países.

⁴ Em Max Weber não há qualquer tentativa de entender o devir histórico como estando sujeito a leis gerais ou a qualquer necessidade histórica. Nesse sentido, deve-se dizer que a trajetória ocidental foi um acidente, e acidental também, assim como entendido por Faoro foi o desenvolvimento de uma classe senhorial imposta pelo senhor ao vassalo. Essa classe teria possibilitado o estabelecimento de relações contratuais e maior controle sobre a economia e os recursos políticos, com maior independência em relação às outras formas de dominação.

identificar as causas do atraso espanhol/português e das suas colônias e do sucesso da Inglaterra e dos Estados Unidos. Esse desempenho diferenciado dos dois blocos teria como uma de suas principais razões as diferenças no surgimento das suas instituições. As principais instituições ineficientes, na sua visão, surgiriam na forma de direitos de propriedade da luta entre Estado e sociedade para capturar os excedentes, provenientes da poupança advinda do estabelecimento de um sistema de justiça e da lei universal (NORTH, 1981). O Estado, portanto, definiria e garantiria os direitos de propriedade no mercado econômico, e as características do mercado político seriam, então, primordiais para a compreensão das imperfeições próprias da interação na esfera econômica.

A obra de North ganhou outros contornos com o livro de 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nele, o autor procura responder ao “por quê?” de as instituições ineficientes persistirem no tempo. Para isto, amplia seu arcabouço teórico, passando a conceber a existência de limitações na racionalidade humana, imperfeições nos mercados e a natureza *path dependence* das instituições.

Mesmo com as incorporações e os desenvolvimentos em sua teoria, haveria ainda um fio ligando toda a obra de North, a saber, a busca de um vínculo positivo entre crescimento econômico e liberdades (FIANI, 2002). Até a obra de 1990, esse vínculo era concebido como tendo a sua origem no clima de liberdade (política, econômica e social), gerado pela caracterização bem sucedida da barganha entre Estado e sociedade na especificação de direitos de propriedades. A partir de então, passa a perceber, nas democracias representativas contemporâneas, uma complexidade maior, em função da existência de múltiplos grupos de interesses e da estrutura institucional muito mais sofisticada e elaborada para possibilitar as trocas entre esses grupos, dado o poder relativo de barganha de cada um deles.

O presente trabalho se justifica na medida em que tenta aproximar duas teorias aparentemente distintas, uma de orientação weberiana, a outra pertencente ao *mainstream* econômico, mas que têm como orientação o mesmo princípio, qual seja, o da importância da preservação, na relação da sociedade com o Estado, das chamadas liberdades fundamentais. Justifica-se também por tentar melhor entender as relações entre o Estado e o atraso econômico brasileiro.

Para fins de exposição, dividiu-se o presente trabalho da seguinte forma. Na primeira seção, discute-se a noção de Estado em North e Faoro. Na segunda, apresenta-se, a partir das teorias de Faoro e North, a relação entre Estado e sociedade no Brasil; na terceira, aborda-se a questão do Estado, do personalismo e da mudança institucional, e, por fim, conclui-se o trabalho.

1. A noção de Estado em North e Faoro

O que se depreende do exame das obras, tanto de Douglass North quanto de Raymundo Faoro, é que a relação entre Estado e sociedade é fundamental no estabelecimento dos incentivos à superação do atraso. Para o primeiro autor, o fato ocorre pela forma como são definidos os direitos de propriedade e pela garantia às liberdades fundamentais. O segundo, Faoro, assegura que isso acontece por razões também bastante semelhantes, ou seja, pela defesa das liberdades e pelo estabelecimento de relações que permitam o desenvolvimento da racionalidade capitalista. O que se pretende, nesta seção, é observar o papel que cabe à participação do Estado na explicação do desempenho das nações, tanto na obra de North quanto na de Faoro.

As nossas observações começam por North, para quem os modelos de Estado devem constar na análise da história econômica, pois essa organização é a fonte principal tanto de crescimento quanto de atraso econômico. A relação estrita entre organização política e econômica foi estabelecida por North, via distribuição de direitos de propriedade pelo Estado e pela forma como se fazem respeitar estes direitos. A partir dessa perspectiva, North (1981:21) definiu o Estado como sendo: “uma organização com vantagem comparativa no uso da violência, que se estende por uma área geográfica e cujos limites devem ser determinados por sua capacidade de arrecadação de impostos”.

Para North, existem dois tipos gerais de explicação sobre o Estado: um seria o da teoria do contrato, extensão lógica do teorema do intercâmbio, em que essa organização joga o papel de maximizador da riqueza para a sociedade. Essa explica as vantagens iniciais de se ter um contrato, em termos de economia de recursos propiciados pelo Estado à sociedade, ao ser ele o garantidor dos acordos e da ordem. O outro é

o da teoria depredadora, segundo a qual o Estado é agente de um grupo ou de uma classe, logo, sua função é extrair os ingressos fiscais do restante dos habitantes em proveito daqueles que o dirigem. Para o autor, apesar dessas diferenças, ambas as teorias não são inconsistentes entre si. A distribuição do potencial de violência reconcilia as duas. A primeira supõe que esse potencial é repartido mais equitativamente entre os diversos grupos que detêm o controle da organização estatal; a segunda supõe assimetria na divisão de poder.

De acordo com a *neo institucionalista* de Douglass North, ao intercambiar serviços em troca de recursos fiscais com o restante da sociedade, o Estado atuaria como monopolista discriminador, separando cada grupo de acordo com o seu poder de barganha, ademais, estaria limitado pelo custo de oportunidade de seus governados, já que sempre existem rivais potenciais.

Os serviços que o Estado oferece são as regras do jogo. Fazem parte dessas, as escritas, bem como as informais, que evoluem até passarem à categoria de formais. Os objetivos dessa organização são dois: especificar as regras fundamentais da competição e cooperação e criar uma infraestrutura que faça com que os direitos de propriedade sejam respeitados. Isto mostra, sobretudo, a necessidade de se estudar o funcionamento do sistema político, para melhor entender a origem e a dinâmica das regras formais em uma sociedade. Esse modelo, que mostra a relação básica entre a esfera política e a econômica das sociedades, é, contudo, uma construção simples do autor, formulada em 1981. No seu livro de 1990, Douglass North enriquece sua análise, estendendo o modelo para formas de Estado com vários grupos de interesse, e não um simples *ruler*, enfocando, inclusive, a evolução dos sistemas políticos para formas democráticas (GALA, 2003).

Raymundo Faoro, por sua vez, não explicita uma definição de Estado no seu livro *Os donos do poder*, mas, como decorrem certos traços de herança de Weber em sua obra, a significação que mais lhe assenta seria a desse autor, isto é, o Estado visto como uma comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama para si o monopólio da coação física legítima (WEBER, 1999). Nessa definição, o específico da época atual é que todas as outras associações ou pessoas individuais somente se atribuem o direito de exercer coação com o consentimento do Estado. Nesse caso, a política significa a tentativa de participar do

poder ou influenciar na sua distribuição. Quem pratica política, portanto, reclama poder em suas formas variadas.

O Estado, bem como outras formas historicamente precedentes de poder, configura-se como uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada por meio da coação legítima. Para que subsistam, as pessoas devem-se submeter à autoridade. A dominação deve, entre outras coisas, apoiar-se, então, em fundamentos legítimos internos, tais como a autoridade do costume (dominação tradicional), o carisma (dominação carismática) e, por fim, a obediência em virtude da legalidade da crença na validade de estatutos legais, etc. (dominação legal). Assim, toda organização de dominação, que exige uma administração contínua, requer, por um lado, a obediência humana, e, por outro, os meios para mantê-la. O quadro administrativo, por sua vez, trabalha por dois apelos, a recompensa material e a honra social. O Estado moderno, como forma de dominação institucional, teria evoluído através do deslocamento e da desapropriação de funcionários e poderes estamentais autônomos, conduzindo à apropriação dos meios legais de coação por parte de seus dirigentes.

A visão de um Estado maximizador, com os seus sujeitos principais agindo no interesse próprio, está estritamente vinculada a um princípio metodológico no qual North assenta a sua teoria, a saber, o individualismo metodológico.⁵ Por partir desse princípio, a sua análise não se dará a favor do coletivo, ainda que seja capaz de tratar, sem problemas, de condutas sociais e ponderar interesses de grupo (KALMANOVITZ, 2004). Nesses termos, é possível a Faoro concordar com o individualismo metodológico, principalmente se levarmos em conta a influência weberiana na formação do seu pensamento, e o fato de o método defendido por Weber ter sido o do individualismo metodológico.⁶ Tenderia

⁵ O individualismo metodológico, segundo Elster (1986), é um princípio no qual se busca explicar todos os fenômenos sociais, sua estrutura e sua mudança, de forma a envolver somente indivíduos — suas propriedades, seus objetivos, suas crenças e suas ações. O exemplo mais extremo de individualismo metodológico em ciências sociais é praticado pelos economistas adeptos da teoria neoclássica. Extremo, porque os membros dessa escola adotam uma posição mais atomista, buscando explicar os fatos objetivos como resultado das ações e das interações de seres humanos individuais que perseguem seus próprios interesses sem nenhuma referência às instituições sociais.

⁶ O individualismo metodológico defendido por Weber tem uma natureza distinta do neoclássico, isto é, mais social do que atomista. Em outras palavras, não é simples-

também a aceitar a ideia segundo a qual os dirigentes do Estado têm interesses próprios que divergem dos do restante da sociedade, ponto esse de aproximação entre as duas teorias. Outro ponto é que os novos institucionalistas também foram influenciados por Weber na construção do seu conceito de Estado. Esse fato é reconhecido até mesmo entre seus críticos, como Codato & Perissinotto (2001:28), que acusam os membros dessa escola de “não abrirem nenhuma perspectiva teórica nova”, reproduzindo, de forma pouco original, as formulações weberianas sobre o Estado.

2. Estado e sociedade no Brasil

Na visão de Faoro, o poder político no Brasil sempre foi exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza (SCHWARTZMAN, 2003). Em Faoro, portanto, os elementos diferenciadores entre a colonização brasileira e a americana dizem respeito à constituição e ao papel desempenhado pelo Estado em cada país. No caso americano, suas instituições foram, em grande medida, herdadas da Inglaterra, que promoveu uma transição do feudalismo para o capitalismo industrial, repelindo a centralização burocrática.

Essa também é a interpretação de Macfarlane (1989), que, partindo do pensamento de Weber, sustenta que a Inglaterra possuía uma forma peculiar de sistema político, com uma força poderosa e descentralizada nas velhas famílias baroniais, através das quais a Coroa governava. Assim, dos fatores possíveis de serem delineados para o surgimento do capitalismo na Inglaterra, constam, além dos geográficos, dos tecnológicos e do cristianismo, as especificidades desse sistema político, que se constituiu numa variante do feudalismo, bastante incomum, contendo já implícita a separação entre poder econômico e político, bem como entre mercado e governo. Nele se garantiu uma justiça firmemente mi-

mente que os indivíduos interajam quando convém a seus interesses; as instituições sociais desempenham papel importante na orientação do seu comportamento e na formação das preferências individuais. (Ver SWEDBERG, 2005).

nistrada do século XIII até o XVIII, dando condições à constituição de uma moldura da qual se desenvolveram o individualismo competitivo, a indústria e o comércio.

Em Faoro, o sistema político português também possuía suas especificidades, porém contrárias ao fomento de relações autônomas do tipo capitalista. Portugal, portanto, não conheceu o feudalismo, mas uma forma bem peculiar de dominação, que foi a fonte última do seu atraso. As características principais do sistema português são: nele não houve separação entre o privado e o público e, ademais, as cidades⁷ não se fizeram importantes na luta contra a nobreza (BARRETO, 1995).

Assim como Weber, Douglass North salienta que as características peculiares à estrutura de governança existente na Holanda e na Inglaterra ajudaram esses países a superar as dificuldades impostas pela transição do feudalismo, constituindo-se, inclusive, nas causas do seu sucesso posterior em garantir o desenvolvimento sustentado. Holanda e Inglaterra criaram, a partir do final da Idade Média, instituições que tiveram êxito em superar o dilema entre crescimento populacional e esgotamento dos recursos. Essas instituições, basicamente, estimulavam as atividades produtivas e dependiam, em enorme quantidade, da relação estabelecida entre os Estados nascentes nessas regiões, as demais organizações e os grupos produtivos locais.

Portugal, antes da era seiscentista, já era governado por um estamento burocrático centralizador (SCHWARTZMAN, 1982). E o Brasil foi herdeiro dessa longa tradição. Assim:

O Estado, imposto à colônia antes que ela tivesse povo, permanece íntegro, reforçado pela espada ultramarina, quando a sociedade americana [Brasil] ousa romper a casca do ovo que a aprisiona. [...] A colônia prepara, para os séculos seguintes, uma pesada herança, que as leis, os decretos e os alvarás não lograrão dissolver (FAORO, 1997:165).

⁷ O crescimento das cidades na Idade Média ocorreu, inicialmente, dentro das terras dos nobres, mediante pagamento de tributos feudais. O crescimento populacional e a expansão do comércio aumentaram o poder da burguesia e sua reivindicação contra as restrições feudais e pelo direito de administrar as cidades. Depois do século XIV, muitas delas já se tinham tornado ricas o suficiente para se livrarem do domínio do senhor feudal e assim obterem autonomia.

Dentro da perspectiva histórica de Faoro, pode-se considerar que o Estado no Brasil foi quase onipresente, provendo tudo e tendo a centralização como eixo do movimento econômico e político. A colonização teria sido um negócio do Estado (na figura do Rei), centro da expansão ultramarina e das atividades comerciais, impondo o necessário avassalamento da economia. As próprias cidades e vilas, desde a sua constituição, já tinham como seu fundador o capitão-mor regente, com carta concedida pelo Rei ou pelo governador, acentuando o caráter extrassocial do governo local. Esse esquema existiu desde sempre na vida brasileira, o que se confirma quando Faoro (1997:392) se refere ao período regencial:

A centralização, além de exigida pelas condições que dão integridade ao sistema, se exacerba continuamente, levando todos os negócios e assuntos à corte, com a papelada lenta da antiga subordinação da colônia à metrópole. As províncias, como outrora as capitânicas, são a sombra do governo-geral, esgotando a sua autonomia na cópia servil do centro.

Nos séculos adiante, o Estado não é sentido como protetor dos interesses da população, o garantidor das atividades particulares. DaMatta (1995:76), um dos autores que mais a fundo estudou essas relações, identifica que, no Brasil:

O Estado não nasceu operando a partir dos agentes privados, mas de instituições e leis que ele mesmo criava com seus instrumentos de mudança, progresso e controle. Onde [...] a hierarquia é fundamental para a definição do papel das instituições e indivíduos. Se o indivíduo ou cidadão não tem qualquer relação com instituição ou pessoa de prestígio ele é tratado como inferior.

O Estado é sentido, então, como o tirano cobrador de impostos, o recrutador de homens para empresas com as quais ninguém se sentirá solidário. Ninguém colaborará espontaneamente com seus feitos, salvo os buscadores de benefícios escusos e dos cargos públicos. Isto pode ser confirmado pelas palavras do próprio Faoro (1997:392-393), em que se têm: “O melhor título, nessa estrutura burocrática, para influir e decidir será a permanência no poder. [...] O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e faz os opulentos”.

Outra consequência do excesso de intervenções e atribuições do Estado seria a criação de uma sociedade essencialmente formalista e pouco atenta à coerência entre as aparências e a substância dos atos e dos fatos (CASTOR, 2002). Nesse caso, ante uma realidade edificada de cima para baixo – em que as leis, no geral, não refletem os costumes e as tradições sociais – a sociedade reage, criando seus próprios códigos de conduta, isto é, parte das regras do jogo é ditada a partir da reação às leis do Estado, o individualismo brasileiro passa a ser uma modalidade dessa reação. Outra parcela dessas regras advém, como salienta Campanante (2003), da realidade própria ao patrimonialismo, que, por estar imbuído de uma racionalidade pré-capitalista, torna o particularismo e o favoritismo os principais critérios de ascensão social.

Douglass North não trata especificamente do caso brasileiro, possui uma teoria bem geral sem muito estudo de casos concretos (BUENO, 2003), mas considera as instituições portuguesas e espanholas como sendo bastante semelhantes. Para North (1981), o surgimento dos Estados Nacionais, a partir do século XVII, foi um dos marcos que configuraram o posterior desenvolvimento dos diversos países europeus e de suas colônias no além-mar. O destaque maior, nesse caso, é dado ao papel dos direitos de propriedade. O tipo de direito adotado dependeu da forma particular de inter-relação de governo e cidadãos em cada sociedade. A necessidade sempre crescente de arrecadação de impostos foi fator importante dessa inter-relação.

Nos países ibéricos, os direitos de propriedade existentes refletiram o desejo inicial dos cidadãos de ver garantidos a seguridade, a ordem e o respeito básico à propriedade. Com isso, o Estado teve condições de adquirir o controle sobre a capacidade de estabelecer os impostos. A necessidade sempre recorrente de adquirir recursos fiscais fez com que a Coroa intercambiasse direitos de propriedade (monopólios e privilégios comerciais, protecionismo contra a concorrência) em troca dessas receitas. Para a América Ibérica, herdeira dessa tradição, ocorreu uma série de mudanças a partir do século XVIII, com as Coroas aplicando medidas desenhadas para incrementar a atividade econômica, no intuito principal de aumentar a arrecadação fiscal. Essas políticas criavam ou reduziam oportunidades para uns em detrimento de outros, abrindo, finalmente, possibilidade de se questionar o sistema colonial. Com a independência, os resultados foram agitações, violência e um vazio de instituições esta-

bilizadoras. A maioria dos grupos lutava por manter os privilégios e assegurar novos domínios via controle do Estado. Essa grande instabilidade fez com que as elites procurassem pactuar para estabelecer a ordem; entretanto, essa passou a se constituir num fim em si mesma, reforçando o despotismo e o desrespeito aos direitos individuais. Obtiveram-se como resultado fortes contrações e estancamento econômico.

Brasil e Chile, por sua vez, construíram instituições que asseguraram a estabilidade, ainda que não tenham conseguido estimular o crescimento. Nas palavras de North et alli (2000:30):

Estes países representam variantes destes casos e revelam a importância dos tipos de arranjos institucionais adotados nas novas nações independentes. Estas duas novas nações construíram com êxito instituições que promoviam a estabilidade política depois da independência. Não obstante, nunca se estabeleceu uma organização política que promovesse a competição econômica e a cooperação entre entidades administrativas sub-nacionais, ao contrário, ambos os Estados eram fortemente centralizados.

Nos dois países acima, qualquer rastro de federalismo, segundo os autores citados, era uma contiguidade política inteiramente à disposição do poder central para garantir uma autonomia regional limitada em termos administrativos e políticos. Nesse caso, em que o federalismo sustentador do mercado esteve ausente, as elites competiam não para mobilizar os fatores de produção, mas buscando proteção e tratamento preferencial.

3. Estado, personalismo e mudança institucional

Uma das consequências da ingerência desmedida do Estado na vida social brasileira seria a criação de modelos mentais incompatíveis com as relações capitalistas⁸ de produção e com a democracia. Douglass

⁸ O capitalismo racional ou o ocidental, na acepção de Weber, pressupõe uma sociedade em que o tradicionalismo perdeu sua influência sobre as pessoas e onde o sistema predominante de valores é favorável à obtenção de lucros. Pressupõe também Estado político com estatuto jurídico previsível e universal, além de tecnologia racional e trabalho formalmente livre (SWEDBERG, 2005:37-38).

North, em *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*,⁹ como já mencionado, teria ampliado o seu modelo teórico com a incorporação de uma série de limitações que restringem a escolha ótima do agente representativo neoclássico. Essas limitações na capacidade de processar, organizar e utilizar informações, consideradas junto com as incertezas próprias do “deciframento” do meio, implicam na existência de normas e procedimentos de simplificação do intercâmbio entre os indivíduos. As instituições passam, dessa forma, a coordenar as ações coletivas, promovendo a estabilidade requerida para o intercâmbio humano.

As instituições se dividem em limitações informais, em regras formais e nas garantias de *enforcement*. As limitações informais são provenientes da informação transmitida socialmente e parte constitutiva da herança que se denomina cultura. No curto prazo, elas definem a forma com que os indivíduos processam e utilizam a informação. As regras formais, na definição de Morais (2001), são, por outro lado, aquelas que possuem um caráter jurídico positivo, surgidas no bojo do crescente refinamento e da ampliação da escala de organização social dos indivíduos, com o propósito de ordenar, com mais eficiência, a ação coletiva. O *enforcement* refere-se às garantias de cumprimento obrigatório, ou seja, levanta-se a questão de quais são as possibilidades de que as sanções previstas nas regras venham a ser efetivamente implementadas caso seja necessário. Fazer cumprir contratos exige, portanto, uma terceira parte, geralmente uma organização com o monopólio do uso da força, o Estado.

Em sua teoria, Douglass North destaca a existência de um *trade-off* entre custos de transformação e de transação.¹⁰ Os de transformação são as entradas de recursos na forma de terra, trabalho e capital, que participam na transformação dos atributos físicos de um bem (tamanho, peso, cor, composição química). Os de transação incluem os de obter a

⁹ Os elementos culturais, por exemplo, haviam sido deixados de fora da análise de North, elementos esses que já haviam sido destacados por Weber, ao realçar a importância do protestantismo em combater a mentalidade mágica, justificando a acumulação de capital e a racionalidade dela derivada. Posteriormente, quando North enfatiza a importância das limitações informais na formação das instituições, é a ausência da racionalidade salientada por Weber, por ele denominada de “personalismo”, que se irá constituir num dos principais impedimentos à adoção das formas mais eficientes de alocação de recursos.

¹⁰ O custo total de produção é igual aos de transformação mais os de transação.

informação relevante para escolher fazer uma determinada transação, além dos de elaboração dos contratos. Assim, em sociedades fundadas em densas redes de “relações”, por exemplo, os custos de transformação são altos e os de transação, baixos. Em grande medida, os custos com a verificação e com a garantia dos direitos de propriedade podem ser reduzidos quando os vínculos entre as pessoas possuem natureza pessoal. Esse tipo de transação personalista (fundada em limitações voluntárias e não no ostracismo) em sociedades mais complexas, no entanto, é ineficiente por não permitir às empresas aproveitarem as economias de escala existentes, isto é, em uma sociedade com mercado de capitais desenvolvido e empresas que empatam grandes quantidades de capital fixo, exigem-se formas de intercâmbio cada vez mais impessoais.

Uma característica muito importante do mundo moderno é a de que os custos de transação aumentam em função da maior complexidade do intercâmbio econômico e os de transformação caem devido à tecnologia empregada e ao aumento da escala de produção. Nessas sociedades, as trocas são impessoais, com elevado grau de especialização e divisão do trabalho, demandando, portanto, maior intervenção deliberada na formulação de instituições. Assegurar direitos de propriedade requer, como salientado pelo próprio North (1990), organismos políticos e judiciais que, efetiva e imparcialmente, façam cumprir contratos através do espaço e do tempo.

Para a América Latina, com as relações descritas na última seção entre Estado e sociedade, ter-se-ia dado origem a um modelo mental altamente personalizado, com as empresas sendo obrigadas a assumir custos políticos adicionais, simplesmente para não serem preteridas pelas outras concorrentes. Vale ressaltar que esses custos tornam essas economias pouco competitivas internacionalmente. Daí que North (2003:14) salienta a existência de grande número de transações personalistas na América Latina. Essas formas foram repassadas por *path dependence* às gerações de hoje, e se constituem em um empecilho à expansão das trocas. Assim:

[...] nos países da América Latina prevalece desde os tempos coloniais forte tendência à personalização das relações comerciais entre os indivíduos. Persiste a informalidade nos negócios. Trata-se de uma questão cultural que

dificulta até hoje a construção de um conjunto institucional baseado na objetividade capitalista.

Para Raymundo Faoro também, as inércias temporais, herdadas da secular estrutura de governança transposta para o Brasil, passaram a configurar não só as relações sociais bem como as que geram esse tipo de mentalidade. Da história portuguesa e da brasileira, destacar-se-ia que a presença do Estado na vida social não foi uma exceção própria de certos períodos, mas uma constante. Assim, o predomínio dos interesses estatais condicionou o funcionamento das constituições, tornando o ordenamento jurídico, de certa forma, expressão e veículo do poder particular e do privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal/legal (CAMPANTE, 2003).

E, com as inconsistências entre as chamadas limitações informais que subsistem através da cultura e as regras formais, criam-se, como consequência, comportamentos oportunistas,¹¹ que diminuem o tipo de cooperação que advém das redes de contatos impessoais, necessárias ao provimento do intercâmbio nas complexas economias modernas. Isto também é mostrado por DaMatta (1985:83), segundo o qual: “[...] todos os brasileiros sempre navegam socialmente realizando um cálculo personalizado de sua atuação. Assim, antes de ir a qualquer agência pública, a norma e a ‘sabedoria’ indicam sempre que se deve primeiro descobrir as nossas relações naquela área”.

Sobre a mudança institucional, é o estamento que preenche o vácuo, transformando as instituições de cima para baixo, engendrando o reajustamento para acelerar o desenvolvimento em proveito próprio. Ao invés de integrar os outros elementos da sociedade, esse grupo comanda e governa segundo seus desígnios. Assim, da leitura da obra de Faoro, o que se poderia compreender como uma admissível trajetória institucional seria inferida, dentre outras, das seguintes passagens:

¹¹ Esse tipo de comportamento diz respeito, principalmente, a um modo de navegação social bem peculiar, o jeitinho brasileiro, estudado por Barbosa (1992). Segundo Castor (2002), esse passa a ser sancionado pelo Estado a partir do momento em que interessa à burocracia mantê-lo, na medida em que o poder de deslindar as complicações que ela própria cria é um caldo de cultura ideal para a afirmação de poder e prestígio político.

Sempre no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, como seu componente civil e militar. [...] A realidade histórica brasileira demonstrou insistir-se – a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista (FAORO, 1997:734-736).

Portanto, no caso brasileiro, a estrutura patrimonial-estamental-burocrática se configura em um padrão de relações políticas que adquiriu contorno de longa duração, perpetuando-se na história do país até os dias atuais, com a profundidade do patrimonialismo coincidindo com a história brasileira, incluindo sua origem ibérica (BARRETO, 1995). O estamento burocrático desenvolveu padrões típicos de conduta ante a mudança interna e no ajustamento à ordem internacional. A camada dirigente, atuando em interesse próprio – no uso dos instrumentos políticos derivados da posse do aparelhamento estatal – ao receber o impacto de novas forças sociais, acomoda-lhes a agressividade transformadora junto ao esquema de domínio estamental.

O que foi dito por Faoro coincide mais uma vez com os escritos de North (1990), para quem o processo de mudança institucional seria algo eminentemente incremental¹² e, segundo o qual, a direção da mudança estaria condicionada pela dependência do curso adotado. As organizações políticas e econômicas que derivam de determinada matriz institucional tenderiam a atuar no sentido de perpetuar a estrutura vigente em prol dos seus próprios interesses.

De acordo com a interpretação que Dobb (1983) faz de Weber, capitalismo implica o desenvolvimento de uma racionalidade ou uma sistematicidade na busca dos lucros, culminando num método de empresa. Depreende-se, por outro lado, que, em lugares onde não se desenvolveu esse método, se justifica a persistência das formas de intercâmbio entre os agentes marcados pelo tradicionalismo e pelo

¹² A razão disso é que as economias de escopo, as complexas complementaridades e externalidades inerentes à determinada matriz institucional, composta de regras formais, restrições informais e características de execução dos contratos, geralmente distorcem os custos e os benefícios, favorecendo escolhas coerentes com o arcabouço existente.

personalismo. Nesse caso, um tipo de capitalismo possível e altamente provável de se desenvolver é aquele politicamente orientado, no sentido de ser ele uma imposição de forças externas ao desenvolvimento da própria sociedade, em muitos casos, acomodado segundo os interesses e as necessidades de grupos locais ou externos. Assim, tanto Faoro quanto North estão de acordo com Weber, pois, ao demarcarem a herança do personalismo ibérico como a principal causa do fraco desempenho econômico dos países da América Latina, ambos apontam para a existência de instituições que não estão de acordo com a racionalidade exigida pela moderna economia capitalista.

Considerações finais

O presente trabalho abordou a noção de Estado em North e Faoro, suas interações com a sociedade, as consequências de sua atuação sobre a conduta dos agentes e os seus efeitos sobre a performance econômica da sociedade brasileira no tempo. Conclusivamente, apesar das diferenças metodológicas entre os dois autores, é possível destacar em ambas as obras a presença e a atuação dessa organização, o Estado, como fator potencial na explicação do desempenho econômico dos países ibéricos. Isto porque, para os dois autores, o avanço da liberdade e das forças produtivas solapadas pelo Estado, são, antes de tudo, critérios de avanço econômico e social.

Em Faoro, essa leitura é feita através da noção de patrimonialismo, em que o Estado, sobreposto ao cidadão, é usado em prol do estamento, tendo no cargo público objeto de aliciamento político. Com isto, tem-se a configuração de relações que impedem o florescimento do cálculo econômico racional, típico do capitalismo moderno. Na visão de North, essa leitura é feita a partir da noção do Estado como um *ruler*, que, juntamente com seus sujeitos principais, age como um monopolista discriminador, separando cada grupo de acordo com o seu poder de barganha, passando, então, a maximizar suas receitas fiscais em troca da concessão de direitos de propriedades a esses grupos poderosos.

Assim, o modelo mental personalista vigente no Brasil adviria, dentro da lógica dos dois autores, da relação estabelecida entre Estado e sociedade. Em Faoro, esse tipo de domínio impede o florescimento da

calculabilidade e o pleno desenvolvimento das potencialidades dos agentes econômicos, porque o Estado não assume o papel de fiador de uma ordem jurídica impessoal e universal. Em North, esse modelo personalizado de intercâmbio teria sido repassado às gerações atuais, apresentando, como principal consequência, a criação de um ambiente de baixa confiança e poucas oportunidades para investimentos de grande escala. Isto porque, em tese, com o sucesso ou o fracasso no campo econômico dependente da relação do produtor com as autoridades políticas (redes de parentesco e prestígio familiar para obter crédito subsidiado e reservas de mercado), se reduz a capacidade de as firmas atuarem eficientemente em mercados competitivos. A visão dos dois autores estaria, portanto, de acordo com as ideias de Weber sobre o papel da racionalidade econômica no funcionamento do moderno sistema capitalista. Ademais, uma conclusão possível também é que a vigência desse tipo de intercâmbio personalizado produz efeitos importantes sobre a forma como as instituições brasileiras mudam no tempo, e sobre a evolução da sociedade, condicionada, em grande medida, pelo caminho previamente tomado.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, Livia. *O Jeitinho Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BARRETO, Kátia M. Mendonça. “Um Projeto Civilizador: revisitando Faoro”. *Lua Nova*, n. 36. São Paulo, 1995.
- BUENO, N. P. “A Nova Economia Institucional e a Historiografia Clássica do Período Colonial Brasileiro”. CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA 5,003. *Anais eletrônicos...* Caxambu:ABPHE,2003.Disponível em <http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_11.pdf>. Acesso em 20 jan. 2009.
- CAMPANTE, Rubens Goyata. “O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 46 n. 1. Rio de Janeiro, 2003:153-193.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba-Paraná: IBQP-PR, 2000.
- CODATO, Adriano Nervo & PERISSINOTO, Renato Monseff. “O Estado como Instituição. Uma leitura das ‘obras históricas’ de Marx”. *Crítica Marxista*, n. 13, 1ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, outubro de 2001.
- DAMATTA, Roberto. *A Casa & a Rua: espaço, cidadania e mulher no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

- DOBB, Maurice. *A Evolução do Capitalismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FAORO, Raymundo. “A Questão Nacional: a modernização”. *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, 6(14), 1992.
- ELSTER, Jon. *Marx Hoje*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.
- FAORO, Raymundo. “A Questão Nacional: a modernização”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 6, n. 14, 1992:7-22.
- _____. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. Ed. São Paulo: Globo, 1997.
- FIANI, Ronaldo. “Crescimento Econômico e Liberdade: a economia política de Douglass North”. Campinas: *Economia E Sociedade*. Volume 11, n. 1, 2002.
- GALA, Paulo. “A Teoria Institucional de Douglass North”. *Revista de Economia Política*, volume 23, n. (90), São Paulo, Abril-Junho/2003.
- KALMANOVITZ, Salomón. “La Cliometría y la Historia Económica Institucional: reflejos latinoamericanos”. *Historia Crítica*. n. 27, Enero-Junio. 2004:63-89.
- MACFARLANE, Alan. *A Cultura do Capitalismo*. Rio de Janeiro: José Zahar Editora, 1989: 211-232.
- MORAIS, Marcos Ribeiro de. *As Relações Internacionais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*, n. 22. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001.
- NORTH, Douglass C. *Structure and Change in Economic History*. New York-London: W. W. Norton & Company, 1981.
- _____. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, New York, 1990.
- _____; SUMMERHILL, William & WEINGAST, Barry R. “Order, Disorder and Economic Change: Latin America versus North America”, in MESQUITA, Bruce Bueno de & ROOT, Hilton L. (eds.). *Governing for Prosperity*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- _____. “Para um País Enriquecer” (entrevista). *Revista Veja*, Editora Abril, São Paulo, ed^o 1830, ano 36, n. 47, 26 de Novembro de 2003.
- SWEDBERG, Richard. *Max Weber e a Idéia de Sociologia Econômica*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora UFRJ/Beca Produções Culturais. Coleção Economia e Sociedade, 2005.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- _____. “A Atualidade de Raymundo Faoro”. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: volume 46, n. 2, 2003:207 a 213.
- WEBER, Max. *História Geral da Economia*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- _____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1999.
- ZYSMAN, John. “How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth”. *Industrial and a Corporate Change*, 3 (1): 243-283. Oxford: Oxford University Press, 1994.



América Latina en la Historia Económica
Revista de investigación

Segunda época, número 35 • enero-junio • 2011

Artículos

Mariano Bonialian

"México, epicentro semiinformal del comercio hispanoamericano (1680-1740)"

Angelo Alves Carrara

"A administração dos contratos da capitania de Minas: o contratador João Rodrigues de Macedo, 1775-1807"

María Mercedes Botero Restrepo

"Moneda y banca en una economía aurífera. La región de Antioquia (Colombia), 1850-1890"

Muriel Laurent

"Monopolios, aranceles y contrabando en Nueva Granada, 1821-1830"

Isabel Avella Alaminos

"Las fuentes estadísticas para el estudio del comercio exterior mexicano entre 1920 y 1947"

Antonio Santamaría García

"Las islas españolas del azúcar (1760-1898). Grandes debates en perspectiva comparada y caribeña"

Ana Inés Ferreyra

"La organización de la propiedad en la provincia de Córdoba: de la etapa de las autonomías provinciales al Estado nacional. Argentina, siglo XIX"

Beatriz Bragoni

"Recuperación y desigualdad económica en el interior rural argentino del siglo XIX. Un examen sobre la composición y distribución de la riqueza en la campaña de Mendoza a través de fuentes fiscales (1866)"

Cecilia Alejandra Fandos

"El Ferrocarril Central Norte en Argentina, sección San Miguel de Tucumán-San José de Metán (Salta), 1880-1885. Notas sobre tierras y actores sociales"

Francisco Eduardo de Andrade,

"Fronreira e instituição de capelas nas Minas, América portuguesa"

Reseñas

Informes: Madrid 82, Col. El Carmen, Coyoacán, 04100, México, D.F.
Tel. 55.54.89.46 Ext. 3103 / alhe@mora.edu.mx

