

A economia institucional: em busca de uma teoria do desenvolvimento rural

Renildes Fortunato Siman^{*}
Octavio A. C. Conceição^{**}
Eduardo Ernesto Filippi^{***}

Title: The institutional economy; in Search for a rural development theory

RESUMO

Este ensaio aborda a questão do desenvolvimento rural a partir de enfoques contemporâneos, dentro da teoria econômica do desenvolvimento, em um esforço de tornar esta teoria mais realista, e que dê conta de explicar os processos econômicos ou as diferentes trajetórias econômicas em contextos históricos diferenciados. Dentre tais abordagens destacam-se a Nova Economia Institucional e a Nova Economia Evolucionária as quais buscam demonstrar a necessidade de mudanças na teoria neoclássica do desenvolvimento, na medida em que omite importantes elementos que explicam as distintas trajetórias ou performances econômicas dos países. O objetivo deste trabalho é o de demonstrar como as referidas abordagens podem ajudar a compreender os também distintos processos de desenvolvimento rural.

Palavras-chave: Economia institucional, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural.

ABSTRACT

This essay approaches the matter of rural development from a contemporary focus inside the economic development theory of development in an effort to take this theory more realistic and to try to explain the economical process or the different paths in differentiated historical contexts. Among those approaches are the New Institutional Economy and the New Evolutionary Economy, both of that searching to demonstrate the need of changes in the neoclassic theory of development, as it omits important elements that explain the distinct economic ways or performances of countries. The aim of this work is to demonstrate how the mentioned approaches may help to understand the distinct processes of rural development.

Key words: Institutional economics, economic development, rural development.

JEL Classification: B25, O10, O13, R11.

Recebido em 29.09.2006. Aceito em 10.10. 2006

^{*} M.Sc. em Economia Rural e Doutoranda do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR/UFRGS. Av. João Pessoa, 31, IEPE, 90.040 – 000 Porto Alegre RS. Fone: 51- 34355922 - E-mail: renildessiman@gmail.com.

^{**} Economista da Fundação de Economia e Estatística e Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS. Av. João Pessoa, 31, , 90.040 – 000 Porto Alegre RS. Fone: 51-32169065 - E-mail: octavio@fee.tche.br.

^{***} Doutor em Economia Política e Professor Adjunto dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Desenvolvimento Rural da UFRGS. Av. João Pessoa, 31, IEPE, 90.040 – 000 Porto Alegre RS. Fone: 51-33163281 - E-mail: edu_292000@yahoo.com.br.

Introdução

Desde 1950, os modelos formais de crescimento têm experimentado mudanças significativas para tentar explicar as diferentes trajetórias de crescimento econômico das nações. Essas teorias, em geral, baseiam-se na elevação da produtividade dos fatores de produção, decorrente do avanço tecnológico e da acumulação de capital físico e humano para explicar o crescimento. No entanto, falham ao tentar explicar os processos de desenvolvimento econômico, e novas abordagens e construções teóricas vêm surgindo e incorporando novos elementos para a construção de uma teoria que dê conta de explicar o mundo real. A concepção de desenvolvimento em uma perspectiva de maior alcance converge para o surgimento de teorias heterodoxas que questionam os principais fundamentos da teoria neoclássica.

De acordo com Nelson (1998), as novas construções neoclássicas de desenvolvimento não conseguem incorporar em sua análise três elementos fundamentais para a compreensão desses processos: a tecnologia, enquanto corpo de conhecimento e de prática cujo processo envolve domínio e avanço tecnológico; a natureza da firma e sua organização; e a natureza e o papel das instituições econômicas, as quais estabelecem o ambiente no qual as firmas operam.

Esses elementos têm sido abordados pela Nova Economia Institucional – NEI e pela Nova Economia Evolucionária – NEE. As duas abordagens partem de pontos de vista diferentes sobre as fontes de crescimento, mas ambas têm como objetivo comum explicar o porquê da diferença de desenvolvimento econômico entre os países. Enquanto a NEI se volta para os fatores que moldam e definem a interação humana dentro das organizações a NEE enfoca os processos de avanço tecnológico.

Nelson (1998) chama a atenção para essas diferenças, mas afirma também que, recentemente, as duas abordagens têm se aproximado. A NEI tem adotado uma perspectiva evolucionária no que se refere à formação das instituições e como elas mudam no tempo, enquanto a NEE tem voltado seu foco para assuntos tais como ‘sistema nacional de inovação’, um conceito, que segundo Nelson (2002, p. 19), “é institucional por excelência”.

Os estudiosos do desenvolvimento rural também têm apontado a necessidade de se construir uma teoria que seja mais realista, que consiga explicar as transformações que estão

ocorrendo no mundo rural. Essa discussão está presente muito mais nos países desenvolvidos, onde essas transformações ocorrem de forma bastante acelerada, sendo por isso mesmo mais visíveis, do que o são no Brasil e na América Latina. Compreender os processos de mudança que ocorrem no mundo rural é uma necessidade para tentar construir uma teoria consistente com a realidade local e nacional. É nesse sentido, que o presente artigo, busca fazer algumas reflexões sobre o desenvolvimento rural à luz das abordagens institucionalista e evolucionária.

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção faz uma breve revisão das abordagens institucionalista e evolucionária do desenvolvimento econômico. Na terceira seção procura-se apresentar a discussão tanto sobre as mudanças de paradigmas do desenvolvimento rural ocorridas no século XX, quanto sobre a emergência do novo paradigma que parece estar influenciando as políticas de desenvolvimento rural, pelo menos em países desenvolvidos. Por fim, na quarta seção são estabelecidas algumas considerações finais.

Crescimento econômico nas abordagens da Nova Economia Institucional e da Nova Economia Evolucionária

Durante muito tempo, o termo crescimento econômico foi utilizado como sinônimo de desenvolvimento. Contudo, nas últimas décadas a teoria econômica tem evoluído no que diz respeito ao significado de desenvolvimento, incorporando novas formas de entendimento desse conceito.

No século passado ganhou em importância uma abordagem alternativa ao *mainstream* neoclássico que é o da Economia Institucional. Dentro dessa abordagem duas vertentes serão tratadas aqui – a Nova Economia Institucional e a Nova Economia Evolucionária, ambas tentando dar novas explicações às diferentes trajetórias de desenvolvimento econômico entre países e regiões. Nos modelos de desenvolvimento ortodoxos, as instituições são tratadas como variável exógena. Para os institucionalistas as instituições têm papel central no processo de desenvolvimento econômico e, portanto, elas importam.

A noção de crescimento econômico na abordagem da nova economia institucional

A nova economia institucional tem nos trabalhos de North, (1991) seu principal representante. North (1991) sugere que a teoria neoclássica deveria incorporar as instituições em seu arcabouço teórico para tornar-se mais realista. o autor questiona os principais postulados da teoria neoclássica de informação completa, da racionalidade dos agentes, e de mercados perfeitos. North (1991) argumenta que, se o mundo fosse de racionalidade instrumental, com mercados eficientes no nível econômico e político, em que idéias e ideologias não importassem, as instituições seriam desnecessárias. Mas, o que se observa no mundo real é que as informações são incompletas e os indivíduos têm capacidade mental para processar informações, limitada, o que determina os custos de transação¹ e, por conseguinte, a necessidade de formar instituições. nas palavras de (North, 1991, p. 97).

Institutions are the rules of the game of a society or more formally are the humanly-devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights).

Não há um consenso, entre os teóricos institucionalistas quanto ao conceito de instituição² dada a diversidade das abordagens que essa teoria comporta. As instituições são definidas “ora como normas ou padrão de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma, ou, ainda, como direito de propriedade” (Conceição, 2002, p. 85)³. As idéias e ideologias são modeladoras do processo político, influenciam a performance das economias e explicam o porquê dos mercados ineficientes, razão pela qual elas têm que ser incorporadas à análise. Da mesma forma, as instituições desempenham papel crucial no referido processo, pois estabelecem a estrutura de interação estável entre os agentes econômicos, reduzindo incertezas, além de definirem e limitarem o conjunto de escolhas individuais. As incertezas são originadas da complexidade das relações e da informação incompleta - assimetria de informação - relativa ao comportamento dos agentes econômicos ao longo de um processo produtivo.

A preocupação de North (1991) é tentar explicar as diferenças de trajetórias de crescimento entre países, por meio da compreensão dos fatores que estimulam ou emperram o desenvolvimento. Para tanto, a primeira coisa a ser feita na construção de uma teoria do crescimento compatível com a realidade é modificar o pressuposto da racionalidade instrumental. North (1991) argumenta que a racionalidade é uma condição profunda e penetrante que se manifesta em muitas formas sutis e que tem aplicação semelhante para governança intencional e

espontânea. Ou seja, a racionalidade se dissemina em todo o tipo de organização: mercados, repartições públicas e empresas privadas⁴.

Além de modificar o postulado da escolha racional, a NEI adiciona instituições como uma restrição crítica e analisa o papel dos custos de transação em conexão entre instituições e custos de produção⁵. O custo de medir a dimensão múltipla dos valores das trocas dos bens e serviços ou da performance dos agentes e os custos de fazer cumprir os contratos determina os custos de transação. As instituições são formadas para reduzir as incertezas nas trocas. Juntas com a tecnologia empregada elas determinam os custos de transação e de transformação ou produção, (Nelson, 2005, p. 2).

A eficiência dos mercados da teoria neoclássica só é alcançada se, os pressupostos de informação completa, mercados perfeitos e racionalidade ilimitada dos agentes forem mantidos o que determina baixos custos de transação. Uma vez retirados esses pressupostos, os custos de transação se elevam, nesse caso, as instituições importam. E se grande parte da renda nacional é destinada às transações, as instituições e mais especificamente, os direitos de propriedade são determinantes cruciais da eficiência de mercados. Como já foi dito, as instituições desempenham um papel crucial por estabelecerem a estrutura de interação estável entre os agentes econômicos o que reduz as incertezas, além de definirem e limitarem o conjunto de escolhas individuais. Toda escolha envolve um custo de transação, já que o processo decisório implica em obter informações que garantam a melhor escolha e segurança quanto ao cumprimento dos termos de troca.

Os diferentes padrões de desenvolvimento entre países são explicados pela evolução de suas instituições. Ou seja, a matriz institucional de cada país joga um papel importante na performance das nações pela redução dos custos de transação e dos custos de transformação. Deste modo, as instituições são criadas não necessariamente para serem socialmente eficientes, e sim para servir aos interesses daqueles que têm poder de barganha para criar novas regras. Em um mundo em que o custo de transação é zero, o poder de barganha não afeta a eficiência, mas em que um mundo de custo de transação é positivo, ele afeta – molda a direção da mudança econômica de longo prazo.

As instituições formam a estrutura de incentivo da sociedade, e as instituições políticas e econômicas, em consequência, são os determinantes subjacentes da performance econômica. Enquanto as regras formais podem ser mudadas rapidamente, as normas informais mudam somente gradativamente (North, 2002, p. 59).

A mudança institucional ocorre pela interação contínua de instituições e organizações em um ambiente econômico de concorrência que força as organizações a investirem continuamente em habilidades e conhecimentos para sobreviver. É a estrutura institucional quem dita os tipos de habilidades e conhecimentos percebidos para obter o máximo *pay-off*, enquanto as percepções são derivadas da construção mental dos jogadores⁶ (North, 2005, p. 6).

A mudança econômica é uma evolução contínua, um processo incremental que é consequência das escolhas individuais que empresários de organizações fazem todos os dias enquanto as decisões, em sua maioria, são rotinas⁷. Algumas envolvem alteração de contratos existentes entre indivíduos e organizações (Nelson, 2002).

Os indivíduos têm modelos mentais de interpretação da realidade que são, em parte, derivados culturalmente e que são produzidos pela transferência de conhecimentos, valores e normas, entre gerações, que variam entre diferentes grupos étnicos e sociedades, (North, 2005:1). Esses conhecimentos são adquiridos por meio de experiências locais para um ambiente particular e, portanto, varia entre ambientes. As modificações ocorrem por que os indivíduos percebem que poderiam fazer melhor pela reestruturação política e econômica. A fonte da percepção da mudança pode ser exógena à economia, mas a fundamental fonte de mudança é o aprendizado dos empresários e das organizações.

A taxa de aprendizagem reflete a intensidade da concorrência entre organizações e determina a rapidez da mudança econômica. A concorrência é consequência da escassez o que obriga as organizações a engajarem no aprendizado para sobreviver. O grau de aprendizagem pode variar. Na presença de poder de monopólio o incentivo a aprender é reduzido. O tipo de aprendizado determina a direção da mudança da economia e é função da expectativa de *pay-offs* de diferentes tipos de conhecimento e reflete os modelos mentais dos jogadores e mais imediatamente na margem, a estrutura de incentivo incorporada na matriz institucional. A aprendizagem é fruto de experiências correntes, mas também de experiências das gerações passadas que são incorporadas na cultura. O aprendizado coletivo consiste daquelas experiências que são incorporados na linguagem, nas instituições, na tecnologia e nas formas de fazer coisas. “ele é a transmissão no tempo do nosso estoque de conhecimento acumulado” (Hayek *in* North, 1994, p. 364).

Por outro lado, são as políticas que dão forma à performance econômica por que elas definem e forçam o cumprimento das regras econômicas do jogo. Por isso, a chave para o desenvolvimento pode ser a criação de políticas e o poder dessas de fazer cumprir o direito

de propriedade. A boa performance econômica e sua continuidade dependem da flexibilidade da matriz institucional que possibilita o seu ajuste em um contexto de evolução tecnológica ou de mudança demográfica ou aos choques do sistema. Nesse mesmo sentido, transitando entre as duas abordagens - institucionalista e evolucionária - Zysman, (1994) coloca que as instituições são as que definem as trajetórias de crescimento das economias. O autor argumenta que os mercados são enraizados (*embedded*) em instituições políticas e sociais que estabelecem as regras que os estruturam. As instituições são construções de políticas e governos e suas origens estão na criação do Estado-Nação e nos passos iniciais em direção à industrialização. Para entender como os sistemas de mercado operam, deve-se primeiro buscar o entendimento analítico da origem das instituições. As instituições moldam os mercados, ou seja, definem a forma pela qual os mercados são organizados, dando origem a vários tipos de capitalismo e de desenvolvimento, onde cada país desenvolve sua trajetória particular.

A dinâmica dos sistemas nacionais se dá pela interação entre instituições, políticas e mercados. Dessa forma, cada economia tem uma estrutura institucional própria que cria modelos distintos de restrições e incentivos e que é função da sua política e do seu desenvolvimento industrial. É a organização institucional que irá definir as escolhas de cada ator, modelando e canalizando seus comportamentos. Há, portanto, uma lógica de mercado e de política específica que induz distintos modelos de estratégias que são únicos a cada país (Zysman, 1994, p. 258-259). O mesmo autor destaca, ainda, a importância das instituições, enraizadas historicamente, para o caminho do crescimento (*path dependence*)⁸ e enfatiza que trajetórias distintas localizadas em lugares particulares são o resultado lógico do processo de desenvolvimento tecnológico.

O sucesso da política de desenvolvimento exige a compreensão da dinâmica da mudança econômica, ou seja, saber se as políticas implementadas estão tendo o efeito desejado, ou não. Um modelo dinâmico de mudança econômica é também um modelo de política que especifica e impõe as regras formais.

Crescimento econômico na abordagem da Nova Economia Evolucionária

A Teoria Econômica Evolucionária tem sua origem no antigo institucionalismo de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel. Os dois primeiros freqüentemente usavam os termos 'institucional' e 'evolucionário' como sinônimos. Veblen expôs um conjunto de idéias, que viriam contribuir de forma significativa não só para a teoria institucionalista, mas também para a teoria Evolucionária. Foi o primeiro economista a aplicar extensivamente as idéias Darwinianas de diversidade, herança e seleção para a evolução econômica (Hodgson, 1999). Ao estabelecer analogias com sistemas biológicos⁹, enfatizou a idéia de processo de evolução

econômica e transformação tecnológica. Para o autor, a economia é dotada de sistemas dinâmicos que evoluem, influenciados por hábitos de pensamento, tradições e instintos.

Em 1898, Veblen escreveu um artigo cujo título era *Why is economics not an evolutionary science?*, reiterando a importância do estudo do processo de mudança e transformação das economias. Suas idéias contribuíram de forma significativa não só para a teoria institucionalista, mas também para a teoria Evolucionária. Nesta perspectiva, a análise de crescimento e desenvolvimento assumiria outros atributos.

A NEI e a NEE, apesar de partirem de enfoques distintos, elas têm muito em comum. Em ambas, o modelo de ação deve ser compreendido em termos comportamentais, com a melhoria ao longo do tempo sendo explicada pelo processo de aprendizagem individual e coletivo. Para os teóricos da economia evolucionária, isto é o que define a natureza do processo evolucionário, em que as tecnologias jogam um importante papel (Nelson, 2002, p. 20). Em outro trabalho Nelson, (1998) ressalta a necessidade de modificar a teoria de crescimento para incorporar os seguintes elementos: a tecnologia como um corpo de conhecimento e prática e o avanço tecnológico como um processo essencialmente de desequilíbrio; reconhecer na teoria da firma, que as diferenças de capacidades entre as firmas são elementos centrais; e, incorporar as instituições, no sentido que são elas que estabelecem o ambiente no qual as firmas operam.

Para os evolucionários (ou evolucionistas) os modelos formais de crescimento neoclássico, apesar de terem avançado, incorporado o avanço tecnológico em seu arcabouço teórico, eles não conseguem explicar os processos econômicos. Desse ponto de vista, o nível de competência tecnológica de um país é visto como o principal fator que restringe a produtividade enquanto o avanço tecnológico é a força central que dirige o crescimento econômico. São as instituições que moldam as tecnologias usadas pela sociedade e a mudança tecnológica.

Em artigo publicado em 1994, North e Wallis citado por (North, 2002) propuseram a distinção entre tecnologias físicas e sociais: tecnologia física sendo definida no sentido convencional e tecnologias sociais definidas pelas regras do jogo, podendo ser vistas como ‘modos de governança’¹⁰ ou seja, são formas de organizar atividades dentro de uma organização particular e formas de transacionar no limite organizacional. Visto dessa forma, mercados definem e são definidos pelas ‘tecnologias sociais’, os mercados são construções.

Já as tecnologias físicas são tratadas como rotinas. A noção de rotina se ajusta muito bem ao conceito de muitos dos economistas institucionais, se o conceito for usado para caracterizar modelos padronizados de transações humanas e de interações, de modo geral, Nelson (2002). Para Nelson, se instituições forem definidas como ‘tecnologias sociais’, elas podem ser entendidas como um componente de uma teoria de crescimento evolucionária.

O conceito de rotina de Nelson e Winter citado por Nelson (2000) admite escolhas dentro de várias alternativas, mas escolhas canalizadas. As rotinas são construídas dentro das firmas, ou em outro tipo de organização de atividade econômica e, determina, o que deve ser feito sobre circunstâncias particulares. Essa formulação leva a ver instituições não tanto como restrições sobre o comportamento, mas como definindo uma forma efetiva de como fazer as coisas quando a cooperação humana é necessária. A forma de ver instituições como restrições sobre o comportamento é análoga a ver a predominância das tecnologias físicas como restrições, (Nelson 2002, p. 22).

Para Zysman (1994, p. 261),

as tecnologias como processos de mercado, têm raiz local. Os processos de aprendizagem que dirigem seu desenvolvimento são formados pela comunidade e pela estrutura institucional. Conseqüentemente, as trajetórias tecnológicas só podem ser definidas em relação a uma sociedade particular. As tecnologias são restrições socialmente criadas. O referido autor argumenta que o conhecimento tecnológico e o know-how são transmitidos por meio dos indivíduos, das organizações e das comunidades e que, portanto, o caráter dessas organizações e comunidades dá uma forma particular ao processo de desenvolvimento tecnológico e de inovação. Argumenta, ainda que, de alguma forma, é a composição da indústria que dirige a mudança tecnológica e científica, por meio dos programas de universidades que formam engenheiros e cientistas e habilita a força de trabalho para aquela indústria (Stiglitz, 1989; Nelson, 1993 *in* Zysman, 1994), e que a oferta de insumos, máquinas, equipamentos, know-how, etc., é que delimita as possibilidades das firmas e dá a direção do desenvolvimento tecnológico.

A performance de uma firma ou organização será determinada tanto pelas rotinas que ela possui como também pelas rotinas possuídas pelas outras firmas e unidades econômicas, com as quais as firmas interagem, incluindo-se aí os concorrentes, os fornecedores e os consumidores. Em um dado período no tempo, muitas rotinas são comuns para as firmas de um mesmo ramo de negócios, mas algumas não o são, e é a diferença nas rotinas que, mais tarde, determinará as diferentes formas de fazer das firmas em relação aos seus concorrentes.

A distribuição das rotinas em uma economia em determinado tempo determina, portanto, a performance econômica. O crescimento econômico, no enfoque evolucionário, é causado pela mudança na distribuição das rotinas operativas, associadas à criação de novas rotinas superiores, que são difundidas e têm seu uso incrementado, enquanto as rotinas consideradas inferiores são abandonadas. As rotinas diferem em grau de articulação, em nível de compreensão científica, na força e no caráter dos valores em jogo. Mas, a característica básica de quase todas as rotinas que são de uso geral na economia é que, pelo menos em suas linhas gerais, são conhecidas e usadas por todos¹¹ que têm ‘destreza na arte’ (Nelson e Sampat, 2001, p. 34).

Na perspectiva da teoria evolucionária, o crescimento econômico deve ser entendido como resultado da introdução progressiva de novas tecnologias as quais estão associadas à elevados incrementos na produtividade do trabalho e à habilidade de produzir novos bens e serviços, ou melhorar os já existentes. Deste ponto de vista, as tecnologias físicas e sociais predominantes limitam as escolhas de como fazer as coisas. Essa interdependência sugere que tecnologias sociais e tecnologias físicas co-evoluem. E “esse processo co-evolucionário é a força que dirige o crescimento econômico” (Nelson, 2002, p. 27).

A conclusão que fica é que enquanto os teóricos neoclássicos do crescimento econômico vêem o avanço tecnológico como parte da história, os teóricos evolucionários colocam especial peso no avanço tecnológico, enquanto motor do desenvolvimento. Enquanto a teoria neoclássica vê os atores econômicos diante de um espaço de escolhas que são feitas com confiança e competência, incluindo possíveis ações que eles nunca tomaram antes, a teoria evolucionária vê os atores econômicos limitados pela extensão das rotinas que eles dominam.

Os paradigmas do desenvolvimento rural: interfaces com as perspectivas Institucionalista e Evolucionária

A preocupação com o desenvolvimento rural não é de hoje e tem conquistado espaço na agenda de pesquisa de muitos estudiosos. A primeira dificuldade que aparece é a de conceber um conceito de desenvolvimento rural que permita um certo consenso no direcionamento de políticas que realmente promova a melhoria do bem-estar das populações que vivem no meio rural.

Desde os primórdios do pensamento econômico, passando dos mercantilistas aos fisiocratas e à escola clássica, os economistas vêm se preocupando com o tema do desenvolvimento. Inicialmente, a preocupação era com a fome que assolava o mundo o que levou Malthus a formular sua famosa teoria da população¹². Dos economistas clássicos, preocupados com o tema ressalta o trabalho de David Ricardo¹³, *Princípios de Economia Política e Tributação* onde constrói um modelo teórico fundamentado em uma economia predominantemente agrícola. A preocupação de Ricardo (182) estava nas inter-relações entre o crescimento da população, uma agricultura tecnologicamente estagnada e uma indústria em crescimento. Para ele o desenvolvimento tecnológico na agricultura, se ocorresse, seria um processo muito lento, menos

intenso do que estava ocorrendo na indústria (manufatureira) e essa falta de dinamismo na agricultura levaria a economia a um estado estacionário¹⁴.

Até início do séc. XX, ainda permanecia essa preocupação com a questão do setor agrícola como limitador do desenvolvimento econômico. Ellis e Biggs (2001), fazendo uma retrospectiva histórica das abordagens que estiveram presentes no pensamento econômico dominante do desenvolvimento rural, identificam os principais temas, idéias e políticas que convergiram para algum tipo de consenso sobre o mundo rural. Ao fazer isso, identificaram também os pontos de inversão dessas abordagens mostrando a ocorrência de mudança de paradigma.

Entre os anos de 1950 e início de 1970¹⁵, o tema dominante foi o da modernização e da dualidade econômica. A idéia era de que só poderia haver desenvolvimento industrial prolongado se houvesse aumento da produtividade da agricultura por meio do desenvolvimento tecnológico. W. A. Lewis, publicou em 1954, um importante trabalho intitulado *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, em que mostrava a importância do setor agrícola, no processo de desenvolvimento, suprindo com recursos, principalmente mão-de-obra, ao setor moderno da economia – o urbano industrial. Essa era a idéia da economia dual de Lewis, um setor moderno, tecnologicamente avançado, convivendo com um setor atrasado e de subsistência, a agricultura¹⁶. Para Lewis seria possível iniciar o processo de industrialização sem desenvolver a agricultura.

Esse argumento sentava suas bases no excedente de mão-de-obra que havia no setor rural cujos salários se encontravam no salário de subsistência¹⁷. A idéia era simples, enquanto houvesse mão-de-obra excedente os salários não mudariam. Esse excesso de mão-de-obra poderia ser deslocado para o setor urbano-industrial com um custo de oportunidade zero, concomitante a um aumento da produtividade rural, já que a retirada dessa mão-de-obra faria aumentar a produtividade dos que permaneciam na agricultura. Uma vez iniciado o processo de desenvolvimento, esse tenderia a se perpetuar desde que houvesse empresários capitalistas, e que houvesse recursos monetários para que esses pudessem atrair a mão-de-obra do setor de subsistência para o setor capitalista. Quando o excesso de mão-de-obra desaparecesse e os salários começassem a aumentar, para que o desenvolvimento industrial prosseguisse seria necessário desenvolvimento tecnológico na agricultura (Albuquerque e Nicol, 1987).

Em 1964, Ranis e Fei publicaram um livro intitulado *Development of Labor Surplus Economy: Theory and Policy* no qual tratou do papel do desenvolvimento agrícola em um ambiente de oferta de mão-de-obra limitada¹⁸. Para esses autores, não era possível desenvolver a economia sem o desenvolvimento da agricultura. Era necessário modernizá-la, uma vez que a agricultura praticada em larga escala era mais eficiente que a agricultura camponesa.

Embora esse modelo de agricultura nunca tenha deixado de existir, pelo menos em países de terra abundante, em meados dos anos de 1960. Ellis e Biggs (2001) identificam a primeira mudança de paradigma, quando a pequena produção passa a ser considerada o motor do crescimento e do desenvolvimento, baseava na sua eficiência no uso racional na alocação dos recursos.

A segunda mudança de paradigma ocorre entre os anos de 1980 e 1990, pela passagem da abordagem do *top-down* (de cima para baixo) do desenvolvimento rural, caracterizada pelo uso de tecnologias externas e política em nível nacional para a abordagem do *bottom-up* (de baixo para cima) ou abordagem de processo o qual vê o desenvolvimento rural como um processo participativo que habilita os atores a controlar suas próprias prioridades de mudança, como discutem Ellis e Biggs (2001).

Essa proposição é corroborada por Ploeg (2002) ao afirmar que o paradigma de desenvolvimento rural, presente até os anos de 1990 – da modernização produtivista, baseado na produção em larga escala, da intensificação e da especialização, está mudando, pelo menos em países desenvolvidos e sendo substituído por um novo paradigma que é multi-nível, multi-ator e multi-facetado.

Atualmente, a preocupação com o desenvolvimento rural, principalmente na Europa, para essas características desse novo paradigma. Apesar de a política agrícola ter resolvido o problema da produção e da garantia de renda dos produtores europeus, por meio de políticas públicas, eles ainda não conseguiram resolver o problema do desemprego.

Pelo lado, dos países em desenvolvimento, essa preocupação é mais abrangente, pois ainda sequer resolveram o problema alimentar e muito menos o de garantia de renda, como é o caso do Brasil. Esses países carecem de estudos que ajudem a compreender as disparidades econômico-sociais, existentes não somente no meio urbano como também no rural, na tentativa de encontrar respostas que sinalizem os caminhos que as políticas públicas devem seguir para lograr um desenvolvimento menos desigual.

É nesse sentido que se buscam, dentro das perspectivas apresentadas, respostas para entender os processos econômicos das economias mais pobres. Tanto a teoria Institucional quanto a teoria evolucionária, apontam para a importância das instituições no processo de desenvolvimento, criando e moldando as trajetórias do desenvolvimento.

De acordo com Zysman (1994, p. 271), “o curso histórico particular de desenvolvimento de cada nação, cria uma política econômica com uma estrutura institucional distinta para governar os mercados de bens e de fatores produtivos. Essa estrutura institucional nacional molda a dinâmica da política econômica e coloca os limites dentro dos quais políticas de governo e estratégias corporativas são escolhidas”. Dessa forma, cada país ou região apresenta uma trajetória distinta como o resultado lógico do processo de desenvolvimento tecnológico.

Contrariamente ao que se espera da colocação acima, as políticas direcionadas ao desenvolvimento rural brasileiro foram, na maioria das vezes, copiadas de outros países, principalmente dos EUA, onde os modelos de desenvolvimento de cunho produtivista deram resultados positivos. North, (1994, p. 364) argumenta que

a adoção, por um país, de regras formais de outras sociedades dão resultados muito diferentes do país original, uma vez que as normas formais e as características de coação (fazer cumprir a regra) do outro país são diferentes. A implicação disto é que a transferência de política formal e de regras econômicas de economias de mercado de sucesso para países em desenvolvimento não é condição suficiente para uma boa performance econômica. O mesmo se aplica para a questão tecnológica. A pergunta que fica é, como promover um desenvolvimento rural autóctone, igualitário, que aumente a produtividade e o bem-estar das pessoas que aí vivem, sem descuidar da questão ambiental, etc., em um país com tantas restrições que vai desde a falta de recursos para a pesquisa e desenvolvimento e alcança o outro limite, o da fome e da desnutrição de boa parte de sua população? Este é o grande desafio cuja resposta depende da importância que os atores envolvidos dêem a essa questão.

A emergência de um novo paradigma do desenvolvimento rural

Mas, o que é desenvolvimento rural? Assim como não foi possível formular uma teoria de consenso para o desenvolvimento econômico, essa também é uma questão que ainda está em aberto. A mudança de paradigma proposta por Ploeg baseia-se na sua compreensão do desenvolvimento rural como um “*multi-level process rooted in historical traditions*”, (Ploeg, 2000, p. 392). Em todos os níveis emergem uma série de respostas ao paradigma anterior de modernização produtivista. O primeiro nível é aquele da inter-relação global entre agricultura e sociedade: as necessidades da sociedade estão mudando, requerendo uma reestruturação ou realinhamento da agricultura para atender a essas necessidades. Se antes a sociedade esperava do setor rural, alimentos baratos, hoje elas buscam um novo tipo de produto, os chamados ‘bens públicos’ como áreas verdes, paisagens bonitas e valores naturais. Para tanto há a necessidade de reorganizar os sistemas agrícolas de forma a permitir o atendimento dessa nova demanda. Isso deve ocorrer também com relação às firmas.

A partir dos anos de 1990, houve aumento das tensões entre agricultura, por um lado e paisagem, natureza, meio ambiente e qualidade dos produtos, por outro, passando a exigir um novo modelo de desenvolvimento rural. Tal modelo tem que gerar sinergias, criando coesão entre atividades, no nível da fazenda, bem como entre esta e outras atividades, entre ecossistemas locais e regionais.

O desenvolvimento rural pode ser operacionalizado no nível da agricultura individual doméstica. Neste nível, o desenvolvimento rural emerge como uma redefinição de identidades, estratégias, práticas, inter-relações e redes. Algumas vezes essa redefinição permanece sobre um repertório cultural historicamente enraizado. Em outras situações, ela está baseada em respostas altamente orientadas para o mercado que incorpora geral ou parcialmente a necessidade de re-conceituar qual o papel da agricultura no contexto dos novos laços que emergem entre cidade e campo (Broekhuizen *et al. in* Ploeg, 2000, p. 393).

O desenvolvimento rural, também, deveria ser definido no nível do campo e de seus atores econômicos – multi-ator. A importância da agricultura está em declínio, não somente no nível da inter-relação entre sociedade e agricultura, como também no nível do campo enquanto espaço geográfico e social bem definido. Novas articulações estão se desenvolvendo e o rural

está deixando de ser um espaço somente de produtores rurais. Dentro dessa estrutura de desenvolvimento rural, novas formas e mecanismos para coordenar e administrar conflitos podem ser desenvolvidos em um contexto em que novos atores passam a competir por acesso a oportunidades e recursos para as novas formas de atividades que estão emergindo¹⁹. No nível das políticas e instituições, políticas e programas devem ser criados, para atender a esses diversos atores localizados em um ambiente institucional complexo.

A característica multifacetada do desenvolvimento rural desdobra em diferentes práticas interconectadas. Entre elas estão a administração da paisagem, conservação de novos valores naturais, turismo rural, agricultura orgânica, e produção de produtos de alta qualidade. As famílias estão inovando em atividades tais como marketing direto, integração e práticas para reduzir custos. Isto resulta em novas formas de coesão social e, em muitos casos, uma variedade de atividades é combinada de forma integrada. (Ploeg, 2000, p. 393-394). Visto dessa forma, o desenvolvimento rural está centrado em três grandes pilares: aprofundamento, ampliação e re-fundação do meio rural. O aprofundamento²⁰ diz respeito à transformação e expansão das atividades agrícolas, e de sua relação com outros atores, de forma a propiciar o aumento no valor adicionado da produção rural. No nível da ampliação²¹, a empresa rural pode ser reorganizada e ampliada, ou seja procurar desenvolver múltiplas funções dentro da própria propriedade. No terceiro nível – a re-fundação – estão as novas formas de mobilização e uso dos recursos. Aí emerge, por exemplo, a pluriatividade²², como forma de se obter renda fora do empreendimento rural, possibilitando reduzir a dependência das tendências e variações do mercado de commodities, (Ploeg, 2002).

Destas considerações emerge uma nova definição que, embora não mencionada, permeia a questão da re-fundação e que, portanto, deve ser esclarecida – a co-produção. Falar em co-produção significa dizer que a agricultura não é somente produção, é também reprodução dos seus meios de produção; não é somente usar os recursos, mas também melhorá-los, transformá-los e adaptá-los. A co-produção é sempre o encontro e interação e a mútua transformação entre sociedade e natureza. Nesse encontro é a tecnologia que combina os dois. A co-produção se insere no contexto da redução da dependência externa (negativa) de fatores de produção, ou seja, da redução dos insumos comprados, e, conseqüentemente, da redução dos custos de produção, pela geração dos insumos dentro do próprio meio.

O desenvolvimento rural significa a diversificação da produção que vai ao mercado, o cuidado com a paisagem, o fortalecimento dos laços no mercado de produtos. Significa, também, novas formas de fazer as coisas (novas rotinas) que aumente a eficiência produtiva. É um processo que fortalece a região e, portanto, é endógeno, em que os atores buscam a autonomia e o controle dos processos produtivos.

Deve-se ressaltar que, no caso brasileiro, o desenvolvimento rural não foi diferente do processo econômico geral; ele foi desigual e excludente. Por um lado, observam-se regiões em que a adoção do modelo de produção produtivista, que impõe um nível tecnológico sempre em crescimento, em função da concorrência que se estabelece entre os produtores, não só pela necessidade de ampliação dos mercados, como até mesmo de permanência na atividade, conseguiu de alguma forma, tornar essas regiões mais desenvolvidas, como é o caso de algumas áreas das regiões Sul e Sudeste. Por outro, existem áreas de extrema pobreza em que a dificuldade de acesso à terra e aos demais fatores de produção impõem limites ao seu desenvolvimento.

Pensar o desenvolvimento rural para o Brasil implica, portanto, definir que caminho perseguir, que políticas devem ser acionadas para contextos tão diferenciados e específicos. A existência de dois Ministérios que contemplam a atividade rural – do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) é prova dessas diferenças e das distintas necessidades de públicos também distintos.

Considerações finais

Os estudos sobre as trajetórias de desenvolvimento de países e regiões têm ocupado a agenda de pesquisa de muitos estudiosos do desenvolvimento. No entanto, ao que tudo indica dar uma explicação plausível para as diversas trajetórias não é uma tarefa fácil. São inúmeros os fatores que competem para moldar os processos econômicos o que dificulta a análise.

As explicações dadas, até agora, pela teoria neoclássica não comportam as especificidades dos processos econômicos ou as mudanças que se processam na vida real. À medida que novas

relações vão sendo criadas e incorporadas à vida econômica, novas abordagens teóricas têm procurado explicar esses movimentos.

A NEI e a NEE têm dado importantes passos neste sentido, mas elas também necessitam de novos aprofundamentos, para se constituírem em uma verdadeira e consistente teoria do desenvolvimento. Nesse sentido e no que se refere ao desenvolvimento rural, esforços têm sido envidados na tentativa de incorporar na análise todas as mudanças que estão ocorrendo no referido meio. A NEI e a NEE têm dado importante contribuição, neste sentido, principalmente entre os teóricos da sociologia econômica. Dentro dessas perspectivas, a compreensão do processo de desenvolvimento rural brasileiro passa, necessariamente, pelo estudo aprofundado das instituições que conformam o mundo rural e pelo estudo do papel das políticas públicas nesse processo.

Referências

ALBUQUERQUE, M.C.C. e NICOL, R. 1987. *Economia Agrícola: O Setor Primário e a Evolução da Economia Brasileira*. São Paulo, McGraw-Hill, 380 p.

AZEVEDO, P.F. de. 2000. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicação para a agricultura. *Agricultura em São Paulo*, **47**(1):33-52.

COLEMAN, J.S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge; Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 345 p.

CONCEIÇÃO, O.A.C. 2002. *Instituições, Crescimento e Mudança na Ótica Institucionalista*. FEE, Porto Alegre.

ELLIS, F. e BIGGS, S. 2001. Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, **19**(4):437-448.

GRANOVETTER, M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, **91**(3):481-510.

HODGSON, G.M. 1999. *Evolution and Institutions: on evolutionary economics and the evolution of economics*. Edward Elgar MA, USA.

MARSDEN, T.; ROEST, K. de; SEVILLA-GUSMAN, E. e VENTURA, F. 2000. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, **40**(4).

NELSON, R.R. e SAMPAT, B.N. 2001. Las Instituciones como fator que regula el Desempeño Económico. *Revista de Economía Institucional*, **5**.

NELSON, R.R. 1998. The agenda for growth theory: a different point of view. *Journal of Economics*, **22**:497-520.

NELSON, R.R. 2002. Bringing institutions into evolutionary growth theory. *Journal of Evolutionary Economics*, **12**:17-28.

NORTH, D. 1994. Economic performance through time. *The American Economic Review*, **84**(3).

PLOEG, J.D.V. der. 2002. Rural development: The state of the art. In: J.D.V. PLOEG e A. LONG, *Living Countrysides: rural development processes in Europe – the state of the art*. Elsevier, Netherlands.

PLOEG, J.D.V. der. 2000. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, **40**(4).

RICARDO, D. 1982. *Princípios de Economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 458 p.

SCHNEIDER, S. 2003. *A pluriatividade na Agricultura Familiar*. Porto Alegre, UFRGS, 205 p.

WILLIAMSON, O. 1989. *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.

ZYSMAN, J. 1994. *How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth*. Oxford University Press, p. 242-283.

¹ Os custos de transação são definidos como ‘os custos de administração do sistema econômico’ (Kenneth Arrow, in Williamson, 1985, p. 29).

² Nelson e Sampat (2001, p. 30), concebem instituições como “as maneiras padrão e esperada de interação dos agentes econômicos para conseguir determinados resultados” e propõem a re-elaboração do conceito de atividade econômica para incluir a interação das partes envolvidas no funcionamento das atividades econômicas produtivas, interação que às vezes se realizam dentro das unidades econômicas e às vezes entre elas.

³ A questão de como colocar as instituições dentro da teoria de desenvolvimento econômico irá depender de que conceito usar, mas também de outros aspectos da teoria. Nelson sugere o conceito de instituições como tecnologias sociais oriundas da teoria evolucionária.

⁴ Arrow (in Williamson, 1989, p. 22) descreve a ideia de racionalidade como própria de economista ao dizer: “an economist by training thinks of himself as the guardian of rationality, the ascriber of rationality to others, and the prescriber of rationality to the social world”.

⁵ North chama a atenção para o fato de que foi Ronald Coase quem primeiro fez essa conexão.

⁶ Ou seja: “(...) as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empresários são os jogadores” (North, 2002, p. 361).

⁷ “Conjunto de procedimentos que dão lugar a um resultado predizível e específico” (Nelson *et al.*, 2001, p. 33).

⁸ O ‘path dependence’ institucional existe por causa da rede de externalidades, das economias de escopo, e complementaridades de uma dada matriz institucional. A reversão de um processo de estagnação torna-se mais difícil quando se conhece pouco da dinâmica da mudança institucional e da interação entre economia e política de mercados.

⁹ Os instintos, hábitos e instituições exercem, na evolução econômica, papel análogo aos genes na biologia (Veblen, 1899 in Hodgson, 1993, p. 17), o que estabelece um importante vínculo do pensamento evolucionário com as concepções de Veblen sobre o papel das instituições.

¹⁰ Governança refere-se à coordenação dos componentes de um sistema produtivo e está intrinsecamente relacionado à eficiência do sistema. Uma coordenação apropriada reduz os custos de cada componente. Os agentes fazem uso de mecanismos apropriados para regular uma determinada transação com o intuito de reduzir os custos de transação. Esses mecanismos formam as ‘estruturas de governança’ (Azevedo, 2000, p. 36).

- ¹¹ As rotinas produtivas apresentam as seguintes características: “envolvem um conjunto de procedimentos os quais, tomados em seu conjunto, dão um resultado específico e predizível; rotinas complexas, como as que intervêm na produção de bens e serviços, quase sempre podem ser divididas em um conjunto de sub-rotinas; apesar de que, em muitas rotinas produtivas, a operação particular realizada por um indivíduo ou organização competente, geralmente envolve certos elementos idiossincráticos, os procedimentos essenciais são muito similares aos que outros agentes competentes utilizariam no mesmo contexto”, (Nelson e Sampat, 2001, p. 33-34).
- ¹² Thomas Robert Malthus, economista e clérigo inglês (1766-1834). Escreveu em 1798 o livro intitulado *An Essay on Principle of Population*, onde conclui que a produção de alimentos cresce em progressão aritmética enquanto a população tende a crescer em progressão geométrica, o que acarretaria pobreza e fome generalizada.
- ¹³ Economista inglês (1772-1823). Escreveu, entre outros, *The High Price of Bulion a Proof of the Depreciation of Bank Notes* (1810), *Influence of the Low Price of Corn on the Profits of Stock* (1815) e *Principles of Political Economy and Taxation* (1817), sendo este último o mais importante de todos.
- ¹⁴ Para maiores explicações sobre esse processo veja Ricardo (1982) e Albuquerque e Nicol (1987).
- ¹⁵ Os autores ressaltam que esses períodos não são rígidos, mesmo por que uma idéia que aparece em uma década ganha força na década seguinte e só começa afetar a prática de desenvolvimento rural entre dez a 15 anos mais tarde.
- ¹⁶ A agricultura era praticada por camponeses proprietários, que utilizavam mão-de-obra familiar.
- ¹⁷ Como ensina a teoria neoclássica, o salário é dado pela produtividade do trabalho e essa é baixa, podendo até ser negativa, nos países onde a população é relativamente elevada, quando comparada aos demais fatores de produção. Por isso, a produtividade do trabalho se aproxima de zero. Embora a produtividade possa ser zero os salários, não o seriam. Estes seriam dados pela produtividade média, ou mesmo por tradição, (Albuquerque e Nicol, 1987).
- ¹⁸ A agricultura estava em mãos de empresários capitalistas que utilizavam de mão-de-obra assalariada.
- ¹⁹ São exemplos o turismo rural, conservação da natureza e da paisagem, etc.
- ²⁰ Pode-se citar como exemplos de aprofundamento, a agricultura orgânica, os produtos de alta qualidade, e a criação de novos elos entre produção e consumo.
- ²¹ A ampliação pode seguir várias trajetórias, desde o agro-turismo e preservação da paisagem a atividades como a produção de energia, transporte, etc. Essas são atividades que enriquecem a economia regional.
- ²² A pluriatividade refere-se “a uma unidade produtiva multidimensional, onde se pratica a agricultura e outras atividades, tanto dentro como fora da propriedade, pelas quais são recebidos diferente tipos de remuneração e receitas (rendimentos, rendas em espécie e transferências)” (Fuller in Schneider, 2003, p. 79).