

HÉLIO AFONSO DE AGUILAR FILHO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

**O ATRASO ECONÔMICO E A MATRIZ INSTITUCIONAL BRASILEIRA –
UMA ABORDAGEM A PARTIR DE DOUGLASS NORTH E RAYMUNDO
FAORO**

**Curitiba
2004**

HÉLIO AFONSO DE AGUILAR FILHO

**O ATRASO ECONÔMICO E A MATRIZ INSTITUCIONAL BRASILEIRA –
UMA ABORDAGEM A PARTIR DE DOUGLASS NORTH E RAYMUNDO
FAORO**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre em Desenvolvimento Econômico,
sob a orientação do Prof. Dr. Ramón
Garcia Fernandez.**

**Curitiba
2004**

AGRADECIMENTOS:

Ao professor Ramon, pelas suas contribuições sem as quais o presente trabalho não seria possível. À professora Adriana Sbicca pelas dicas de correção. À Ivone, secretária do mestrado, por ter sido sempre tão prestativa e eficiente. Aos meus demais companheiros de curso, principalmente ao Isnardo Ramalho e ao Márcio Cruz. Aos professores Maurício Aguiar Serra e Ronaldo Fiani. Ao professor Igor Zannoni pelas indicações de leitura. Aos meus professores de graduação Newton Bueno e Jéferson B. Soares.

SUMÁRIO:

APRESENTAÇÃO	01
1 CAPÍTULO I –	
A TEORIA ECONÔMICA DE DOUGLASS NORTH:	04
1.1 O Conceito de Instituições e Organizações para Douglass North.....	06
1.2. Mudança Institucional e Dependência do Caminho.....	15
1.3 As Instituições e o Crescimento Econômico.....	19
1.4 A Trajetória Ibero-Americana e seu Contraste com o Caminho Anglo-Saxônico	23
2 CAPÍTULO II –	
FAORO E A INTERPRETAÇÃO DO BRASIL:	28
2.1 Conceitos Fundamentais na Análise da Sociedade Brasileira.....	29
2.2 Patrimonialismo, Estamento e Capitalismo Politicamente Orientado na História de Portugal e do Brasil.....	33
2.3 A Questão do Atraso Brasil.....	50
2.4 Interpretações Sobre a Obra de Faoro	51
3 CAPÍTULO III–	
PROCURANDO PARALELOS ENTRE OS CONCEITOS DA NEI E A INTERPRETAÇÃO DE RAYMUNDO FAORO SOBRE O BRASIL:	58
3.1 Introdução	58
3.2 Estado, Sociedade e Personalismo em North e em Faoro	61
3.3 Mudança Institucional no Brasil.....	68
3.4 A Ordem Como Fundamento do Crescimento	72
3.5 A Matriz Institucional Brasileira	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

RESUMO:

A principal proposição da teoria de Douglass North é que as instituições se formam com diferentes graus de eficiência de sociedade para sociedade para promover a cooperação entre os agentes. Estes graus de eficiência, a princípio, são dados a partir da capacidade que uma determinada sociedade tem em reduzir os chamados custos de transformação e de transação. Os custos de transformação são importantes porque afetam a tecnologia empregada, dependem em grande parte dos valores e da cultura das sociedades. Os custos de transação ocorrem, em grande medida, devido à capacidade racional limitada dos seres humanos e às incertezas próprias do meio, gerando com isto problemas na especificação dos direitos de propriedades. Ambos os custos, por sua vez, são determinantes do que se denomina de eficiência produtiva. Além desta, pode-se conceber a existência de uma outra modalidade de eficiência, a adaptativa, que é a capacidade de uma sociedade de se adaptar à realidade sempre em transformação. Dois fatores são importantes neste caso, a garantia das liberdades fundamentais e um maior nível de educação da população. À luz das questões recentemente lançadas por North, este trabalho analisa as especificidades das instituições brasileiras, ou seja, a estrutura de incentivos políticos, econômicos e sociais que justificam o atraso brasileiro. Para sustentar este estudo, analisa-se, paralelamente, a obra de um importante estudioso da sociedade brasileira, a saber, Raymundo Faoro, procurando com isto os eventuais pontos de convergência entre as interpretações de ambos os autores. Dessa leitura comum, apesar de pertencerem a marcos teóricos bem distintos, destacou-se, portanto, o fato de que a sociedade brasileira é ineficiente tanto em termos produtivos quanto adaptativos. Em termos de eficiência produtiva, existem duas razões que fazem jus a esta ineficiência, a primeira diz respeito à cooperação, ou seja, produziu-se um intercâmbio que se baseia mais nas redes de relações pessoais do que na impessoalidade advogada por North. A segunda razão, é que o marco institucional brasileiro não teria estimulado a competição e a concorrência, mas de acordo com Faoro, teria antes criado empresas que dependeriam fundamentalmente do arrimo e da proteção estatal. Em se tratando da eficiência adaptativa, poder-se-ia dizer que para o tipo de sociedade que se formou aqui, segundo Faoro, não houve garantia para as liberdades fundamentais e para a defesa dos direitos dos cidadãos, em seu lugar, teria desenvolvido um tipo de arranjo institucional que teria favorecido mais o arbítrio do príncipe e dos grupos de poder do que a defesa e a garantia destas liberdades ou destes direitos. Além de que, a educação, serviu mais às necessidades estamentais do que à busca de novas tecnologias ou aumentar a produtividade do trabalho.

APRESENTAÇÃO:

Uma vasta literatura, tanto tradicional quanto recente, tanto brasileira quanto internacional, tem se debruçado no estudo dos fatores que explicam o mau desempenho relativo das economias da América Latina em termos de desenvolvimento, especialmente quando comparadas com os Estados Unidos. Em particular, no caso do Brasil, isto tem levado à produção de importantes pesquisas que caracterizam nossa economia e nossa sociedade como atrasadas, e que procuram entender os motivos desse atraso.

À luz dessas preocupações, este trabalho analisa as especificidades das instituições brasileiras, ou seja, a forma como surgem os incentivos, ou as regras do jogo, para as organizações e os indivíduos atuarem segundo a visão de um importante estudioso de nossa cultura e história, a saber, Raymundo FAORO (1997). Esta releitura será feita com base na teoria de desenvolvimento econômico defendida pela Nova Economia Institucional (doravante NEI), especialmente de acordo com a formulação desta por Douglass NORTH (1993a, 1993b, 1994a, 1994b e 2002).

Parte-se, portanto, do complexo que é a estrutura de incentivos de uma matriz institucional, destacando principalmente as “instituições invisíveis” que contribuem para explicar o mau desempenho econômico brasileiro. Isto é, busca-se compreender como as normas de conduta socialmente derivadas interagem com as regras formais, afetando os custos do desempenho econômico e oferecendo incentivos para diferentes tipos de atividades. Com isto, pretende-se essencialmente saber até que ponto que as interpretações de Faoro e North são compatíveis para explicar o atraso brasileiro.

Raymundo Faoro, no seu estudo, procura entender a especificidade deste atraso a partir da herança portuguesa e do transplante para o Brasil de um aparato estatal patrimonialista, em operação desde a Idade Média. No caso português, o Rei titular da riqueza, dirigia o comércio e conduzia a economia como se fosse coisa pessoal sua, estabelecendo-se assim uma ordem burocrática com o soberano sobreposto ao cidadão. A

economia e a administração se conjugavam para conservar a estrutura e neutralizar as forças emancipadoras.

Com relação aos *insights* teóricos de Douglass North, destaca-se principalmente a estrutura de incentivos existente em um determinado marco institucional e sua capacidade de reduzir os custos de transação que bloqueiam a difusão das relações capitalistas de produção e da troca. No caso ibero-americano especificamente, destacar-se-ia um marco institucional caracterizado por uma “(...) herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados, procedimientos personalizados e de percepciones ideológicas correspondientes” (NORTH, 1993b, p. 134). Enfim, seriam estas instituições que persistem no tempo e que estariam em desacordo com o pleno desenvolvimento das potencialidades da economia moderna.

Neste sentido, entendemos que a economia neo-institucional produziu um marco teórico com aspectos importantes para se compreender o desempenho diferencial das sociedades no tempo, mas, como indicado pelo próprio North (Bueno, 2003), falta-lhe até o momento embasar melhor estas interpretações teóricas no estudo de experiências concretas. Por outro lado, com relação a Raymundo Faoro, avaliamos que é relevante saber se é possível reler as interpretações contidas na obra deste autor sob o ponto de vista de uma nova teoria, a da NEI, cuja explicação sobre o processo de desenvolvimento econômico está sendo amplamente aceita nas ciências sociais e especialmente na economia. No caso de Faoro e da historiografia brasileira, é possível que devido a ausência de um fio condutor ou marco teórico único, muitas questões tenham sido impossibilitadas de terem sido formuladas ou suscitadas.

Para a consecução dos fins aqui propostos dividiu-se o trabalho da seguinte forma. O primeiro capítulo apresenta os principais conceitos do pensamento de Douglass North, bem como algumas críticas à sua visão. O segundo capítulo apresenta o pensamento de Raymundo Faoro, destacando as definições de patrimonialismo, estamento e capitalismo politicamente orientado, noções estas fundamentais para se entender a dinâmica da sociedade brasileira, segundo este autor. O terceiro capítulo busca as

eventuais convergências das interpretações entre os dois autores – que não se influenciaram mutuamente – procurando com isto reforçar as conclusões que chegaram, mesmo sendo a formação de ambos completamente diferente, e apesar também de que suas visões se originam de marcos teóricos também diferentes.

CAPÍTULO-I

A TEORIA ECONÔMICA DE DOUGLASS NORTH

O ponto de partida para o que hoje se denomina Nova Economia Institucional (NEI) foram alguns trabalhos elaborados a partir da década de 1930. A motivação inicial daqueles pensadores foi a “insatisfação com o caminho trilhado pela escola neoclássica tradicional a partir do marginalismo” (PESSALI & FERNÁNDEZ, 1999, p. 1). Esta reação começou pelas sugestões de John Commons¹ de tomar a transação como a unidade de análise, o que teria como consequência o abandono da visão da firma como uma entidade indivisível. Também foi importante a obra de Frank Knight, que destacou no cenário econômico, dentre outros pontos, a diferença entre risco e incerteza e o princípio da redução do desperdício.

Foi de Ronald Coase, no entanto, a principal contribuição ao desenvolvimento da NEI, abrindo o caminho para a compreensão da gênese da firma. Coase rompeu com a idéia da firma como uma simples unidade representada pela função de produção, propondo em seu lugar a visão desta como um espaço para coordenação das ações dos agentes econômicos. Em seu estudo, concebeu a existência de custos de transação que limitam o escopo da firma quando a transação se torna muito custosa de ser gerenciada.

A teoria neo-institucionalista, em seus desenvolvimentos posteriores, questionaria ainda o conceito de informação perfeita, propondo a existência de assimetrias na

¹ Ainda que tenham contribuído para o aparecimento da NEI, autores como Commons e Veblen, ou mais recentemente, Bush, Hodgson, Neale, dentre outros, fazem parte da corrente denominada de velho institucionalismo (OI). Apesar de ambas reconhecerem a importância das instituições para explicarem o desenvolvimento das sociedades no tempo, existem diferenças significativas entre elas, seja do ponto de vista metodológico, teórico ou normativo. Podendo-se citar alguns dos campos onde persistem as contradições, são eles: formalismo versus anti-formalismo, individualismo versus holismo, escolha racional versus coletivismo, não intervencionismo versus intervencionismo. A NEI tem, portanto, se baseado fundamentalmente no paradigma neoclássico, tendo inclusive, ampliado-o com progressos na área da teoria dos jogos, da firma e da racionalidade humana. A OI, por seu lado, nunca chegou a se constituir em um programa ou numa corrente sistemática de pensamento, destacou-se mais pelas suas críticas a alguns pressupostos da teoria neoclássica. Embora existam diferenças e dicotomias entre a OI e a NEI, as correntes não são irreconciliáveis entre si, a pontos, segundo Rutheford (1996), que podem ser explorados em comum, aumentando a abrangência da teoria institucionalista. Por isto, o presente trabalho procura se valer, quando

informação, as quais originariam, dentre outros, os problemas de seleção adversa e *moral hazard*. Todos estes fatores contribuiriam de alguma forma para mostrar a complexidade do sistema de preços e como isto poderia inviabilizar o uso do mercado (FARINA et alii, 1997).

Abria-se então espaço para questionar o conceito de hiper-racionalidade. Coube a Herbert Simon apresentar um outro conceito em substituição à racionalidade substantiva neoclássica. Este seria a racionalidade limitada. Sua principal conseqüência era a de mostrar que, dentro de um contexto de incertezas e falhas computacionais dos indivíduos, os contratos seriam inevitavelmente incompletos. Diante deste quadro, as instituições cumpririam seu papel de garantidora das transações.

Havia ainda a necessidade de se incorporar questões relacionadas aos direitos de propriedade à análise econômica. Inicialmente, essa missão foi assumida por Harold Demsetz, para quem a precisão ou imprecisão na definição destes direitos afetavam o funcionamento do sistema econômico. Foi com Oliver Williamson, contudo, que a NEI se consolidou definitivamente. Seu trabalho foi em boa medida dirigido pela necessidade de tornar refutáveis as proposições de Coase², atribuindo dimensão às transações.

A NEI, entretanto, viria a se desenvolver através de trabalhos de diversos autores em linhas independentes, mas complementares entre si. A complementaridade, segundo FARINA et alii (1997), se daria por tratarem um mesmo objeto em níveis analíticos distintos: a economia com custos de transação, na qual o quadro institucional ocupa lugar de destaque no resultado econômico.

Uma das principais linhas de pesquisa da NEI é a que se denomina de ambiente institucional. O ponto de partida desta corrente é o reconhecimento de que existe uma estreita relação entre instituições e desenvolvimento econômico, sendo suas principais proposições encontradas na obra de Douglass North.

possível, da contribuição de ambas as escolas. Para mais detalhes sobre as diferenças entre a NEI e a OI, ver Rutheford (1996).

² O modo como Coase apresentava seu *insight* não permitia testes empíricos por falta de base de comparação e/ou observabilidade dos custos de transação.

North, contudo, destacou-se inicialmente com trabalhos ligados ao dos historiadores cliometristas norte-americanos. Aos poucos foi migrando da cliometria para a análise institucional. Nesta fase desenvolveu uma série de trabalhos procurando entender o papel das instituições para se explicar o desenvolvimento econômico. Estes trabalhos culminaram com o livro de 1990, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (North, 1993b).

É com base nesse livro que o presente trabalho apresenta as categorias principais de análise de North, ainda que algumas vezes se valha de aspectos pontuais da análise institucional de trabalhos precedentes. Isto se torna possível por entendermos, assim como Kalmanovitz (2004a), que os aportes anteriores de North sobre a história econômica institucional constitui-se em uma teoria em grande parte coerente com o que foi sistematizado no livro de 1990 (mesmo se levarmos em conta a evolução do pensamento de North discutida por alguns dos seus interpretes ao longo da próxima seção) .

1.1 Os Conceitos de Instituições e Organizações para Douglass North

A Nova Economia Institucional, no que diz respeito ao trabalho de Douglass North, tem emergido como um arcabouço teórico provido de instrumentos que podem apresentar alternativas plausíveis na explicação da estrutura, do funcionamento e dos resultados das economias no longo prazo. Funcionamento e resultados dizem respeito às preocupações básicas dos economistas: a quantidade produzida, a distribuição dos custos e benefícios ou as características da produção. Por estrutura entendem-se às características da sociedade que determinam os resultados: incluem-se as instituições econômicas e políticas, a tecnologia empregada, a população e a ideologia de uma sociedade (NORTH, 1994a).

O funcionamento e os resultados são compreendidos a partir dos postulados de escassez e competição, onde as escolhas subjetivas e a teoria dos preços são essenciais para explicar a produção e a produção *per capita*. A compreensão da estrutura implica no

reconhecimento de um “marco institucional” que limita as preferências e oportunidades para os indivíduos fazerem suas escolhas, o que exige o abandono do instrumental de racionalidade neoclássica (NORTH, 1997).

A principal proposição da NEI é que as instituições políticas e econômicas de uma sociedade se formam com diferentes graus de eficiência entre as sociedades para resolver o problema da cooperação entre os agentes (BUENO, 2003). Torna-se importante, portanto, compreender como as fricções, que são resultados da interação humana, podem produzir resultados tão amplamente divergentes.

De acordo com Douglass NORTH (1993b), a razão destas fricções está na existência de incertezas (próprias do meio) e na capacidade computacional limitada dos seres humanos. Neste caso, as idéias e ideologias conformam as construções subjetivas que os indivíduos empregam para compreender o mundo, o que, para a teoria Neo-institucionalista, implica na existência dos chamados custos de transação.

Os custos de transação estão relacionados com as dificuldades de se garantir a exclusividade e o respeito aos direitos de propriedade dos objetos envolvidos nas transações (FIANI, 2002). Estes direitos de propriedade são aqueles que os indivíduos se apropriam em função dos frutos decorrentes de seu próprio trabalho e do uso dos bens e direitos que possuem. A apropriação é uma função das normas legais, das formas organizacionais e do cumprimento obrigatório de normas de conduta, enfim do marco institucional. E, “As imperfeições nas especificações destes direitos de propriedade aumentam os custos de transação” (NORTH, 1993b, p. 51).

Com relação aos custos de transação, estes podem ser divididos em dois tipos. Os primeiros são os custos de mensuração, que se relacionam às dificuldades dos agentes em definir claramente o objeto da transação. Os segundos são os custos de *enforcement*, que por sua vez, referem-se à incerteza que os agentes têm com relação a propriedade do bem a ser trocado, e, portanto relacionam a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada (GALA, 2003b). Vale ressaltar que a redução dos custos de transação (custos estes que diminuem a eficiência econômica), pode ocorrer, seja através do

estabelecimento de contratos e distribuição mais eficiente de direitos de propriedades, bem como por meio de tradições de trabalho duro, honestidade e integridade, permitindo o intercâmbio complexo e produtivo (como será descrito abaixo).

Como o bem-estar de uma sociedade está relacionado com a quantidade e o valor das transações econômicas que são efetuadas, em situações onde os custos de transação são elevados os agentes econômicos reduzem seu nível de comércio, reduzindo, portanto seu nível de bem-estar (SPILLER & TOMMASI, 2000). Isto ocorre porque alguns recursos podem ser desviados de finalidades produtivas, sendo empregados para verificar o andamento das transações.

Em sociedades fundadas em densas redes de *relações*, por exemplo, os custos de produção são altos e os custos 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. Este tipo de transação personalista (fundadas em limitações voluntárias e no ostracismo) em sociedades mais complexas, no entanto, é ineficiente por aumentar os custos das organizações. Isto é, numa sociedade com mercado de capitais desenvolvido e empresas que empatam grandes quantidades de capital fixo, exige-se formas de intercâmbio cada vez mais impessoais. Assegurar direitos de propriedade requer, então, organismos políticos e judiciais que efetiva e imparcialmente façam cumprir contratos através do espaço e do tempo (NORTH, 1993b). Além disto, existem ambientes institucionais altamente personalizados, em termos políticos principalmente, onde as empresas se vêem obrigadas a assumir custos adicionais, simplesmente para não serem preteridas pelas outras concorrentes. Vale ressaltar que estes custos serão pouco competitivos internacionalmente.

Uma característica muito importante do mundo moderno, entretanto, é a de que os custos de transação aumentam em função da maior complexidade do intercâmbio econômico e que os custos de produção caem devido à tecnologia empregada e ao aumento da escala de produção. Nestas sociedades, as trocas são impessoais, com elevado

grau de especialização e divisão do trabalho, demandando uma maior intervenção deliberada na formulação de instituições.

Para a teoria neo-institucionalista, portanto, diante do quadro de incertezas e elevados custos de transação, existem arranjos que coordenam as ações coletivas e promovem a estabilidade requerida para o intercâmbio humano. Estes arranjos são as chamadas instituições, ou as regras do jogo em uma sociedade, que conformam os incentivos para os agentes e as organizações atuarem dentro dos seus fins específicos. As instituições³ consistem de restrições informais, regras formais e suas características de *enforcement*.

As regras informais provêm da informação transmitida socialmente e são parte constitutiva da herança que se denomina cultura que, a curto prazo, define a forma em que os indivíduos processam e utilizam a informação. As regras formais, na definição de MORAIS (2001), são 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.

Os mecanismos de cumprimento, ou garantia de *enforcement*, são a capacidade que uma sociedade tem de fazer valer suas regras, ou de torná-las observáveis e acreditáveis pelos indivíduos. Esta capacidade é dada a partir da força coercitiva do Estado e da criação de um corpo burocrático que faça cumprir estas regras eficientemente, bem como da existência de valores que produzam ideologias que levem a aceitação da legitimidade da ordem existente.

Esta definição de instituições em North seria, segundo MORAIS (2001), fruto de um amadurecimento de anos de trabalho. Como consequência, este amadurecimento o teria feito transpor a visão simplista de que a história da humanidade se resume à história

³As restrições informais incluem as convenções, as normas de comportamento, e os códigos de condutas reconhecidos. As regras formais, a princípio, diferem apenas em grau das regras informais; entretanto, são criadas por decisões de corpos políticos, jurídicos e econômicos, baseadas nos modelos subjetivos dos governantes e atores principais, e daqueles que têm o poder de colocar em pauta, através do Estado, as regras de seus interesses. O *enforcement* aponta para as garantias de cumprimento obrigatório dos contratos.

da redução dos custos de transação. Na nova visão de North, as instituições deixam de ser artifícios intencionalmente criados pelos indivíduos para a redução de custos de transação, ganhando caráter de ação coletiva, onde se assume a relevância do contexto histórico e a especificação das características que estão por trás de qualquer grupo a empreender uma ação conjunta.

Para VELASCO E CRUZ (2003), entretanto, a definição que North dá de instituições é reduzida e redundante, levando a crer que algum aspecto da realidade social possa se constituir na ausência de intervenção humana. Na percepção de VELASCO E CRUZ (2003), isto é consequência do “uso canhestro de categorias de análise neoclássica a esferas de problemas e a campos semânticos que originalmente lhe eram estranhos”.

Esta circularidade teria origem no individualismo metodológico adotado pelo autor. Segundo VELASCO E CRUZ (2003), o terreno da sociologia oferecer-lhe-ia uma melhor definição para a noção de ser humano e para as funções deste, posto que, para a sociologia, o “indivíduo” é caracterizado como produto relativamente recente de um processo histórico.

TOYOSHIMA (1999) também aborda a teoria de North, destacando a relação entre o pensamento deste autor e a teoria neoclássica. Assim, North tenta compreender o diferencial de renda entre as nações partindo de uma combinação da teoria do comportamento humano e dos custos de transação. Entretanto, North continuaria neoclássico ao assumir os pressupostos de competição e escassez, e por manter a noção de maximização na medida em que reconhece que todas as escolhas estão pautadas nos preços, seja nos dos bens e serviços, seja na expressão das suas vontades (o que permitira a maximização das suas vontades).

Na verdade, para a autora, North pretende incluir uma análise institucional na teoria neoclássica. Pretende também aumentar o escopo da teoria institucionalista, aplicando-a a todos os tipos de mercado. Esta seria a teoria geral enquanto a neoclássica a teoria específica (TOYOSHIMA, 1999).

Para VELASCO E CRUZ (2003), contudo, é a relação umbilical do pensamento de North com a teoria neoclássica que dará os rumos para resolver os problemas que ele levanta. North seria um reformador moderado que modifica os supostos ou lhes introduz alterações a fim de acomodar os fenômenos problemáticos, questionando a teoria neoclássica ao considerar a existência de fricções nas trocas, que se constituem nos chamados custos de transação. Reconhece assim a complexidade do comportamento humano e se abre à existência de motivações altruístas e morais.

GALA (2003b) propõe acrescentar elementos à discussão sobre o neoclassicismo do pensamento de North por meio da interpretação da retórica do autor. Conclui, assim, que a principal contribuição de North teria sido a de ampliar as fronteiras do ferramental neoclássico, trazendo no bojo da sua contribuição, os pontos heterodoxos necessários à ampliação de tal arcabouço teórico.

Com relação à discussão acima, sobre o neoclassicismo do pensamento de Douglass North, o que podemos depreender de seus trabalhos recentes, é que pelo menos em alguns pontos, estes mostram que o autor segue um caminho contrário à metodologia neoclássica – que usa o modelo teórico do mercado livre como um suposto ideal de comparação frente à realidade. Recentemente, a escola neo-institucionalista tem optado, por exemplo, por trabalhar com uma metodologia diferente, buscando comparar umas instituições com as outras, elegendo as instituições a serem adotadas entre as outras instituições subótimas possíveis. Neste caso, o ótimo não seria real porque há que se comparar e eleger. Ante esta nova metodologia, Mercado e Estado parecem competir em igualdade de condições. As instituições estatais ou as instituições de mercado podem ser comparativamente mais ou menos eficientes segundo o lugar e o momento histórico.

Uma das conseqüências, destacada posteriormente por ENGERMAN & SOKOLOFF (2003) na seção 1.3, é que, para sugerir soluções para problemas econômicos concretos e para estimular o crescimento, não é válido propor medidas macroeconômicas de validade universal. Ao contrário, haverá de se estudar e fomentar o desenvolvimento institucional adequado.

Se as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, as organizações, de acordo com North, são os jogadores. São grupos comuns unidos por uma identidade

comum perseguindo certos objetivos. As organizações têm sua razão de ser no conjunto de oportunidades estabelecidas pelo arcabouço institucional; a direção da sua evolução corresponde aos incentivos existentes no marco institucional. As organizações incluem corpos políticos (partidos políticos, o senado, uma agência reguladora), corpos econômicos (empresas, sindicatos, cooperativas, casas familiares), corpos sociais (igrejas, clubes, associações desportivas), e órgãos educativos (escolas, universidades, centros vocacionais).

Neste caso, destaque especial deve ser dado ao Estado. O Estado é uma organização com vantagem comparativa no uso da violência. Atua como um monopolista discriminador de preços, estabelecendo direitos de propriedade de acordo com o interesse de seus agentes e sujeitos principais em relação ao custo de oportunidade de seus governados. Ao estabelecer as regras do jogo, o Estado provê proteção e justiça, serviços que possuem economias de escala associadas à adoção de um sistema de leis, de justiça e de defesa, sem nenhum compromisso necessário com a eficiência (NORTH, 1994a)⁴.

Ainda sobre as organizações – fator que imprime o dinamismo na matriz institucional – GALA (2003b) aponta para o fato de North não explicar como estas se originam. Teria, com base na obra de Coase, simplesmente apontado que estas seriam respostas ótimas à existência de custos de transação. North não teria também explicitado suficientemente o conceito de incerteza anteriormente, tão primário e fundamental no seu modelo, o que deixaria dúvida se o conceito é epistemológico (apontando para os problemas decorrentes dos limites computacionais dos indivíduos) ou ontológico (o que se referiria à impossibilidade de conceber a totalidade das trajetórias possíveis).⁵

⁴ Cabe ressaltar que as diferenças metodológicas entre o trabalho de North e Faoro se estendem à noção de Estado. Esta discussão será retomada na seção 3.2, onde buscar-se-á discutir as possíveis similaridades e diferenças entre ambas na discussão do atraso brasileiro.

⁵ De acordo com GALA (2003b), uma primeira definição de incerteza em North seria que os agentes não possuem as capacidades mentais e computacionais para conhecer e processar todas as informações pertinentes à sua tomada de decisão. Em seguida North teria desenvolvido uma concepção de incerteza não se referindo apenas a problemas computacionais dos agentes, mas a uma situação de realidades mutáveis. A importância deste conceito está na sua utilidade, resultando que os indivíduos seriam incapazes de obter soluções ótimas a partir de suas decisões.

Apesar destas faltas, a leitura da obra de North, segundo GALA (2003a), tornou-se obrigatória àqueles que se interessam pelo tema do desenvolvimento econômico. Mais especificamente, North teria tratado da evolução histórica da sociedade e da forma como ela é condicionada pela formação e evolução das suas instituições. A teoria neo-institucionalista tem se constituído, de acordo com este autor, em um programa de pesquisa progressivo e não degenerativo.

Sintetizando, North construiu seu modelo a partir de críticas aos autores neoclássicos. Critica a adoção por parte destes autores de pressupostos do comportamento humano e sua capacidade de decifrar o ambiente. Postula, diferentemente do que pressupunha a teoria da racionalidade instrumental neoclássica, que os indivíduos processam informação através de modelos subjetivos imperfeitos, e as diferentes ideologias não levam os modelos a convergirem entre si, produzindo incertezas. Indica também que a omissão de outros fatores motivacionais – como ideologias, comportamentos morais e comportamentos altruístas – prejudicariam a teoria neoclássica.

Com relação ao comportamento auto-interessado, BRETT (1997), outro autor neo-institucionalista, reafirma a nova posição de North, negando a busca do auto-interesse e do oportunismo como principal motivação para a ação humana, destacando em seu lugar a necessidade das obrigações coletivas e auto-sacrifícios para se criar os movimentos sociais que irão estabelecer as instituições baseadas na liberdade e na competitividade. Isto quer dizer que estas estruturas sociais se estabeleceram somente em sociedades onde se criaram elos entre auto-interesse e solidariedade de grupo. A criação destas instituições progressivas, por sua vez, depende da ação de grupos que estabeleçam mais abertura política, liberdades e uma estrutura de responsabilidade social⁶.

Ainda com relação ao comportamento humano, as considerações sobre a evolução do pensamento de Douglass North devem ser prestadas principalmente pela sua aproximação com a visão dos autores herdeiros da velha tradição institucionalista. Estes

⁶ Ademais, com relação a este ponto, cabe ressaltar que ele estará implicitamente na discussão da seção 3.4, quando abordada a questão da ordem e crescimento nas Américas pós-independência.

últimos reconhecem que os padrões normativos pelos quais os agentes se guiam estão, fundamentalmente, ligados aos hábitos (HODGSON, 1988) e à cultura (NEALE, 1987) existentes em uma determinada sociedade. No que se refere aos hábitos, estes não podem ser assumidos como representando uma resposta ótima aos custos de informação, a outras restrições e custos de processar informação, como queriam os autores neoclássicos e da NEI (RUTHERFORD, 1996).

Assim, afirmar que existem limites para o uso da racionalidade humana é reconhecer que a capacidade de processar, organizar e utilizar informações também é limitada. Isto quer dizer que a partir desta capacidade, considerada junta com as incertezas próprias do *deciframento* do meio, evoluem normas e procedimentos que simplificam o processo. Isso quer dizer que boa parte do aparelho conceitual dos atores se adquire por interação social. O conhecimento do mundo não se forma diretamente a partir dos dados sensoriais que chegam ao cérebro, mas se dá através de um complexo enquadramento culturalmente específico (HODGSON, 1988). As informações sensoriais devem ser processadas antes, e a interpretação se faz da forma que normalmente reflete o marco cultural e institucional existente.

Dentro desta visão, os hábitos importam (HODGSON, 1988), porque é impossível uma deliberação consciente sobre todos os aspectos do comportamento. Servem assim para lidar com a complexidade da vida cotidiana. Isto quer dizer que a rotina e o hábito viabilizam ações futuras, e a consciência prática ajuda os indivíduos a irem para frente e para trás. Não há como prever determinadas interações entre indivíduos, apenas pode-se buscar o auxílio de convenções como uma regra de conduta em certas situações.

A partir do quadro traçado sobre a teoria de Douglass North, pode se depreender porque as chamadas instituições são tão fundamentais para explicar o desempenho das economias no tempo. Os custos de transação são afetados em grande medida pelas construções humanas. As instituições podem também afetar os chamados custos de

transformação, que por sua vez influiriam sobre a tecnologia empregada, conforme assinalado pelo próprio NORTH (1994c).

Portanto, North teria, de acordo com MORAES (2001), desenvolvido sua teoria relacionando instituições e desempenho econômico, graças à qual se compreende a possibilidade de existência de instituições totalmente ineficientes que impedem o *espraiamento* do mercado e das relações capitalistas. Toma-se assim consciência de que a eliminação de tais instituições não poderia de modo algum ser generalizável.

Explicar, então, a persistência destas instituições no tempo parece ser a questão chave para compreender o baixo desempenho contínuo de algumas economias na história. Faz-se necessário, antes, compreender como mudam as instituições.



1.2 A Mudança Institucional e a Dependência do Caminho Escolhido

Ainda que a manutenção das “regras do jogo” seja desejável, pelo fato de que a solidez do sistema institucional favorece o planejamento estratégico por parte dos agentes econômicos, é inevitável que mudanças ocorram. Essas mudanças podem vir tanto de maneira gradual, com o passar do tempo, como de maneira radical, via revoluções, ainda que NORTH (1993b) lembre que nem sempre as revoluções levam a alterações imediatas e radicais das instituições. Isso pode ser explicado pelo fato de que, ainda que as regras formais possam ser alteradas por ações deliberadas nos âmbitos político, judicial ou econômico, os acordos informais e os valores morais que condicionam a maneira dos indivíduos representarem a realidade possuem um caráter mais complexo. Isso porque estas envolvem, além dos acordos formais, fatores psicológicos, pois têm uma relação direta com as tradições de uma sociedade, e por envolver mesmo a solução de problemas não cobertos por regras formais possuem uma capacidade maior de sobrevivência, sendo seu ritmo de mudança mais lento.

As limitações informais subsistem também nas sociedades modernas. E muitas vezes, por persistirem no tempo entram em conflito com as regras formais causando

importantes conseqüências na maneira que mudam as economias. No caso brasileiro, a partir do estudo de Faoro e North, procurar-se-á destacar na seção 3.2, o personalismo como uma importante limitação informal que afeta o processo de mudança institucional.

De acordo com NORTH (1993b), os agentes das mudanças institucionais (sejam elas econômicas ou políticas) são os empreendedores, que visam atingir da melhor maneira possível as suas metas. Tendo-se em consideração que os fatores institucionais, aliados aos fatores econômicos tradicionais, definem o cenário onde as organizações deverão atingir seus objetivos (principalmente a maximização dos seus ganhos), é de se esperar que os empreendedores exerçam pressões para modificar as estruturas institucionais quando estas oferecem resistência ao cumprimento de suas metas. Essas pressões podem ser exercidas tanto de maneira indireta, com a interação entre o comportamento maximizador e a conseqüente modificação dos acordos informais, como pela via direta, onde os empreendedores investem na alteração dos acordos formais (via lobby, por exemplo).

Vale lembrar que, se os empreendedores desejam mudanças nas instituições existentes, isso ocorre por alguma motivação. E a necessidade dessa mudança estrutural está relacionada ao que NORTH (1993b) considera como as duas maiores fontes de mudanças institucionais: alterações expressivas nos preços relativos e mudanças nas preferências. No ensejo de atender às novas demandas, as organizações podem se deparar com limitações de ordem institucional, tendo aí início o processo que pode levar às mudanças nas regras formais e/ou informais da sociedade.

Num mundo onde o custo de negociação é zero, a solução que prevalecerá será aquela conjuntamente mais eficiente. As instituições ineficientes são descartadas. Neste caso a história não importaria; uma mudança nos preços relativos ou preferências induziria uma reestruturação imediata das instituições para ajustar-se eficientemente (NORTH, 1993b).

Por outro lado, quando há rendimentos crescentes para as instituições, os mercados são imperfeitos e há custos de negociação, nada indica que as organizações

captem eficientemente os sinais das mudanças contidas nos preços relativos. Isto porque os modelos derivados subjetivamente dos atores, modificados por uma retroalimentação muito imperfeita e pela ideologia, serão decisivos para explicar a maneira na qual venham se processar as mudanças. Este é um dos conceitos centrais nas análises mais recentes de North, conhecido como *path dependence*, o qual ele encontrou na obra de Brian Arthur (NORTH, 1993b). Este conceito significa que em situações nas quais a priori diversos caminhos semelhantes se abrem (existem equilíbrios múltiplos, caso se prefira), uma vez que um deles é escolhido passa a ser muito diferente dos outros, pois agora uma série de adaptações foram feitas que outorgam vantagens à manutenção dessa trajetória.

A transmissão e persistência de direitos de propriedade ineficientes podem ser explicados através da herança repassada por *path dependence* (ou seja, a dependência do caminho seguido) às gerações futuras, mesmo num contexto de escolhas racionais. Por conta de retornos crescentes, a escolha de uma tecnologia ou arranjo institucional menos eficiente, por exemplo, num dado momento do tempo acaba se tornando ótima quando o sistema é dinamizado. Neste caso a história importa.

Os mecanismos de *self-reinforcing* ocorreriam devido a quatro motivos principais i) altos custos de *set-up*, ii) efeitos de aprendizado, iii) efeitos de coordenação e iv) expectativas adaptativas. As conseqüências dela são na seqüência: i) possibilidade de múltiplos equilíbrios, ii) possibilidade de equilíbrios ineficientes, iii) *lock-in* e iv) *path dependence*. Segundo GALA (2003a), a conseqüência dessa concepção da dinâmica institucional é a de que as mudanças ocorrem de forma gradual, ao alterar na margem a estrutura de regras das sociedades.

Segundo VELASCO E CRUZ (2003), ao abordar o problema da mudança institucional, North teria dado grande papel ao quadro de percepção dos indivíduos, conseqüentemente à ideologia. Porém, ao mesmo tempo em que abre uma porta de análise, fecha outra – afastando-se dos velhos institucionalistas como apresentado anteriormente – ao reduzir a ação humana às mudanças nos preços relativos e aos objetivos maximizadores. North teria, além disto, deixado de considerar na sua teoria da mudança

institucional, as instituições que conformam a economia mundial. E, quando o faz, analisa os elementos do processo como unidades independentes ou conjuntos sociais, apesar de que estas fazem sentido somente como elementos de um sistema maior que os envolve; dessa maneira, North deixaria de perceber que instituições ineficientes também podem surgir ao nível das relações internacionais (VELASCO E CRUZ, 2003).

O caráter incremental das chamadas “mudanças institucionais”, tal qual sugerida por North, passa na visão de TOYOSHIMA (1999), a ser determinante na explicação das diferentes trajetórias das economias.

O jogo recíproco entre a política e a economia, com os diversos atores que tem graus diferentes de capacidade negociadora em quanto à sua capacidade de influir na mudança institucional e o papel da herança cultural (na base da persistência de muitas limitações informais) conformam também a direção das mudanças.

Por isto, é importante caracterizar as motivações políticas e sociais dos grupos que têm o poder de colocar em pauta as regras de seus interesses, pois são estes interesses, materializados em normas formais e padrões de comportamento, que conformam incentivos fundindo o interesse individual e o coletivo. No caso das regras informais, isto ocorre porque os interesses destes grupos, ao moldarem através da cultura, hábitos e convenções sociais, induzem os indivíduos a adotarem esta instituição como forma de obter as soluções coletivas.

Portanto, a interação entre interesses organizados e instituições e o processo de *feedback* pelos quais os seres humanos percebem e reagem a mudanças no conjunto de oportunidades são fundamentais neste processo de mudança institucional (RUTHERFORD, 1996). Assim, um modelo que deseje compreender melhor o desempenho das economias no longo prazo deve modificar a noção de racionalidade incorporando as idéias e ideologias na sua análise, deve estudar os custos de negociação dos mercados políticos e econômicos e entender as conseqüências do caminho escolhido para a evolução histórica das sociedades.

O conceito de *path dependece* é de fundamental importância e será retomado na seção 3.3, para se analisar a persistência de determinadas estruturas na sociedade brasileira, tal qual descritas a partir da obra de Faoro.

1.3 As Instituições e o Crescimento Econômico

Tanto as fontes de crescimento quanto os custos deste crescimento são um derivado comum do marco institucional. As características da matriz institucional (tanto as regras formais quanto informais encarnadas em atitudes e valores) podem produzir um meio político e econômico que premie as atividades produtivas e organizações desenvolvendo atitudes e conhecimentos.

O papel das instituições⁷ é crucial para o desenvolvimento de uma economia. A existência de acordos formais e informais (e evidências claras de que estes acordos são cumpridos) é fundamental na redução das dificuldades causadas pelas imperfeições do mundo real (informação imperfeita, externalidades, dificuldade na obtenção de cooperação entre os agentes) facilitando as interações humanas e, conseqüentemente, reduzindo os custos de transação, o que aumenta a eficiência econômica. Vale ressaltar mais uma vez, que o elo existente entre instituições e crescimento é que as instituições reduzem os custos de distribuição e produção (ENGERMAN & SOKOLOFF, 2003).

Desta interação pode-se produzir regras e incentivos aos agentes e organizações que estimulem a busca de atividades redistributivas ou atividades produtivas. As atividades produtivas seriam semelhantes àquelas que Veblen (BUSH, 1987) denomina de instrumentais, pois surgiriam para resolver problemas e estariam em acordo com a

⁷ Para ACEMÓGLU (2003) há dois fatores básicos que poderiam explicar as causas fundamentais das diferenças na prosperidade entre as nações: a geografia e as instituições. A *hipótese geográfica*, com adeptos tanto na imaginação popular como no sector acadêmico, sustentaria que a geografia, o clima e o meio ambiente de uma sociedade repercutem em sua tecnologia e nos incentivos dos habitantes. Destaca as forças da natureza como um fator primordial para a pobreza dos países. A alternativa, a *hipótese institucional*, teria a ver com as influências humanas: algumas sociedades teriam instituições boas que incentivam a inversão em maquinaria, capital humano e melhores tecnologias, que por sua vez redundam em prosperidade econômica para os países.

promoção do bem-estar das sociedades e o desenvolvimento econômico; as atividades improdutivas seriam aquelas que nada agregam ao estoque de capital existente da sociedade, e que, na visão vebleniana, seriam conhecidas como instituições cerimoniais, ou seja, existiriam para manter o *status quo* da sociedade, o que implica na manutenção de situações que favorecem interesses já estabelecidos .

Apesar de reconhecer o avanço das teorias que compreendem o papel da cultura, em relação àquelas que focam sobre fatores estritamente econômicos nos processos de desenvolvimento, ENGERMAN & SOKOLOFF (2003) preocupam-se em deslocar os argumentos que concentram em um fator único, estritamente determinado, as causas do desenvolvimento. As instituições importam, embora não exista uma instituição única, específica e insubstituível para o crescimento. Em seu lugar propõem uma abordagem da significância de várias estruturas sociais e culturais para prover tais condições.

Compreendem, reforçando o pensamento de North, que os mais importantes elementos da estrutura institucional sejam aqueles que asseguram habilidade para se adaptar e se ajustar a circunstâncias sempre cambiantes. Neste sentido, uma maior educação da população e uma maior liberdade política se constituem em fatores mais importante do que uma instituição específica.

Conforme assinalado pelo próprio NORTH (1994b), um arcabouço institucional que se aproxime da eficiência deve ter eficiente capacidade de adaptação. Para GALA (2003), este ponto, mostra a evolução do pensamento de North, com a extensão da noção de eficiência produtiva⁸, e a incorporação do conceito de eficiência adaptativa⁹. Por isto, para NORTH (1994b, p. 21) é importante desenvolver:

(...) estruturas institucionais que promovam competitividade e descentralização de decisões, além de recompensarem a aquisição de habilidades e conhecimentos

⁸ Eficiência produtiva é a capacidade de se gerar um certo arranjo institucional que maximize a produção, dado um certo estoque de recursos e tecnologia.

⁹ Eficiência adaptativa é um conceito mais dinâmico do que o de eficiência produtiva, sendo a capacidade de adaptação de uma sociedade à realidade sempre em transformação. Neste caso deve-se considerar a forma como a economia evolui ao longo do tempo, a inclinação de uma sociedade em adquirir conhecimento e a aprender, a induzir a inovação, a correr riscos e a manter uma atividade criativa.

produtivos. E, em linhas gerais, são os estados democráticos e as economias de mercado descentralizadas e com regimes de direitos de propriedade bem definidos e aplicados os que mais se aproximam hoje de um arcabouço institucional eficiente, do ponto de vista da adaptabilidade.

O autor conclui que os sistemas de decisão descentralizados oferecem maiores eficiências decorrentes da redução de custos de transação. Com raciocínio similar, BUSH (1987), outro autor adepto da velha escola institucionalista, também conclui que tal desenvolvimento econômico sustentado seria alcançado através de um sistema democrático e, portanto, descentralizado, pois ofereceria a possibilidade de um controle discricionário sobre a evolução da sociedade.

Embora North tenha desenvolvido a noção de eficiência adaptativa, tentando aplicá-la na explicação dos casos bem sucedidos de eficiência institucional, de acordo com TOYOSHIMA (1999), ele, teria incorrido no erro de assumir a existência de uma matriz institucional modelo. Isto ocorreria por preconizar a necessidade de instituições que corrijam as que ele interpreta como falhas dos mercados dos países do terceiro mundo, propondo que deveriam se aproximar dos mercados dos países desenvolvidos¹⁰.

O próprio North parece reduzir o desenvolvimento econômico a dois casos singulares: o caso bem sucedido da Inglaterra e suas extensões na América, e o caso de má performance dos países Ibéricos e suas ex-colônias. VELASCO E CRUZ (2003) critica North, por exemplo, de omitir as experiências dos demais países europeus, asiáticos e africanos.

Este ponto de vista é compartilhado por outros autores neo-institucionalistas. BRETT (1997), por exemplo, reconhece as instituições ocidentais como modelos tipológicos ideais, mas que somente se constituirão em uma base efetiva para o gerenciamento

¹⁰ ACEMÓGLU (2003) vai mais longe e aponta as três características chaves das “boas institucionais”, que seriam: a aplicação dos direitos de propriedade a um segmento amplo da sociedade, de tal maneira que várias pessoas tenham incentivos para investir e participar da atividade econômica; limites às ações das elites, ou políticos e outros grupos poderosos, para evitar que expropiem os ingressos e as inversões de outros ou que criem condições que lhes favoreçam; e certo grau de igualdade de oportunidades para segmentos amplos da sociedade, a fim de que as pessoas possam investir, especialmente em capital humano, e dedicar-se a atividades econômicas produtivas.

cotidiano dos arranjos institucionais das sociedades nas quais tenham se desenvolvido estruturas progressivas e as pessoas já tenham internalizado os valores do sistema requeridos para sustentá-los.

FIANI (2002), por sua vez, procura na obra de North identificar as fontes das instituições ineficientes. Estas instituições, na sua interpretação, surgem na forma de direitos de propriedade ineficientes, 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 pelo Estado (NORTH, 1994a). O Estado, portanto, define e garante os direitos de propriedade no mercado econômico, e as características do mercado político seriam, então, primordiais para se compreender as imperfeições dos mercados econômicos.

Ademais, FIANI (2002) acredita que existe um fio que liga toda a obra de North, a saber, a busca de um vínculo positivo entre crescimento econômico e liberdades. Esse vínculo, como ressaltado, seria dado a partir da caracterização bem sucedida da barganha entre Estado e Sociedade na especificação de direitos de propriedades. Os elos entre crescimento e barganha adviriam somente na medida em que gerasse um clima de liberdade política, social e econômica.

A extensão deste vínculo para a compreensão do funcionamento das modernas democracias não seria tão simples. Isto porque nas democracias representativas atuais, a situação seria mais complexa, em função da existência de múltiplos grupos de interesses e da estrutura institucional muito mais sofisticada. Estrutura elaborada para possibilitar as trocas entre esses grupos, dado seu poder relativo de barganha (FIANI, 2002). Apesar da democracia reduzir os custos unitários de transação, não necessariamente haveria redução do volume total destes por se criar problemas de agente-principal entre as várias partes do processo decisório. Além disto, a democracia estimularia a chamada “ignorância racional” dos eleitores, com o aumento das percepções subjetivas incompletas dos agentes (FIANI, 2002, 2003).

Alguns conceitos e as noções sobre a eficiência das instituições, apresentados ao longo desta seção, serão retomados na seção 3.5, quando forem apresentadas as características da matriz institucional brasileira. O próprio conceito de matriz institucional faz-se de suma importância na caracterização dos incentivos ao crescimento econômico no Brasil.

1.4 A Trajetória Ibero-Americana e seu Contraste com o Caminho Anglo-Saxônico

No caso dos países anglo-saxônicos, apontados por North como exemplo bem sucedido de eficiência institucional, desenvolveu-se um marco institucional que teria permitido o intercâmbio pessoal complexo que é necessário para a estabilidade política e para captar os ganhos econômicos potenciais derivados da tecnologia moderna.

Na medida em que estas sociedades produziram garantias tais como: liberdades políticas e religiosas; garantias contra prisão arbitrária; direitos à fiança e proteção contra restrição aos direitos de uso, de obter renda e alienar propriedade (FIANI, 2002), criou-se um ambiente mais propício à especificação e sustentação de direitos de propriedade eficientes, logo propiciando maior desenvolvimento econômico.

Segundo NORTH (1993b), estas instituições eficientes são criadas mediante políticas que têm incentivos internos para estabelecer e fazer cumprir direitos de propriedade eficientes, ainda que seja um caso excepcional na história aquele em que as experiências dos agentes e a ideologia dos atores se combinem para levar a resultados eficientes.

No caso da Inglaterra e da América do Norte inglesa, as limitações informais subjacentes foram um meio acolhedor para a mudança das regras formais. Neste caso não foram apenas a Magna Carta, a evolução das garantias e direitos de propriedade e o

triunfo do parlamento em 1689 que representaram o caminho da democracia política e do crescimento econômico sustentado¹¹.

Partindo de uma outra visão, a consolidação das instituições ocidentais (conquista das liberdades) nasce de processos históricos que culminam com o reconhecimento do *indivíduo* (e da ideologia do individualismo) como categoria central da sociedade (DUMONT, 1985). Em North, este reconhecimento se dá a partir da complexa rede de interdependência entre limitações formais e informais na Inglaterra¹² (FIANI, 2002). Neste país, desenvolveu-se, desde o século XIII, um conjunto de atitudes orientadas individualmente que abarcava a estrutura da família, a organização do trabalho e as relações sociais no meio da comunidade.

Se a moldura institucional dos países desenvolvidos, através da garantia de direitos e da criação de ambiente propício à atividade produtiva, favorece o crescimento (VELASCO E CRUZ, 2003), com os países do Terceiro Mundo não se dá o mesmo. Isto porque, as limitações institucionais existentes nestes países definem um conjunto de atividades político-econômicas que não apóiam a atividade produtiva (NORTH, 1993b).

Interessa, portanto, saber mais sobre as características deste marco institucional que tende a perpetuar o subdesenvolvimento. Segundo NORTH (1993b), faltam no Terceiro Mundo as estruturas formais que apontem os mercados eficientes, com salvaguardas formais ao direito de propriedade que proporcionam o intercâmbio especializado e garantem os contratos auto-reforçadores, apesar de que existem nestes países setores informais (em realidade economias subterrâneas) que se esforçam por

¹¹ O advento da Revolução Gloriosa trouxe maior controle dos poderes arbitrários e confiscatórios do governo. Como consequência, estabeleceram-se, entre outras coisas, a supremacia parlamentar, o controle central em questões de finanças, a limitação das prerrogativas reais, independência do poder judiciário, e a supremacia dos tribunais de direito comum. O que possibilitou o aumento da seguridade dos direitos de propriedade. O resultado imediato mais notável destas conquistas foi o rápido desenvolvimento do mercado de capitais, com o governo se tornando solvente financeiramente e obtendo acesso sem precedentes a fundos financeiros. Desenvolveu-se, também, o banco da Inglaterra com o objetivo de ser o intermediário da dívida pública, estendendo suas operações para fazer cargo de operações privadas. A seguridade dos direitos de propriedade e o desenvolvimento do mercado público e privado de capitais tornaram-se assim fatores instrumentais para o subsequente e rápido desenvolvimento econômico.

¹² De um lado destaca-se a tentativa de grupos sociais de pôr freios ao poder do Estado, estabelecendo uma série de restrições formais que fomentaram incentivos ao crescimento; de outro, temos que as limitações informais existentes

proporcionar uma estrutura ao intercâmbio. Entretanto, isto não é suficiente, pois para o autor, na ausência de tradição de instituições informais e percepções ideológicas que ajudem estas economias a se ajustarem às tensões e dificuldades de mercados impessoais e da competitividade, torna-se mais difícil a adaptação aos imperativos tecnológicos do que North denomina como a Segunda Revolução Econômica (NORTH, 1994b) ¹³.

Necessita-se assim, criar nestes países uma infra-estrutura institucional que permita ultrapassar as organizações sociais, políticas e econômicas centradas em laços familiares, além de promover organizações e instituições que possam aparar as inseguranças associadas à extrema interdependência que caracteriza uma economia com alta especialização e mercados impessoais (NORTH, 1994b).

No caso da América Ibérica, a sua matriz institucional é em grande medida uma extensão das instituições e sistemas de direitos de propriedade que as metrópoles aplicaram a estes países (NORTH, 1994a). Esta matriz institucional tem perpetuado a estrutura de governança centralizadora e burocrática espanhola/portuguesa. O desenvolvimento destes países, e o contraste disto com o desempenho da Inglaterra e suas colônias (especialmente Estados Unidos) nos últimos 500 anos é um exemplo da persistência de um modelo dependente da trajetória escolhida.

BUENO (2003) concorda com a NEI, ao assumir que as instituições serão compatíveis com o progresso quanto mais permitirem aos indivíduos manifestar seu potencial criativo e produtivo. Ele vê neste sentido que a colonização portuguesa ofereceu mais possibilidades de desenvolvimento para o Brasil do que a colonização espanhola no restante da América latina. Ademais, crê que a matriz institucional brasileira (igual a do

implicaram no desenvolvimento de uma ideologia específica (ideologia do individualismo) que culminou no reconhecimento do *indivíduo* como categoria central da sociedade.

¹³ De acordo com NORTH (1994b), houve duas revoluções econômicas. A primeira teria sido aquela que criou a agricultura e a civilização. A Segunda Revolução Econômica se refere à criação de uma curva de oferta de novos conhecimentos elástica, que ademais incorporou ao sistema o crescimento econômico. Mais especificamente, esta teria ocorrido no final do século XIX na Europa e Estados Unidos, gerando transformações específicas no potencial produtivo da sociedade e no estoque de conhecimento. Estas mudanças também se caracterizam pela ampla aplicação e formalização das disciplinas científicas, além da evolução dos direitos de propriedade e da grande indivisibilidade do processo produtivo com aumento da inversão em capital fixo. Ambas as revoluções implicaram uma reorganização institucional substantiva das sociedades.

mundo espanhol) é ineficiente por estimular o personalismo. Nas palavras do próprio North sobre o meio político e institucional espanhol/português, vemos que ele entende que : “(...) las relaciones personales seguieron siendo la clave de gran parte del intercambio político y económico. (...) consecuencias de un marco institucional que no produce estabilidad política pero tampoco desarrollo firme del potencial de la tecnología moderna” (NORTH 1993b, p. 151).

Depreende-se, portanto, tomando como exemplo o caso mexicano descrito abaixo, que as características do marco institucional que se constituiu na América Ibérica têm produzido poucos estímulos ao desenvolvimento econômico. De acordo com Coastworth (citado por NORTH, 1993b, p. 151):

La naturaleza intervencionista y generalmente arbitraria del medio institucional obligó todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de un modo altamente politizado, valiéndose de redes de parentesco, influencia política y prestigio familiar para ganar un acceso privilegiado a los créditos subsidiados. (...) El éxito o el fracaso en la arena económica dependían siempre de la relación del productor con las autoridades políticas.

Em que medida estas descrições sobre as causas do atraso dos países ibéricos, e especificamente do Brasil, estão de acordo com as pesquisas de historiadores e analistas da sociedade brasileira é uma questão importante para estabelecer os limites e acertos da teoria neoinstitucionalista na determinação dos verdadeiros incentivos ao crescimento, subjacentes à matriz institucional brasileira. Podemos afirmar que a contribuição desta escola, e especialmente de Douglass North, é muito importante para compreender as características mais gerais que provocaram o atraso dos países subdesenvolvidos, especialmente os da América Latina ¹⁴. Todavia, parece-nos que o esquema de North é, na

¹⁴ Outros autores aplicaram a matriz teórica desta escola a países diversos, sendo a coletânea de artigos editada por HARRISS, HUNTER & LEWIS (1997), um bom exemplo . KALMANOVITZ (2004b) procurou compreender a história jurídico-constitucional e a conseqüente “insegurança” dos direitos de propriedade na Colômbia.

melhor das hipóteses, muito geral, e precisa ser complementado por estudos de sociedades específicas.

Põe-se, portanto, em destaque a importância de se realizar estudos sobre as instituições que fazem com que a economia brasileira não tenha o desempenho necessário para reduzir o atraso em relação às economias de melhor performance. Isto é, destaca-se a importância e a necessidade de saber mais sobre normas de conduta socialmente derivadas, sobre a interação destas com as regras formais e seus efeitos sobre o crescimento econômico de longo prazo.

CAPÍTULO-II

FAORO E A INTERPRETAÇÃO DO BRASIL

Filho de imigrantes italianos, nascido em 27 de abril de 1925, em Vacaria (Rio Grande do Sul), o jurista, sociólogo e cientista político Raymundo Faoro lançou, em 1958, a primeira edição de “Os donos do poder”, sendo que esta teria ficado restrita aos círculos acadêmicos. O uso de termos dissonantes e até então fora do costume e do uso convencional o teria afastado do público. A segunda edição foi de 1975, e teve uma repercussão muito maior a nível nacional. Nela, a terminologia é atenuada, a evocação weberiana, no entanto, é mantida e fortalecida e o texto sofre considerável acréscimo. Dois novos capítulos, com farta erudição, ocupam-se da República brasileira. Além dos novos capítulos, o texto é praticamente triplicado em função de incontáveis citações e exuberante acréscimo de notas (1.355 notas no lugar das 140 originais, segundo paciente cálculo feito por Francisco Iglesias) (LESSA, 2001).

Desde então, Faoro tem se constituído em um dos grandes pensadores da realidade brasileira e, “Os donos do poder”, em um referencial válido – apesar de pontos discutíveis à luz de pesquisas historiográficas recentes¹⁵ – e muito atual para a compreensão dos problemas que hoje afligem a sociedade brasileira.

Neste livro, Faoro aborda um longo período que vai do Mestre de Avis a Getúlio Vargas, valoriza as raízes portuguesas da formação brasileira, indo contra as visões

¹⁵ Dentre estes pontos destacam-se trabalhos como o de José Murilo de Carvalho, por exemplo, que contesta a tese de Faoro, à medida que aponta o caráter não estamental da sociedade brasileira e, especialmente da burocracia imperial e também considera o patriciado rural como um foco independente de poder. Antônio Paim, por seu lado, aponta, em seus estudos para a dimensão modernizadora do patrimonialismo brasileiro a partir de Pombal, visão contrária à tradição do patrimonialismo como atraso da qual Faoro faz parte. Por fim, há a tese de Maria Sylvia de Carvalho Franco, em *Homens Livres na Ordem Escravocrata*, negando a idéia do Brasil tanto como uma sociedade estamental quanto de classes, a partir de seu estudo sobre a vida de um contingente populacional paulista rural não escravo e não proprietário no fim do século XIX. Para mais detalhes ver Campante (2003).

antropológicas¹⁶, tão em voga na época, para explicar o Brasil. Apesar da extensão do livro, este encerra uma tese única e de grande simplicidade: a existência histórica brasileira é marcada de forma indelével pelo selo da dominação patrimonial, transposta de Portugal para essas plagas ultramarinas durante o processo de colonização (LESSA, 2001).

2.1. Conceitos Fundamentais na Análise da Sociedade Brasileira

Raymundo Faoro, em sua obra clássica “Os donos do poder”, aponta para a existência de uma estrutura sócio-política que tem resistido a todas as transformações no Brasil, e que é responsável pelas mazelas da Sociedade e do Estado brasileiro. Este é o capitalismo politicamente orientado, assim classificado por ter seu centro, sobretudo na aventura e na conquista. Esta estrutura moldou a colonização e o posterior desenvolvimento da sociedade brasileira, fundindo-se com o capitalismo de base moderna, índole industrial e racional, fundado na propriedade privada e na liberdade.

Este tipo de capitalismo é gerido pela comunidade política que comanda, conduz e supervisiona os negócios públicos. Esta camada é o Estamento, marca dos indivíduos que aspiram os privilégios concebidos pelo grupo, privilégios fundados no prestígio da camada e na honra social. Na definição de COHN (1999), o Estamento pode ser visto também como um grupo de indivíduos que se agregam conforme critérios de inclusão ou exclusão no desfrute de uma série de vantagens vinculadas ao intercâmbio. Vantagens dadas a partir da sua relação política com o Estado.

Desta realidade nasce um tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade se assenta na tradição. “Dominante o patrimonialismo com sua ordem burocrática e com o Estado dirigindo a Sociedade, impede-se a autonomia da empresa, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, a saber, livre contrato, livre

¹⁶Esta visão diz respeito, principalmente, à obra de Gilberto Freyre.

concorrência e livre profissão, opostas, todas elas, aos monopólios e concessões régias” (FAORO, 1997, p. 18).

O Estado maior de comando, ou quadro administrativo, é que distingue o patrimonialismo de outras formas de dominação tradicionais¹⁷. Sem o quadro administrativo, que se estende sobre o largo território subordinando muitas unidades políticas, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e dos coronéis.

Num primeiro estágio, o domínio patrimonial se apropria das oportunidades econômicas, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado. Com o desenvolvimento da estrutura¹⁸, aparecem as competências fixas e com a divisão de poderes, separa-se assim o setor fiscal do pessoal. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal que adota o mercantilismo¹⁹ como técnica de operação da economia.

A especificidade do caso português-brasileiro está na compatibilidade deste quadro com o capitalismo moderno. Se por um lado, o núcleo expansivo da economia mundial faz pressão de fora para dentro, de outro, o aparelhamento político flexibiliza e amortece, através dos mecanismos estatais de intermediação, essa pressão. Com a centralização do comando econômico dá-se feição comercial e especulativa à inserção externa, tornando o modelo resistente ao impacto desagregador do capitalismo. Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições.

¹⁷ Denomina-se dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais. Determina-se o senhor em virtude de regras tradicionais. O dominador não é um “superior” mas senhor pessoal; seu quadro administrativo não se compõe primariamente de “funcionários” mas de servidores pessoais, e os dominados não são “membros” da associação, mas companheiros tradicionais ou súditos (WEBER, 1999).

¹⁸ Esta passagem se refere à formação dos estados nacionais a partir do século XV.

¹⁹ Segundo SCHWARTZMAN (1982), os estados patrimoniais tendem a se desenvolver como civilizações urbanas, com interesses comerciais e militares fora de suas fronteiras. Uma característica deste tipo de Estado é que ele tende a incentivar atividades produtivas com fins comerciais e exportadores, parasitando e limitando estas atividades pela sua incidência fiscal sobre elas.

Este aparelho político – camada social que se coloca acima das classes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada, de acordo com Faoro, muda e se renova, mas não se converte em um governo que defenda a soberania popular. Dirige a sociedade segundo objetivos próprios, de acordo com seu esquema centralizador, com seus mecanismos de controle e regulamentação. Invade o ramo civil da administração, dando à política econômica e financeira feição estatal e mercantilista.

O chefe de governo é gerado e limitado dentro do quadro que o cerca. O rei, imperador ou presidente comanda o Estamento e a máquina que regula as relações sociais. O chefe provê e tutela os interesses particulares, concebendo benefícios e incentivos, distribuindo mercês e cargos. O Estamento, implantado na realidade estatal do patrimonialismo, não deve ser confundido com a elite²⁰, ou a chamada classe política, mesmo quando esta se esclerosa, incapaz de renovar-se.

A diferença em relação ao caso anglo-saxônico, de acordo com Faoro, é que Portugal não conheceu o feudalismo. Não existia uma camada, entre o rei e o vassalo, de senhores, dotados de autonomia política. A terra obedecia a um regime patrimonial, doada sem obrigação de serviço ao Rei, não raro concedida com a expressa faculdade de aliená-la. O serviço militar prestado em nome do rei era pago. O domínio não compreendia, no seu titular, autoridade pública, monopólio real ou eminente do soberano.

Para FAORO (1997, p. 18), há “(...) insuperável incompatibilidade do sistema feudal com a apropriação, pelo príncipe, dos recursos militares e fiscais – fatores que levaram a intensificar e racionalizar o Estado, capaz, com o suporte econômico, de se emancipar, como realidade eminente, das forças descentralizadas que o dispersam, dividem e anulam”.

²⁰ O termo elite implica, para Faoro, num grupo que está necessariamente em constante renovação dos seus quadros, às vezes com a incorporação de elementos vindos de baixo. Historicamente, esta teria se constituído numa camada heterônoma e aberta, surgida da composição patricio-plebéia que operou nos países capitalistas a partir do século XIX. A elite não reclama para si a soberania, impenetrável e superior sobre o povo, enquanto que o Estamento por sua natureza não se renova, mas vive e se perpetua com o cunho do seu estilo de vida. O Estamento se constitui em governo de uma minoria sobre muitos, privilegiando o particularismo e a desigualdade.

Somente os países revolvidos pelo feudalismo, na Europa e na Ásia, expandiram uma economia capitalista, de molde industrial. A Inglaterra, com seus prolongamentos dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, a França, a Alemanha e o Japão lograram, por caminhos diferentes, mas sob o mesmo fundamento, desenvolver e adotar o sistema capitalista, na sua expressão industrial, integrando Sociedade e Estado.

Para a Inglaterra tornou-se possível a constituição de um Estado moderno, fundado em bases racionais, com exércitos livremente recrutados e funcionários letrados. A passagem pelo feudalismo permitiu a vinculação, através de relações contratuais, entre soberanos e súditos, que ditaram os limites ao príncipe, o que lhes assegurou o direito de resistência quando ultrapassadas as fronteiras de comando.

No caso português, com o comércio negócio do Rei, obra de suas concessões e privilégios tem-se a constituição do chamado patrimonialismo. Com o surgimento de um corpo de funcionários que administram os negócios do Rei e com o posterior desenvolvimento destas funções consolida-se o Estamento. Nesta sociedade, portanto, o mercado seria uma relação reservada, privilegiada. A própria moeda, quando se difunde, visa a apropriação pelo Rei da riqueza. Para o caso anglo-saxônico, mesmo com as concessões e o açambarcamento pela coroa das relações mercantis, a formação do mercado não dependia substancialmente de tais concessões, enquanto que, no Brasil, as próprias forças que formaram o Estamento foram as fundadoras do mercado (GALVAN, 2001).

O Estado português, portanto, era patrimonial e não feudal, com direção pré-traçada no direito romano, bebido das fontes eclesiásticas. Ao contrário do feudalismo, com suas obrigações fixamente determinadas, “o sistema patrimonial (...) prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano” (FAORO, 1997: 20).

Um sistema do tipo patrimonial levará à estabilidade da economia desenvolvendo as relações comerciais, porém, não permitirá o desenvolvimento do capitalismo industrial em suas bases racionais. “A atividade industrial, quando emerge, decorre de estímulos,

favores, privilégios, sem que as empresas individuais, baseadas racionalmente no cálculo, incólumes às intervenções governamentais, ganhem incremento autônomo” (FAORO, 1997, p. 22).

A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra, portanto, um Estado que se sobrepõe à sociedade sempre que possível, se necessário pela violência, resistindo a todos os assaltos, no interesse da camada que o comanda e dirige. A vida social, assim como a atividade econômica, será criada a partir do esquema, do papel para a realidade. Caminho este que é antagônico ao pragmatismo político e ao florescimento espontâneo.

O capitalismo politicamente orientado que flui desta realidade tem a indústria, a agricultura, a produção, a colonização obras do soberano, por este orientada, evocada, estimulada, do alto, em benefício nominal da nação. Onde há atividade econômica, segundo Faoro, lá estará o funcionário, para compartilhar de suas rendas, lucros, e mesmo, para incrementá-la. Tudo é tarefa do governo, tutelando os indivíduos, eternamente menores, incapazes ou provocadores de catástrofes, se entregues a si mesmos.

Assim, “O Estado se confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra as fontes do crédito e do dinheiro, para favorecimento dos associados e para desespero de uma pequena faixa, empolgada com os exemplos do mundo desenvolvido” (FAORO, 1997, p. 85). Toda a influência externa seja na produção de bens ou no desenvolvimento de novas técnicas, sofre a intervenção do Estamento, que retarda a modernização do país.

2.2 Patrimonialismo, Estamento e Capitalismo Politicamente Orientado na História de Portugal e do Brasil

Segundo FAORO (1997), há na história portuguesa quatro elementos que moldaram o seu mundo social e político, a saber, a guerra, o quadro administrativo, o comércio e a supremacia do príncipe.

A península Ibérica teria nascido e se plasmado sob o império da guerra. Despertada na história com a luta contra o domínio romano, foi palco das investidas dos exércitos de Aníbal e por fim vivenciou a ocupação germânica e a moura. A guerra contra os árabes permitiu que o Rei se apropriasse das terras dos vencidos e as distribuisse para seus súditos. A guerra significava ascendência do Rei com sua rede de agentes. O Rei torna-se senhor de tudo, com a coroa formando um extenso patrimônio, cuja propriedade se confundia com a casa real. Aplicava-se o produto nas necessidades pessoais sob a circunstância de mal se distinguir o público do privado.

E apesar de grande parte das rendas portuguesas virem da terra, o poder rural nunca chegou a ser grande neste país. Foi a atividade marítima e comercial, definidora do modo de vida português, que garantiu o surgimento da burguesia desvinculada da terra e financiadora da mercancia. Embora concomitantemente ao desenvolvimento da atividade marítima, a presença dos órgãos centralizadores e dirigentes representados na figura do Rei também se fizessem presentes, conduzindo as operações comerciais. Todos os negócios estavam sob seu controle, com a burguesia presa desde o nascimento às rédeas da coroa.

Assim, o predomínio e a consolidação definitiva da monarquia portuguesa, dependerá da economia monetária e da ascendência do mercado, formando os fundamentos do Estado Patrimonial. Estado que se torna empresa do príncipe intervindo em tudo. Aí estarão lançadas as bases do Capitalismo de Estado, politicamente orientado, que florescia ideologicamente. O patrimonialismo permitirá o desenvolvimento do tráfico, mas impedirá o capitalismo industrial. O capitalismo politicamente orientado não oferecerá as condições ideais para isto, reduzindo a burguesia ao papel de intermediária entre as nações.

Foi a revolução de Avis que afastou o perigo de uma confederação do tipo feudal em Portugal. A burguesia só então conseguiu juntar a riqueza e o poder político, ainda que acima dela pairasse o Rei, proprietário virtual de todo o comércio. Esta revolução

nobilitou²¹, sob o comando dos leuistas, uma camada longamente preparada para a ascensão social e política. A empresa marítima exigia ao lado do Rei um grupo de conselheiros e executores.

O Rei, buscando no comércio, na navegação oceânica e no tráfico rendas que a terra não gerava mais, armava-se cada vez mais do quadro político administrativo, juridicamente pensado e escrito, racionalizado e sistematizado pelos juristas. Sufocada a burguesia pela coroa, a camada dirigente deverá ao comércio seu papel de comando, sua supremacia, sua grandeza.

A corporação de poder erigida sob a tutela do Rei se estruturou numa comunidade: o Estamento. O Estamento, de acordo com WEBER (1999, p. 202), “(...) é uma camada social e não econômica. Sociedades onde persistem os Estamentos são classificadas como convencionais, sendo reguladas por normas de modos de vida, criando, por isso, condições de consumo economicamente irracionais, e impedindo, deste modo, por apropriações monopólicas e eliminação da disposição livre sobre a própria capacidade aquisitiva, a formação do livre mercado”. Esta visão das sociedades estamentais como sendo sociedades que promovem a diferenciação e o exclusivismo, também está presente em Faoro (CAMPANTE, 2003).

Apesar dos Estamentos serem característicos de sociedades onde não impera o mercado, podem persistir ainda que residualmente no capitalismo. “O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas que acabam virando monopólios de atividades lucrativas e cargos públicos” (FAORO, 1997, p. 46).

Isto significa que as convenções e os estilos de vida incidem sobre o mercado, restringindo-o. Por sua própria natureza, os Estamentos se fortalecem com a estabilidade e se enfraquecem com as mudanças, daí representarem um freio conservador preocupado em assegurar seu poder. Os diversos grupos se orientam dentro dos limites definidos, que são estabelecidos de cima para baixo.

²¹ A nobilitação diz respeito à distribuição de cargos, comendas e principalmente títulos de nobreza, fenômeno que pela sua atratividade permitiu à Coroa cooptar os elementos de diversos segmentos da sociedade, tanto em Portugal

Quando o Estamento se faz dependente do tesouro do Rei, ocorrerá sua degradação à categoria de burocracia de caráter aristocrático caracterizada por uma ética e espírito pré-capitalista. O conglomerado de direitos e privilégios enquistados no Estamento obriga o Rei, depois de nele se amparar, a sofrer o influxo, passando a negociar através de pactos e acordos. As lutas permanentes pela superação das facções envolvem a teia jurídica não do ponto de vista moderno da impessoalidade e generalidade, mas da troca de benefícios, base da atividade pública. A única convergência é o interesse pelo poder e pelo tesouro do Rei.

Portanto, em relação à burguesia portuguesa, esta continuou presa aos vínculos tradicionais, subjugada ao Rei. Acomodou-se ao Estado maior que a cercava e triturava impondo-lhe o estilo de vida. “Esta marca social, esta estratificação impediu-lhe a emancipação, lançando sobre ela descrédito ao trabalho manual em favor de valores que consagravam a ociosidade letrada”(FAORO, 1997, p. 60).

O Estamento impedia a criação de uma ideologia nova assim como a renovação social. “O dinheiro sem articulação social na ordem estatal fundindo com o Estamento, não merecia reconhecimento, visto como estranho e anormal” (FAORO, 1997, p. 61). Os interesses econômicos se subordinavam à salvação da alma. A atividade econômica devia ser vista como integrante da conduta moral. Enfim, a ética medieval sobreviveu ao comércio, fazendo com que o influxo da ideologia sobre a realidade freasse o desenvolvimento da atividade econômica.

Do ponto de vista da acumulação do conhecimento científico, base da expansão do capitalismo Industrial, esta não teve espaço para se desenvolver em Portugal. Quando muito, estas idéias eram importadas. “Não brotou a ciência das necessidades práticas do país, ocupados os seus sábios, (...) com os sofismas aristotélicos” (FAORO, 1997, p. 63). Uma camada de relevo político e social monopolizava a cultura espiritual pobre de vida e agitação. Quanto ao direito português serviu mais à organização política do que ao comércio, cimentou os interesses do Estamento à sua doutrina e ideologia.

quanto no Brasil.

Num regime onde não subsiste um grupo independentemente do poder do príncipe, onde a sociedade não está separada da organização de poder, as atividades econômicas, os interesses, os contratos não se reduzem, dentro deste contexto social, ao ganho, ao lucro e às vantagens materiais. Tudo se subordina à glória, à honra, ao incremento dos valores do Estamento.

Este é o capitalismo politicamente orientado: compatível com a organização estamental, com o direito ajustado aos interesses deste grupo, com o limite à ideologia econômica, favorecendo o surgimento de monopólios, de privilégios e concessões. Neste sistema, o funcionário está por toda parte controlando e dirigindo a economia. O cargo confere fidalguia e riqueza aos seus detentores. As subvenções, as pensões devoram o Estado para proveito ostentatório da fidalguia. Esta realidade impede a calculabilidade e a racionalidade, com seu arbítrio e desperdício de consumo não flui o capitalismo industrial.

O mesmo mercantilismo que arrasta o Estado a mercadejar devora-se a si mesmo. O arcaísmo da estrutura social leva ao confronto com a nova ordem, é a economia mundial quem dita o ritmo e o ajuste à modernização. A empresa particular sem recurso se arrima no Estado que a tutela e a regula. A sincronia no ritmo força a queimar etapas deixando resíduos incapazes de mudar²². O influxo das transformações mundiais, com a civilização universal exigindo a incorporação de todos os povos se dá por meio do Estamento, com reduzida colaboração dos grupos progressistas.

Países dominados por Estamentos se modernizam (ocidentalizando-se) por um plano do alto, imposto à nação, retardado de muitas décadas, de processos espontâneas das sedes criadoras. As técnicas são importadas pelo Estamento, refreando a elite ocidentalizadora para que não perturbe a sociedade²³.

²² Esta visão é compartilhada por VELHO (1976), principalmente no que diz respeito à expansão do capitalismo mundial e à forma como os países atrasados lograram acompanhar os países adiantados. Nos países “atrasados” o desenvolvimento não teria seguido exatamente os mesmos passos que nos países “adiantados”, foi necessário se apropriar, como uma espécie de empréstimo, da tecnologia avançada, saltando etapas a fim de tentar acompanhar o nível capitalista geral. Ademais, destaca-se o fato de que no Brasil, foi o Estado o agente principal do processo de transformação e modernização.

²³ Para RIBEIRO (1995), a estratificação social gerada historicamente tem também como característica a racionalidade resultante de sua montagem como negócio que a uns privilegia e enobrece, fazendo-os donos da vida, e

O Brasil, de terra a explorar, torna-se herdeiro desta longa tradição. A descoberta brasileira enquadra-se na ultramarina expansão portuguesa. As expedições pelo mundo criaram uma diferenciação cada vez maior entre as camadas ricas e o povo crescentemente pobre em Portugal. Neste sentido, a colonização brasileira, num primeiro instante, ajusta-se aos interesses governamentais de dar saída às camadas excêntricas, e à promessa de uma vida nova às camadas pobres.

Entretanto, um país sem ouro e prata não deveria oferecer nada ao nobre, ao comerciante e ao burocrata. É através do monopólio do Pau-Brasil que se prolonga a estrutura comercial, com a vigilância do Rei e do aparelhamento a seu serviço. Este sistema armava-se em três lados: o Rei, concessionário garantia o comércio; o contratador, armador de naus e o estabelecimento americano. Com a união destes elementos, a saber, o político, o comercial e o territorial articulam-se mais um elo na expansão marítima e comercial européia.

A idéia era encolher o espaço da exploração econômica, aos tentáculos burocráticos. “O Brasil seria negócio do Rei, integrado à estrutura patrimonial, visado nas armas e com fins ao comércio” (FAORO, 1997, p. 108). Os gêneros cultivados no Brasil se inseriam dentro do contexto do capitalismo comercial.

A colonização é um expediente ou artifício para consolidar as bases comerciais. O povoamento, portanto, torna-se obra auxiliar da conquista. A conquista não passa de aventura comercial da qual se deve rapidamente tudo extrair. Com a pregação e as armas dava-se estabilidade a esta empreitada. Ainda que houvesse algum grau de autonomia à iniciativa particular, era na base do monopólio, sob a tutela governamental. Por isto: “A realidade econômica e social se articulava num complexo político, que governa as praias e atravessa os sertões, por meio do financiamento aos meios de produção, sobretudo do escravo, e dos vínculos aos compradores europeus” (FAORO, 1997, p. 115).

aos demais subjuga e degrada, como objeto de enriquecimento alheio. Esse caráter intencional do empreendimento faz do Brasil, ainda hoje, menos uma sociedade do que uma feitoria, porque não estrutura a população para o preenchimento de suas condições de sobrevivência e de progresso, mas para enriquecer uma camada senhorial voltada para atender às solicitações exógenas.

O espaço geográfico do novo mundo acaba se resumindo ao administrativo, passando em sua evolução da simples feitoria à ocupação. Porém, para os fins mercantis que se tinham em vista a ocupação não se podia fazer como nas simples feitorias, conforme os portugueses costumavam fazer, com um reduzido pessoal incumbido da administração. A nova realidade exigia ajustes: cada feitoria seria uma agência de distribuição de terras, de cobrança de tributos, cumulado o poder administrativo com as funções bancárias. A capitania seria um estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português.

A atividade mais lucrativa dependia da licença do Rei, com o capitão e o governador representando os poderes do Rei. A competência pública ficava restrita pelo Rei ou pelo conceito dos poderes centralizadores do Rei. Os donatários escolhidos estavam próximos do trono, burocratas e militares, letrados, enfim, a pequena nobreza sedenta de glória e riqueza. Deviam prover suas prosperidade, porém de forma a beneficiar simultaneamente a coroa onipresente.

No caso português, os navios que trouxeram os donatários e os colonos não trouxeram um povo que transmigra, mas uma estrutura administrativa de uma empresa comercial. “As vilas se criavam antes do povoamento (...) Prática que é modelo da ação do Estamento, repetida no Império e na República: a criação da realidade pela lei, pelo regulamento” (FAORO, 1997, p. 120). A América seria um reino a moldar, na forma dos padrões ultramarinos, não um mundo a criar.

Os objetivos da colonização a princípio eram os mesmos, segundo Faoro, das colônias anglo-saxônicas. Obter delas produtos aptos a satisfazerem os mercados metropolitanos. Todavia, um traço diferenciou um sistema do outro: a retaguarda econômica. A Inglaterra, em pleno desenvolvimento industrial, conseguia projetar para as colônias a complementaridade da metrópole.

Além disto, o Estado teve um papel periférico na colonização dos Estados Unidos. E por alheia ao Estado, a empreitada anglo-saxônica não obedecia a uma obra de

guerra, não “(...) se unia a um complexo mundial de conquistas exploradas pelo Rei e seus comerciantes privilegiados, vigiados por militares burocratas” (FAORO, 1997, p. 121). Mas era tão somente um trabalho de colonização, de plantação. Assim, os colonos, além do cuidado de encontrarem especiarias, tiveram condições de criar um refúgio à miséria européia, às suas dissensões religiosas.

Os colonos reproduziram na terra distante a cultura da mãe pátria. Os ingleses emigrados formaram sua própria organização política e administrativa “(...), por sua conta, guardadas as tradições de *self-government* e de respeito às liberdades públicas, construíram suas instituições” (FAORO, 1997, p. 122). A tradição de trabalho duro e a classe média *yeomen* dos proprietários agrícolas deram o modelo das ambições do proletariado agrícola. Como última nota, a mulher veio para morar e trabalhar com o colono, não desenvolvendo o ócio e não dando vazão à família patriarcal, à nobreza poligâmica. Enfim, o inglês fundou uma pátria, o português um prolongamento de Estado.

O ponto de apoio da obra política e comercial da colonização portuguesa no Brasil era a distribuição de terras. O Rei em nome de Cristo distribuía, por meio dos donatários, os chãos aráveis. O colono seria o agente de uma imensa obra semipública. As terras, com a monocultura do açúcar, só valeriam com grossos investimentos, sobretudo na compra de escravos. De base de sustento, a terra expandiu-se para título de afidalgamento, com o latifúndio monocultor em plena articulação. Portanto, o capitalismo português tratou de se entrosar, nos primeiros cem anos de exploração da costa brasileira, com o latifúndio.

Para continuar mantendo o controle sobre a política da colônia e conter as aspirações de autonomia dos potentados rurais, o Rei intensificou o controle da vida local. Criaram-se conselhos e municípios. O município não visava à autonomia nem a representatividade local, obedecia à outorga do poder público e da monarquia centralizada.

Portugal buscava “o prolongamento passivo das suas instituições, armadas de poderes para criar do alto, por obra da moldura jurídica, a vida política” (FAORO, 1997, p. 148). As populações nasceram debaixo de prescrições administrativas, com a

colonização do território avançando, sobretudo, pela vontade da burocracia. A realidade brasileira teria assim, sido construída através de decretos.

A exploração do interior do Brasil não foi manifestação de forças locais e autônomas, foi passo oficial do poder público, que estava presente e atento à empreitada dos conquistadores. A força militar é que estruturou toda a ação. A sua vigilância com os batalhões importados tomou conta de tudo no interesse de alimentar o erário do Rei que sustentava à corte e aos nobres. A obra de resguardo do fisco, do patrimônio real, teria destruído todas as fontes de autonomia local.

A partir do século XVI as funções dos reis se ampliam, com maior controle e aproveitamento para eles da vida econômica. Criaram-se cargos para realizar as funções públicas. Estes cargos estavam vinculados aos interesses do soberano através da *nobilitação*. O patrimônio do soberano se converte no Estado gerido pelo Estamento. O funcionário é o outro do Rei. Infiel aos fins ideais do soberano, mas coerente com o patrimonialismo, o cargo público transformava o titular em portador de autoridade, conferindo-lhe marca de nobreza. A função pública congregava, reunia e dominava a economia. Esta camada dava estabilidade e unidade contra a vocação desintegradora. Não tardou muito e os cargos públicos começaram a ser vendidos à burguesia. A burguesia, ao invés de subjugar a nobreza, incorpora-se a esta, aderindo à sua consciência social. O cargo público atraía todas as classes ao Estamento.

Na administração pública da colônia vigorava um esquema descendente: o Rei, o governador-geral, os capitães e as autoridades municipais. O Rei situava-se no topo da organização administrativa com poderes supremos de comando. As funções dos vice-reis, de caráter militar na sua expressão, penetravam em todos os setores, regulando a administração nos seus mínimos detalhes. Os vice-reis acumulavam os encargos de supervisão geral no comando coordenador e centralizador da colônia.

O terceiro elo era o município. Na vila tinha-se a base do poder vertical que partia do Rei. Nascida de preocupações fiscais do soberano, as ordenações regulavam essa

unidade de governo quase sempre se constituindo em braço administrativo da centralização monárquica.

O povo sofria severa limitação nas suas possibilidades de expansão podendo-se com isto qualquer possibilidade de surgimento do espírito autonomista do *self-government* ao estilo anglo-saxônico. Enfim, uma imensa cadeia se formava aos pés do Rei, a começar pela consciência dos homens, vigiada pelos censores da Igreja, e pela atividade econômica, que obedecia aos interesses fiscais do Estado, com a burguesia domesticada.

A sociedade colonial também se mantinha e se articulava sobre uma estrutura de classes que recebia no campo político, o influxo do Estamento. Na tipologia de Faoro distinguem-se, segundo MELLO E SOUZA (1999, p. 340-341), a classe proprietária, a classe lucrativa e a classe média. Assim:

A primeira se define pelas diferenças de bens, que determinam a situação dos membros no pólo positivamente privilegiado estão os senhores de rendas advindas de imóveis, escravos, barcos, valores e créditos; no pólo contrário, encontram-se os objetos da propriedade: os escravos, os déclassés, os pobres e os devedores. A segunda – a classe lucrativa – “encontra seu caráter nas probabilidades de valorização de bens e serviços no mercado”, e abrange os comerciantes, armadores, industriais, empresários agrícolas, banqueiros, financistas e até profissionais liberais vasta clientela; no pólo contrário – negativamente privilegiado – ficam os trabalhadores qualificados, semiquilificados e braçais. A classe média abarca as camadas intermediárias dos grupos de proprietários e especuladores e mais setores de expressão própria: a pequena burguesia antiga e a nova classe média dos empregados com status quase autônomo.

Portanto, o patrimonialismo e o Estamento nutriam-se de uma contextura econômica, definida na expansão marítima e comercial. Neste sistema o Estamento assenta, viça e se desenvolve sobre a classe lucrativa, com os impedimentos e limitações que a condicionam, voltando-a para o capitalismo comercial e para o capitalismo politicamente orientado.

No centro do sistema estava o mercantilismo com a dependência da colônia à metrópole e uma burguesia regulamentada burocraticamente pelos monopólios, arrendamentos de tributos etc. Neste sistema o aparelhamento de sucção montado pelo

Estado gerou problemas permanentes de dependência, com uma restrição ao desenvolvimento do mercado interno. Esta exploração foi revigorada com os monopólios, as companhias de comércio e o pacto colonial. Assim, Portugal conseguiu manter sua soberania nos mares. As indústrias na metrópole foram mantidas graças ao mercado colonial cativo.

No início do século XIX, ocorrem algumas transformações no Brasil. Os senhores territoriais já não eram necessários como caudilhos e exploradores de terras incultas. A sua força paramilitar se tornou desnecessária, passando o militar de formação “reinol” a tomar o seu lugar. Com a grave crise da economia brasileira, a empresa agrícola transformou-se, passando o proprietário a ser senhor de rendas de um latifúndio. Então, aumentou-se o contingente de pessoas que gravitavam em torno do latifúndio. Isto possibilitou o fortalecimento do poder local, baseado na propriedade local, tornando o proprietário de terras “(...) senhor dos mercados fechados e das comunicações exteriores” (FAORO, 1997, p. 246-247).

Com a vinda da corte em 1808 e a abertura dos portos, quebra-se o “pacto colonial”. A obra da corte era criar um Estado e fortalecer a economia. São obras ditadas de cima para baixo, com a ilusão de atingir uma súbita modernização. O governo começa por reproduzir no Brasil a estrutura administrativa portuguesa. Com o liberalismo econômico em voga e a subordinação aos interesses comerciais ingleses, o controle sobre a economia, entretanto, não seria mais possível, passando o governo a desempenhar o papel de um mero cobrador de impostos²⁴. Neste período, moderniza-se muito, civiliza-se pouco.

O sistema colonial apresentava uma contradição básica entre a produção amparada na rede agrícola já unificada e nos interesses mercantis do comerciante português. O sistema colonial embaçava a renda do açúcar, ameaça só sentida pelas

²⁴ A corte portuguesa transmigrada para o Brasil reluta em aceitar a submissão ao comércio Inglês, por entender que o capitalismo industrial significava o golpe de morte ao capitalismo português politicamente orientado. Isto ocorre de fato, quando a partir de 1808, o Estado patrimonialista português se resume a simples cobrador de impostos (MELLO E SOUZA, 1999).

famílias ricas e abastadas. Por isto os brasileiros de uma maneira geral, não participavam dos acontecimentos que reivindicavam autonomia.

A revolução com idéias importadas significava modernização das instituições políticas. O pacto colonial estava mortalmente ferido na sua condição de fornecedor de produtos ao mercado cativo. No plano administrativo, a independência significava a continuidade da burocracia de D. João V. Entretanto, se por um lado o banho liberal advindo dos acontecimentos portugueses²⁵ e brasileiros tornara difícil a adoção passiva do absolutismo, por outro lado as circunstâncias não consentiam a adoção do modelo teórico do liberalismo europeu.

Com a aclamação, o governo estrutura seu poder sobre o tradicionalismo e o verniz carismático, reconhecendo as pessoas dotadas de poder econômico e social e convertendo-as em titulares de honras e prestígio político. Liberal na aparência e absolutista no conteúdo, o Estado buscou a rearticulação, controlando as províncias através da nomeação dos seus governantes (MELLO E SOUZA, 1999).

Na tentativa de manter a aparência de liberalismo foi-se muito além, impondo ao país o modelo americano de *self- government*. Este, entretanto não vingou. “Uma longa tradição havia separado as ordens Estatal, Política e a Social” (FAORO, 1997, p. 310). Diante deste quadro, os mecanismos criados pelas leis não tinham base nos costumes e valores comuns e homogêneos da sociedade, mas derivavam do poder local e familiar das camadas dominantes.

Nos primeiros vinte anos da recém proclamada independência, houve crise e estagnação econômica. Somente com o surgimento do café, reanima-se a fazenda em declínio com seu longo alcance sobre a estrutura política, social e econômica. A fazenda abre-se assim ao ramo exportador, com traço monocultor.

A prosperidade altera as bases da economia do fazendeiro, com a busca de crédito para compra de escravos, vinculando a fazenda ao comércio urbano. Essa situação

²⁵ A referência aos acontecimentos portugueses dizem respeito à revolução liberal da cidade do Porto que repercutia e infundia nos colonos o desejo de liberdade e suspensão do pacto colonial.

caracteriza bem a separação que passa a existir entre produtor e agricultor, de um lado, e traficante e comerciante do outro. A economia, no entanto, gira mais em torno do escravo e da exportação do que da fazenda. Comércio e núcleo administrativo se reencontram com o eixo econômico transmigando para a corte. O Estado volta às suas origens e fundamentos patrimonialistas, alimentadas pelo comércio.

Dentro desta estrutura, governar “consistia em proteger, guiar, orientar a camada que detinha o poder econômico” (FAORO, 1997, p. 320). As autoridades locais desapareceram quando não se atrelaram ao poder central. A espada imperial descia sobre os sertões e campos, os agricultores e o Senhor de engenho se burocratizavam e se disciplinavam pelas comendas e títulos de barão, replica política da dependência ao mercador de escravos e ao fornecedor urbano.

Do ponto de vista político, a partir de 1936 a história se resumiria à luta entre dois partidos: o liberal e o conservador. Ainda que no poder nada os distinguisse um do outro, o poder tinha outra estrutura, segundo Faoro, independente do jogo cênico dos partidos em revezamento. As eleições inautênticas, com partidos formados sem base popular, davam legitimidade ao governo. Chefe de todos os poderes, o imperador, governava através dos partidos, orientava a questão do tráfico, a questão servil, a eleição direta.

Portanto, à tutela colonial sucedeu-se a tutela imperial, sob a luz de um mito, o imperador, enfraquecido pelos intermediários e pelas distâncias. O predomínio e legitimidade do soberano assentavam na tradição e nos fatores ativos sempre em renovação, com o imperador representando a comunidade de poder. O Estamento, burocraticamente nas suas expansões, tutelava nação, povo, agricultura e comércio. O “cargo” era o instrumento-chave do governo e da administração; com a *nobilitação* valorizavam-se socialmente os indivíduos, dando caminho ao estamento burocrático.

Esta camada fechada sobre si mesma manipulava a lealdade com o cargo público. “A influência oficial, sedimentada de tradições e vinculada a uma ordem econômica patrimonial, mercantilista nos processos, favorece certas atividades e estrutura no Estado

os imperativos de sua sobrevivência” (FAORO, 1997, p. 390). O patronato é o aparelho, o instrumento pelo qual o Estamento se expande e se sustenta.

Durante o período do segundo reinado, dá-se início à modernização do país, sob os auspícios ingleses e intermediação do Estado. A preocupação em desenvolver rapidamente, queimando etapas, responde também pelos seguidos déficits orçamentários. “Na economia, o país continua dependente, não mais nos moldes coloniais, mas pela via do Estado, com vantagem para o Estamento” (MELLO E SOUZA, 1999, p. 346). Em todo este tempo, as grandes figuras financeiras tinham crescido à margem da proteção do governo. Isto implica num compromisso entre Estamento e finanças. O patronato político distribuía não somente empregos e cargos, mas enriquecia e empobrecia seus protegidos e adversários, num entendimento que o dinheiro projetava além dos partidos. Mas a intervenção do governo não estava circunscrita apenas às finanças e ao crédito, dele é que irradiavam todas as atividades, comerciais, industriais e melhoramentos públicos.

O segundo reinado será o paraíso dos comerciantes, com a dupla, Estamento e comércio, dando as mãos nos seus propósitos modernizadores. “O progressismo, assim como muito mais tarde o desenvolvimentismo, farão da modernização, um negócio de empréstimos, subvenções e concessões sob a tutela do Estado” (FAORO, 1997, p.437-438).

Enfim, a conciliação política durante o período do império desarma os antagonismos e mantém a estrutura da pirâmide, com o império escravocrata adiando sua principal reforma social, a do cativo, para se modernizar. O país que se joga na febre das estradas de ferro, vê a agricultura ser devastada pelos financiadores de escravos e safras, sobrando poucos recursos para edificar as cidades, cuja infra-estrutura dependia de capital importado.

Com a exaustão do trabalho servil e a ampliação do trabalho assalariado, pôs-se em risco a teia comercial e creditícia armada na corte. Estes fatores levaram à queda do segundo reinado e à centralização republicana. Assim, num texto posterior, o autor reforça esta perspectiva ao afirmar que as novas linhas para o progresso do país deveriam:

“(…) ocorrer para além dos limites do comercialismo, que gerara o império importador e exportador. Sob a vigilância de uma república ditatorial estimular-se-ia a formação de uma classe de empresários tutelada, uma classe dentro de um Estamento” (FAORO, 1992, p.12).

Com o rompimento do esquema tradicional da agricultura comercial, vinculada ao crédito e ao negócio de intermediação exportadora, o Estamento político se dispersa, ainda que não se extinga. No seu lugar cria-se uma constelação pactuada, sob o comando dos grandes Estados, ou de um Estado acaudilhado. “A república não será obra do povo, se estruturará em tutelas dispersas, obra das riquezas aptas a falar em nome dela” (FAORO, 1997, p. 467).

O crescimento do mercado interno leva ao combate contra o comércio, em grande parte estrangeiro. Com isto, enseja-se o abastecimento do mercado interno e a crítica ao esquema monocultor, casando a linha de conduta da independência e o nacionalismo com a industrialização. Indústria que se desenvolvia nas frestas e seguindo a dinâmica dada pela atividade cafeeira.

Quando o Brasil assiste no fim do século XIX, ao primeiro surto industrial, este era eminentemente de caráter especulativo, já que estava amalgamado aos estímulos oficiais e fornecedores do vale do Paraíba, na forma tradicional dos empreendimentos econômicos do Império. Na visão de Faoro, o vale do Paraíba seria, na agonia, semelhante ao nordeste açucareiro, onde a empresa em geral, dependente do crédito, se arrimava no credor urbano. Isto a teria impedido de fazer uso em tempo de processos empresariais. No artigo de 1992, página 12, Faoro descreve o quadro da época, onde: “Com homenagem verbal a ideologia liberal, (...) o país assiste a uma inflada bolha industrial e a uma onda de modernização em 1889-1890. Embora a especulação a oculte, há uma industrialização em curso, com industriais que buscam proteção alfandegária e se aliam às classes altas, num consórcio entre o burguês, o fazendeiro e o banqueiro”. Além da conjunção de classes, segundo Faoro, conciliou-se a realidade patrimonialista e burocrata à domesticação das classes subalternas no clientelismo.

Portanto, o impulso modernizador funda-se nos instrumentos públicos, baseados na expansão monetária. A indústria, a princípio, foi obra de estímulos governamentais, especulativa e mercantilista. À margem, contudo, das políticas governamentais e da indústria do Rio de Janeiro, desenvolvia-se a indústria paulista, sendo que esta última teria sido gerada no seio do mundo importador, com vistas a atender ao mercado interno e substituir importações.

A existência de forças regionais um tanto que dispersas impedia uma maior coordenação do mercado interno. O processo de homogeneização ocorrera por intermédio da centralização, impulsionada pela indústria e pela lavoura como empresas, ambas politicamente orientadas.

Através de um pacto federal, o poder central articula-se aos Estados. A política mais uma vez foi obra de poucos com restrita participação popular. A eleição seria simplesmente o argumento para legitimar o poder. No preparo das eleições, destacava-se o coronel, atrelado à política dos governadores, atrofiando os núcleos locais. Seu poder se revigorava com o sistema de ampla eletividade dos cargos.

A partir da década de 20, com a urbanização e a industrialização crescentes, a União passou a comandar com rigor a política econômica, fazendo com que o poder dos coronéis se tornasse obsoleto, como obsoletas seriam as relações entre os sistemas estaduais e o federal. O mercado crescente, exigindo maior homogeneidade nacional, eliminaria os conteúdos estanques estaduais. Com a reestruturação do modelo político e a maior centralização do poder, era necessário colocar, na área vazia, um corpo estruturado por todas as classes, comandando-as autoritariamente. Nas entrelinhas da organização política, o vazio de uma organização estamental, com a reorganização da estrutura patrimonialista.

Com o advento da urbanização, com o desligamento dos camponeses dos vínculos rurais e a emergência da sociedade de massas, assiste-se à “(...) transformação de um sistema de poder tradicional, calcado no coronelismo e nas oligarquias, para o delírio manso da chefia carismática” (FAORO, 1997, p. 702). Novamente a preocupação é

modernizar o país, ajustando-o ao padrão europeu, com sua integração nacional completa. O aparelhamento político adquiriu tonalidade administrativa, com a distribuição de recursos dada por critérios técnicos. O poder estatal, sentindo-se em condições de comandar a economia, aspirava ao desenvolvimento industrial, articulando agricultura e indústria, com atenção para o mercado interno.

Através da economia politicamente orientada, com a indústria de base entregue ao Estado, almejava-se em grandes saltos superar o atraso econômico. Deu-se assim início ao processo de substituição de importações, com estímulos à produção industrial. Este processo seria inicialmente possível somente com apoio governamental; o passo seguinte foi o de proteger as indústrias nascentes para melhor consolidá-las. A proteção maior foi garantida, principalmente, pelos surtos inflacionários, verdadeiros subsídios às empresas. A partir de 1937, os interesses da indústria fundem-se definitivamente com a rede estatal que financia, dirige e promove riquezas e opulentos. No regime de 1937 aspirava-se uma rápida industrialização, expandida sobre uma industrialização de modernidade e de guerra, ajudada por empréstimos e estímulos oficiais (FAORO, 1992).

O positivismo pombalino, segundo o autor, ainda produziria outro fruto tardio, em 1964, com o Estamento rearticulando suas forças no propósito modernizador. Este foi o período de industrialização em que os industriais não tiveram voz. Historicamente este teria sido também um período sem precedentes em termos de concessões de favores oficiais.

Faoro conclui sua exposição, sobre a viagem do patrimonialismo, em artigo subsequente e citado anteriormente, denominado de “A Questão Social: a Modernização”. Neste artigo, a modernização da década de 1990 é vista como mais uma de uma série até então imposta ao país, esta, entretanto, seria neoliberal, de roupagem de social democracia. Para Faoro, uma vez mais, uma elite dissidente, porém conservadora, atua pretendendo, pela via do Estado, anular o Estado. O Estado se tornaria um mero planejador de infra-estrutura, sobre a qual assentariam as obras econômicas que estimulariam o desenvolvimento, voltando as costas para o país. Com a sua restrição,

diante da miséria, as obras sociais ficariam com as sobras públicas. Abdicar-se-ia também da distribuição de rendas entregues à mão invisível do mercado. O “liberalismo”, uma ideologia da sociedade civil seria uma ideologia do Estado para a sociedade civil.

2.3 A Questão do Atraso Brasileiro

Os economistas e estudiosos das diversas áreas das ciências sociais têm se preocupado com as questões do crescimento econômico e as diferenças de renda entre as nações no longo prazo, com as atenções recentes sendo especialmente dirigidas ao porquê de algumas nações permanecerem pobres tanto relativa quanto absolutamente.

Este debate tem particularmente interessado ao cientista social brasileiro, principalmente por possibilitar-lhe, seguindo longa tradição, contrapor a experiência do Brasil à dos Estados Unidos, já que os dois países foram colonizados em períodos basicamente similares, gozando de dimensões territoriais bem amplas e uma população que também recebeu o afluxo de imigrantes europeus (SOUZA, 1999). Esta discrepância, na visão de FURTADO (1976), teria surgido a partir do fim do século XVIII, ampliando-se nos últimos séculos. A explicação para este fenômeno, segundo o autor, residiria, dentre outros fatores, na magnitude das diferenças sociais existentes nos dois países. Enquanto no Brasil a classe dominante era o grupo de grandes agricultores escravistas, nos Estados Unidos uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes dominavam o país (FURTADO, 1976).

Raymundo Faoro também se destaca no estudo sobre as causas do atraso brasileiro. No já citado artigo de 1992, Faoro complementa suas análises feitas em “Os donos do Poder”, tratando da questão da modernização. Nestas suas novas incursões sobre os problemas brasileiros, Faoro critica Veblen contrapondo-se às noções, como a deste último, que vêem o desenvolvimento econômico como mera seqüência em que as nações

retardatárias devam simplesmente seguir o caminho percorrido pelas nações líderes. A questão do desenvolvimento envolveria problemas novos, com a nação em desenvolvimento somando às suas misérias, as misérias herdadas. Existiria algo mais. Afora a modernização haveria a modernidade. A modernidade seria um processo que envolve toda a sociedade, ampliando o raio de ação de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais; enquanto que a modernização, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista chegaria à sociedade por meio de um grupo condutor, que privilegiando-se, privilegia os setores dominantes. Esses grupos deslocam os grupos tradicionais, sem, entretanto, alterar a pirâmide social, nem os valores sociais.

O Brasil teria ao longo da sua história apresentado exemplos sugestivos a este respeito, seja com a recepção do “positivismo comtista” no século XIX, ou na modernização liberal da década de 1990, tendo se deixado guiar pelo caminho do Capitalismo Politicamente Orientado, no qual os Estamentos se revezam no poder, dando impulso apenas transitório e espasmódico às mudanças, por não conseguir difundi-las ao restante da sociedade.

Para o Brasil, os anos percorridos buscando a modernização teriam mostrado que esta não é obra de movimentos que visam formar, construir, modelar a economia com os instrumentos usados sob a tutela das classes diretoras, orientadoras. A equação da racionalidade apontaria para um caminho diverso aos destas classes. A modernidade teria emergido com a ruptura construindo sobre as ruínas das autocracias o desenvolvimento capaz de se sustentar como movimento próprio, eliminando, juntamente com os males antigos, os males modernos.

Segundo Raymundo FAORO (1992, 1997), portanto, o atraso brasileiro se explica pela singular permanência ao longo do tempo de algumas estruturas tradicionais herdadas de Portugal e aqui ambientadas: o capitalismo politicamente orientado, o Patrimonialismo e o Estamento. Todas contribuem para que a racionalidade econômica e o capitalismo industrial não se difundam, principalmente por promoverem uma cisão fundamental entre os interesses da Sociedade e o Estado.

2.4 Interpretações sobre a Obra de Faoro

Para CAMPANTE (2003), o livro “Os donos do poder” de Raymundo Faoro tem como objetivo central explicar as mazelas do Estado e da nação brasileira. Para isto, Faoro ter-se-ia utilizado de conceitos weberianos, tais como patrimonialismo, Estamento e capitalismo politicamente orientado. GALVAN (2001), por seu lado, salienta a importância da obra de Faoro para se entender a dinâmica do capitalismo brasileiro, principalmente por levantar aspectos do seu passado histórico e da sua continuidade. Recomenda a leitura de “Os donos do poder”, bem como a apropriação dos termos acima referidos, por serem caracterizadores de relações assimétricas de poder em economia.

SOUZA (1999) e VIANNA (1999) também analisam a obra de Faoro a partir do uso que o autor faz de conceitos weberianos, dando destaque à questão do atraso brasileiro. Em Souza (1999), o que diferencia Faoro de outros autores (Vianna Moog, Sérgio Buarque De Holanda), seria sua versão mais “institucionalista”, sem, entretanto se descuidar dos aspectos socioculturais inerentes ao comportamento prático. Para VIANNA (1999), esta interpretação de Weber teria ocorrido pelo lado da ruptura com o patrimonialismo ibérico como passo necessário à superação do atraso.

LESSA (2001), entretanto, enfatiza que, apesar de usar a terminologia weberiana, Faoro teria se afastado de Weber ao negar a associação entre espírito capitalista e ética protestante, considerando então que somente países que vivenciaram e superaram o feudalismo teriam adotado de forma plena o capitalismo, nele integrando Sociedade e Estado. O próprio Faoro teria assumido que sua proximidade com Weber é expressão de um afastamento com relação a Marx. Isto pode ser constatado logo no prefácio à segunda edição de “Os donos do poder”, em que o autor adverte não seguir a linha de pensamento de Max Weber, embora seus conceitos tenham um parentesco próximo. Não raro, as sugestões weberianas seguiram outro rumo, com novo conteúdo e diverso colorido. Faoro adverte também que, por outro lado, o ensaio se afasta do marxismo ortodoxo, sobretudo,

ao sustentar a autonomia de uma camada de poder, não diluída numa infra-estrutura esquemática, que daria conteúdo econômico a fatores de outra índole.

Faoro não foi o primeiro a utilizar conceitos weberianos para analisar a realidade brasileira²⁶, indo sua importância, segundo SCHWARTZMAN (1993), inclusive além de tais usos. Faoro teria chamado a atenção para uma abordagem do sistema político brasileiro nele mesmo, não como manifestação do interesse de classe.

A leitura de Faoro seria obrigatória porque que este ajudou a questionar os escritos marxistas convencionais que dominavam as ciências sociais brasileiras. Estes escritos, na sua visão simplificada, postulavam que o Brasil havia sido, em sua origem, uma sociedade rural, semifeudal, que ainda não havia conseguido criar uma burguesia nacional capaz de desenvolver o país. Na luta entre o latifúndio tradicional e a burguesia moderna, o latifúndio seria aliado do imperialismo. O Estado não seria mais do que o executor e defensor dos interesses das classes dominantes. Faoro teria colocado em xeque esta visão em dois pontos fundamentais. A primeira é que não era verdade que o Brasil tinha tido um passado feudal, com o predomínio do campo sobre a cidade; ao contrário, o que sempre predominou foi a força do poder central. A segunda tese de Faoro, associada a esta é que o poder político não era exercido para atender os interesses das classes agrárias ou burguesas, mas em causa própria, por um grupo social cuja finalidade era dominar a máquina política e administrativa auferindo prestígio e riqueza inerentes ao seu controle.

MOTA (1994), por sua vez, identifica o quadro de limitação teórica que caracterizava a época da publicação da obra de Faoro, balizada pela interpretação dualista da realidade (Furtado); por outro lado, pelas interpretações apoiadas na rígida e mecânica teoria das classes (Sodré), e pela abordagem nacionalista ingênua (ISEB).

SCHWARTZMAN (1993) destaca principalmente a relevância das análises de Faoro sobre o papel histórico da tradição patrimonial-burocrático portuguesa, com seus prolongamentos no país. Abrir-se-iam a partir disto caminhos importantes de pesquisa, em

²⁶ Antes dele, Sérgio Buarque de Holanda fez uso do conceito de patrimonialismo para caracterizar o homem cordial brasileiro.

termos de suas transformações, choques e conflitos com outras tendências também presentes, como as do capitalismo moderno e com aquelas derivadas da política de massas.

LESSA (2001) vê a obra de Faoro como um mega-ensaio sobre o processo civilizatório brasileiro, em tom pessimista e buscando a todo instante os nexos do atraso e sua persistência. E, apesar da extensão do livro, este encerraria uma única tese: a de que a existência histórica brasileira é marcada pela indelével persistência da estrutura patrimonial. E que por mais que surjam elementos de calculabilidade jurídica e racionalidade na história portuguesa, a tradição e o capricho do príncipe têm contido estes elementos. Esta seria, portanto, a herança legada por Portugal ao Brasil: como este não vivenciou o feudalismo, na sua existência teria moldado relações entre o homem e o poder de feições diferentes se comparadas aos Estados Unidos, bem como relações econômicas de outra índole²⁷.

Esta visão é compartilhada por CAMPANTE (2003), para quem a realidade histórica – plasmada no Brasil como herança portuguesa – teria se transformado numa imutabilidade histórica no campo econômico e sóciopolítico. No econômico, prevalece o capitalismo politicamente orientado, com o Estado impedindo o desenvolvimento da racionalidade econômica por não ser fiador de uma ordem impessoal e universal. No campo sóciopolítico, a sociedade não se organiza em classes, mas a clivagem fundamental se dá entre o “Estamento burocrático” e o restante da Sociedade.

Um ponto que CAMPANTE (2003) levanta contra Faoro, é que, patrimonialismo, conforme indicado por Weber, não seria sinônimo de centralização, mas ela desempenha um papel central na interpretação que Faoro faz do patrimonialismo. Faoro teria se equivocado na aplicação deste conceito, negando-se a ver algum tipo de descentralização política na história brasileira. Como consequência do seu esquema centralizado, ele teria diminuído o poder do senhorio rural no Brasil. Faoro o teria feito

por receio de que a descentralização pudesse implicar no reconhecimento da existência do feudalismo, o que comprometeria sua teoria.

O caso brasileiro, para CAMPANTE (2003), seria então um caso intermediário entre o feudalismo e o sultanismo. Esta conclusão é derivada das interpretações do autor sobre as definições de Weber. Em Weber, o Feudalismo representa um tipo de dominação que possui, tanto elementos tipicamente patrimoniais – como o culto à fidelidade pessoal ao governante – quanto características tipicamente extrapatrimoniais – como a complexa e minuciosa estipulação contratual de direitos e deveres entre governantes e quadro administrativo. Quanto à dominação sultanista, Weber a define como toda dominação patrimonial que, com suas formas de administração, se encontra, em primeiro lugar, na esfera do arbítrio livre, desvinculada da tradição

Neste caso, de acordo com CAMPANTE (2003), a descentralização não seria tão relevante na definição de Feudalismo. O Feudalismo seria, na verdade, um caso excepcional, em que a descentralização teria atingido um grau tal que levou à fragmentação, pelo menos em parte, da relação governante/quadro administrativo, sem, contudo, romper seu fundamento ideológico – a piedade. Associado a isto, há um outro fator que permite a CAMPANTE (2003) definir as especificidades do tipo de dominação existente no Brasil, é que, na teoria weberiana, fundamento do qual Faoro procura balizar suas análises, não há um salto abrupto ou uma passagem automática entre feudalismo e sultanismo, mas há diversas composições possíveis. Nesta zona de transição, portanto, é que se enquadraria o patrimonialismo brasileiro.

SOUZA (1999) E VIANNA (1999), por outro lado, destacam que na versão interpretativa da qual Faoro faz parte, o patrimonialismo seria marca do Estado²⁸ e não da

²⁷ A classe senhorial que se desenvolveu com o acidente histórico ocidental, interposta entre o senhor e vassalo, 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.

²⁸ Faoro faria parte também daquele conjunto de autores que creditam as razões do atraso brasileiro ao tipo de colonização a qual o país foi submetido, com o Estado assumindo relativa autonomia sobre a sociedade civil, se sobrepondo e abafando as iniciativas particulares. A distinta constituição da instituição estatal na Inglaterra e Portugal gerou tipos de colonização diferentes nas Américas. Enquanto na Inglaterra surgiu um Estado que repelia toda

Sociedade, logo uma maior abertura do Estado, com menor obstáculo às liberdades, produziria uma dinâmica benfazeja que traria consigo maior igualdade social²⁹. Faoro teria procurado entender o atraso brasileiro a partir do transplante de um aparato estatal patrimonialista para o Brasil. Neste tipo de sistema, o Rei governa a economia como se fosse propriedade sua, configurando-se como senhor do território, da riqueza e do comércio. Estas seriam as bases do que Faoro chamou de capitalismo de estado. Este tipo de dominação permitiria o desenvolvimento do capitalismo comercial, mas freia a racionalidade que está na base da expansão do capitalismo industrial.

Uma crítica que SOUZA (1999) faz a Faoro é que este, juntamente com Sérgio Buarque de Holanda e Roberto DaMatta, faria parte de um grupo de autores que erigiram uma sociologia da inautenticidade brasileira, difundido padrões e influenciado a maioria dos brasileiros a ver a si mesmo de forma negativa. Faoro teria esquematizado o desenvolvimento e transformado o caso americano em padrão. Mas este representa em realidade um caso único, segundo SOUZA (1999), em que a Sociedade formou-se antes do Estado, concomitante ao desenvolvimento das liberdades públicas e econômicas, portanto não poderia ser usado como a norma com o qual comparar a experiência brasileira.

SOUZA (2001) vai além e propõe o desafio de se erigir uma teoria que, portanto, explique o atraso social e político brasileiro sem apelar para explicações que enfatizem a permanência do personalismo como o núcleo da formação social brasileira. O autor procura demonstrar a íntima relação de noções como herança ibérica, personalismo e patrimonialismo, formando a interpretação dominante dos brasileiros sobre si mesmos, seja na esfera da reflexão metódica seja na esfera político-institucional. Essa concepção, que tem representantes do calibre de um Sérgio Buarque ou DaMatta, além do próprio Raymundo Faoro, teria logrado transformar-se, de há muito, tanto em senso comum na

centralização burocrática, refletindo mais o jogo de interesses da sociedade; em Portugal tem-se o estado patrimonial, estamental e centralizador.

realidade cotidiana, quanto em projeto político explícito, influenciando decisivamente a realidade institucional brasileira e as práticas sociais associadas a ela. De acordo com essa concepção, que poderíamos chamar de nossa "sociologia da inautenticidade" o Brasil é o "outro" ou um desvio da modernidade, tendo sido modernizado para "inglês ver", uma modernização epidérmica e de fachada. Por último, de acordo com o autor, o conceito de Estamento na obra de Faoro teria um elemento de intencionalidade que lhe dá fundo moralista e empobrecedor³⁰.

Neste ponto, SCHWARTZMAN (1993) destaca apenas a diferença de contexto em que Faoro aplicou os seus conceitos, considerando que os problemas do Brasil de hoje não são mais os do Estamento burocrático, mas sim, em boa parte, da incapacidade do Estado em exercer democraticamente o poder que lhe é delegado democraticamente, para governar em benefício de todos.

LESSA (2001) ressalta, contudo, que apesar das críticas empíricas e a aspectos pontuais da obra de Faoro, a sua superação é possível somente com outra teoria de igual nível de abrangência. "Os donos do poder" seria uma ficção vitoriosa sobre o Brasil e teria se constituído como importante coadjuvante da reconfiguração, a partir da década de noventa, do mundo político existente no país.

²⁹ Nesta versão ter-se-ia contado a saga dos infortúnios da democracia brasileira, a partir da derrota de São Paulo e a impossibilidade de universalizar o seu paradigma ocidental. A revolução de trinta teria retomado o velho fio Ibérico de precedência do Estado sobre a Sociedade.

³⁰ Esta opinião é em parte compactuado por Gunter AXT (2001), para quem o conceito de Estamento, embora tenha sido aplicado por Faoro de forma eminentemente nova na historiografia brasileira, foi usado excessivamente por este, as vezes de forma confusa, por vezes carecendo de maior poder de explicação.

CAPÍTULO-III

PROCURANDO PARALELOS ENTRE OS CONCEITOS DA NEI E A INTERPRETAÇÃO DE RAYMUNDO FAORO SOBRE O BRASIL

3.1 Introdução

Por volta do início do século XIX, Brasil e Estados Unidos desfrutavam basicamente da mesma renda *per capita* (HABER, 2001), porém dois séculos depois esta diferença tornou-se quase quinze vezes maior a favor dos Estados Unidos. Saber o que teria provocado esta diferença é preocupação de vários estudiosos, conforme já mencionamos anteriormente, e diversas teorias têm surgido para explicar o fenômeno. A explicação de Douglass North se concentra no fato de que os Estados Unidos desenvolveram ao longo da sua história boas instituições, as que fomentaram o crescimento econômico sustentado; enquanto que o Brasil não o teria feito. Sendo que boas instituições significam para ele garantias jurídicas para o cumprimento de contratos, direitos de propriedades bem definidos e um ambiente favorável à concorrência entre as empresas.

Essas instituições são em última análise expressão da cultura e refletem, segundo North, a existência de valores que permitem uma maior confiabilidade e incentivam o trabalho árduo juntamente com o intercâmbio impessoal. O aumento da confiabilidade reduz os custos de transação que diminuem a eficiência do sistema, impulsionando o surgimento de redes sociais que contribuem para resolver o problema do tipo dilema do

prisioneiro e incentivar a cooperação³¹. Uma ética calcada na noção de trabalho duro, juntamente com a concorrência pode levar à redução dos custos de transformação. Nas sociedades modernas, com o maior grau de complexidade produtiva e o aumento da internacionalização das economias, tem-se exigido cada vez mais o afastamento do intercâmbio personalizado, sob pena de perder-se competitividade com redução das margens de lucro das empresas.

NORTH (2003) afirma que na história, o grau de assimilação das sociedades em relação aos valores e a cultura ocidental é que daria a direção correta da matriz institucional de um determinado país na busca da eficiência econômica. Dentro desta perspectiva, procurou traçar a partir de duas experiências históricas, a saber, o caso anglo-saxônico e o caso ibérico, exemplos de trajetórias respectivamente eficientes e ineficientes de matrizes institucionais. Com isto chegou às causas do desempenho diferencial destas economias ao longo dos últimos séculos. Por um lado, o caminho anglo-saxônico foi sendo moldado através de arranjos institucionais que garantiram uma maior abertura e mais liberdade individual, concomitantemente à criação de estruturas formais que possibilitaram o desenvolvimento dos mercados; a via Ibérica, por seu lado, teve na ação do Estado uma fonte permanente de distribuição ineficiente de direitos de propriedade. Esta última teve sua direção conformada pelos modelos subjetivos *personalizados* dos agentes.

O ponto culminante, entretanto, do crescimento diferenciado entre as colônias ibéricas e os Estados Unidos teriam sido os acontecimentos pós-independência. Uma série de fatores permitiu que as ex-colônias britânicas conseguissem atravessar o período turbulento de sua emancipação mantendo a ordem e a estabilidade, além de terem gerado os incentivos ao crescimento sustentado. Para as ex-colônias espanholas e portuguesas, a independência significou desordem, quando não mais centralização e baixo crescimento econômico.

³¹ A disseminação da confiança e a redução do caráter oportunista evitam o comportamento *free-rider* reduzindo os custos de transação (MONASTÉRIO, 1997).

North, portanto, define um marco institucional para os países ibéricos, caracterizados essencialmente por elevados custos de transação (grande incerteza e pouca garantia aos direitos de propriedade), além de grande volume de trocas pessoais e ingerência constante do Estado na vida social e econômica destes países. A incerteza, somada à alta personalização do intercâmbio econômico contribuiria para diminuir a eficiência destas economias.

Ao longo do último século alguns estudiosos da sociedade brasileira (Celso FURTADO, 1976; Vianna MOOG, 1954; Sérgio Buarque de HOLANDA, 1999; Raymundo FAORO, 1997, Roberto DAMATTA, 1985, 1986, 1994) dedicaram-se a interpretar a singularidade da formação social do Brasil comparando-a implícita ou explicitamente com os Estados Unidos. Estes autores, de alguma forma, estavam preocupados com o que seriam as causas do atraso brasileiro.

Estas causas, em contraposição àquelas que levaram a modernidade americana, eram abordadas ora privilegiando traços mais culturais, enfatizando os aspectos sociais desenvolvidos e o impacto das suas relações sobre o Estado, ora sob um ponto de vista mais “institucional”, com ênfase nas conseqüências da preeminência e dominação do Estado e da ordem legal sobre a sociedade.

Ainda que todos estes autores tenham dado contribuições relevantes para o entendimento das causas do atraso brasileiro, destacar-se-á no presente capítulo, contudo, essencialmente a obra de Raymundo FAORO (1997), procurando assim as evidências que permitam complementar suas explicações sobre a evolução histórica do Brasil com os *insights* da NEI.

Com isto, busca-se também, saber até que ponto a descrição dada pela NEI das instituições ibéricas, especificamente as brasileiras, é consistente com as evidências pesquisadas na obra deste importante estudioso da sociedade brasileira (FAORO, 1997). Acreditamos que uma eventual convergência das interpretações de dois autores amplamente reconhecidos, mas que não se influenciaram mutuamente, pode reforçar as conclusões às quais chegaram. Isso, inclusive, seria mais chamativo pela formação

completamente diferente de ambos, assim como porque suas visões se originam de marcos teóricos muito diferentes.

E, o primeiro ponto em comum a destacar na obra dos dois autores aqui analisados, é com respeito à função do Estado e a sua importância para o desenvolvimento das nações.

3.2. Estado, Sociedade e Personalismo em North e em Faoro

Pode-se depreender da exposição dos primeiros capítulos, que tanto em North quanto em Faoro, a relação entre Estado e Sociedade é fundamental no estabelecimento dos incentivos ao desenvolvimento econômico. Para o primeiro autor, pela forma como são definidos os direitos de propriedade e pela garantia às liberdades fundamentais. O segundo, Faoro, por razões também bastante semelhantes, ou seja, a defesa das liberdades e o estabelecimento de relações que permitam o desenvolvimento da racionalidade capitalista.

Nesta seção procurar-se-á observar o papel que cabe à participação do Estado na explicação do desempenho das nações, tanto na obra de North quanto na de Faoro, e alguns dos tipos de modelos mentais passíveis de serem derivados desta relação

Estas observações começam por North, para quem os modelos de Estado deveriam ser parte crucial na análise da história econômica, pois, esta organização é a fonte principal tanto de crescimento quanto de ocaso econômico. A relação estrita entre organização política e organização econômica pode ser dada via distribuição de direitos de propriedade pelo Estado e pela forma como se faz respeitar estes direitos.

A partir desta perspectiva, NORTH (1994a, p. 36) define 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”.

Existem, para North, dois tipos gerais de explicação sobre o Estado: um seria a teoria do contrato, extensão lógica do teorema do intercâmbio, onde o Estado joga o papel de maximizador da riqueza para a sociedade. Esta teoria 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 contratos e da ordem. A outra é a teoria depredadora, segundo a qual o Estado é agente de um grupo ou classe, logo sua função é extrair os ingressos fiscais do restante dos habitantes em proveito do mesmo grupo.

Para North, apesar destas diferenças, ambas as teorias não são inconsistentes entre si. A distribuição do potencial de violência reconcilia as duas. A primeira supõe que o potencial de violência é distribuído mais eqüitativamente entre os diversos grupos que detêm o controle do Estado; a segunda supõe assimetria na distribuição de poder.

De acordo com a teoria neo-institucionalista de Douglass North, ao intercambiar serviços em troca de ingressos fiscais com o restante da sociedade, o Estado estaria atuando como monopolista discriminador, separando cada grupo de acordo com o seu poder de barganha. E por fim, o Estado 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 destas, as regras escritas, bem como certas regras informais que evoluem até passarem à categoria de regras formais. Os seus objetivos são dois: especificar as regras fundamentais da competição e cooperação e a criação de uma infra-estrutura 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 dinâmica básica entre a esfera política e econômica das sociedades é, contudo, uma construção simples do autor, formulada em 1981³². No texto posterior, publicado originalmente em 1990, Douglass North enriquece sua análise,

³² Para o presente trabalho, as obras de 1981 e 1990, são consideradas respectivamente como NORTH (1994a) e NORTH (1993b).

estendendo o modelo para formas de Estado com vários grupos de interesse, e não um simples *ruler*, tocando inclusive na evolução dos sistemas políticos para formas democráticas (GALA, 2003a)

Raymundo Faoro, por sua vez, não dá uma definição explícita de Estado no seu livro “Os donos do poder”, mas como decorre certos traços de herança de Weber em sua obra, a definição que mais lhe assentaria seria a deste autor. Ou seja, o Estado seria visto como uma comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama para si o monopólio da coação física legítima (WEBER, 1999).

Nesta 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. Neste caso, a política significa a tentativa de participar do poder ou influenciar a distribuição do poder. 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 subsista, as pessoas devem se submeter à autoridade. A dominação deve, entre outras coisas, se apoiar 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 manter a dominação (quadro administrativo). 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 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. Por partir deste princípio, a sua análise não se dará a favor do coletivo, ainda que seja capaz de tratar sem problemas condutas sociais e ponderar interesses de grupo (KALMANOVITZ, 2004a). Certamente, Faoro não coadunaria com o individualismo metodológico³³. Tenderia, entretanto, a aceitar a idéia de que os dirigentes do Estado possam ter interesses próprios que divergem dos interesses do restante da sociedade, ponto este de aproximação entre a duas teorias. Outro ponto é que os neo-institucionalistas também foram influenciados por Weber na construção do seu conceito de Estado, fato reconhecido até mesmo entre seus críticos (CODATO & PERISSINOTTO, 2001), que os acusa inclusive de lançarem mão, sem nenhuma originalidade, das observações weberianas.

Segue que, 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, o elemento diferenciador entre a colonização brasileira e a americana teria sido a constituição e o papel do Estado em cada país. A Inglaterra promoveu uma transição capitalista industrial e feudal³⁴, repelindo a centralização

³³ Um exemplo de individualismo metodológico é o do uso da teoria neoclássica em teoria econômica. Através dela busca-se as explicações dos fatos objetivos com base nos planos e decisões individuais. São os indivíduos que decidem e atuam. Os fenômenos que as pessoas observam e descrevem, o nível de agregados sociais devem ser explicados como resultados das ações e interações de seres humanos individuais que buscam seus próprios interesses.

³⁴Esta é a visão de Alan MACFARLAINE (1989), para quem 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 fatores geográficos, tecnológicos e do cristianismo, as especificidades deste sistema político. Este sistema se constituiu numa variante do feudalismo, bastante incomum, contendo já implícito a separação entre poder econômico e político, bem como entre mercado e governo. Nele se garantiu uma justiça firmemente ministrada do século XIII até o século XVIII, dando condições à constituição de uma moldura da qual se desenvolveu 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 teria conhecido o feudalismo, mas uma forma bem peculiar de dominação que seria a fonte última do seu atraso – No caso português, em Faoro, foi o fato de não ter constituído relações do tipo existentes no feudalismo que explica o atraso português. As características principais deste sistema é que nele não houve separação entre o privado e o público e o

burocrática. Portugal, desde a era seiscentista, já era governado por um Estamento burocrático, centralizador (SCHWARTZMAN, 1982). E o Brasil foi herdeiro desta 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, p. 165).

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 extra-social do governo local. Este esquema existiu desde sempre na vida brasileira. O que se confirma quando FAORO (1997, p. 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 capitanias, são a sombra do governo-geral, esgotando a sua autonomia na cópia servil do centro.

município teria sido utilizado como arma contra a nobreza (BARRETO, 1995). North (GALA, 2003), assim como Macfarlaine, salienta que as características peculiares a estrutura de governança existente na Holanda e Inglaterra ajudaram estes países a superarem as dificuldades impostas pela transição do feudalismo, se constituindo inclusive nas causas do seu sucesso posterior em garantir o desenvolvimento sustentado. Holanda e Inglaterra teriam criado a partir do final da Idade Média instituições que tiveram êxito em superar o dilema entre crescimento populacional e esgotamento dos recursos. Estas instituições basicamente estimulavam as atividades produtivas, e dependiam em enorme quantidade, da relação estabelecida entre os Estados nascentes nessas regiões e as organizações e os grupos produtivos locais.

Nestes séculos adiante, o Estado não é sentido como protetor dos interesses da população, o defensor das atividades particulares. Roberto DAMATTA (1995, p.76), um dos autores que mais a fundo estudou estas 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, p. 392-393), onde se têm que: “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”.

Uma outra consequência do excesso de intervenções e atribuições do Estado, teria sido a criação de uma sociedade essencialmente formalista, preocupada com as aparências, e pouco atenta à coerência entre estas e a substância dos atos e fatos (CASTOR, 2000). Neste caso, ante uma realidade edificada de cima para baixo – onde as leis, no geral, não refletem os costumes e 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 desta reação. Uma outra parcela destas regras advém 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 (CAMPANTE, 2003).

Portanto, com as inconsistências entre as chamadas limitações informais que subsistem através da cultura e as regras formais, criam-se como consequência,

comportamentos oportunistas³⁵ que diminuem o tipo de cooperação que advém das redes de contato impessoais, necessárias ao provimento do intercâmbio nas complexas economias modernas. Isto também é mostrado por DAMATTA (1985, p. 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”.

Assim, na visão de Raymundo Faoro, são as inércias temporais herdadas da secular estrutura de governança transposta para o Brasil, que irão configurar não só as relações sociais bem como as relações que geram este tipo de mentalidade.

North também salienta a existência de grande número de transações personalistas existentes no Terceiro Mundo, principalmente na América Latina. Estas 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” (NORTH 2003, p. 14).

Novamente, as fontes deste tipo de relação foram estabelecidas a partir da barganha entre as Coroas e os grupos locais das colônias em troca de mais receitas fiscais para Portugal e Espanha.

Em suma, até então se abordou a noção de Estado em North e Faoro, suas interações com a sociedade e as conseqüências de sua atuação sobre a conduta dos agentes e seus efeitos prováveis sobre a performance das sociedades no tempo. Conclusivamente, apesar das diferenças metodológicas entre os dois autores, é possível destacar em ambas

³⁵ Este tipo de comportamento diz respeito principalmente a um modo de navegação social bem peculiar, o jeitinho brasileiro, estudado por BARBOSA (1992). Este 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 afirmação de poder e prestígio político (CASTOR, 2002).

as obras a presença e atuação desta organização, o Estado, como fator potencial na explicação do atraso dos países ibéricos. Isto porque, para ambos, o avanço da liberdade e das forças produtivas solapadas pelo Estado, são antes de tudo critérios de progresso.

Em Faoro, esta 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 industrial. Na visão de North, esta 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 estes 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, este 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, este modelo personalizado de intercâmbio teria sido repassado às gerações atuais, e teria como principal conseqüência, a criação de um ambiente de baixa confiança e poucas oportunidades para investimentos de grande escala. Geralmente as firmas que atuam neste ambiente acabam se incorrendo em custos políticos adicionais para não serem preteridas pelas concorrentes, aumentando os custos de transação e a ineficiência da sociedade.

A vigência deste tipo de modelo mental, produz dois efeitos importantes, o primeiro, é sobre a forma como as instituições brasileiras mudam no tempo, o segundo é que, a posterior evolução da sociedade é condicionada em grande medida pelo caminho previamente escolhido.

3.3 Mudança Institucional no Brasil

Na presente seção abordar-se-á, a partir da perspectiva teórica de North, como se processam as mudanças em uma sociedade, complementando esta teoria com as evidências históricas brasileiras, descritas a partir da obra de Faoro.

North, como descrito no capítulo 1, seção 1.2, teria desenvolvido sua teoria da mudança institucional, concebendo-a com um processo eminentemente incremental. A razão disto é que as economias de escopo, as complexas complementaridades e externalidades inerentes a determinada matriz institucional, composta de regras formais, restrições informais e características de execução dos contratos, geralmente distorcem os custos e benefícios, favorecendo escolhas coerentes com o arcabouço existente.

A direção da mudança passa então a ser condicionada pela dependência do curso adotado. As organizações políticas e econômicas que derivam de determinada matriz institucional tipicamente têm interesse em perpetuar a estrutura vigente. É certo que estas mudanças lentas serão sabotadas pela criação de ‘direitos de corrupção’ para a burocracia vigente. E alterações radicais da política devem ser acompanhadas de reestruturação da burocracia (NORTH, 1994b).

Da leitura da obra de Faoro, o que se pode compreender como uma possível trajetória institucional pode ser inferida, dentre outras, das seguintes passagens:

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 insista-se – a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista”(FAORO, 1997, p. 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 – servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal – ao receber o impacto de novas forças sociais, as amacia na categoria estamental, as domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de um ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio (FAORO, 1997).

Assim, este modelo não está isento do impacto desagregador das mudanças provocadas pela realidade sempre cambiante e pelos estímulos externos derivados da expansão da economia mundial; entretanto, possui seus mecanismos de cooptação e manutenção da ordem. Esta exige inclusive:

(...) o movimento, a incorporação contínua de contribuições de fora, adquiridas intelectualmente ou no contato com as civilizações mais desenvolvidas. Favorece a mudança, aliás, a separação de uma camada minoritária da sociedade, sensível às influências externas e internas, mais rápida em adquirir novas atitudes do que se a alteração atingisse o conjunto, em impacto indiferenciado. Muda uma categoria que por meios autoritariamente coercitivos, a transmite às outras faixas de população num processo modernizador, marginalizador e bovarista, não raro mais imitador que criativo (FAORO, 1997, p. 744).

O processo de mudança institucional, portanto, se dá a partir do Estamento que forma o elo vinculador com o mundo externo, e que pressiona pelo domínio de seus padrões, incorporando e simultaneamente controlando as novas forças sociais.

Esta visão de como, no geral, ocorrem as mudanças no Brasil, coincide mais propriamente com a visão de BUSH (1987) – preliminarmente introduzida na seção 1.3 – para quem, a amplitude potencial das mudanças institucionais depende da dualidade entre

os sistemas de valor, do tipo cerimonial e instrumental. Em uma dominância cerimonial, por exemplo, as inovações tecnológicas (âmbito dos valores instrumentais) somente são toleradas na medida em que não corrompam a estrutura de valor prevalecente, que é condição para mudanças institucionais. Em geral, tais mudanças ocorrem mediante um processo de encapsulação cerimonial de três tipos: a) *past-binding* (resistência da tradição à absorção tecnológica); b) *future-binding* (desenvolvimento consciente de tecnologia para o controle sobre os interesses da comunidade); c) efeito Lysenko (mudanças regressivas nas quais há uma sobrelevação da dominância cerimonial). Ademais, as mudanças nas instituições estão qualitativamente limitadas por três elementos: a) disponibilidade de conhecimento; b) capacidade de compreensão e adaptação; c) princípio de deslocamento mínimo.

Os modelos mentais também exercem influência na forma como as sociedades mudam no tempo; no caso do modelo personalizado que existe no Brasil, modelo mental gerado a partir da ideologia do quadro dirigente, percebe-se que este condiciona a forma como os agentes recebem os sinais das mudanças nos preços relativos ou outras formas de mudança institucional. Principalmente através da atratividade exercida pelos cargos que dão acesso ao Estamento, muitas vezes distribuídos para cooptar as elites dissidentes.

Em síntese, na presente seção procurou-se reler, explorando alguns traços comuns, a teoria de Douglass North da mudança institucional e a visão de Raymundo Faoro sobre a predominância e a forma como mudam determinadas estruturas na história do Brasil. Esta releitura tornou-se possível porque Douglass North deu um passo adiante em sua teoria, no sentido de destacar o papel das organizações de poder e das chamadas limitações informais em condicionar a direção de um caminho previamente escolhido. As organizações e os agentes tenderiam de uma maneira geral a desenvolver comportamentos que reforçam os incentivos existentes em dada matriz institucional. Neste sentido, na obra de Faoro existem diversos elementos que corroboram esta interpretação. Um elemento de destaque é o da secular existência do patrimonialismo como uma estrutura de dominação que se reforça criando incentivos ao intercâmbio *personalizado*. Uma outra, seria a visão

de um grupo (Estamento) que procura encapsular as mudanças que alteram *o status quo* da sociedade. Esta interpretação, ainda que de acordo com a teoria de North, seria mais condizente com as idéias de Bush sobre o papel das instituições cerimoniais e instrumentais nos processos de mudança institucional.

O exemplo americano pode ser bastante ilustrativo de como a persistência dos modelos mentais importa e traz conseqüências para a forma como mudam as sociedades. Com a criação de compromissos críveis entre os radicais que pleiteavam a independência e a construção de estatutos que limitavam a ação da política, conseguiu-se dar estabilidade e fomentar o crescimento nos Estados Unidos pós-independência. E certamente muito do consenso existente em torno da constituição americana e das suas leis deriva da longa tradição de *self-government* e do modo de vida herdado da Inglaterra e adaptado ao novo mundo.

3.4 A Ordem como Fundamento do Crescimento

Para NORTH et alli (2002), criar ordem consiste em uma das tarefas mais importantes para se estabelecer os fundamentos do crescimento econômico. Faltaria, segundo estes autores, uma compreensão por parte dos economistas e estudiosos do crescimento, dos mecanismos que traduzem as chamadas condições *ex-antes* – como crenças, instituições e dotações de recursos – em resultados políticos que incluíssem a ordem e a desordem.

O exemplo mais premente de como a desordem pode afetar e diferenciar o crescimento entre as nações no longo prazo pode ser inferido a partir dos processos de independência das ex-colônias européias na América (NORTH et alli, 2002). Até o início do século XIX, as economias latino americanas e dos Estados Unidos tinham praticamente o mesmo nível de renda *per capita*. Ambas as áreas tinham sido colônias de poderes europeus, sendo ricas em termos de recursos naturais e terras, além do que ambas tiveram

idades comerciais prósperas e vivenciaram o aumento do intercâmbio internacional restringidas pelo mercantilismo colonial.

Os processos de emancipação das colônias ibéricas e inglesas tiveram conseqüências que se projetam até a atualidade. De um lado, a cultura política inglesa, baseada na participação e no baixo *protagonismo* do governo em assuntos econômicos das colônias, havia favorecido a prática dos consensos políticos; por outro lado, nas colônias ibéricas, principalmente nas espanholas, o excesso de atribuições econômicas discricionárias das autoridades fomentava a competição entre os grupos políticos e o dissenso.

Com relação ao Brasil, este pode ser mais um ponto para se checar as consistências entre as duas interpretações sobre o atraso brasileiro consideradas no presente trabalho. Neste caso, procurar-se-á na obra de Faoro fatos que dêem conteúdo e corroborem as explicações gerais de North, complementando-a novamente, se possível.

Para Douglass NORTH (1994a), o surgimento dos Estados nacionais a partir do século XVII foi um dos marcos que configuraram o posterior desenvolvimento dos diversos países europeus. O tipo de direito adotado dependeu da forma particular de inter-relação entre governo e cidadãos em cada sociedade. As necessidades sempre crescentes de arrecadarem impostos foi fator importante desta 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 isto, o Estado teve condições de adquirir o controle sobre a capacidade de estabelecer os impostos. A necessidade sempre recorrente de adquirir ingressos fiscais fez com que a Coroa intercambiasse direitos de propriedade (monopólios e privilégios comerciais, protecionismo contra a concorrência) em troca destas receitas.

Na Inglaterra, houve poucas razões³⁶ para se concentrar a autoridade sobre direitos de propriedade e a imposição fiscal na figura da Coroa. A assembléia

³⁶ A falta de rivais potenciais por causa da posição geográfica da Inglaterra tornava a provisão centralizadora de defesa e proteção desnecessária. A este respeito ver _ NORTH (1994a).

representativa formada a partir dos interesses dos mercadores e pequenos proprietários de terra prosperou, deslocando das mãos da coroa o poder de estabelecer direitos de propriedade, com isto estabeleceu-se limites às práticas restritivas, assegurando a concorrência e os direitos privados de propriedade.

As diferenças entre o tipo de colonização espanhola/portuguesa de um lado e a inglesa do outro dependeram da combinação entre a estrutura de direitos de propriedades trazidos da metrópole e a dotação³⁷ de fatores existentes na colônia.

Na América ibérica, a Coroa também representava um importante elemento de estabilidade, impondo um poder político de base autoritária, com os grupos corporativos dispendo de direitos que limitavam a capacidade de qualquer grupo expropriar o outro. Os fundamentos políticos da estabilidade, assegurados pela coroa, garantiam sua sobrevivência através de pactos corporativos, com privilégios jurídicos e proteção aos seus agentes. Direitos econômicos valiosos estavam, portanto, protegidos por um sistema político altamente centralizado, baseado na lealdade à coroa. Além disto subsistiam muitos direitos e privilégios amparados nas tradições e costumes.

Para Faoro, as circunstâncias que moldaram o mundo português, possibilitaram que o Rei erigisse seu poder sobre uma estrutura de dominação patrimonialista, onde a coroa, senhora de tudo, sustentava através do seu séqüito, os guerreiros, os delegados monárquicos e o incipiente quadro administrativo. Este tipo de dominação evolui até se configurar em domínio do Estamento burocrático. Assim a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios públicos como negócios privados seus.

Em Faoro, portanto, a colonização e conquista do território brasileiro teve sua fonte na vontade da burocracia, expressa na atividade *legalista* e regulamentar. Desde o primeiro século da história brasileira, a realidade teria se moldado e sido construída com

³⁷ Para ENGERMAN & SOKOLOFF (1994) as intensas desigualdades de renda existentes no interior dos países da América Latina são os fatores que explicam o maior crescimento do Canadá e dos Estados Unidos em relação a estes. As circunstâncias que permitiram que isso ocorresse foram as dotações iniciais de fatores de produção em ambos os lados. Para a América Ibérica, a grande abundância de solo rico para plantação de gêneros tropicais teria condicionado a produção a grandes extensões de terras com trabalho escravo, onde pequenas elites impunham sua

decretos, alvarás e ordens régias. O povoamento e a colonização estavam sempre ao alcance dos instrumentos de controle e de repressão da metrópole, de seus navios e das suas forças obedientes na colônia.

Na visão do próprio FAORO (1997, p. 122), enquanto “O inglês fundou na América uma pátria, o português fundou um prolongamento de Estado”. A Inglaterra, após superar o feudalismo e desenvolver o capitalismo teria sido hostil ao centralismo, com os colonos tendo chegado ao novo mundo já respirando o ar da liberdade, longe da tutela governamental.

No caso das colônias anglo-saxônicas, de acordo com NORTH et alli (2002), a intervenção administrativa da coroa, durante o período colonial, se limitou apenas a prover bens públicos que incentivassem o comércio e a segurança, as assembleias nacionais americanas trabalhavam juntas com o governo britânico. Assim, os EUA desfrutaram de uma ampla autoridade sobre os bens públicos locais, os direitos de propriedade, a liberdade religiosa e sobre o cumprimento dos contratos.

As instituições do império fixavam limites ao rol britânico em cada uma das colônias. Criou-se um amplo mercado integrado prevenindo as barreiras comerciais. Ademais, por causa da ameaça francesa, colonos e metrópole uniram-se em uma aliança comum, aderindo a um sistema de autonomia político-econômico semelhante à de um império federal³⁸.

No fim do século XVIII, os colonos já competiam com a metrópole pelo escasso capital e trabalho, assim como pelos mercados de produto. As assembleias coloniais definiram uma série de compromissos críveis quanto a direitos econômicos, políticos e

vontade sobre o restante da população nativa. Situação não encontrada nas colônias inglesas do norte, que teriam se constituído como colônias de povoamento.

³⁸ Para NORTH et alli (2002), a herança britânica teria elevado a importância dos direitos individuais políticos e econômicos, incluindo a representação política local. Durante o império britânico, os americanos experimentaram e acreditavam na liberdade individual, nos direitos privados de propriedade, bem como no limite ao poder do governo. Isto sustentado por um sistema de representação política local e as assembleias coloniais, bastiões principais da liberdade. Estes teriam sido plenamente compartilhados pelas colônias. A constituição americana teria permitido a vigência de um sistema federal que teria limitado firmemente os poderes do governo à provisão de bens públicos como: a segurança nacional, a preservação do mercado conjuntamente com a estabilidade monetária. Em particular,

religiosos. O sistema constitucional americano fora herdado da Inglaterra e era aplicado com aceitação plena, reinando a harmonia e o sistema federal em ambos o lado do Atlântico.

Enquanto isso, nas colônias espanholas e portuguesas os monopólios locais eram a regra, com os grupos principais negociando direitos de propriedades por ingressos fiscais. Um segundo ponto é que o mercantilismo espanhol e português estava desenhado para maximizar as rendas da metrópole no intercâmbio com as colônias, e não as do império. Ou seja, para incrementar as rendas da coroa aumentavam-se os custos do império. As regulamentações e a necessidade de supervisionar o sistema com fins de extração de riquezas geraram uma série de constrangimentos econômicos, os quais impossibilitava aos colonos capturarem os benefícios da especialização e do maior intercâmbio econômico.

Com relação às condições para o desenvolvimento e florescimento da empresa de cunho capitalista, fundada na concorrência e na racionalidade, era de se esperar que não houvesse um ambiente propício para seu desenvolvimento no Brasil colônia. Segundo Faoro, a colonização brasileira era negócio do Rei, sendo que a coroa não confiava a empresa a homens de negócios, entregues unicamente ao lucro e à produção. Selecionou, para guardar seus vínculos com a conquista, pessoas próximas do trono, burocratas e militares, letrados ou guerreiros, provados na Índia, a pequena nobreza sedenta de glória e riquezas. Nas palavras de FAORO (1997, p. 131): “O rei delimitou as vantagens da colonização, reservando para si o dízimo das colheitas e do pescado, o monopólio do comércio do pau-brasil, das especiarias e das drogas, o quinto das pedras e metais preciosos”.

Além disto, ficava a sociedade sufocada pelo Estado, devido à supremacia da realeza: “O comando da economia e da administração deveria, para conservar o já

a constituição reservou a maioria de seus poderes de regulação econômica e social aos estados, sujeitos a relações reforçadas pelo governo nacional ao levantamento de barreiras comerciais ao comércio interior.

tradicional edifício do governo português, concentrar-se nas zelosas e ciumentas mãos, mãos ávidas de lucros e de pensões, do estamento burocrático” (FAORO, 1997, p. 143).

A rede fiscal da Coroa se confundia com a apropriação direta de rendas, com os monopólios e as concessões. A economia, por uma ou outra forma, obedece à regência material do soberano e de seu estamento, em intensidade que ultrapassa os modos modernos de intervenção do Estado, ou as interferências limitadas da concepção liberal. “Tudo parte das origens, o Rei é senhor das terras, das minas e do comércio” (FAORO, 1997, p. 221).

Outro ponto importante salientado por FAORO (1997, p. 145) diz respeito ao direito público da colônia posto que, sendo este privativo do Rei administrador do reino, “(...) podia ser revogado, sem quebra de fé ou da palavra régia”. Isso criava menores condições para investimentos autônomos.

Enquanto isso, nas colônias inglesas, a manutenção da ordem não dependia de um mecanismo centralizador que impunha sua vontade no interesse de fins estranhos aos do colono. Isto porque, segundo FAORO (1997), a organização política e administrativa bem como as demais instituições americanas foram, desde o princípio, construídas com base nas tradições britânicas de *self-government* e de respeito às liberdades públicas. A estabilidade, portanto, baseava-se em um sistema de crenças compartilhadas que atuava como suporte do sistema federal (NORTH et alli, 2002).

Somente nos anos posteriores à guerra dos Sete Anos (França), com as mudanças na política britânica, começou-se a desenvolver instituições que ameaçaram o sistema. A Coroa Inglesa estava endividada com os custos da guerra e se dirigia cada vez mais às colônias para financiá-la.

Com a vitória inglesa e a expansão do império britânico, as novas medidas administrativas em vista poderiam afetar com maior desigualdade às colônias (NORTH et alli; 2002). Mas os colonos não tinham intenção de arcar com estes custos, pois principalmente com o fim da ameaça francesa, os americanos passaram a precisar cada vez menos de proteção britânica. Estas mudanças contribuíam para o desmantelamento

progressivo do império. Concomitantemente, os americanos concluíram que a Grã-Bretanha não preservaria por muito mais tempo os princípios federalistas. Os precedentes abertos com a imposição de novos impostos e a destituição das assembleias locais quebraram o “mecanismo de compromisso” existente entre colônia e metrópole.

Para a América Ibérica, as mudanças ocorrem a partir do século XVIII com as coroas aplicando uma série de medidas desenhadas para incrementar a atividade econômica, com o intuito principal de aumentar os ingressos fiscais. Estas políticas criavam ou reduziam oportunidades para uns em detrimento de outros, abrindo finalmente oportunidades para se questionar o sistema colonial.

Com a independência, os resultados foram agitações, violência e um vazio de instituições estabilizadoras. A maioria dos grupos lutava por manter os privilégios e assegurar novos domínios via o controle do Estado. Esta grande instabilidade fez com que as elites procurassem pactuar para estabelecer a ordem; entretanto, esta passou a se constituir num fim em si mesma, reforçando o despotismo e o desrespeito aos direitos individuais. Obteve-se como resultado fortes contrações e estancamento econômico.

A ruptura com a metrópole destruiu muitas instituições e compromissos críveis. Os Crioulos que herdaram o poder político lograram acabar com a centralização política sem, todavia, deslocar os constrangimentos formais e informais que protegiam os grupos cooperativos e as outras elites. Com a independência a maior parte das elites e grupos corporativos relutava em ceder os direitos adquiridos e seu *status quo*; assim, os princípios liberais e republicanos adotados entravam em contradição com o sistema que mantinha os privilégios corporativos. Esta luta exacerbou os problemas de incerteza sobre direitos e deveres.

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 (2002, p. 37), estes países:

(...) representan variantes de estos casos y revelan la importancia de los tipos de arreglos institucionales adoptados em las nuevas naciones independientes. Estas dos nuevas naciones construyeron con éxito instituciones que promovían la estabilidad política tras la independencia. No obstante, nunca se hizo mediante una organizacion politica que promoviera la competencia económica y la cooperación entre entidades administrativas subnacionales, el contrario, ambos Estados estaban fuertemente centralizados.

Nestes países, qualquer rastro de federalismo, segundo NORTH et alli (2002), era uma contigüidade política inteiramente a disposição do poder central para garantir uma autonomia regional limitada em termos administrativos e políticos. Neste 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.

Para o Brasil, a leitura de “Os Donos do Poder” permite caracterizar como possível elemento de estabilidade durante o processo de independência, o legado deixado pela presença da corte portuguesa em fuga dos exércitos napoleônicos. Esta começou por organizar o império reproduzindo a estrutura administrativa portuguesa, alocando a nobreza desocupada nos cargos recém criados. O eixo da política era o mesmo secularmente consolidado: servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo³⁹. Os vícios e abusos, de acordo com Faoro, atravessaram o Atlântico para maior cargo do tesouro e maiores ônus da população nativa. Aumentou-se conseqüentemente a concentração de poderes. Como conseqüência, segundo FAORO (1997, p. 286-288), para o Brasil:

O sistema colonial não se extingue; moderniza-se; os remanescentes bragantinos se atualizam, com a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta. Uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores nomeados e conselheiros escolhidos, se superporia a um mundo desconhecido, calado, distante.

³⁹ A visão da Corte como elemento estabilizador da sociedade brasileira também é compartilhada por Kujawski (2001: 139), para quem, principalmente durante o período que se seguiu ao Brasil colônia, esta teria sido o principal, ou único pólo civilizador da sociedade. Mesmo com sua mentalidade bovarista, parasitária e bacharelesca, teria conseguido impor suas normas sociais, culturais e de bom gosto ao restante da sociedade.

Durante este período o Rei procurou desenvolver uma série de empreendimentos modernizadores a fim de manter a estabilidade do reino. A abertura dos portos com a indústria livre promoveu um tipo de modernização, sobretudo, com a influência dos comerciantes ingleses, sem adotar o liberalismo em toda a sua extensão. Os monopólios e proibições foram revogados, mas mantidos numa teimosa faixa restrita à coroa. Estes esquemas modernizadores, contudo, eram fantasiosos, carecendo de base e realidade.

A falta de condições para o crescimento, mesmo com a manutenção da ordem se deve a uma série de fatores, dentre as quais cabe destacar “O baixo consumo mantido pela escravidão e a disparidade brusca de fortuna” (FAORO 1997, p. 255); o profundo efeito que teve a transmigração da corte portuguesa sobre o já estancado comércio interno; a abertura dos portos e das tarifas preferenciais dadas ao comércio britânico; a ampliação do sistema de comendas e distribuição de cargos; e o agravamento da situação tributária e a arbitrariedade do Rei ao confiscar propriedades e distribuí-las à nobreza parasitária portuguesa, aumentando assim as incertezas sobre o meio.

Entretanto, emergia subterraneamente na sociedade brasileira um conflito há muito já latente, o do proprietário agrário contra a cúpula burocrática, vinculada ao comércio urbano e internacional (comerciantes de raízes portuguesas). Com o fim da ameaça napoleônica, restaurada a monarquia portuguesa, os conflitos se exacerbam. Portugal precisava do Brasil para reanimar seu comércio e suas manufaturas e o Brasil poderia dispensar Portugal. O restabelecimento do sistema colonial poderia prejudicar os plantadores, com a coroa novamente monopolizando a compra do produto. A dificuldade do governo português em estabelecer compromissos críveis – o reino unido representava apenas fachada, com o restabelecimento do monopólio comercial – (FAORO, 1997), com sua ordem política e administrativa de cunho tradicional, incapaz de se renovar e ceder aos impulsos nativos ameaçava fazer eclodir a independência do Brasil, ainda que retardatariamente.

Quando D. Pedro I subiu ao trono e consolidou o seu poder (com sua passagem de regente a defensor perpétuo do Brasil), uma das suas primeiras preocupações foi a de reorganizar as bases do Estado, desde logo com a continuidade da burocracia de D. João VI. Sobre a burocracia nacionalizada repousaria a estrutura política do país. Depois o exército ocuparia o lugar do estamento.

A preocupação central da organização do Estado era o cuidado superior de soldar e manter a unidade política do país. A fórmula do governo compunha-se, essencialmente, do tradicionalismo e do verniz carismático. A unidade do império, objetivo comum, não se alcançaria pela adesão das províncias, num pacto ‘fluidamente confederativo’, mas por imperativo de lealdade dinástica. Como disse FAORO (1997, p. 286): “no Brasil não vingou a federação, unidas as províncias ao centro, com o gozo os cidadãos de todas as liberdades teoricamente então reconhecidas. Os homens do interior, com os meios de domínio econômico e social que lhes dava a fazenda, teriam todas as condições de exercer o poder político, numa projeção nacional”.

As municipalidades brasileiras caíram à categoria de corporações meramente administradas. Além disto o sistema estava articulado de tal maneira que as dissensões entre as províncias e a União não refletiam desejos separatistas, ou de autonomia. Ao contrário, estas reclamavam apenas maior parte e melhor quinhão na partilha dos benefícios para as economias locais.

No caso anglo americano, a dificuldade dos britânicos em gerar compromissos críveis estimulava os grupos radicais que propunham a independência a articularem um sistema compartilhado de crenças que refletisse um constitucionalismo que limitasse o comportamento de um regime americano independente.

O sistema a ser criado deveria prever a separação entre os poderes, impondo fortes limites à tirania. A herança da tradição inglesa e as instituições geradas e adaptadas depois da independência facilitaram a vigência de novos mecanismos de governo. Fator decisivo para a manutenção da ordem foi a emergência de um sistema de crenças baseado na proteção às liberdades, no papel do legislativo e na forma adequada da constituição contra

os excessos do governo. Não houve, como na América Ibérica, contradição entre os mecanismos que protegiam os direitos e os princípios liberais e republicanos adotados, onde:

(...) se impôs um conjunto alheio de normas sobre uma herança muito antiga de controles burocráticos centralizados e de percepções ideológicas correspondentes. Em consequência, os esquemas federais latino-americanos e os esforços de descentralização não funcionaram depois da recém declarada independência. A persistência de pautas herdadas de Espanha e Portugal desempenhou um papel importante na condução posterior das colônias (NORTH,1993b, p. 108).

Assim, o Estado norte-americano conseguiu prover os bens públicos necessários sem ultrapassar os limites do respeito às liberdades e direitos dos cidadãos, sendo que o mesmo sistema permitia a preservação do mercado e do crescimento. Neste sentido contribuíram o estabelecimento de um padrão monetário estável, a preservação dos direitos de propriedade (garantidos a partir da autonomia das assembleias locais), e a concorrência entre os Estados que ampliou o mercado. Paralelamente a isto, a dotação de fatores de produção desempenhou seu papel para fomentar o crescimento, reafirmando os valores que consagravam a igualdade. Isto porque, com a ausência de economias de escala próprias das grandes propriedades, tornou-se desnecessário o uso de trabalho escravo nas colônias do Norte dos Estados Unidos. No Geral, o federalismo americano reuniu características que tornara possível a sustentação de um sistema de especialização regional que impulsionava o crescimento.

Na maioria das ex-colônias ibéricas, o sistema havia colapsado diante da tarefa de construção de um Estado. O motivo é que os países recém libertos careciam de instituições auto-reforçadoras que restringissem as ações predatórias, com isto a unidade política foi se desintegrando em unidades menores organizadas em torno de um caudilho (NORTH et alli 2002). As tentativas de descentralização por sua vez, terminaram em esquemas de re-concentração de poder, com os estados que se denominavam federados passando a atuar

de forma paternal na busca de transferências e regalias para suas respectivas regiões (KALMANOVITZ, 2004a).

Em resumo, no esquema de North, a falta de acordos básicos sobre direitos de propriedade, sobre o papel das instituições políticas e sobre os fins legítimos do Estado na América Ibérica pós-independência teriam decorrido, fundamentalmente, da ausência de um sistema de crenças compartilhadas e de instituições que limitassem o âmbito da política. Com isto aumentou-se a luta pela captura de rendas através do controle dos poderes políticos, com grandes desvios de recursos da atividade econômica.

Para Faoro, em “Os donos do poder”, o Estado patrimonial e centralista transportado para o Brasil sob a proteção britânica após a ocupação de Lisboa por Junot, em 1808 (SCHWARTZMAN, 1982), é que teria possibilitado, ao se instalar no Brasil, uma maior estabilidade institucional, ainda que a custo da redução dos incentivos ao desenvolvimento da economia capitalista em sua expressão ocidental.

Cabe ressaltar, mais uma vez, que é possível reler sobre o mesmo ponto de vista tanto as interpretações de North quanto as de Faoro. Nesta seção destacaram-se dois temas. O primeiro foi quanto aos fatores que explicaram a relativa estabilidade do Brasil em relação aos demais estados latino-americanos nos processos de pós-independência. O segundo, sobre o porquê destes fatores terem atuado no sentido de limitar o posterior desenvolvimento do Brasil principalmente quando comparado aos Estados Unidos.

Na interpretação de North, foram os modelos mentais que desempenharam papel relevante diante do quadro de mudanças institucionais que acometeram as ex-colônias européias nas Américas. A longa tradição de *self-government* herdado pelos colonos norte americanos ter-lhes-iam possibilitado, juntamente com outros fatores, criarem um sistema federal que além de ter garantido a ordem, era compatível com a autonomia política, a liberdade econômica e, conseqüentemente, com o crescimento econômico. No caso da América Latina, mais especificamente do Brasil e Chile, inexistia esta tradição de autonomia – concomitante à predominância de um modelo mental altamente personalista. Por isto, as tentativas de montarem esquemas federativos desembocaram em instituições

meramente formais construídas para garantir uma autonomia regional limitada em termos administrativos e políticos. Conseqüentemente, as elites competiam não para mobilizarem os fatores produtivos, mas em busca de favores e privilégios.

Para Faoro, a centralização e o descolamento entre os interesses da camada dirigente e do povo sempre foram uma constante na história brasileira. Esta centralização, assim como em North, teria sido a causa da estabilidade bem como do atraso brasileiro. Esta teria se reforçado com a vinda da corte real e da superposição de uma camada, a saber, o Estamento burocrático, sobre a administração dos negócios públicos da colônia. Sobre as tentativas de construção de uma federação no Brasil, Faoro destacaria ainda o fato de que esta não teria vingado, nem o conseqüente gozo dos cidadãos de todos os benefícios da liberdade. Acrescenta-se o fato diferencial de que a fórmula da estabilidade do governo compunha-se, essencialmente, do tradicionalismo e do verniz carismático, com a unidade nacional sendo mantida fundamentalmente por lealdade dinástica.

Com o Estamento comandando a busca pela modernização, esta passou a ser negócio de poucos, de grupos que apenas se revezavam no poder, imprimindo caráter transitório e limitado às mudanças por não conseguir difundir-las ao restante da sociedade.

3.5 A Matriz Institucional Brasileira

Da abordagem da última seção é possível depreender que, o conjunto de características que garante a estabilidade é fundamental para a organização humana, é inclusive uma condição necessária para as formas de interação humanas mais complexas, mas certamente, não é condição suficiente para garantir a eficiência. As eficiências tanto produtiva quanto adaptativa, são por sua vez, os elementos chave para o crescimento sustentando das nações. Estas, todavia, dependem da estrutura de incentivos implícita numa dada matriz institucional.

Este é o objetivo da presente seção, ou seja, delinear os elementos necessários para a construção de uma possível matriz institucional brasileira. Mais uma vez, buscar-

se-á na teoria neo-institucionalista de Douglass North, os elementos teóricos necessários para a consecução de tal fim. Contudo, será principalmente através da obra de Raymundo FAORO (1997) que se intenta encontrar os elementos da realidade brasileira necessários para se compor o modelo de estrutura de incentivos dos agentes.

De acordo com Douglass NORTH (1993b), a causa da pobreza (tanto relativa quanto absoluta) de uma nação está no fato desta ser vítima de uma estrutura institucional que não promove o crescimento. Do marco institucional derivam as classes de conhecimentos, destreza e aprendizado que requerem os membros de uma organização para atuarem eficientemente. Isto quer dizer que as limitações institucionais específicas ditam as margens conforme as quais operam as organizações e, por conseguinte fazem inteligíveis as relações internas entre as regras do jogo⁴⁰ e a conduta dos atores.

Neste sentido, uma matriz institucional que estimule a competição e a tomada descentralizada de decisões, que também especifique mediante contratos bem definidos os direitos de propriedades, assim como leis de quebra e falência que sejam executáveis de maneira clara e fácil são fundamentais para a organização eficaz (NORTH, 1993b).

Da leitura da obra de Faoro, a primeira aproximação que se pode fazer em termos de caracterização de uma matriz institucional, é reconhecer a existência e a secular persistência de uma estrutura subjacente à organização da sociedade brasileira, uma estrutura na qual se assentam as oportunidades e incentivos para as organizações e os indivíduos atuarem. Esta estrutura é o patrimonialismo, cuja característica principal no Brasil é a do domínio da sociedade pelo quadro administrativo. Diante disto, a realidade política se separa da Sociedade, restringindo as liberdades e violentando seu caráter intocável. Isto quer dizer que, apesar do efeito estabilizador que esta estrutura exerce sobre a economia, nela a lógica das leis e das decisões encontra-se longe da impessoalidade e da igualdade dos valores, e logo passam a sofrer do arbítrio das

⁴⁰ Como indicado por Fonseca (1993), não importam apenas as regras do jogo econômico, mas também é essencial a qualidade dos jogadores. Esta afeta a natureza das regras do jogo e exerce, juntamente com elas, um papel decisivo no desempenho da economia.

organizações de poder; assim sendo, a expansão do moderno capitalismo industrial fica seriamente limitado.

O capitalismo que se desenvolveu no Brasil – politicamente orientado – só é compatível com a organização política estamental, sempre gradativamente burocrática, ajustando a si o direito, limitando a ideologia econômica, caracterizada por monopólios, privilégios e concessões, que impedem o bom funcionamento de uma moderna economia de mercado. Neste modelo de sociedade: “(...) as atividades econômicas, os interesses, os contratos não se reduzem (...), ao ganho, ao lucro e às vantagens materiais. Tudo se subordina à honra, à glória, ao incremento dos valores que o estamento corporifica” (FAORO, 1997, p. 67).

Como salientado por ENGERMAN & SOKOLOFF (2003), uma matriz institucional eficiente deve ter flexibilidade para se adaptar às condições cambiantes da realidade; para isto deve, em parte, basear-se em mais liberdade política e numa maior capacidade educacional da população⁴¹. Ainda que, para ACEMÓGLU (2003), estas condições contrastem com a situação de muitas sociedades, passadas e atuais, em que a aplicação do Estado de direito é arbitrário, os direitos de propriedade não existem para a grande maioria da população, o poder político e econômico das elites é ilimitado, e só uns poucos têm acesso à educação, ou crédito e oportunidades de produção.

Da história portuguesa e brasileira destaca-se que a presença do Estado na vida social não tem sido uma exceção própria de certos períodos, mas representa uma constante. O Estamento 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, este grupo comanda e governa segundo seus desígnios. Assim, o predomínio dos interesses estatais condiciona o funcionamento das constituições, e torna o ordenamento jurídico, de certa forma,

⁴¹ A educação é importante para o desenvolvimento econômico porque permite uma especialização mais complexa do trabalho e da produção.

expressão e veículo do poder particular e do privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal (CAMPANTE, 2003).

Sobre a educação, Faoro indica que esta se dá conforme as necessidades do Estamento no provimento das suas funções. O sistema, portanto, prepara escolas para gerar letrados e bacharéis, necessários à burocracia, regulando a educação de acordo com suas exigências sociais. A educação de qualidade se restringe a uma pequena elite, por isto, de certa forma poder-se-ia considerá-la uma instituição cerimonial, cuja “finalidade única ou precípua é a diferenciação de *status*, os privilégios e o exercício de poder” (STRACHMAN, 2002, p. 119). Em conseqüência, “(...) convivem duas categorias justapostas, uma cultivada e letrada, outra, primária, entregue aos seus deuses primitivos entre os quais, vez ou outra, encarna-se o bom príncipe” (FAORO, 1997, p. 744).

Este sistema teria também acostumando o povo a servir, habituando-o à inércia, assim como teria obliterado o sentimento instintivo da liberdade, quebrando a energia das vontades, adormecendo a iniciativa. “Os netos dos conquistadores de dois mundos podem, sem desonra, consumir no ócio o tempo e a fortuna, ou mendigar pelas secretarias um emprego: o que não podem, sem indignidade, é trabalhar!” (FAORO, 1997, p. 87).

Segundo FAORO (1997, p. 86), este sentimento de desdém ao trabalho duro e árduo já era notado em Portugal pré-descobrimento: “(...) a camada superior, perdida na sua pompa de promessas, desdenha o trabalho e a produção, tais como entendidos pelas nascentes virtudes burguesas. A revolução industrial passou ao longe de suas praias, com seu ar escuro, incompreendida pelo lucro fácil das especulações ultramarinas”.

Portanto, o cargo é o elemento-chave deste tipo de sociedade, pois confere consumo improdutivo e transmite ao seu detentor prestígio, prestígio como instrumento de poder entre os pares e sobre as massas, sugerindo grandeza, importância e força (FAORO, 1997).

No campo econômico, de acordo com a leitura de “Os donos do poder”, cabe ressaltar dois aspectos. O primeiro é que as empresas nascentes se deparam com um ambiente altamente personalizado, onde tudo é tarefa do governo, onde “(...) o Estado se

confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito e do dinheiro para favorecimento dos seus associados” (FAORO, 1997, p. 739) e onde as prescrições financeiras e monetárias alcançam até a gestão direta das empresas, passando pelo regime das concessões estatais e das ordenações sobre o trabalho. O intercâmbio e influxo externo de produção de bens ou técnicas, sofre o efeito triturador e nacionalizador do estamento, que retarda a modernização do país. O segundo é que onde persiste este tipo de sistema não haverá espaço para a consolidação de regras estáveis⁴² na economia, porque estas existem simplesmente para atender ao subjetivismo de quem detém o poder político.

No caso brasileiro, a estrutura patrimonial da sociedade é a própria via de dependência, onde: “(...) velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem” (FAORO, 1997, p. 746). E onde, “O patrimonialismo se amoldou às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrado no corpo estatal” (FAORO, 1997, p. 735). Daí o Estamento, que se assenta e viça no Estado, exerce o seu domínio, alternando incentivos e compressão, podando a cultura, frustrada pelo abraço sufocante da carapaça administrativa.

De acordo com o modelo estabelecido por Douglass North para caracterizar a matriz institucional dos países do Terceiro Mundo, dever-se-ia encontrar no Brasil condições no geral incompatíveis com a difusão das relações capitalistas de produção e distribuição. Tais relações poderiam ser vistas a partir da abundância e persistência de intercâmbios altamente personalizados e politizados, mercados negros, alta ingerência do Estado, atividades meramente redistributivas e baixas condições de retorno para inversões lucrativas de longo prazo de maturação (insegurança nos direitos de propriedades, incertezas etc).

⁴² E, de acordo com a teoria neo-institucionalista, sabe-se que este tipo de ambiente favorece as incertezas e a maximização míope, abrindo espaço para comportamentos oportunistas (desvio moral, seleção adversa), nas quais podem-se dispendar mais recursos para monitoramento dos agentes.

É igualmente possível, sobre alguns aspectos, fazer esta leitura na obra de FAORO (1997). Este também destaca a predominância de relações que impedem o florescimento de relações capitalistas no Brasil. O patrimonialismo seria o principal, herdado de Portugal impediria – com seu excesso de ingerência privada sobre os negócios públicos – o desenvolvimento da racionalidade típica do capitalismo industrial. Não passa despercebido pelo autor, que as relações jurídicas e os direitos de propriedade, são geralmente envolvidos pelo Estamento, não do ponto de vista moderno da impessoalidade e generalidade, mas com troca de benefícios, base da atividade pública . O excesso de intervenção do Estado, com o funcionário por toda parte controlando e dirigindo a economia e o cargo conferindo fidalguia e riqueza, fariam parte destas características que para Faoro deveriam justificar o atraso brasileiro. Estas a seu ver poderiam ser resumidas para caracterizar um tipo bem peculiar de capitalismo, denominado de capitalismo politicamente orientado. Este, portanto, forma o ambiente pelo qual as empresas vão buscar os incentivos para atuarem dentro dos seus fins.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A busca de explicações sobre o diferencial de crescimento econômico entre as nações têm suscitado por parte dos economistas, e dos estudiosos de diversas áreas das ciências sociais, intensos trabalhos de pesquisa sobre quais seriam as origens e causas destas desigualdades ao longo do tempo.

A principal proposição da teoria econômica de Douglass North é que as instituições sociais e econômicas se formam com diferentes graus de eficiência para resolver o problema da cooperação entre os indivíduos. A explicação, portanto, do desempenho diferencial das nações está na constituição, por parte das sociedades, de matrizes institucionais que garantam a “ordem” criando concomitantemente estímulos para a acumulação de capital físico e humano (através da redução de custos de transformação e transação).

Subjacente à teoria de North é a idéia de que instituições como a liberdade e a democracia, via distribuição mais eficiente de direitos de propriedade (que reduz custos de transação), são fundamentais para explicarem este desempenho econômico diferenciado. Estes valores, no entanto, devem ser expressão última da cultura e dos valores de uma sociedade, fomentando a cooperação complexa entre as partes.

Sociedades como a brasileira, entretanto, formadas com objetivos externos – no interesse exclusivo de grupos ou de determinadas camadas sociais – em que o Estado teve de assumir o comando do processo de modernização e transformação, criando leis fundadas a partir de seus próprios mecanismos de mudança, progresso e controle, cria estratificações ocupacionais e espaços privilegiados, destruindo os laços voluntários de cooperação e intercâmbio econômico de maior complexidade.

Com o Estado se sobrepondo à Sociedade, o individualismo que existe passa a ser uma modalidade de reação às leis do Estado. Neste sentido, impõem-se restrições ao pleno desenvolvimento das liberdades políticas e sociais e à distribuição eficiente de direitos de propriedade. Em linguagem neo-institucionalista, isto quer dizer que a relação entre as restrições formais que emanam do Estado, não estão em conformidade com as limitações subjetivas que são expressão da cultura da sociedade, impedindo a produção de uma ideologia do consenso em torno de certos valores básicos.

Neste caso, o modelo de percepção subjetivo dos agentes exerce papel importante na forma como estas sociedades mudam, já que dadas limitações na capacidade computacional e as restrições de informação, as decisões devem ser tomadas a partir de hábitos e instituições, que modificam os preços que os indivíduos pagam, levando-os a não reverem e modificarem os direitos de propriedade ineficientes existentes.

Assim, para o Brasil, ao que tudo indica as evidências – leitura da obra de Raymundo Faoro – parecem apontar para o fato de que a herança colonial ibérica em correspondência com os códigos de ação do Estado têm inviabilizado a formação de um marco institucional propício ao desenvolvimento econômico. O marco institucional em vigor refere-se a instituições que se fundam em hierarquias e privilégios, em conseqüência, criando como regra condutas baseadas no cálculo *personalista*.

Apesar do *personalismo* reduzir custos de transação (incerteza e informação), em sociedades onde existe uma maior divisão do trabalho e um certo grau de complexidade, a busca da racionalidade instrumental e do intercâmbio impessoal complexo é um pré-

requisito fundamental para aproveitar todas as *ganâncias* econômicas potenciais da tecnologia moderna.

Esta conclusão está em perfeita correspondência com os estudos de North, que aponta a existência de grande número de transações personalistas no Terceiro Mundo e principalmente na América Latina, decorrentes de um ambiente econômico altamente “politizado”, em que as organizações têm de se valerem de expedientes extra-econômicos que aumentam os chamados custos de transação, diminuindo a eficiência das sociedades.

A conclusão do trabalho é que ambas as teorias (apesar das diferenças metodológicas), a saber, a neo-institucionalista de Douglass North e a de Raymundo Faoro não são incompatíveis na explicação do atraso do Brasil, principalmente quando comparado aos Estados Unidos. Ambas estabelecem que a diferente constituição do Estado e sua relação com a Sociedade foi a causa fundamental deste crescimento desigual. Para a primeira (NEI), a forte atuação e presença do Estado na América Ibérica teriam impedido a sociedade de liberar seu potencial criativo e produtivo como ocorreu na América do Norte, trazendo como consequência imediata para estes países, a distribuição de direitos de propriedade ineficientes; para a segunda teoria, por conceber que a secular presença do patrimonialismo político brasileiro teria impedido que o Estado se tornasse um órgão que fosse fiador de uma ordem universal e impessoal.

Ambas as teorias tenderiam a concordar também, que no Brasil as regras do jogo não emanam de uma perfeita confluência entre os valores culturais e as leis do Estado, com isto gerando problemas de consenso e incertezas em torno das instituições. Ainda que Faoro propugne que os mecanismos de aliciamento e cooptação gerados a partir do Estado (distribuição de cargos e benesses, bem como a coação física) criam as estruturas que garantem a estabilidade ao sistema, mesmo que isto custe um retardamento no processo de mudanças.

Quanto ao marco institucional brasileiro, pode se depreender tanto da leitura de Douglass North, quanto da obra de Raymundo Faoro, duas características principais. A primeira é que este não possui eficiente capacidade de adaptação (universalização da

educação e liberdades políticas e econômicas). A segunda característica – que também o torna ineficiente – é que o marco institucional brasileiro é caracterizado por grande quantidade de transações *personalistas*. Como visto, em North isto o tornaria ineficiente por impedir que os agentes se apropriem das potencialidades da tecnologia moderna; em Faoro, por impedir o desenvolvimento da racionalidade e do “cálculo capitalista”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACEMÓGLU, Daran. Raíz Histórica: Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico. **Finanzas & Desarrollo**. Espanha: junio de 2003.

AXT, Gunter. Revisitando Os Donos Do Poder De Raymundo Faoro: Uma Abordagem Historiográfica. **Revista da Ajuris**. Porto Alegre-RS, vol. 81, 2001.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BARRETO, Kátia M. Mendonça. Um Projeto Civilizador: Revisitando Faoro. **Lua Nova**, n^o 36. São Paulo, 1995.

BOYD, Robert & Peter RICHERSON. The Evolution of Norms: an anthropological view. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, 150 (1): 72-87, 1994.

BRETT, E. A. Institutional Theory and Social Change In Uganda In: Harriss, John; Hunter, Janet; and Lewis, M. Colin. **The New Institutional Economics in Third World Development**. Editora routledge: Nova Iorque, 1997.

BUENO, Newton Paulo. A Nova Economia institucional e a Historiografia Clássica do Período Colonial Brasileiro. **ABPHE**, Caxambu -MG, 2003.

- BUSH, Paul D. Theory of Institutional Change. **Journal of Economic Issues**, 21 (3): 1075-1116. 1987.
- CAMPANTE, Rubens Goyata. O Patrimonialismo Em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, vol.46 n^o 1 , p. 153-193. Rio de Janeiro, 2003.
- 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^o 13, 1^a edição. Boitempo Editorial. São Paulo, Outubro de 2001.
- COHN, Gabriel. Florestan Fernandes: A Revolução Burguesa No Brasil. IN: MOTA, Laurenço Dantas (ORG). **Introdução ao Brasil: Um Banquete no Trópico**. São Paulo: Editora SENAC, 2^a edição, 1999.
- DAMATTA, Roberto. **A Casa & A Rua Espaço: Espaço, Cidadania e Mulher no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.
- DAMATTA, Roberto. **O Que Faz do Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2^a edição, 1986.
- DAMATTA, Roberto. **Conta de Mentiroso: Sete Ensaios de Antropologia Brasileira**. Rocco: Rio de Janeiro, 2^a edição, 1994.
- DUMONT, Louis. **O Individualismo: uma Perspectiva Antropológica da Ideologia Moderna**. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.
- ENGERMAN, Stanley L. & SOKOLOFF, Kenneth L. Factor Endowments, Institutional and Differential Paths Of Growth among New World Economies: A view From Economics Historians Of United States. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, september, 1994.
- ENGERMAN, Stanley L. & SOKOLOFF, Kenneth L. Institutional And Non-Institutional Explanations Of Economic Differences. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, september, 2003.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 10^a edição, 1997.

- FAORO, Raymundo. A questão Nacional: a modernização. **Estudos Avançados**, USP. São Paulo, 6(14), 1992.
- FARINA, Elizabeth M. M. Q; AZEVEDO, Paulo F & SAES, Maria S. M. **Competividade: Mercado, Estado e Organizações**. São Paulo: FAPESP, Editora Singular, 1997.
- FIANI, Ronaldo. Crescimento Econômico e Liberdade: A Economia Política de Douglass North. **Economia E Sociedade**. Volume 11. Nº 1, Campinas, 2002.
- FIANI, Ronaldo. Estado E Economia No Institucionalismo De Douglass North. **Revista de Economia Política**, volume 23, nº (90), São Paulo, Abril-Junho/2003.
- FONSECA, Eduardo Giannetti Da. **Vícios Privados Benefícios Públicos? A Ética na Riqueza das Nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 14ª edição, 1976.
- GALA, Paulo. A Teoria Institucional De Douglass North. **Revista de Economia Política**, volume 23, nº (90), São Paulo, Abril-Junho/2003a.
- GALA, Paulo. A Retórica na Economia Política de Douglass North. **Revista de Economia Política**, volume 23, nº (90), São Paulo, Abril-Junho/2003b.
- GALVAN, César Giusepe. Colônia, Estamento, Capitalismo Político - Um Enriquecimento De Idéias Na Leitura Livre De Faoro. **VI Encontro Nacional de Economia Política**. Fundação Getúlio Vargas, SP. 12 a 15 de junho de 2001.
- HARBER, Stephen. **How Latin Americal Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, (1800-1914)**.Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- HODGSON, Geoffrey M. **Economics and Institutions: A Manifest for a Modern Institutional Economics**. Philadelphia: University of Pensylvania Press , 1988.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 26ª edição, 1999.
- KALMANOVITZ, Salomón. La Cliometría Y La Historia Económica Institucional: Reflejos Lationamericanos. Revista. **Contribuciones a La Economia**. Fevereiro, 2004a.

- KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia. **Instituto Internacional de Gobernabilidad**, Universidad Nacional de Colombia, maio, 2004b.
- LESSA, Renato. Raízes Do Erro. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: sábado, 11 de Agosto de 2001.
- MACFARLANE, Alan. **A Cultura do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Ed. José Zahar,1989. 211-232.
- MELLO E SOUZA, Laura de. Raymundo Faoro: Os Donos do Poder. IN: MOTA, Laureço Dantas (ORG). **Introdução ao Brasil: um Banquete no Trópico**. São Paulo: Editora SENAC, 2ª edição,1999.
- MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Estagnação Econômica e Esclerose Institucional: As Abordagens de Veblen e de Olson. **Iº Congresso de Economia Neo-Institucional**. USP-São Paulo, 1997.
- MOOG, Vianna. **Bandeirantes e Pioneiros**. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1954.
- MORAIS, Marcos Ribeiro de. **As Relações Internacionais na República Federal da Alemanha: Uma Análise Econômico-Institucional**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung N°22, 2001.
- MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da Cultura Brasileira 1933-1974: Razões da Frustração da Cultura Brasileira**. São Paulo: Editora Ática, 9ªedição, 1994.
- NEALE, Walter C. Institutions. **Journal of Economic Issues**, 21 (3): 1177-1206, 1987.
- NORTH, Douglass C. Institutions And Economic Performance. In: MAKI, Uskali; Bo GUSTAFSSON & Christian KNUDSEN, orgs. **Racionality, Institutions and Economic Methodology** . London & New York: Routlege, p. 242-61 (1993a).
- NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeno Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993b.
- NORTH, Douglass C. **Estructura y Cambio em la Historia Económica**. Espanha: Alianza Universidad, 2ª edição, 1994a.
- NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Económico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994b.

- NORTH, Douglass C. The New Institutional Economics And Third World Development. IN: Harriss, John; Hunter, Janet & Lewis, M. Colin. **The New Institutional Economics in Third World Development**. Nova Iorque: Editora Routledge, 1997.
- NORTH, Douglass C.; SUMMERHILL, William & WEINGAST, Barry R. Orden, Desorden y Cambio Econômico: Latinoamérica Versus Northamerica. **Revista Instituciones y Desarrollo** n^o 12-13 págs. 9-50. Catalunya: Instituto Internacional de Governabilidad, Barcelona, 2002.
- NORTH, Douglass C. Para Um País Enriquecer. **Revista Veja**, Editora Abril, São Paulo, ed^a 1830, ano 36, n^o 47, 26 de Novembro de 2003. Entrevista.
- PESSALI, Huáscar Fialho & FERNANEZ, Ramon Vicente G. O Que o ‘Velho’ Institucionalismo Tem a Dizer Sobre a Teoria dos Custos De Transação. **Texto para Discussão**: Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, cmde, UFPR. N^o 2, 1999.
- RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, segunda edição, 1995.
- RUTHERFORD, Malcolm. **Institutions in Economics: the Old and the New Institutionalism**. Nova Iorque-E.U.A: Cambridge University Press, 1996.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 3^a Edição, 1982.
- SCHWARTZMAN, Simon. A Atualidade de Raymundo Faoro. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: volume 46, n.2, pp. 207 a 213, 2003.
- SOUZA, Jessé. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. In: SOUZA, Jessé (ORG). **O Malandro e o Protestante**. Brasília: Editora UnB, 1999.
- SOUZA, Jessé. A Sociologia Dual de Roberto DaMatta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto enganos? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, volume 44, 2001.
- SPILLER, Pablo T. TOMMASI; Mariano. El Funcionamiento De Las Instituciones Politcas Y Las Políticas Publicas En La Argentina desde La Nueva Economia Instituional. **Desarrollo Económico**. Ides, Buenos Aires, vol 40, n^o 159, octubre-diciembre de 2000.
- STRACHMAN, Eduardo. Instituições: Uma Caracterização Crítica. **Economia: Anpec**. Volume 3, n^o 1, janeiro/junho de 2002.

- TOYOSHIMA, Silvia Harume. Instituições e Desenvolvimento Econômico: Uma Análise Crítica das Idéias de Douglass North. **Estudos Econômicos**. USP. Vol. 29, N° 1, 1999.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Teoria E História: Notas Críticas Sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglass North. **Revista de Economia Política**, volume 23, n° (90), São Paulo, Abril-Junho/2003.
- VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo Autoritário e Campesinato**. Difel. São Paulo, 1976.
- VIANNA, Luis Werneck. Weber e a Interpretação do Brasil. IN: SOUZA, Jessé De (ORG). **O Malandro E O Protestante**. Brasília: Editora UnB, 1999.
- WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.