

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANT'ANA DO LIVRAMENTO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

INGRID DO PRADO GUIMARÃES

**O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE A ESCOLA KEYNESIANA E A ESCOLA INSTITUCIONALISTA**

Sant'Ana do Livramento

2021

INGRID DO PRADO GUIMARÃES

**O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE A ESCOLA KEYNESIANA E A ESCOLA INSTITUCIONALISTA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.(a) Dra. Debora Hoff

Sant'Ana do Livramento

2021

INGRID DO PRADO GUIMARÃES

**O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE A ESCOLA KEYNESIANA E A ESCOLA INSTITUCIONALISTA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof. (a) Dra. Debora Hoff

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: ___/___/___.

Banca examinadora:

Prof.(a) Dra. Debora Nayar Hoff (orientadora)

Curso de Ciências Econômicas - UNIPAMPA

Prof. Dr. André da Silva Redivo

Curso de Ciências Econômicas - UNIPAMPA

Prof. João Garibaldi Almeida Viana

Curso de Ciências Econômicas - UNIPAMPA

“Dedico este trabalho à minha família, que sempre me apoiou.”

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, a minha família, em especial aos meus pais que me apoiaram durante toda a minha jornada.

À Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), por ter me proporcionado um ensino superior gratuito e de qualidade, que contribuiu para a minha formação acadêmica e pessoal.

Aos professores do curso de Ciências Econômicas e de outros cursos que tive contato durante a minha formação, em especial aqueles que me fizeram pensar como uma economista.

Agradeço especialmente à minha orientadora, Prof. Dra. Debora Nayar Hoff, por aceitar a minha orientação e por contribuir com a minha formação como economista. Agradeço pela sua paciência, motivação e dedicação durante todo esse processo, principalmente nesses momentos atípicos de pandemia e ensino remoto.

Aos meus amigos do curso, Jéssica, Bruno e Priscila, pela amizade, reflexões e parceria. Espero levar essa amizade para a vida. E ao meu namorado Daniel por ter me apoiado durante todo esse processo.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma estiveram presentes e contribuíram durante a minha jornada na UNIPAMPA.

“A prova de que o Estado é uma criação da natureza e anterior ao indivíduo é que o indivíduo, quando isolado, não é autossuficiente; e portanto ele é como uma parte em relação com o todo.”

Aristóteles

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o papel do Estado na economia, em especial no que se refere ao desenvolvimento, fazendo uma análise comparativa entre a escola Keynesiana e a escola Institucionalista. Neste sentido, o trabalho visa apresentar, de forma geral, as escolas de pensamento Keynesiana e Institucionalista, descrevendo como cada escola propõe o papel do Estado na economia e buscando entender como o Estado pode influenciar no processo de desenvolvimento econômico e social de sua nação. Dado a importância do Estado como instituição chave no desenvolvimento da economia capitalista e na correção das flutuações inerentes ao sistema capitalista, o objetivo do trabalho é identificar a influência do aparato institucional no desenvolvimento e bem-estar social. O método de pesquisa adotado para o desenvolvimento deste trabalho foi descritivo e comparativo a partir de técnica de pesquisa bibliográfica. Fez-se uma análise histórica da atuação do Estado na economia, desde o seu surgimento, e descrevendo o entendimento sobre o papel da atuação estatal na esfera econômica das escolas de pensamento econômico Keynesiana e Institucionalista. As visões observadas foram comparadas, buscando identificar semelhanças e distinções entre as escolas de pensamento analisadas. A partir da análise comparativa, percebe-se que para ambas as escolas o Estado possui um papel importante na economia, sendo ele necessário para superar as crises econômicas e promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, além de garantir o próprio sistema de acumulação capitalista. A diferença entre as duas escolas seria a maneira como cada uma propõe a intervenção do Estado na economia. Segundo a escola keynesiana, a intervenção estatal seria feita por meio de políticas macroeconômicas, enquanto que para a escola institucionalista, a ação estatal se daria por meio de arranjos institucionais.

Palavras-chave: Estado; Desenvolvimento; Escola Keynesiano; Escola Institucionalista;

ABSTRACT

This monograph aims to analyze the role of the State in the economy, especially with regard to development, making a comparative analysis between the Keynesian school and the Institutionalist school. In this sense, the monograph aims to present, in general, the Keynesian and Institutionalist schools of thought, describing how each school proposes the role of the State in the economy and seeking to understand how the State can influence the economic and social development process of its nation. Given the importance of the State as a key institution in the development of the capitalist economy and in correcting the fluctuations inherent to the capitalist system, the objective of this paper is to identify the influence of the institutional apparatus on social development and social welfare. The research method adopted for the development of this monograph was descriptive and comparative based on bibliographic research technique. A historical analysis of the performance of the State in the economy, since its inception, was carried out, describing the understanding of the role of State in the economic sphere of the Keynesian and Institutionalist schools of economic thought. The observed views were compared, seeking to identify similarities and distinctions between the schools of thought analyzed. From the comparative analysis, it is clear that for both schools, the State has an important role in the economy, being necessary to overcome economic crises and promote economic development and social well-being, in addition to ensuring the system of capitalist accumulation. The difference between the two schools would be the way in which each one proposes State intervention in the economy. According to the Keynesian school, state intervention would be done through macroeconomic policies, while for the institutionalist school, state action would take place through institutional arrangements.

Key-words: State; Development; Keynesian school; Institutionalist school.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da metodologia e bibliografia utilizadas para atender os objetivos específicos da pesquisa	19
Quadro 2 - Principais características da escola keynesiana	37
Quadro 3 - Principais características da escola institucionalista	53
Quadro 4 - Comparação entre a escola keynesiana e a escola institucionalista	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 METODOLOGIA	18
3 A ESCOLA DE PENSAMENTO KEYNESIANO	21
<i>3.1 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA DE ACORDO COM O PENSAMENTO KEYNESIANO</i>	33
4 A ESCOLA DE PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA	38
<i>4.1 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA DE ACORDO COM O PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA</i>	49
5 COMPARAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA ENTRE AS ESCOLAS DE PENSAMENTO KEYNESIANA E INSTITUCIONALISTA	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

1 INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia vem sendo discutido desde os primórdios do sistema econômico. Inicialmente com a evolução do feudalismo para o sistema de capitalismo comercial, o comércio dentro de cada país prosperou, sendo ampliado com o desenvolvimento das grandes navegações e do comércio internacional. Com o enfraquecimento do poder dos senhores feudais, os capitalistas mercantilistas se tornaram figuras-chave na esfera econômica. Contribuindo para o surgimento dos Estados nacionais, que substituiriam os conceitos feudais, promovendo o nacionalismo e uma política de expansão econômica e militar. Neste momento o Estado buscava aumentar a sua esfera de influência econômica e política conquistando colônias (BRUE, 2006, p.13-14).

Em reação ao mercantilismo e às características feudais do antigo regime francês, surge a fisiocracia. Escola econômica que questionava as regulamentações, os impostos, a corrupção e as extravagâncias do governo francês, que apenas prejudicavam o desenvolvimento da indústria francesa. Os fisiocratas apresentaram a ideia de ordem natural ao pensamento econômico, enfatizando a agricultura como atividade produtiva. Eles acreditavam no *laissez-faire, laissez-passer*¹, ou seja, que o Estado não deveria intervir nos assuntos econômicos, a não ser quando fosse proteger a vida, a propriedade privada e a própria liberdade econômica. Eles apenas defendiam a taxação do proprietário de terra, visto que a agricultura seria a única atividade produtora de excedentes. Os fisiocratas também analisaram o fluxo circular de bens e dinheiro dentro da economia, apresentando como se dava a inter-relação da economia (BRUE, 2006, p.33-36).

Com o desenvolvimento econômico, as coalizões de classes mudam, em favor da sociedade, iniciando o processo de desenvolvimento político ou progresso. Com esse progresso, o conhecimento deixa de ser restrito a uma classe social e passa a ser universal. Os súditos se transformam em cidadãos, a oligarquia em governo legítimo, e o Estado Antigo se transforma no Estado Moderno, que teria como objetivo buscar pela a autonomia nacional, o desenvolvimento econômico, o bem-estar social, a liberdade individual, a justiça social e a proteção do ambiente de sua nação. A partir do

¹ Expressão do liberalismo econômico (*laissez-faire, laissez-aller, laissez-passer* = deixai fazer, deixai ir, deixai passar)

desenvolvimento econômico, o excedente econômico aumenta, possibilitando a sua repartição de forma gradual nas sociedades capitalistas (BRESSER-PEREIRA, 2018).

A escola de pensamento econômico clássica acreditava que as leis naturais guiavam o sistema econômico e as ações das pessoas. O Estado não se envolveria na economia, seguindo o *laissez-faire*, deixando o sistema funcionar em harmonia, visto que o comportamento econômico de auto-interesse dos indivíduos levaria a um ponto de equilíbrio onde ocorreria a harmonia dos interesses individuais. As idéias clássicas do liberalismo econômico eram baseadas na liberdade pessoal, iniciativa individual, propriedade privada, empresa privada e mínima interferência do governo (SMITH, 1996).

De acordo com Smith (1996), viveria-se em harmonia pois haveria uma “mão invisível” harmonizando os interesses individuais com os interesses sociais. Dessa maneira, o bem-estar coletivo seria o resultado máximo do esforço individual. O Estado deveria apenas tirar os obstáculos existentes ao livre desenvolvimento das forças do mercado, que promovem o crescimento econômico da nação. Logo, a escola clássica pregava o fim da intervenção do Estado na economia, ou seja, na produção e distribuição das riquezas, o fim das medidas protecionistas e dos monopólios, defendendo a livre concorrência, a abertura dos portos entre países e a riqueza nacional (SMITH, 1996).

No entanto, a modernidade trouxe consigo a percepção de que o processo de desenvolvimento não ocorreria de forma harmônica entre os países e nem mesmo dentro destes. As crises do sistema econômico vêm evidenciando problemas no sistema capitalista, como a concentração de renda e riqueza e o descolamento do sistema financeiro do sistema produtivo. A partir da década de 1930, as relações do Estado com a economia mudaram nas sociedades capitalistas avançadas. Os efeitos devastadores de duas guerras mundiais e a crise de 1929, a Grande Depressão, contribuíram de maneira decisiva para uma presença mais ativa e intervencionista do Estado na economia (NETO, 2005).

As políticas econômicas keynesianas que atuaram sobre a demanda indiretamente, redinamizaram a economia e diminuíram os impactos negativos das crises, tendo como objetivo o pleno emprego e não o controle direto e detalhado da produção. O pensamento econômico keynesiano possibilitou a conciliação entre

sindicatos e capitalistas, assim fundando as bases do *Welfare State*². Dessa maneira, começa a se institucionalizar a presença do Estado de bem-estar social no crescimento econômico das economias capitalistas (NETO, 2005).

Com o sistema capitalista em crise, a teoria de Keynes representaria um fim para a teoria clássica de que a economia era autorregulada, e que seus agentes econômicos agiam de forma harmônica, tendendo ao equilíbrio de pleno emprego e à harmonia de interesses. Keynes (1985) considerava o sistema capitalista um mecanismo complexo e instável de acumulação, que levaria às suas próprias crises. Portanto, o Estado seria um ator importante para evitar o colapso do sistema, tendo como objetivo manter o controle monetário e a socialização dos investimentos (KEYNES, 1985).

A partir do controle monetário o Estado garantiria a organização social capitalista, mantendo os fluxos de investimentos. O controle estatal da taxa monetária ajudaria o próprio sistema, visto que a taxa monetária de juros poderia se tornar um obstáculo aos investimentos, dada a incerteza em relação ao futuro. Com a socialização dos investimentos, o Estado poderia organizar de forma direta os investimentos privados garantindo um nível de pleno emprego e o desenvolvimento da economia (KEYNES, 1985).

A escola de pensamento econômico keynesiana tinha uma ênfase macroeconômica, se preocupando mais com os determinantes totais e agregados do consumo, renda, produção, poupança e emprego. Com uma orientação pela demanda, os keynesianos enfatizavam a importância da demanda efetiva como principal determinante da renda nacional, produção e emprego. De acordo com o pensamento keynesiano, as flutuações econômicas seriam causadas pela instabilidade da taxa de lucro esperada dos novos investimentos. A inflexibilidade nos salários e preços deveriam ser monitoradas, e para promover o pleno emprego, a estabilidade dos preços e o crescimento econômico, o Estado deveria intervir ativamente na economia por meio de políticas fiscais e monetárias adequadas (BRUE, 2006, p.416-419).

A teoria keynesiana era oposta ao pensamento liberal clássico e neoclássico, e também ao pensamento marxista ao propor um papel ativo do Estado na economia quando fosse necessário, conduzindo o comportamento dos agentes econômicos e administrando os níveis de atividade econômica, porém sem controlar os meios de

² Estado de Bem-Estar Social (tradução nossa).

produção. O pensamento keynesiano influenciou profundamente a ordem econômica internacional, trazendo transformações estruturais para a economia (EVANS, 1998).

A partir disso, a participação do Estado como instituição chave na economia ganharia destaque, por meio das políticas de estímulo à ciência e tecnologia, e políticas de desenvolvimento industrial e crescimento econômico. Dessa maneira, o Estado deveria promover a transformação econômica através de políticas públicas, impulsionando o desenvolvimento econômico por meio de sua estrutura interna e parcerias com a sociedade (EVANS, 1998).

Assim como os keynesianos, o pensamento institucionalista também buscava preservar o sistema capitalista, promovendo uma reforma social que melhorasse as condições da sociedade através da intervenção do Estado na economia. O *New Deal*, um plano de recuperação norte-americano da década de 1930, implementado pelo presidente Franklin Roosevelt, foi formulado sobre a influência do institucionalismo, tendo como objetivo recuperar e reformar a economia norte-americana após a crise de 1929. Os institucionalistas examinavam a economia como um todo, e não por partes ou entidades separadas do todos, adotando o método evolutivo de Darwin na análise econômica, visto que a sociedade capitalista estaria em constante evolução (BRUE, 2006).

Os institucionalistas também rejeitavam a ideia de equilíbrio normal, proposta pelos clássicos, enfatizando o movimento circular e cumulativo do sistema capitalista. Logo, o Estado deveria atuar na economia corrigindo e superando as deficiências e desajustes do sistema. Em vez da harmonia de interesses defendida pelos clássicos, os institucionalistas acreditavam nos choques de interesses. Apesar das pessoas serem cooperativas elas teriam diferentes interesses, cabendo ao Estado (imparcial e representativo) conciliar esses interesses conflitantes e buscar pelo bem comum e pela eficiência do sistema econômico. Dessa maneira, eles enfatizavam o papel das instituições na vida econômica, visto que a economia seria controlada pelas instituições econômicas e não pelas leis econômicas (BRUE, 2006).

A escola institucionalista valorizava o peso de instituições sobre a ação dos indivíduos e organizações, e compreendiam a complexidade do processo de desenvolvimento. As três principais instituições do sistema econômico capitalista seriam: o mercado, as firmas e o Estado, que são vistos respectivamente como as instituições de troca, as instituições de produção, e a instituição criadora e reguladora que governa as relações do ambiente econômico. O Estado como principal instituição,

que regula e cria, seria capaz de restringir, constituir e possibilitar a ação humana, dessa maneira, podendo influenciar o processo de desenvolvimento econômico de sua nação (CHANG, 2008).

Diferentemente do pensamento ortodoxo, os institucionalistas acreditavam que o Estado como instituição possuiria três funções chave para promover o desenvolvimento econômico: a coordenação e administração, o aprendizado e inovação, e a redistribuição de renda e coesão social. Sendo que as instituições poderiam desempenhar mais de uma função, além de investir em ativos produtivos, promover a proteção social, ou seja, o estado de bem-estar, e manter a estabilidade macroeconômica (CHANG, 2008).

Levando em consideração a importância do Estado como ator chave no processo de desenvolvimento e crescimento econômico, parece relevante analisar como o Estado deveria atuar na economia para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar de sua nação, a partir das teorias econômicas, uma vez que estas podem influenciar as práticas dos governos dentro do sistema econômico. Duas escolas parecem ser interessantes para orientar as novas tendências: a Keynesiana e a Institucionalista.

A primeira por estar presente nas dinâmicas econômicas que modificaram o funcionamento do sistema capitalista pós crise de 1929 e período de guerras mundiais. A segunda por permitir uma abordagem mais subjetiva, a qual inclui questões culturais e instituições políticas no entendimento das dinâmicas econômicas estabelecidas. É neste contexto que emerge a pergunta de pesquisa que vai orientar este trabalho. Qual seria o papel do Estado na economia, em especial no que se refere ao desenvolvimento, de acordo com as escolas de pensamento econômico keynesiana e institucionalista?

A partir desse questionamento, o objetivo geral da pesquisa é analisar o papel do Estado na economia, em especial no que se refere ao desenvolvimento, a partir das escolas de pensamento econômico keynesiana e institucionalista, verificando as semelhanças e diferenças entre ambas escolas econômicas. Para alcançar esse objetivo foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- I. Apresentar de forma geral, a escola de pensamento keynesiana, e descrever como ela propõe o papel do Estado na economia, a partir da visão de Keynes.
- II. Apresentar de forma geral, a escola de pensamento institucionalista, e descrever como ela propõe o papel do Estado na economia, a partir da visão de Chang e Douglass North.

III. Fazer uma análise comparativa das escolas de pensamento keynesiana e institucionalista, para compreender o papel do Estado na economia.

No que tange a justificativa da pesquisa, o presente trabalho se mostra relevante ao analisar o papel do Estado na economia, utilizando com base as escolas de pensamento econômico keynesiana e institucionalista, visto a importância dessa discussão na história do desenvolvimento da sociedade capitalista. A análise do Estado como instituição chave no processo de desenvolvimento econômico vem ganhando destaque dentro da academia e do cenário político a partir de debates econômicos que questionam o real papel do Estado na economia. Essa preocupação não é recente para os economistas, mas fica em evidência a cada momento em que o sistema econômico passa por uma crise e o mercado por si só não consegue manter a estabilidade econômica.

A análise das instituições como o Estado nos processos econômicos, principalmente na questão do desenvolvimento econômico, vem ganhando destaque tanto na academia como no debate econômico presente no cenário político. Essa questão começou a destacar-se no final do século XIX, onde os economistas começaram a tratar sobre a questão das instituições dentro da análise econômica. Os economistas inseridos nesse campo de pesquisa buscam definir o que são as instituições, tentando entender as suas funções e implicações no funcionamento da economia. Avaliando como essas instituições podem influenciar na configuração do sistema econômico, ao criar estímulos ou restrições no desenvolvimento de atividades produtivas que geram o desenvolvimento econômico.

O estudo do desenvolvimento, por sua vez, se tornou o objeto central da economia, constituindo um campo autônomo do conhecimento a partir da publicação de *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, em 1776, onde o autor traz a verdadeira causa da riqueza das nações, que seria a divisão do trabalho e o desenvolvimento do mercado. A atuação do Estado keynesiano no desenvolvimento das economias ganhou mais destaque no pós Segunda Guerra Mundial e depois do primeiro choque do petróleo, onde a adoção de políticas de reconstrução econômica e anticíclicas foram utilizadas para a recuperar a economia e atenuar os efeitos dessas flutuações econômicas.

As instituições ganharam destaque na análise econômica justamente pela sua capacidade de influenciar a trajetória que pode levar ao desenvolvimento econômico, seja no âmbito macro ou microeconômico. O Estado como uma das principais

instituições do sistema econômico deveria atuar na economia, buscando promover o desenvolvimento econômico e atenuar as suas possíveis crises.

Dado a importância do Estado como instituição no processo de desenvolvimento econômico, como foi visto a partir da análise histórica da evolução da sociedade capitalista, pode se afirmar que o Estado é um ator chave na promoção do desenvolvimento e do bem-estar social das sociedades modernas. Desse modo, o Estado deveria intervir na economia através de políticas públicas, visando estimular o desenvolvimento econômico e assim promover o bem-estar social. Principalmente em momentos de crise, onde o Estado deve adotar um papel mais ativo para enfrentar esse período de instabilidade e reverter o estado de desconfiança dos agentes econômicos.

Dito isso, este estudo tem a sua relevância na compreensão de como o Estado pode atuar na economia, em especial no processo de desenvolvimento econômico e social, devido a influência que as instituições podem exercer no desenvolvimento. Este trabalho busca analisar a contribuição teórica sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico a partir da comparação de duas escolas de pensamento econômico: a escola Keynesiana e a escola Institucionalista, mostrando a inadequação da teoria ortodoxa para o tratamento da economia capitalista, e a sua incapacidade de autorregulação. No próximo capítulo será apresentada a metodologia de pesquisa que foi utilizada para o alcance dos objetivos traçados.

2 METODOLOGIA

O método de pesquisa utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa foi o descritivo e comparativo. Caracterizado como uma pesquisa descritiva, pois foi analisada uma série de informações sobre as escolas de pensamento keynesiana e institucionalista, descrevendo os fatos e fenômenos acerca do papel do Estado na economia, principalmente no processo de desenvolvimento econômico e social. É comparativa, pois foram estudadas as semelhanças e distinções entre a escola keynesiana e a escola institucionalista, para uma melhor compreensão do papel do Estado no desenvolvimento da sociedade capitalista (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Partindo do princípio de que as instituições e a forma atual do sistema capitalista têm suas origens no passado, é importante analisar as suas raízes e desenvolvimento, para assim compreendermos a sua natureza e função. Para isso foram utilizados os métodos procedimentais histórico, descritivo e analítico. Para compreender-se o papel do Estado como instituição na geração de desenvolvimento econômico e social, foi feita uma análise histórica da atuação do Estado no passado, verificando a sua influência como instituição chave nos níveis de desenvolvimento. Partindo da análise histórica da atuação do Estado na economia, desde o seu surgimento, para analisar o papel da atuação estatal no nível de desenvolvimento econômico e social de sua nação. Descrevendo o efeito causal das instituições sobre os resultados econômicos, a partir das teorias econômicas keynesiana e institucionalista (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Para o aprofundamento da compreensão do papel do Estado, como instituição, no processo de desenvolvimento econômico e social, a abordagem na pesquisa foi a qualitativa. A pesquisa qualitativa teria como objetivo descrever, compreender e explicar a influência estatal no desenvolvimento econômico, observando as diferenças e semelhanças entre as escolas keynesiana e institucionalista (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

O levantamento de dados para a pesquisa foi feito a partir de uma revisão de literatura já existente sobre o tema, como livros, artigos e periódicos - publicados em revistas científicas, utilizando-se a técnica bibliográfica. A técnica de pesquisa bibliográfica compreende toda bibliografia relacionada ao tema estudado que se encontra em domínio público (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A principal bibliografia utilizada como base da teoria keynesiana neste trabalho foi a obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, “As consequências

econômicas da paz” e “O fim do laissez-faire” de John Maynard Keynes. As obras de Ha-Joon Chang, “Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica” e “Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico: Algumas Questões Teóricas Fundamentais”, e de Douglass C. North, “Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico: Algumas Questões Teóricas Fundamentais” e “Institutions” foram as principais fontes utilizadas para a teoria institucionalista. Os dois autores foram escolhidos devido a sua grande relevância no estudo da relação entre instituições e desenvolvimento econômico, sendo que ambos estão vinculados ao pensamento institucionalista, porém através de perspectivas diferentes.

Além de outras referências bibliográficas publicadas sobre as obras principais das teorias keynesianas e institucionalistas que serão utilizadas com o objetivo de recolher mais informações e conhecimentos sobre a teorias analisadas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Esta bibliografia estará mais detalhada no quadro 1:

Quadro 1 - Síntese da metodologia e bibliografia utilizadas para atender os objetivos específicos da pesquisa

OBJETIVO	MÉTODO	FONTES UTILIZADAS
Apresentar de forma geral, a escola de pensamento keynesiana, e descrever como ela propõe o papel do Estado na economia, a partir da visão de Keynes.	Revisão bibliográfica.	Keynes (1985); (Silva e Bezerra (2019); Carvalho (2008), Corazza (1995); Alves e Veríssimo (2010); Keynes (2002); Carvalho (2008); Santos (2018); Oliveira e Strassburg (2013); Silva (2005); Nunes (2018); Silva (2010).
Apresentar de forma geral, a escola de pensamento institucionalista, e descrever como ela propõe o papel do Estado na economia, a partir da visão de Chang e Douglass North.	Revisão bibliográfica.	North (2010); Conceição e Gabriani (2019); Cavalcante (2017); Brue (2006); Cavalcante (2020); North (1991); Abramovay (2001); Smith (1996); Gala (2003); Costa (2019); Conceição (2002); Medeiros (2001); Larruscaim, Robinson e Pereira (2019); Chang e Evans (2000); Chang (2008).
Fazer uma análise comparativa das escolas de pensamento keynesiana e institucionalista, para compreender o papel do Estado na economia	Revisão bibliográfica.	Informações dos capítulos anteriores.

Fonte: Elaboração própria.

Estas outras referências bibliográficas vieram de livros físicos, artigos de periódicos, dissertações e teses. Estes foram buscados a partir do Google Acadêmico e do Banco de Dissertações e Teses da CAPES. Para esse levantamento foi utilizada a combinação de palavras chaves como: Estado, desenvolvimento econômico, Teoria Keynesiana e Teoria Institucionalista. Outras palavras chave foram selecionadas a partir do aprofundamento das leituras sobre o tema. Para selecionar os textos relevantes, foram analisadas, a qualidade do periódico, título e resumo do texto. Deu-se preferência para materiais publicados em periódicos que tenham avaliação no sistema Qualis da CAPES. No título e no resumo buscou aderência com o tema sob estudo. Caso ainda reste dúvida sobre a relevância, poderão ser incluídas na análise de seleção do material a introdução e conclusão do material. Os materiais selecionados formaram um portfólio de textos que foi estudado mais profundamente a fim de alcançar os objetivos desta pesquisa.

Para a realização da análise, foi usada a seguinte metodologia:

1. Leitura em profundidade dos textos, com seleção de informações que ajudem a compreender o papel do Estado na economia e o papel do Estado para o desenvolvimento;
2. Organização das informações a partir de ordem lógica e preparação de quadros e esquemas organizativos das informações encontradas.
3. Elaboração das comparações entre as escolas e preparação de quadros e esquemas síntese.
4. Redação das descrições e comparações propostas nos objetivos.

3 A ESCOLA DE PENSAMENTO KEYNESIANO

O pensamento econômico keynesiano foi criado em um momento histórico, onde o sistema capitalista estava passando por uma profunda crise, a Grande Depressão de 1929. Uma crise que iniciou nos Estados Unidos da América (EUA), mas se tornou mundial, falindo cerca de 85 mil empresas e 5 mil bancos apenas nos EUA. Além de deixar um quarto da força de trabalho desempregada e reduzir a renda nacional norte-americana para menos da metade. Essa crise do sistema capitalista seguiu até a década de 1930, colocando em xeque a teoria econômica neoclássica do mercado autorregulável, onde os agentes econômicos agiriam em harmonia de interesses, chegando assim ao equilíbrio de pleno emprego (SILVA; BEZERRA, 2019).

A escola de pensamento keynesiano possui várias vertentes, que surgiram a partir da teoria keynesiana clássica de John M. Keynes. A vertente pós-keynesiana tinha como principais autores Kaldor, Robinson, Pasinetti entre outros, também se baseou na teoria do emprego pleno de Kalecki. Suas principais ideias eram sobre a visão neo-ricardiana sobre produção, valor e distribuição, a marcação de preços, o dinheiro endógeno, a instabilidade cíclica pronunciada e a necessidade de uma política de renda. A vertente novo keynesiana rejeitava a teoria do valor neo-ricardiana defendida pelos pós-keynesianos, se aprofundando sobre a tradicional questão keynesiana dos motivos da recessão. Os principais autores novos keynesianos foram Stiglitz, Blanchard, Akerlof entre outros. Os novos keynesianos buscavam explicar o preço decrescente e a flexibilidade salarial a partir dos custos de menu, dos contratos formais e implícitos, dos salários de eficiência e da teoria dos *insiders-outsiders*³ (BRUE, 2006).

A teoria keynesiana indicaria medidas econômicas feitas pelo Estado para mitigar as crises de insuficiência de demanda efetiva, e as suas possíveis consequências nos níveis de produto e emprego, tornando o Estado em um ator estabilizador de crises e promotor do crescimento e desenvolvimento econômico. As políticas econômicas keynesianas teriam como objetivo aumentar a demanda agregada, para assim criar um ambiente estável que estimule os empresários a efetuarem novos investimentos. Coordenando as políticas macroeconômicas (cambial, fiscal, monetária e de renda) para alcançar o crescimento econômico e a estabilidade de preços (SILVA; BEZERRA, 2019).

³ *Insiders* seriam os trabalhadores empregados com alguma força de mercado, e os *outsiders* seriam os desempregados que são incapazes ou não querem receber salários menores para se obter emprego.

Em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, sua principal obra, Keynes apresenta uma visão diferente dos economistas da época, para ele o sistema capitalista era um sistema complexo e instável de acumulação de capital, passível de crises cíclicas e com tendência ao desemprego. Em sua teoria histórica do ciclo econômico, ele rejeitava a visão neoclássica de que o sistema econômico capitalista era tido como uma economia cooperativa, trazendo a ideia de uma economia empresarial, baseada na teoria monetária de produção. Dessa forma, ele considerava o Estado um mecanismo essencial para evitar o colapso do sistema, tendo como objetivo garantir o pleno emprego e a dinâmica de acumulação capitalista, mitigando os ciclos econômicos (KEYNES, 1985).

A teoria geral keynesiana é considerada uma teoria macroeconômica, relativamente dinâmica, tendo como pressupostos fundamentais o volume de produção e o nível de emprego decorrente. A sua abordagem macroeconômica parte do estudo dos agregados econômico básicos (renda, consumo, poupança e investimento) de uma economia monetária. O comportamento dos consumidores, especuladores e investidores são analisados a partir desses agregados econômicos. E a teoria monetária é plenamente integrada à macroeconomia keynesiana (SILVA; BEZERRA, 2019).

Para Keynes, a economia capitalista seria passível de movimentos ascendentes e descendentes, com um certo grau de regularidade na sua sequência e duração. Essa tendência de substituição por forças contrárias, característica do ciclo econômico é explicada pelo fenômeno da crise, ou seja, “o fato de que a substituição de uma fase ascendente por outra descendente geralmente ocorre de modo repentino e violento, ao passo que, como regra, a transição de uma fase descendente para uma fase ascendente não é tão repentina”. Por isso, o Estado teria um papel importante em momentos de crise e incerteza, atuando na economia para reverter esse movimento descendente a partir de políticas econômicas (KEYNES, 1985).

Segundo a teoria monetária keynesiana, a retenção de moeda seria uma alternativa à detenção de outros ativos visto que a moeda não era considerada apenas como um meio de troca, mas também como um ativo capaz de resguardar as alterações nas expectativas dos agentes econômicos quanto ao futuro incerto. Para reduzir as incertezas e controlar as flutuações cíclicas do sistema capitalista, o Estado deveria atuar na economia a partir de políticas econômicas, que mantivessem e incentivassem as expectativas dos empresários, melhorando o estado de confiança dos agentes econômicos (SILVA; BEZERRA, 2019).

O Estado deveria ainda adotar um papel mais ativo no enfrentamento da crise e na reversão do estado de desconfiança dos agentes econômicos, ao utilizar de uma política econômica de caráter mais expansionista, como políticas de liquidez, elevação de gastos e redução ou ampliação de impostos. O objetivo da política econômica keynesiana seria o pleno emprego, e para alcançá-lo deveria se manter os níveis de demanda agregada elevados, para que o produto efetivo da economia atingisse o seu potencial máximo, e assim pudesse estimular a realização de mais investimentos, gerando o crescimento econômico e bem-estar da sociedade em geral (CARVALHO, 2008a).

De acordo com o pensamento keynesiano, a economia capitalista moderna enfrenta dois grandes problemas: a concentração excessiva de renda e riqueza, e a incapacidade de manter o pleno emprego. Essa concentração não seria justificada pelas regras éticas do capitalismo, como a disposição ao risco e o *animal spirits*⁴. Para combater essa diferença deveria se taxar progressivamente as rendas mais elevadas enquanto se mantêm os gastos na provisão de bens públicos. O diagnóstico da incapacidade de manter o pleno emprego é o da insuficiência de demanda privada agregada, ou seja, a falta de disposição dos consumidores e investidores de gastar o necessário em bens de consumo e de capital para estimularem as empresas a usarem o máximo de sua capacidade produtiva (CARVALHO, 2008a).

Para Keynes (1985), o sistema capitalista sem a intervenção do Estado seria vítima de suas próprias crises, visto que o capitalismo seria um sistema econômico inerentemente instável. Para minimizar essa instabilidade e aumentar a estabilidade econômica, o Estado deveria atuar na economia como um sinalizador das expectativas, sendo corretivo e preventivo para assim evitar que as crises se agravassem. Segundo ele, a intervenção estatal seria o único meio de retomar o crescimento econômico, e reaquecer a economia em recessão/estagnada. Essa interferência estatal deveria agir apenas no lado da demanda. Portanto, a ação do Estado seria um reforço do sistema capitalista, que corrigiria os defeitos que o mercado não consegue corrigir (KEYNES, 1985).

A visão keynesiana do capitalismo é contrária à visão clássica, que amparada na Lei de Say, considera o sistema harmônico e auto regulável, que com o mecanismo dos preços flexíveis do mercado e da livre concorrência chegaria a um nível de oferta e

⁴ Espírito animal: expressão utilizada por Keynes para descrever as emoções que influenciam o comportamento humano, podendo ser medida em termos de confiança do consumidor.

procura igual ao nível ótimo de emprego, garantindo assim, um equilíbrio automático da economia. Esse postulado clássico não levaria em consideração uma insuficiência da demanda efetiva, que seria causada pela existência do dinheiro como reserva de valor, visto que em momentos de incerteza os agentes econômicos iriam preferir reter moeda (KEYNES, 1985).

A crise seria um momento de desenvolvimento cíclico do sistema capitalista, essa instabilidade cíclica mostra que o sistema tem uma trajetória oscilante, com fases de expansão, de crise, depressão e de recuperação econômica. O sistema econômico capitalista possui esse caráter cíclico devido à instabilidade e incerteza relacionadas às expectativas de lucro, ou seja, devido à variação cíclica na eficiência marginal do capital. Visto que “a eficiência marginal do capital depende não apenas da abundância ou da escassez existente de bens de capital e do custo corrente da produção dos bens de capital, mas também das expectativas correntes relativas ao futuro rendimento dos bens de capital” (KEYNES, 1985).

Para Keynes (1985), o Estado teria um papel econômico importante na promoção da prosperidade econômica por meio do controle monetário e na socialização dos investimentos, e em momentos de crise generalizada deveria adotar políticas econômicas para amenizar os efeitos perversos da crise e estabilizar a economia. Logo, a intervenção do Estado na economia, teria como objetivo alcançar o nível de pleno emprego, o desenvolvimento econômico, a estabilidade monetária e uma melhor distribuição de renda (KEYNES, 1985).

A ação estatal poderia se dar por meio do controle monetário e da socialização dos investimentos. A intervenção estatal na organização direta dos investimentos seria justificada pela incerteza, falta de garantias e incapacidade dos investimentos privados se manterem em um patamar elevado, que garantiria o nível de pleno emprego e o desenvolvimento da economia. Dessa maneira, a política econômica do Estado deve ter como objetivo maior a defesa do pleno emprego, dando estímulos à demanda privada através de políticas macroeconômicas, como as políticas fiscal, monetária e de renda. Reduzindo as incertezas e controlando as flutuações do sistema capitalista (SILVA; BEZERRA, 2019).

O controle monetário estatal assegura a própria organização social capitalista, ao manter os fluxos de investimentos. Como a taxa monetária dos juros representa um obstáculo aos investimentos, expressando a incerteza quanto ao futuro, o controle monetário exercido pelo Estado seria importante para salvaguardar o próprio sistema.

Caso a capacidade em influenciar os investimentos privados com o controle monetário falhasse, o Estado deveria recorrer à socialização dos investimentos para garantir o pleno emprego e a própria dinâmica da acumulação capitalista. O Estado não seria capaz de influenciar os investimentos privados, mas sim socializá-los por meio de uma coordenação entre investimentos públicos e privados. Assumindo um papel anticíclico na economia, estabilizando o ciclo econômico e minimizando os efeitos da flutuação (CORAZZA, 1995).

Esse controle monetário feito pelo Estado garantiria a própria organização social capitalista por meio da manutenção dos fluxos de investimentos. Como a taxa de juros representa um obstáculo aos investimentos, expressando a incerteza e inquietação em relação ao futuro, ao controlar a taxa de juros o Estado daria mais segurança ao próprio sistema. O controle monetário estatal teria como objetivo evitar que as mudanças no valor do dinheiro desgastem as bases do sistema capitalista e interferissem no processo produtivo. Devido a não neutralidade da moeda, a moeda consegue atuar sobre os preços relativos via taxa de juros, influenciando as decisões de produção e investimento. Isso envolve decisões de curto e longo prazo, que têm impacto sobre o futuro econômico, mesmo ele sendo um período desconhecido e incerto (ALVES; VERÍSSIMO, 2010).

Keynes reconhece que essa medida de controle pode ser ineficaz em momentos de crise no sistema capitalista, onde as expectativas de lucro caem provocando uma retração nos investimentos e o Estado não consegue manter a taxa de juros em um nível compatível com o pleno emprego. A incapacidade relativa do Estado no controle da taxa de juros e na influência sobre a eficiência marginal do capital se deve ao seu reduzido poder em influenciar as expectativas (KEYNES, 1985).

Caso o controle monetário se mostrasse ineficaz e o Estado não consiga manter a taxa de juros em um nível compatível com o pleno emprego, Keynes admite que o Estado tem a capacidade de intervir na organização direta dos investimentos privados, por meio da “socialização ampla dos investimentos”, garantindo assim o pleno emprego e a própria dinâmica de acumulação do sistema capitalista. Keynes justifica a intervenção estatal na organização direta dos investimentos com base na falta de garantias, na incerteza e na incapacidade dos investimentos privados se manterem em um patamar elevado que garantiria o nível de pleno emprego e o desenvolvimento da economia. Para o autor, não se pode abandonar à iniciativa privada a regulação do volume corrente de investimento (KEYNES, 1985).

Segundo Keynes, o capitalismo seria um sistema de acumulação de capital governado pelas decisões de investir e não pelas decisões de poupar. Logo, as decisões de investir seriam o motor do desenvolvimento da economia capitalista. O investimento seria o centro motor do sistema, porém como depende da expectativa de lucro ele é extremamente instável. A instabilidade cíclica do sistema, baseada na incerteza da expectativa do lucro futuro, pode ser manifestada monetariamente através da taxa monetária de juros. Apesar de não ser o elemento determinante do investimento (a eficiência marginal do capital é), a taxa de juros do dinheiro desempenha um fator decisivo nos investimentos, na medida em que pode inviabilizá-los (KEYNES, 1985).

Como a economia capitalista não é uma economia essencialmente monetária, onde a Lei de Say funciona perfeitamente, a oferta e demanda podem não se igualar, ocasionando um problema de insuficiência da demanda efetiva, que seria para Keynes o “problema-síntese” do sistema capitalista. Para controlar esse problema deveria haver um controle monetário e creditício por uma instituição central na economia: o Estado. Além da instabilidade econômica-monetária, Keynes também aponta uma fragilidade da organização político-social capitalista, pois com a crise e o desemprego, a organização social poderia se romper (KEYNES, 2002).

Para Keynes, o extraordinário desenvolvimento da acumulação capitalista se deu pela grande desigualdade da distribuição da renda e da riqueza, e essas condições sociais e políticas já não poderiam mais ser recriadas, devido a pressão dos sindicatos e organizações de classes, que não aceitariam mais esse mecanismo de acumulação baseado na desigualdade. A desigualdade na distribuição dos rendimentos não seria mais justificada pela acumulação, e passa a ser acusada por causar o desemprego e a instabilidade econômica, monetária, política e social do sistema capitalista. Cabendo ao Estado controlar o nível de desemprego, buscando diminuir a desigualdade e assegurar a estabilidade do sistema capitalista (KEYNES, 2002).

O controle monetário feito pelo Estado seria importante para a sobrevivência do sistema capitalista, pois a instabilidade monetária poderia comprometer o processo produtivo e ameaçar a própria organização social capitalista. Por essa razão, Keynes é contra o “*laissez-faire*” em relação à moeda, defendendo o controle estatal sobre a mesma. Ele também reconhece a incapacidade do Estado de influir sobre os investimentos por meio de expedientes monetários de controle de juros. Admitindo a importância da estabilidade monetária para a organização capitalista, e afirmando que

uma alteração no valor da moeda atinge de maneira desigual a sociedade e, por isso, pode trazer consequências sociais gravíssimas (KEYNES, 1985).

A desvalorização da moeda pode constituir inicialmente um incentivo para novos investimentos, por causa da expectativa de lucros gerada, mas no longo prazo pode ter um efeito contrário, gerando incerteza no processo de produção e descrédito aos empresários. Sendo que, uma alteração no valor da moeda poderia destruir as bases sociais de sustentação do sistema capitalista, ao atingir a imagem do empresário, e afetar o processo produtivo, o que provocaria uma interrupção dos investimentos e ocasionaria o desemprego (KEYNES, 1985).

Como a produção capitalista é essencialmente especulativa, visto que as expectativas dos empresários determinam os novos investimentos, a instabilidade monetária pode afetar o processo produtivo e a organização econômica do capitalismo. Ao obter lucros extraordinários através da especulação, os empresários destruiriam a sua base de aceitação social. A política estatal teria como objetivo fundamental preservar a estabilidade do valor-padrão, e neutralizar as expectativas de alteração no nível geral de preços, evitando movimentos reais. Essa especulação financeira poderia interferir na produção e gerar desemprego através da taxa de juros do dinheiro, que se relaciona com a eficiência marginal do capital (CORAZZA, 1995).

Keynes admite que a adoção de uma política de controle monetário seria essencial para a estabilidade dos investimentos, do pleno emprego e da própria sobrevivência do capitalismo, mas não garante que seja a garantia de um controle efetivo do sistema econômico. Porém uma política de neutralização das expectativas ou de contenção de movimentos reais seria melhor do que uma política sem propósito. Em momentos de pessimismo e incerteza a respeito do futuro, a eficiência marginal do capital pode colapsar, aumentando fortemente a preferência pela liquidez, e consequentemente, ocasionando uma elevação da taxa de juros (KEYNES, 1985).

Dessa maneira, Keynes confere ao Estado um papel econômico importante na estabilização do sistema, na medida em que a política monetária pode agir sobre a taxa de juros e impactar o nível de demanda da atividade econômica. Visto que a taxa de juros keynesiana seria o preço pago pelo não-entresouramento, ou seja, o equilíbrio entre a preferência pela liquidez (procura por moeda) e a quantidade de moeda disponível (oferta monetária) (KEYNES, 1985).

Essa preferência pela liquidez existe pois a moeda desempenha o papel de reserva de valor, além de ser padrão de medida e meio de troca, sendo que quanto maior

a incerteza maior será a preferência pela liquidez dos agentes econômicos. A não neutralidade da moeda no longo prazo poderia afetar as posições de equilíbrio da economia, influenciando o volume de emprego. Em momentos de incerteza, os agentes econômicos preferem aplicar os seus recursos em ativos não reprodutíveis (como a moeda e outros ativos com liquidez alta), invés de investir em ativos reprodutíveis (como os de capital). Logo, o Estado deveria adotar políticas econômicas para aumentar o nível de demanda agregada, criando um ambiente estável e seguro para assim estimular os empresários a realizarem novos investimentos e contribuir para o desenvolvimento econômico (KEYNES, 1985).

A política monetária keynesiana teria um efeito indireto sobre a demanda efetiva, impactando inicialmente as condições de liquidez do mercado monetário, para depois motivar as diferentes decisões dos agentes econômicos. Dessa forma, a política monetária poderia não contribuir para o equilíbrio do ciclo econômico caso houvesse uma desconfiança generalizada dos agentes, sendo conhecido como o fenômeno da armadilha da liquidez (SILVA; BEZERRA, 2019).

Caso a política monetária do Estado seja ineficaz para a estabilização do ciclo econômico, e não consiga manter a taxa de juros num nível compatível com o pleno emprego, o Estado deveria utilizar a política fiscal como instrumento para impactar diretamente na demanda agregada, gerando um efeito multiplicador sobre a renda privada. A política fiscal keynesiana consistia em agir por meio de políticas de tributação, administração de gastos públicos e a realização de investimentos públicos, que afetasse diretamente a renda privada e as expectativas dos agentes econômicos em relação ao futuro, aumentando o seu otimismo. Fazendo com que o Estado assumisse uma responsabilidade maior na organização direta dos investimentos (SILVA; BEZERRA, 2019).

Para Keynes (1983), a “socialização dos investimentos” seria o único meio de assegurar o pleno emprego, fazendo com que o Estado cooperasse com a iniciativa privada. A intervenção estatal na organização direta ou na socialização dos investimentos seria justificada pela incerteza, falta de garantias e incapacidade dos investimentos privados se manterem num patamar elevado, longe de grandes oscilações (KEYNES, 1985).

A socialização dos investimentos representaria o único meio do Estado garantir o pleno emprego, em meio a instabilidade e insuficiência do investimento privado, salientando que o Estado deveria cooperar com a iniciativa privada, tendo a sua ação

limitada pelos meios de produção. Logo, os investimentos estatais não poderiam invadir o setor produtivo da economia, mas sim complementar os investimentos da iniciativa privada, induzindo-a em momentos de flutuações cíclicas do sistema econômico (SILVA; BEZERRA, 2019).

A ação do Estado de socializar o investimento vai acompanhar o movimento cíclico da economia, se expandindo nos momentos de crise e se retraindo em momentos de retomada econômica. Dessa maneira, o Estado teria o papel de contornar os efeitos nocivos das crises, evitando que o nível de desemprego se aprofunde e ameace a sobrevivência do próprio sistema capitalista, e mantendo um nível elevado de acumulação de capital (CORAZZA, 1995).

Os investimentos estatais representam um mecanismo de manutenção do fluxo de emprego, renda e produção corrente. Uma vez que gera melhorias/incrementos na infra-estrutura econômica e social, além dos seus efeitos multiplicadores de renda. Um aumento no investimento público é capaz de gerar externalidades positivas ao setor privado, aumentando os lucros e estimulando uma elevação nos gastos com investimentos das empresas (CARVALHO, 2008).

O sucesso do desenvolvimento econômico e social de alguns países podem ser explicados pela combinação entre a iniciativa privada com a ação do Estado na economia. Para alcançar um crescimento econômico sustentado deveria se combinar políticas macroeconômicas de curto prazo, como a administração da taxa de câmbio para promover as exportações, a diminuição da taxa real de juros e do superávit primário e o controle de capitais de curto prazo, com políticas setoriais de longo prazo, como as políticas de comércio exterior, tecnológica e educacional (CORAZZA, 1995).

Outro instrumento de política macroeconômica que o Estado pode utilizar para benefício da economia capitalista seriam os gastos públicos. A política macroeconômica keynesiana acredita que o Estado deveria cumprir um papel construtivo na promoção da prosperidade das economias de mercado, sustentando o pleno emprego e promovendo o bem estar social (CARVALHO, 2008).

A teoria keynesiana salienta que existem dois problemas centrais no capitalismo moderno: a excessiva concentração de renda e da riqueza, que divide as classes sociais, e a incapacidade do próprio sistema capitalista de gerar um nível de demanda agregada que sustente o pleno emprego e a plena utilização da capacidade produtiva existente de maneira contínua. A concentração excessiva de renda dificulta a sustentação do nível de pleno emprego nas economias modernas, pois como os ricos, que concentram a maior

parte da renda consomem relativamente pouco em proporção a sua renda, e os pobres consomem proporcionalmente mais, a demanda total por bens de consumo acaba enfraquecida com essa concentração (CARVALHO, 2008).

O que desestimula a produção de bens de consumo, afetando indiretamente a produção de bens de investimento. Essa concentração excessiva de renda também coloca em questionamento a legitimidade do sistema capitalista, pois os grupos se beneficiavam da excessiva concentração de renda, sem terem contribuído para a criação dessa riqueza social. Para Keynes, a solução dessa diferença de renda se daria por meio de mudanças institucionais, como a criação de impostos progressivos, imposto sobre capital (lucro e dividendos) e principalmente impostos sobre heranças. Essas medidas redistributivas estimulariam o consumo e seriam usadas para reduzir a concentração de riqueza (KEYNES, 1985).

A política de tributação teria como objetivo a realocação da renda distribuída de forma desigual na sociedade, além de possibilitar o levantamento de recursos para financiar a política de gastos públicos. A política de gastos públicos seria um elemento fundamental da política fiscal keynesiana, sendo dividida em dois orçamentos: um orçamento corrente para os gastos de consumo e um orçamento de capital destinado aos investimentos do governo (SILVA; BEZERRA, 2019).

Os gastos em orçamento corrente deveriam ser equilibrados e, se possível, superavitários. Esses superávits poderiam ser gerados por meio de um aumento na base de arrecadação do governo durante períodos de maior prosperidade econômica. Os recursos excedentes gerados seriam utilizados para financiar os gastos públicos em investimentos, em momentos de deficiência na demanda efetiva. O orçamento de capital deveria ser usado quando a demanda agregada não estivesse no nível de pleno emprego, estando acima ou abaixo. Fornecendo projetos de investimentos e previsões de financiamento ao governo e ao setor privado em momentos de deficiência de demanda efetiva com o objetivo claro de regulação do ciclo econômico (SILVA; BEZERRA, 2019).

Os orçamentos correntes e de capital deveriam se manter equilibrados, para que as finanças públicas estivessem em equilíbrio. Para isso acontecer, o orçamento corrente não poderia ser deficitário, no curto prazo, pois os seus superávits deveriam financiar os possíveis déficits do orçamento de capital. No longo prazo, os retornos dos investimentos públicos levariam ao equilíbrio o próprio orçamento de capital, tornando

mais racional e viável o orçamento público, e fomentando a construção de superávits e da poupança pública ao longo do tempo (SILVA; BEZERRA, 2019).

Os gastos públicos com investimento têm um papel fundamental no consumo, visto que o estoque acumulado de riqueza na sociedade depende diretamente das decisões de investimentos, que mobilizam recursos ociosos na forma de máquinas, equipamentos e trabalho humano. Além de gerar um aumento inicial da riqueza, ao promover a passagem de recursos de um indivíduo para outros através do ato de investir, gerando uma circuito de gastos, e portanto um novo aumento de renda por meio do efeito multiplicador (SILVA; BEZERRA, 2019).

Os gastos do governo em infraestrutura são considerados uma solução de curto prazo, que resolveria o problema temporário do desemprego. Portanto, no longo prazo o Estado deveria ter como objetivo fiscal um orçamento equilibrado, que combinaria uma meta fiscal de economia competitiva global à uma taxa de câmbio flexível, a qual determinaria o volume de despesas não relacionadas ao emprego e à renda corrente. A política de gastos expansionista não seria deficitária, pois o crescimento da renda geraria um aumento na arrecadação de impostos, um aumento na poupança e um aumento da demanda por títulos da dívida pública, que financiaria o déficit restante. Essa ação estatal também teria efeitos sobre as expectativas empresariais, mantendo o nível da demanda agregada e estimulando os investimentos privados (SANTOS, 2018).

A teoria keynesiana também propunha uma política cambial com um regime de taxa de câmbio administrada, tendo como objetivo assegurar o equilíbrio externo e a estabilidade dos preços. Logo, a política cambial keynesiana buscava o equilíbrio das contas externas e a estabilidade nas expectativas empresariais, além da autonomia das outras políticas econômicas. Esse arranjo cambial administrado reduziria as incertezas sobre os preços futuros dos ativos e dos bens *tradeables* nas decisões de fechamento de contratos de câmbio dos agentes econômicos. Encorajando os empresários a se engajarem mais ativamente na produção, nos investimentos e no comércio internacional (SILVA; BEZERRA, 2019).

O pensamento keynesiano admite que o sistema capitalista seria incapaz de gerar continuamente um nível de demanda agregada capaz de sustentar o pleno emprego e a plena utilização de sua capacidade produtiva existente. Dessa forma, para combater as deficiências de demanda agregada e o desemprego, o Estado deveria ter uma postura mais ativa na economia. Intervindo sempre quando emergisse a possibilidade de

insuficiência de demanda agregada, para assim garantir a sustentação do pleno emprego (CARVALHO, 2008).

A economia capitalista não seria capaz de utilizar plenamente os seus recursos disponíveis, pois ela não é organizada para satisfazer as necessidades humanas mas sim para atender as demandas do mercado, ou seja, as demandas que se apoiam no poder de compra. Caso a demanda agregada seja insuficiente para absorver a produção e o futuro seja incerto, os empresários deixariam de produzir e começariam a reter os seus recursos em moeda. Fazendo com que os fatores de produção ficassem desempregados e ociosos, o que reduziria o nível de emprego e pioraria as expectativas para a economia (CARVALHO, 2008).

Segundo Keynes, isto acontece pois o sistema capitalista é uma economia monetária, onde a moeda é considerada uma forma de riqueza, ou seja, uma alternativa de reserva de valor a outros tipos de ativos, como bens de capital e fatores de produção. Em momentos de incerteza e com baixa expectativa de rendimentos, os empresários iriam preferir manter a sua riqueza, acumulando dinheiro em forma de moeda. Fazendo com que o nível de emprego e o nível de atividades econômicas declinem. O ato de reter moeda seria racional, visto que a moeda fornece flexibilidade aos agentes econômicos devido a sua liquidez máxima (KEYNES, 1985).

A política econômica keynesiana se preocupa com os fatores de produção ociosos, ou seja, ela não é uma política alocativa mas sim uma política de mobilização. Baseada em uma política macroeconômica que administra a demanda agregada visando a sustentação de um nível adequado de pleno emprego. Essa política busca estimular os empresários a utilizar todos os fatores de produção disponíveis, porém deixa ao seu critério a decisão de onde serão empregados esses recursos (CARVALHO, 2008).

Dessa maneira, o Estado deve administrar a demanda agregada a partir das políticas monetária e fiscal. A política monetária teria como objetivo induzir os agentes econômicos a ajustar as suas demandas por meio dos movimentos de preços relativos, ou seja, a taxa de juros. E a política fiscal agiria sobre a demanda de maneira direta através dos gastos governamentais e de maneira indireta através dos tributos cobrados sobre os agentes privados (CARVALHO, 2008).

De acordo com Keynes, a política monetária teria maior efeito sobre a decisão de investir, pois os movimentos da taxa de juros resultantes dessa política afetaria os mercados de ativos, inclusive os ativos reais, como por exemplo equipamentos e construções. Enquanto a política fiscal teria mais efeito sobre as despesas de consumo,

pois o gasto público e os impostos incidem diretamente sobre a renda dos agentes econômicos, influenciando as despesas de consumo. Caberia ao Estado analisar a situação econômica atual, para assim escolher os instrumentos, ou a combinação deles, levando em conta os objetivos da sociedade (CARVALHO, 2008).

3.1 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA DE ACORDO COM O PENSAMENTO KEYNESIANO

Nesta seção será aprofundado o papel do Estado no desenvolvimento econômico, trazendo a visão da escola de pensamento keynesiano sobre o desenvolvimento. Após a análise geral da teoria keynesiana, será feita uma reflexão sobre como o Estado pode influenciar no processo de desenvolvimento econômico e social de sua nação.

O Estado surgiu com a evolução da sociedade moderna, com o objetivo de conciliar os antagonismos presentes no interior das sociedades, em suas fases de desenvolvimento, sempre buscando o seu desenvolvimento e crescimento. As formas assumidas pelo Estado durante o progresso da sociedade variam de acordo com o pensamento econômico social vigente no momento. As relações de produção determinaram a ação, a estrutura e o próprio caráter do Estado, sendo que ele teria uma função importante na garantia de acumulação da economia capitalista, dando suporte, coordenação e ordenação da economia principalmente em momentos de crise e instabilidade econômica, adotando políticas contracíclicas (OLIVEIRA; STRASSBURG, 2013).

A partir da Segunda Guerra Mundial, o Estado passou a ter um papel ativo na economia, devido aos projetos de reconstrução pós-guerra. A intervenção ativa e continuada do Estado passou a ser um aspecto essencial das economias capitalistas, demandando bens e serviços, e influenciando o comportamento dos consumidores. A teoria econômica keynesiana era baseada em uma teoria monetária da produção, que considerava a ação estatal como um mecanismo de estabilização do sistema capitalista, conforme já mencionado (SILVA; BEZERRA, 2019).

De acordo com a escola de pensamento keynesiana, a economia capitalista seria essencialmente instável, sendo incapaz de manter o pleno emprego dos recursos disponíveis e da força de trabalho. Dessa maneira, o Estado deveria adotar um papel

ativo na economia, tendo como objetivo a promoção e sustentação do pleno emprego, a promoção do desenvolvimento econômico, a estabilidade monetária e uma melhor distribuição de renda e de riqueza. A intervenção estatal na economia se daria por meio de instrumentos de política creditícia, tributária e de gastos, incentivando os investimentos via empréstimos público, fixando as taxas de juros abaixo da eficiência marginal do capital e estimulando o consumo através de incrementos nos gastos públicos (elevando o poder de compra e criando empregos). Para assim, manter a taxa de lucros do setor privado e sustentar a recuperação da demanda agregada (CARVALHO, 2008a).

A política econômica keynesiana teria como objetivo a priorização do pleno emprego e a correção das perturbações do mercado. Os instrumentos para alcançar o pleno emprego seriam baseados na manutenção dos níveis de demanda agregada elevados, o que manteria um potencial produto efetivo da economia, estimulando a realização de investimentos. O Estado atuaria com uma espécie de alavanca, que seria capaz de tirar a economia capitalista de períodos de crises, além de promover a sustentação do pleno emprego por meio de um programa de ações governamentais voltadas para o desenvolvimento econômico (CARVALHO, 2008a).

Segundo a teoria keynesiana, o desemprego aconteceria devido ao baixo nível da atividade econômica, que seria resultado do nível de expectativa dos produtores e investidores quanto ao retorno dos seus investimentos em ativos não produtivos. Caso as perspectivas de demanda não fossem promissoras, os níveis de investimentos seriam sistematicamente reduzidos, o que afetaria a dinâmica da atividade econômica. Logo, a crise econômica-social estaria associada ao nível de demanda agregada (SILVA, 2005).

Logo, a falta de motivação econômica por parte dos agentes privado para promover a elevação dos investimentos faz com que o Estado tenha um papel crucial na economia, através de políticas macroeconômicas (monetária, de repartição de renda e de gasto com consumo e investimento) que visam a dinamização do capitalismo, ao invés da sua superação (SILVA, 2005).

De acordo com Keynes, a atuação do Estado no sistema econômico deveria se pautar pela lógica da economia capitalista, logo não deveria interferir na classe empresarial e no funcionamento do setor produtivo. O Estado deveria cooperar com a iniciativa privada, influenciando sobre a propensão a consumir, e estabelecendo a tributação e fixação da taxa de juros necessárias para o bom funcionamento da economia (KEYNES, 1983).

Dessa forma, o Estado se responsabilizaria pelas atividades que não são lucrativas para o setor privado, mas que são necessárias para o funcionamento da economia. Regulando o funcionamento do setor privado por meio de políticas anticíclicas. Além de aplicar medidas de bem-estar social, que atenuem os efeitos distributivos do funcionamento do livre mercado (CARVALHO, 2008a).

A escola de pensamento keynesiana acreditava que um capitalismo dirigido por um Estado eficiente, produziria um grande bem-estar, eliminando problemas sociais e econômicos, como a desigualdade e o desemprego. Para isso, o Estado não deveria interferir na iniciativa individual e na atração dos instintos do lucro, visto que estes constituíam a força motriz da atividade econômica. O Estado não era considerado um empecilho à livre iniciativa, mas sim o garantidor de sua sobrevivência, fazendo com que o consumo e o montante de investimentos não parassem de crescer, mesmo em meio a incertezas e instabilidades. Se o Estado se isentasse de seu papel, o desenvolvimento econômico seria diretamente afetado, atingindo principalmente o campo social de seu país (SILVA; BEZERRA, 2019).

Portanto, a teoria keynesiana critica a teoria econômica neoclássica, apontando as insuficiências de natureza estrutural da economia capitalista e verificando a necessidade do acompanhamento e intervenção constante do Estado na economia, a partir de políticas econômicas, sendo elas políticas monetária, fiscal e cambial. As políticas econômicas keynesianas buscavam a manutenção dos níveis de demanda efetiva, tendo como objetivo acabar com o desemprego involuntário através da estabilização das expectativas empresariais (SILVA; BEZERRA, 2019).

O Estado keynesiano teria como objetivo estabelecer uma sociedade com eficácia econômica, liberdade individual e justiça social. Para isso, o Estado deveria agir permanentemente na economia, tanto em momentos de crise como em momentos de crescimento econômico. A lógica keynesiana de colocar o Estado como um agente participativo nas questões econômicas revolucionou o pensamento econômico. Sendo aplicada por diversos Estados nacionais, como os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil durante o governo Vargas, e a Europa Ocidental com a difusão do *Welfare State*⁵. Dessa maneira, podemos afirmar que de acordo com o pensamento keynesiano, o Estado teria um papel essencial na economia, tanto em momentos de crise como de crescimento econômico. Sendo o principal ator no combate das crises, na

⁵ Estado de Bem-Estar Social.

estabilização econômica e também na promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico (SILVA, 2010).

A ação estatal deveria combater os dois principais problemas do sistema capitalista: a existência do desemprego involuntário, que não deixa a economia alcançar o pleno emprego, e a falta de equidade na distribuição de riqueza e rendimentos. Além dessa responsabilidade o Estado deveria estimular o desenvolvimento econômico, e buscar mais justiça social. De acordo com a teoria keynesiana, o desenvolvimento seria definido como um processo pelo qual a acumulação e a incorporação sistemática de progresso tecnológico permitiria o aumento contínuo da produtividade do trabalho e do nível de bem-estar da população (NUNES, 2018).

Dessa forma, o Estado deveria conciliar a eficácia econômica com o progresso social, a partir do princípio da responsabilidade social coletiva. Dessa forma, o Estado interviria sistematicamente na economia, redistribuindo a riqueza e os rendimentos, regulamentando as relações sociais, reconhecendo os direitos econômicos e sociais dos trabalhadores, e implementando sistemas públicos de segurança social. A intervenção estatal na economia teria como objetivo reduzir a intensidade e duração das crises cíclicas do capitalismo, salvando o próprio sistema capitalista (NUNES, 2018).

O Estado keynesiano não pretendia subverter o sistema capitalista, nem promover uma revolução social, mas sim resolver o problema do subdesenvolvimento e sair das crises cíclicas próprias do capitalismo. As políticas keynesianas se enquadram na lógica e racionalidade capitalista, tendo o seu financiamento público traduzido nos chamados consumos sociais, e suas despesas (com educação, saúde, segurança social, habitação e etc) traduzidas na chamada política de redistribuição do rendimento (NUNES, 2018).

Os principais aspectos discutidos até aqui sobre a escola de pensamento keynesiana estão resumidos no quadro 2:

Quadro 2 - Principais características da escola keynesiana

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA ESCOLA KEYNESIANA	
Principal autor analisado	Keynes
Papel do Estado	Garantir o pleno emprego e a dinâmica de acumulação capitalista
Instrumentos/ Políticas propostas	Política de controle monetário; Organização direta dos investimentos (investimentos públicos); Política fiscal (tributação, administração de gastos públicos e a realização de investimentos públicos); Política cambial administrada.
Desenvolvimento para Keynes	Aumento produtividade do trabalho e do bem-estar social. Além do pleno emprego, padrões mínimos de vida (saúde, habitação, educação, seguro-desemprego e previdência-social). Eficácia econômica + progresso social.

Fonte: Elaborado pela autora.

No próximo capítulo serão apresentadas as características da Escola Institucionalista.

4 A ESCOLA DE PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA

A escola institucionalista também considera o sistema produtivo capitalista um mecanismo inerentemente instável e complexo, sujeito a crises financeiras profundas, que necessitaria de uma ação coordenada do Estado para contornar os efeitos perversos das flutuações, e promover o desenvolvimento econômico e social a partir de políticas industrial, comercial e tecnológica. A escola de pensamento institucionalista possui várias vertentes, visto que os autores institucionalistas não apresentam uma uniformidade acerca do papel das instituições no desempenho econômico. O pensamento institucionalista pode ser dividido em Antigo Institucionalismo norte-americano (ou Velho Institucionalismo), Nova Economia Institucional e Neo-Institucionalismo (CONCEIÇÃO; GABRIANI, 2019).

O velho institucionalismo norte-americano é baseado nos escritos de Thorstein Veblen, John R. Commons e Wesley Mitchell, que analisavam a importância das instituições no desenvolvimento econômico e social, a partir da economia evolucionária. A Nova Economia Institucional (NEI) surge em oposição à velha vertente vebleniana porém enfatizando a importância das mudanças institucionais no processo de desenvolvimento econômico, seus principais precursores foram Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North (CONCEIÇÃO; GABRIANI, 2019).

O Neo-Institucionalismo (ou Institucionalismo Contemporâneo) é influenciado pelo Velho Institucionalismo Norte-Americano, assumindo que a economia é um processo contínuo, sendo as interações entre as instituições, a tecnologia e os valores fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, tendo como precursores Ray Marshall e Warren Samuels (CONCEIÇÃO; GABRIANI, 2019). Destaca-se, neste contexto, que a economia política institucional de Chang, um dos autores com características neo-institucionais, é considerada um paradigma alternativo ao paradigma neoliberal, que une o instrumental teórico neoclássico à filosofia política e moral da escola austríaca (CAVALCANTE, 2017).

Enquanto que North faz uma análise da evolução histórica das economias, e do desempenho econômico delas. Seu quadro analítico faz uma modificação da teoria neoclássica, mas mantém os pressupostos fundamentais da concorrência, da escassez e das ferramentas analíticas da teoria microeconômica. Modificando o pressuposto da racionalidade e acrescentando a dimensão do tempo à dinâmica econômica. As

instituições (políticas e econômicas) formariam uma estrutura de incentivos da sociedade, se tornando os determinantes do desempenho econômico (NORTH, 2010).

O pensamento institucionalista se opõe ao pensamento neoclássico, se assemelha ao marxismo em alguns aspectos, e se vincula ao evolucionismo. Relacionando-se com os conceitos de instituições, regras e hábitos, e a sua evolução histórica com a abordagem evolucionária. A teoria econômica institucionalista relaciona a atividade humana com as instituições e a evolução do processo econômico. Admitindo a existência da incerteza e instabilidade, o caráter não neutro da moeda, e a influência das instituições sobre as decisões e hábitos dos agentes, ajudando no processo de crescimento econômico. Dessa maneira, negando o funcionamento estático da economia, que seria regulada pelo mercado em busca de um equilíbrio ótimo (CONCEIÇÃO; GABRIANI, 2019).

A escola de pensamento institucionalista surge em resposta à escola neoclássica, criticando o *laissez-faire* e a doutrina da mínima interferência do governo na economia. O movimento era a favor de reformas sociais, se preocupando com o monopólio, a pobreza, a depressão econômica e a improdutividade no sistema capitalista de produção. A mudança social proposta pelos institucionalistas se daria através de uma reforma social, que iria melhorar as condições para a intervenção do Estado na economia, que seria responsável por realizar um planejamento econômico para mitigar as crises do ciclo econômico. Dessa forma, preservaria o capitalismo e ao mesmo tempo melhoraria as condições das massas da sociedade (BRUE, 2006).

A escola institucionalista analisava a economia como um todo, um mecanismo complexo que não pode ser analisado por partes separadas do todo. A ênfase do papel das instituições na esfera econômica iria além das organizações, analisando também o padrão de comportamento grupal da sociedade e os padrões de pensamento que influenciam a atividade econômica. Os institucionalistas utilizam um método evolutivo em sua análise econômica, pois a sociedade e as suas instituições estão em constante mudança, discordando do ponto de vista estático da economia clássica (BRUE, 2006).

A teoria institucionalista mantém os supostos fundamentos da tradição neoclássica (escassez e competição) mas adiciona dois elementos, que eram até então negligenciados pelos neoclássicos, as instituições e a dimensão temporal. A análise desses novos elementos seria capaz de explicar a evolução das economias ao longo do tempo, visto que uma teoria da dinâmica econômica seria essencial para se investigar o cerne do desenvolvimento econômico. A história econômica teria como objetivo

explicar a estrutura e performance das economias ao longo do tempo (CAVALCANTE, 2017).

As instituições de uma sociedade seriam os determinantes básicos de sua performance econômica, sendo essas estruturas compostas por instituições políticas, econômicas, além dos seus aspectos demográficos, ideológicos e tecnológicos. A sua performance econômica pode ser definida pela quantidade produzida, pela distribuição de custos e benefícios, e pela estabilidade da produção. Utilizando como indicadores o produto total, o produto *per capita* e a distribuição de renda na economia (CAVALCANTE, 2017). O Estado seria considerado a instituição chave na promoção de uma matriz institucional, que incentiva as atividades produtivas que geram o crescimento do produto *per capita* (CAVALCANTE, 2020).

O pensamento econômico institucionalista considera o Estado como uma instituição chave para o crescimento e desenvolvimento econômico. Uma instituição econômica eficiente e essencial para o estabelecimento de arranjos institucionais e os direitos de propriedade privada, que são necessários para se alcançar o crescimento econômico sustentado. O desenvolvimento econômico seria o resultado histórico de uma coordenação institucional promovida pelo Estado. O mercado também seria considerado uma instituição importante, deixando de ser visto como um espaço neutro de encontro de compradores e vendedores. Os mercados seriam construídos socialmente, refletindo o ambiente institucional em que estão inseridos e não apenas um sistema universal de formação de preços (ABRAMOVAY, 2001).

Para os institucionalistas, o desenvolvimento resultaria da coordenação das ações humanas, assim como para Smith, em “*A Riqueza das Nações*”, a divisão do trabalho resulta da propensão espontânea dos indivíduos em negociar e trocar os seus bens produzidos (SMITH, 1996). Dessa maneira, para se alcançar o desenvolvimento, as instituições deveriam cumprir o seu papel de reduzir as incertezas e coordenar as ações humanas em prol do crescimento e desenvolvimento econômico da sociedade moderna (ABRAMOVAY, 2001).

Assim como Keynes, os institucionalistas também consideram a incerteza um dos fatores determinantes para o funcionamento da economia capitalista, visto que ela afeta o comportamento dos agentes econômicos e o processo de tomada de decisões. A imperfeição de informação seria a principal incerteza dos agentes, visto que eles não possuem capacidade mental e computacional necessárias para conhecer e processar todas as informações pertinentes no processo de tomada de decisão (GALA, 2003).

O pensamento institucionalista acredita que o sistema econômico é composto por recursos escassos, o que acaba gerando uma competição entre os indivíduos por esses recursos. O fato desses indivíduos que competem por esses recursos escassos terem problemas de informação incompleta (assimetria de informações) e também possuírem uma capacidade computacional limitada acaba por gerar um ambiente de incerteza. Nesse cenário, as instituições se tornariam importantes mecanismos capazes de reduzir as incertezas geradas pelas interações humanas (CAVALCANTE, 2017).

De acordo com a teoria institucionalista, a incerteza seria a responsável pelo mau funcionamento das transações econômicas, uma vez que os agentes econômicos não seriam capazes de atingir as soluções ótimas a partir de sua tomada de decisão. Os mercados imperfeitos, gerados pela assimetria de informação, deveriam moldar o caminho da mudança institucional promovida pelo Estado (ABRAMOVAY, 2001).

As instituições desempenhariam um papel de redutor da incerteza, produzindo uma estrutura estável no ambiente econômico, a partir de restrições formais e informais, que moldariam a interação humana. Essas restrições formais são consideradas as regras que as pessoas seguem, e as restrições informais são consideradas as convenções e códigos de conduta que são criadas pela repetida interação humana (CAVALCANTE, 2017).

A incerteza também seria gerada pelos custos de transação, sendo eles custos de *measurement*⁶ e de *enforcement*⁷. Os custos de *measurement* se relacionam com a dificuldade dos agentes econômicos em conhecer de fato o objeto da transação, sendo influenciado pela assimetria de informação. Enquanto que, os custos de *enforcement* se referem à incerteza dos agentes sobre a propriedade do bem que está sendo trocado, relacionando-se com a legitimidade da transação em curso. Esses custos mostram a dificuldade enfrentada pelos agentes econômicos por causa da existência da incerteza, e a necessidade de instituições eficientes como o Estado, para reduzir os custos de transação, atenuar o problema da incerteza e facilitar a coordenação econômica e social (GALA, 2003).

Na dinâmica institucional, o Estado seria um dos principais agentes de mudança, e para maximizar o retorno de suas atividades, ele deveria agir a partir de atividades econômicas, políticas e sociais. A ação estatal afetaria variáveis políticas, econômicas e sociais. Quando o Estado interviesse na esfera política, alterando leis, contratos e

⁶ Custos de mensuração.

⁷ Custos de execução.

normas, ele estaria introduzindo uma mudança institucional. A sociedade estaria em equilíbrio institucional quando nenhum de seus agentes tiverem estímulos para alterar as regras formais e informais vigentes (GALA, 2003).

As instituições seriam as responsáveis pelo crescimento econômico ao longo do tempo, sendo esse progresso econômico acompanhado por um crescimento populacional. Esse crescimento seria acompanhado por uma série de inovações institucionais, como o surgimento dos mercados e dos estados modernos, que seriam responsáveis pelo desenvolvimento de arranjos institucionais para estimular as atividades produtivas e promover o desenvolvimento econômico. Dessa maneira, as leis e regras seriam geradas pelo sistema político para ordenar e promover a atividade econômica. O desempenho econômico das sociedades seria resultado de suas dinâmicas institucionais ao longo da sua evolução histórica (GALA, 2003).

O crescimento sustentado aconteceria quando a taxa de crescimento do produto fosse superior à taxa de crescimento da população. O capital físico e humano, os recursos naturais, o aprendizado, os direitos de propriedade e o crescimento populacional seriam elementos determinantes na performance da economia. Outros dois fatores explicariam a performance econômica: a tecnologia e a demografia. A tecnologia seria definida como o controle humano sobre a natureza, o que determinaria como os recursos naturais são utilizados, assim como a dotação de capital físico e humano da economia. Logo, a tecnologia delimitaria o conjunto de recursos disponíveis para o controle da natureza, e a matriz institucional efetivaria a utilização desses recursos (CAVALCANTE, 2017).

Ao analisar a importância das instituições no processo de desenvolvimento econômico e social, os institucionalistas enfatizam o aspecto histórico (*path dependence*⁸) do processo de mudança tecnológica, social, econômica e institucional. Com uma ênfase interdisciplinar, eles abordam não apenas os aspectos econômicos da sociedade, mas também os aspectos histórico, antropológico, culturais, políticos, sociais, filosóficos e psicológicos. Sua abordagem inclui a questão das inovações, considerando uma mudança do equilíbrio estável e ótimo e o consequente crescimento (CONCEIÇÃO; GABRIANI, 2019).

Enfatizando o processo de evolução econômica e transformação tecnológica, onde as instituições moldam o futuro através de um processo seletivo e coercitivo. Os institucionalistas criticam o pensamento neoclássico do indivíduo hedonista a partir da

⁸ Conceito de dependência da trajetória.

teoria econômica evolucionária, destacando a importância do processo histórico, a predominância da incerteza e a natureza instável do sistema capitalista (CONCEIÇÃO; GABRIANI, 2019).

O conceito de *path dependence* é essencial para a dinâmica institucional visto que as mudanças ocorrem de forma gradual ao longo do tempo, e as decisões tomadas no passado têm forte influência sobre as possibilidades presentes. O ambiente econômico e social dos agentes é permeado pela incerteza, que é causada principalmente pelos custos de transação e pela assimetria de informações. Para reduzir estes custos de transação e coordenar as atividades humanas, as sociedades desenvolvem as instituições, que são um contínuo das regras. Este conjunto de regras pode ser encontrado na matriz institucional da sociedade, sendo que essa matriz é definida pela sua *path dependence*. A partir dessa matriz, as organizações econômicas, sociais e políticas interagem entre si com os recursos econômicos e a tecnologia vigente, se tornando responsáveis pela evolução institucional e pelo desempenho econômico das sociedades (GALA, 2003).

O desenvolvimento econômico seria um fenômeno eminentemente institucional, resultado de interações complexas entre forças econômicas, políticas e culturais. Estes arranjos institucionais conferem as diferenças nas trajetórias de desenvolvimento das sociedades. Logo, o sucesso ou fracasso de uma nação seria resultado de sua formação histórica, e da forma como as suas instituições foram criadas e organizadas ao longo do tempo (COSTA, 2019).

O pensamento institucionalista analisa a economia como um processo contínuo, fundamentando-se nas interações entre as instituições, a tecnologia e os valores sociais, reconhecendo a importância dos interesses, conflitos, e mudança tecnológica. Desse modo, o processo histórico seria de extrema importância na formulação das políticas econômicas de desenvolvimento (políticas industrial, comercial e tecnológica). Para os institucionalistas quem determina a real alocação dos recursos escassos seria a estrutura organizacional, ou seja, as instituições da sociedade. Reconhecendo a importância da distribuição de poder na sociedade, da cultura geral, da formação de conhecimento, das formas de operação dos mercados, e da determinação da alocação de recursos (CONCEIÇÃO; GABRIANI, 2019).

Os institucionalistas rejeitam a ideia de funcionamento estático da economia, que seria regulada pelo mercado em busca do equilíbrio ótimo. A teoria institucionalista é considerada uma teoria dinâmica das instituições, consideradas instrumentos

importantes e decisivos para viabilizar o crescimento e desenvolvimento econômico de um país. Analisando o processo histórico do sistema capitalista observa-se que o crescimento ocorre de diferentes e múltiplas formas, sendo o processo de mudança decisivo para o desenvolvimento. O crescimento, desenvolvimento e mudança implicaria na existência de instituições mediadoras desse processo. A mudança tecnológica (*technical change*), e o comportamento das firmas e das instituições são fundamentais para moldar o processo de crescimento e desenvolvimento econômico (CONCEIÇÃO, 2002).

De acordo com o pensamento institucionalista, a economia avançaria de maneira contínua, ao invés de partir de um ponto inicial de equilíbrio (*steady state*), baseando-se em uma mudança tecnológica, institucional, econômica e social. Esse crescimento aconteceria de maneira acumulativa, trazendo um aumento quantitativo do produto nacional bruto *per capita*, enquanto que o desenvolvimento acabaria trazendo mudanças qualitativas nas instituições e estrutura, afetando as variáveis não econômicas da sociedade (CONCEIÇÃO, 2002).

As instituições também podem ser consideradas restrições inventadas pelo indivíduo para estruturar as interações humanas. Podendo ser restrições formais, ou seja, regras, leis e constituições, regulamentos ou restrições informais, que são as normas de comportamento, convenções e códigos de conduta. Elas definem a estrutura de incentivo das sociedades, determinando sua performance econômica. As estruturas que determinam a performance de uma sociedade podem ser compostas por instituições políticas, econômicas, tecnológicas, demográficas e ideológicas (CAVALCANTE, 2017).

A performance econômica poderia ser medida pela quantidade produzida, pela estabilidade da produção, e pela distribuição de custos e benefícios, utilizando como indicadores o produto *per capita*, o produto total, e a distribuição de renda na economia. Essas instituições deveriam atuar como um importante mecanismo na economia, reduzindo a incerteza gerada pelas interações humanas ao criar uma estrutura estável no ambiente econômico. A estrutura seria composta por restrições formais (regras) e informais (convenções e códigos de conduta), que moldaria a interação humana para o desenvolvimento econômico (CAVALCANTE, 2017).

As instituições políticas, o mercado e o Estado se inter-relacionam, de maneira estável, buscando moldar o sistema capitalista, para alcançar o desenvolvimento. O papel constitutivo das instituições depende do comportamento dos agentes econômicos,

que seria afetado pela mudança institucional. O mercado como instituição é considerado um complexo conjunto de restrições formais e informais, que regularia os participantes do mercado, as mercadorias transacionadas, os direitos e deveres dos agentes econômicos, e os acordos firmados nele. Já o Estado é considerado uma instituição capaz de criar novas instituições, e responsável pelo controle das instituições existentes, sendo esse controle e criação mediado pelas suas relações políticas. O Estado vai possibilitar a criação do mercado, visto que ele é uma construção política (CAVALCANTE, 2017).

As relações de riqueza e de poder, ou seja, as relações entre Estado e mercado constituem as forças básicas do desenvolvimento econômico de uma nação. Logo, as instituições importam no processo de desenvolvimento, sendo elas produtos da ação humana, com o objetivo de diminuir a incerteza do sistema capitalista. Essas instituições evoluíram ao longo da trajetória da economia, visando aumentar a sua eficiência alocativa e reduzir os custos de transação (MEDEIROS, 2001).

Dessa maneira, pode se dizer que o processo de desenvolvimento econômico seria resultado de uma evolução institucional que levaria a uma eficiência dos mercados, reduzindo os custos de transação. O pensamento institucionalista reconhece que não existe uma concorrência perfeita no mundo real, por isso introduz uma sociologia institucional. Esse modelo de instituição idealizada e funcional teria a capacidade de recriar as condições favoráveis ao livre comércio, evidenciando a importância das instituições para o desenvolvimento econômico (MEDEIROS, 2001).

Para os institucionalistas, o subdesenvolvimento ocorreria quando as instituições se tornassem inibidoras das relações econômicas de crescimento, obedecendo uma racionalidade política de grupos não competitivos dentro do Estado. Dessa forma, os institucionalistas identificam um processo de causalção circular e cumulativa entre as instituições eficientes e o desenvolvimento econômico e social, que pode ser observada na evolução das relações econômicas no sistema capitalista. O subdesenvolvimento seria caracterizado por um conjunto de instituições que dissociavam o trabalho do conhecimento, dificultando o acesso à terra e bloqueando a inovação (MEDEIROS, 2001).

Além do acesso a inovações tecnológicas, a mudança institucional definiria o modo como as sociedades evoluíram ao longo do tempo, estimulando o capital físico e humano para assim alcançar o desenvolvimento. Essa mudança institucional afetaria a organização de produção e o modo de vida das pessoas. O Estado como uma das

principais organizações do ambiente institucional, teria um papel institucional na transformação desse ambiente, perseguindo os seus objetivos de crescimento e desenvolvimento, e moldando a evolução institucional de sua nação para a superação do subdesenvolvimento. A partir do seu papel coercitivo, o Estado deveria intervir na economia, estabelecendo instituições indutoras do desenvolvimento e garantindo o direito à propriedade privada através de transformações institucionais (COSTA, 2019).

Consideradas as regras do jogo de uma sociedade, as instituições criariam restrições que moldam a interação humana, estruturando as trocas humanas, seja ela política, econômica ou social, para uma mudança. Essa mudança institucional moldaria a evolução da sociedade ao longo do tempo, sendo considerada a chave para a compreensão da mudança histórica, e do desenvolvimento econômico (CAVALCANTE, 2017).

O Estado detém o monopólio da função de proteção e de justiça, e também na definição e garantia do direito de propriedade. As transformações institucionais feitas pelo Estado garantiriam ao inovador os direitos de propriedade e as vantagens econômicas de suas inovações, e ao Estado o monopólio da arrecadação de impostos em troca dos seus serviços regulatórios. O nível de renda de uma nação seria maior quando o seu Estado garantisse o direito de propriedade, visto que as economias de escala advindas da arrecadação maximizariam a sua receita fiscal e reduziriam os custos de transação (COSTA, 2019).

A chave do problema econômico do subdesenvolvimento não estaria no avanço tecnológico ou na acumulação de capital, mas sim nas regras e arranjos institucionais ineficientes, sendo elas responsáveis por estimular ou inibir o desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo. De acordo com os institucionalistas, o subdesenvolvimento e os desempenhos econômicos desiguais seriam resultado de uma causação circular e cumulativa onde as instituições limitam o funcionamento dos mercados, desestabilizando os contratos, prejudicando os direitos de propriedade e criando inibidores de trocas e inovações (GALA, 2003).

Os direitos de propriedade definiriam o sistema de incentivos e as regras do jogo do sistema. Estimulando os investimentos produtivos, reduzindo a incerteza futura e garantindo os rendimentos dos inovadores, para assim estimular o aumento do estoque de capital físico e humano, a produtividade, o avanço do conhecimento, e por fim o desenvolvimento econômico. Ao possuir o uso exclusivo da força, o Estado controlaria os recursos e distribuiria os direitos de propriedade (CAVALCANTE, 2017). Dado a

importância do Estado como instituição no desempenho econômico de uma sociedade, ele deveria definir e garantir os direitos de propriedade, solucionando possíveis conflitos que ocorram. O direito à propriedade privada estimularia os indivíduos, fazendo com que o desenvolvimento econômico viesse naturalmente via mercado (LARRUSCAIM; ROBINSON; PEREIRA, 2019).

O desenvolvimento econômico seria moldado pelo Estado, considerado uma instituição capaz de promover e garantir a livre iniciativa, a autonomia, os contratos privados e as bases para as inovações tecnológicas, e reduzir as incertezas nas transações entre os indivíduos. Dessa forma, o crescimento econômico de longo prazo, ou seja, a evolução histórica de uma sociedade seria condicionada pela formação e evolução de instituições eficientes, como um Estado regulador e empreendedor (GALA, 2003).

O Estado como principal organização do arranjo institucional seria diretamente responsável pelo desempenho da economia, ao ser responsável pela estrutura dos direitos de propriedade e pelas mudanças institucionais que garantem a eficiência econômica, dando origem ao crescimento, estagnação ou declínio econômico de sua nação. Ao definir, regulamentar e fiscalizar as regras formais da economia, o Estado seria essencial na promoção da eficiência nos mercados de produtos e fatores de produção, influenciando a matriz institucional da sociedade (COSTA, 2019).

As instituições políticas como o Estado modelariam o desempenho econômico ao definir e implementar as suas políticas e regras econômicas. Essas instituições teriam como objetivo reduzir as incertezas, como a assimetria de informações, dando continuidade aos negócios e resolvendo os problemas de maneira eficaz. Para alcançar essas mudanças comportamentais e institucionais, a instituição estatal deveria influenciar nas decisões comportamentais dos indivíduos, fazendo com que o próprio indivíduo se torne um agente dessa mudança institucional. Dessa maneira, as organizações políticas seriam as estruturas de maior importância na esfera social e econômica, moldando os comportamentos dos indivíduos para que assim alcancem um nível de desenvolvimento e bem estar social (MEDEIROS, 2001).

Uma política de desenvolvimento efetiva seria resultado de uma organização política capaz de criar e impor os direitos de propriedade eficientes. Uma organização política eficiente estabeleceria arranjos institucionais e os direitos necessários para criar um ambiente econômico que canalize o esforço econômico individual para as atividades que aproximem as taxas privadas e sociais de retorno. O crescimento econômico seria

sustentado quando o Estado tivesse capacidade inovadora, promovesse a democratização e a valorização do conhecimento, visto que a inovação, a educação, a acumulação e as economias de escala são consideradas o crescimento. Logo, para os institucionalistas a organização política eficiente seria a verdadeira causa do desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2001).

De acordo com os institucionalistas, o comportamento individual seria modelado pelas instituições e um conjunto de circunstâncias históricas, gerando um processo de aprendizagem que promove a reconstrução individual. Esse aprendizado também influencia a evolução das instituições e o desempenho dela na esfera econômica e social. Dessa forma, as instituições são um tipo de estrutura social, que tem a capacidade de influenciar os hábitos, os pensamentos e as ações dos indivíduos. Sendo fundamental analisar a importância do papel das instituições na vida social e econômica, pois elas conseguem reconstruir as preferências e comportamentos dos indivíduos (MEDEIROS, 2001).

Os institucionalistas adotam os conceitos de racionalidade limitada e de oportunismo, onde o primeiro indica que os indivíduos possuem limitações computacionais, ou seja, informações incompletas para a realização de suas escolhas. O segundo conceito implica na condição de busca pelo autointeresse, onde o agente econômico é visto como um indivíduo oportunista que agiria por puro autointeresse. Se tornando necessária a ação de instituições capazes de reprimir o comportamento oportunista, impondo sanções ao descumprimento do conjunto de regras que visa o bem comum (CAVALCANTE, 2014).

A ideia de que os indivíduos possuem uma capacidade computacional limitada, que impossibilita-os de perceber o mundo em sua completude, faz com que eles desenvolvam uma importante habilidade: a capacidade de aprender. Durante o curso de sua vida os indivíduos aprendem e contribuem para a construção de instituições futuras. O aprendizado envolveria mudanças ideológicas e incrementos no estoque de conhecimento, o que significaria um aumento do controle humano sobre a natureza. O que permitiria aumentos na produtividade e conseqüentemente no produto e na performance econômica. Dessa forma, o processo de aprendizado dos indivíduos seria cumulativo ao longo do tempo, contribuindo para a mudança econômica e social, e moldando o caminho da evolução institucional e do desenvolvimento econômico (CAVALCANTE, 2017).

O aprendizado adquirido pelos indivíduos de uma sociedade ao longo do tempo, produziria as instituições necessárias para a solução do problema econômico fundamental da escassez, criando assim estruturas institucionais complexas para capturar os ganhos potenciais do mercado livre. Essas instituições criadas alterariam a relação entre custo e benefício em favor da cooperação em trocas impessoais, sendo responsáveis pelo crescimento econômico. O aprendizado acumulado explicaria o caminho da evolução econômica ao longo da história, determinando o desempenho econômico de uma sociedade (NORTH, 2010).

4.1 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA DE ACORDO COM O PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA

Nesta seção será aprofundado o papel do Estado no desenvolvimento econômico, trazendo a visão da escola de pensamento institucionalista sobre o desenvolvimento, a partir da visão de Chang e North. Após a análise geral da teoria institucionalista, será feita uma reflexão sobre como o Estado, como principal instituição do sistema capitalista, pode influenciar no processo de desenvolvimento econômico e social de sua nação. Ao criticar o paradigma neoliberal a escola de pensamento institucionalista buscaria incorporar a dimensão política e institucional nos debates sobre o desenvolvimento econômico. Compreendendo as instituições como responsáveis pelo molde dos comportamentos e dos modelos mentais dos indivíduos, as instituições seriam consideradas mecanismos capazes de restringir, constituir e possibilitar a ação humana (CHANG; EVANS, 2000).

De acordo com North (2010), as instituições seriam construções sociais que estruturam a interação humana, a partir de restrições formais (regras, leis e constituições), de restrições informais (códigos de conduta, normas de comportamento e convenções) e de suas características impositivas. Essas restrições definiriam a estrutura de incentivos da sociedade e de sua economia, As instituições e a tecnologia empregada determinariam os custos de transação e de transformação. Em um mercado eficiente, as instituições buscavam se aproximar das condições de custo de transação zero, para maximizar o rendimento agregado (NORTH, 2010).

As instituições foram feitas pelo homem para criar ordem e reduzir a incerteza política, econômica e social. Junto com as restrições padrões da economia, elas

definiriam o conjunto de escolha, o que determinaria os custos de transação e produção, e portanto a rentabilidade e viabilidade do exercício da atividade econômica. As instituições evoluíram incrementalmente, conectando o passado com o presente e o futuro. A história em consequência é em grande parte uma história da evolução institucional, na qual o desempenho histórico das economias só pode ser entendido como uma parte de uma sequência histórica (NORTH, 1991).

De acordo com Chang existe uma dificuldade fundamental sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico, que seria a falta de definição do que seria uma instituição. As instituições podem ser usadas para descrever as “regras do jogos” assim como para referir às “organizações”, utilizadas em termos como as instituições de Bretton Woods⁹. Para o autor, as instituições devem desempenhar certas funções para promover o desenvolvimento econômico, logo algumas formas de instituições devem desempenhar melhor tais funções (CHANG, 2008).

O sistema capitalista seria composto por uma cadeia de instituições, que inclui o Estado (enquanto instituição política) como criador e regulador supra-institucional, os mercados como instituições de troca, e as firmas como instituições de produção. Os agentes, as instituições, o mercado e o Estado se inter-relacionam, a partir de um complexo de regras formais e informais que moldam o sistema econômico capitalista. As instituições são compreendidas como mecanismos que possibilitam o alcance de finalidades a partir de uma coordenação supra-individual, sendo constituídas pelos interesses e valores dos atores econômicos (CHANG; EVANS, 2000).

O Estado como principal instituição do sistema capitalista, seria capaz de criar novas instituições, além de ser responsável pelo controle das instituições existentes, sendo que essa criação e controle é feita por meio das relações políticas. O Estado deveria estar presente para que o mercado, como instituição humana, seja possível, visto que ele é uma construção política baseada em um complexo conjunto de restrições formais e informais que regulam quem participa dele (CAVALCANTE, 2017).

Chang (1998), identifica três funções chave que uma instituição deve desempenhar para se promover o desenvolvimento econômico: primeiro a coordenação e administração, segundo o aprendizado e inovação, e por último a redistribuição de renda e coesão social. Podendo incluir o encorajamento do investimento e o desenvolvimento das capacidades humanas nessas funções, além da função de

⁹ Organizações financeiras criadas pelo acordo de Bretton Woods: FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial.

emprestador de última instância e de mitigador das flutuações da renda. As instituições também podem desempenhar as funções de investimento em ativos produtivos (infraestrutura física e instalações de P&D¹⁰), de proteção social (promovendo o estado de bem-estar), e de estabilidade macroeconômica (com a função de estabilizador automático). Tendo como principal objetivo promover a coesão social e construir uma nação próspera (CHANG, 2008).

Essas funções podem ser desempenhadas por mais de uma instituição, sendo a combinação dessas funções e instituições essencial para o desenvolvimento econômico. De acordo com Chang (2008), não existe uma combinação exata de instituições que garantam o desenvolvimento, as chamadas “instituições padrões globais” que defendem umas formas institucionais particulares, principalmente anglo-americanas. Segundo o autor existe uma diversidade real institucional, e para cada caso analisado existe uma combinação diferente que respeite as variáveis e características individuais de cada sociedade (CHANG, 2008).

As instituições seriam persistentes e estáveis, mas não imutáveis, pois os indivíduos e as variáveis social e histórica moldariam as instituições. Dado a importância da ação humana na mudança institucional, visto que os indivíduos transformam e reproduzem as instituições, mas sem reduzir o papel delas aos indivíduos (CAVALCANTE, 2017). Desta forma, o comportamento humano se modificaria ao longo do tempo, por meios das instituições e por meio das mudanças institucionais. Considerando o Estado e as instituições que ele estabeleceu na evolução histórica como um componente ativo na sociedade, que seria capaz de construir, incentivar e restringir a ação humana (CHANG; EVANS, 2000).

Ao promover as mudanças na conduta dos indivíduos as instituições afetariam a maneira pela qual as relações políticas são estabelecidas, promovendo diferentes trajetórias de desenvolvimento econômico das sociedades. O Estado e o mercado seriam considerados agentes fundamentais neste processo, estando intimamente correlacionados entre si por meio de questões de natureza política. A política seria o processo pelo qual os agentes com visões e motivações diferentes discutem e contestam a estrutura de direitos e obrigações vigentes, influenciando e modificando os padrões de interesses existentes (CHANG; EVANS, 2000).

A interação entre instituições e organizações (políticas, econômicas, sociais e de ensino) modelaria a evolução institucional. A mudança econômica seria um processo

¹⁰ Pesquisa e Desenvolvimento.

incremental e contínuo, gerado pelas escolhas dos atores individuais e empresários das organizações. A velocidade dessa mudança é uma função da taxa de aprendizagem, e a sua direção é ditada pelo conhecimento adquirido (NORTH, 2010).

Analisando as instituições e a mudança institucional, responsáveis pelo processo de desenvolvimento, conseguimos compreender as diferenças entre o desempenho econômico entre os países ao longo do tempo, devido às suas histórias econômicas. As instituições formariam uma estrutura de incentivos que determinariam o desempenho econômico da sociedade. Juntamente com a tecnologia vigente, as instituições determinariam os custos de transformação e transação, que definiria o caminho até o mercado eficiente, onde ocorreria a maximização do rendimento e os custos de transação seriam zerados (LARRUSCAIM; ROBINSON; PEREIRA, 2019).

A disparidade no desempenho econômico das sociedades seria explicada na diferença entre as instituições e organizações, e como se dá a interação entre elas. Essa interação moldaria o sentido da mudança institucional, o que definiria as oportunidades de desenvolvimento e as restrições de uma sociedade. Sendo que essas instituições dos países desenvolvidos são explicadas pelo seu processo de desenvolvimento histórico, ou seja, pelo processo de maturidade institucional. Logo, são as instituições (políticas ou econômicas) que formam a estrutura de incentivo de uma sociedade, e estímulos à inovação e a eficiência que determinam o desempenho econômico (LARRUSCAIM; ROBINSON; PEREIRA, 2019).

De acordo com o pensamento institucionalista, as instituições como o Estado desempenham um papel fundamental na dinâmica da atividade econômica, na medida em que elas moldam e são moldadas pelo comportamentos dos indivíduos, afetando os aspectos econômicos, políticos e tecnológicos do sistema. As instituições (formais e informais) não apenas restringiriam a ação humana, como também as impulsionaram ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, o desenvolvimento econômico poderia ser considerado um fenômeno histórico que acontece por meio de uma mudança crescente e cumulativa das instituições. Sendo assim, o Estado como uma das principais instituições do sistema econômico, deveria agir como coordenador e promotor do desenvolvimento econômico (CHANG, 2008).

Os principais aspectos discutidos até aqui sobre a escola de pensamento institucionalista estão resumidos no quadro 3:

Quadro 3 - Principais características da escola institucionalista

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA ESCOLA INSTITUCIONALISTA	
Principais autores analisados	Douglass North e Ha-Joon Chang
Papel do Estado	Garantir os direitos da propriedade privada; Reduzir custos de transação; Agir como coordenador e promotor do desenvolvimento econômico.
Instrumentos/ Políticas propostas	Políticas econômicas (industrial, comercial e tecnológica)/Intervenções no mercado (proteção tarifária, subsídios, sanções etc)
Desenvolvimento para o Institucionalismo	Desenvolvimento ocorrerá apenas se houver uma organização eficiente do sistema econômico, que depende da estrutura institucional existente.

Fonte: Elaborado pela autora.

O próximo capítulo é dedicado a comparar as duas escolas nos aspectos aqui estudados.

5 COMPARAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA ENTRE AS ESCOLAS DE PENSAMENTO KEYNESIANA E INSTITUCIONALISTA

O papel do Estado na economia é abordado tanto pela escola de pensamento keynesiana quanto pela escola de pensamento institucionalista a partir de visões diferentes. A diferença entre essas duas escolas de pensamento se dá pela maneira que o Estado intervém na economia. Pela teoria keynesiana o Estado interviria por meio de políticas macroeconômicas clássicas (monetária, fiscal e cambial). Visto que a escola de pensamento keynesiana possui uma abordagem macroeconômica, analisando os agregados econômicos básicos da economia: renda, consumo, poupança e investimento.

Já pela teoria institucionalista a intervenção estatal se daria por meio de arranjos institucionais, que poderiam ser políticas econômicas industrial, comercial e tecnológica, assim como intervenções no mercado através de tarifas, subsídios e sanções. Na lógica institucionalista, o Estado seria considerado uma das principais instituições do sistema econômico, que promoveria a mudança institucional, através desses arranjos, levando ao desenvolvimento econômico da nação.

Para a teoria keynesiana o Estado deveria ter um papel mais ativo no enfrentamento das crises econômicas, para assim conseguir reverter o estado de desconfiança dos agentes e buscar o crescimento e desenvolvimento econômico. Na visão keynesiana, o Estado atuaria por meio de políticas macroeconômicas que estimulam a demanda privada e garantam o pleno emprego.

Neste contexto, o Estado seria considerado um ator essencial para evitar o colapso da economia, mitigando as crises econômicas e garantindo o pleno emprego e a dinâmica do sistema de acumulação capitalista. Logo, o Estado seria considerado um reforço do sistema capitalista, que deveria apenas corrigir os defeitos que o mercado não consegue corrigir sozinho.

De acordo com a teoria keynesiana o subdesenvolvimento estaria ligado a uma insuficiência da demanda agregada. Os keynesianos também apresentam outros dois problemas econômicos: a concentração excessiva de renda e riqueza, e a incapacidade do sistema de manter o nível de pleno emprego necessário para o funcionamento e desenvolvimento da economia. Para superar o subdesenvolvimento, o Estado deveria controlar o nível de desemprego a partir de políticas macroeconômicas, buscando diminuir a desigualdade e assegurar a estabilidade econômica e social do sistema capitalista.

A escola de pensamento econômica institucionalista se diferencia da keynesiana por sua análise histórica da evolução do sistema capitalista, mantendo os pressupostos neoclássicos da concorrência, escassez, e das ferramentas analíticas da teoria microeconômica. Segundo a teoria institucionalista o Estado seria responsável por criar uma estrutura de incentivos, que promoveria o desenvolvimento econômico. O aspecto histórico (*path dependence*) seria importante na análise institucionalista, para se compreender o processo de mudança tecnológica, social e econômica coordenado pelas instituições. O Estado como instituição chave influencia as decisões e hábitos dos agentes, visando o crescimento econômico e reduzindo a incerteza política, econômica e social.

Assim como os keynesianos, a escola institucionalista discorda do ponto de vista estático da economia neoclássica, adicionando dois elementos novos na análise econômica: as instituições e a dimensão temporal. A partir desses dois elementos, os institucionalistas buscam explicar a evolução e performance das economias ao longo do tempo. Para a teoria institucionalista, o Estado (somado aos aspectos demográficos, ideológicos e tecnológicos de sua nação) seria responsável pela sua performance econômica. Logo, ele deveria promover uma matriz institucional que incentive as atividades produtivas e gerem o crescimento econômico. De acordo com os institucionalistas, as instituições da sociedade seriam as responsáveis pela sua performance econômica, se elas fossem eficientes conseguiriam alcançar o desenvolvimento sustentado.

Ambas escolas de pensamento econômico rejeitam a ideia neoclássica de mercado auto regulável e aceitam a existência da incerteza e da não neutralidade da moeda. Para as duas escolas a economia capitalista seria um sistema instável e complexo, passível de suas próprias crises e com tendência ao desemprego, que necessitaria da ação coordenada de um Estado, que contorne os efeitos perversos das flutuações econômicas, reduza as incertezas e promova o desenvolvimento econômico e social a partir de políticas econômicas.

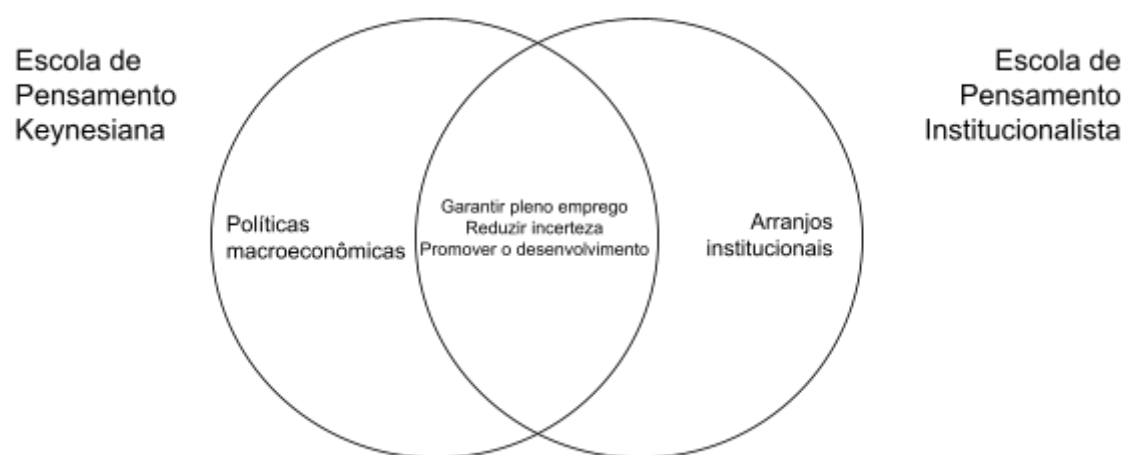
Diferente da escola keynesiana, os institucionalistas eram a favor de uma reforma social, que melhoraria as condições de intervenção do Estado na economia, buscando reduzir a pobreza, os monopólios, a depressão econômica e a improdutividade no sistema capitalista de produção. O Estado deveria fazer um planejamento econômico para mitigar as crises econômicas, preservando o sistema capitalista e melhorando as condições das massas da sociedade.

Para a teoria institucionalista, o subdesenvolvimento aconteceria quando as instituições se guiaram por uma racionalidade não competitiva, inibindo as relações econômicas de crescimento e minando o desenvolvimento econômico de sua sociedade. A superação desse subdesenvolvimento ocorreria através de uma mudança institucional, que afetaria a organização produtiva e o modo de vida da população. O Estado seria responsável por essa transformação, moldando a evolução institucional e superando os empecilhos ao desenvolvimento.

O desenvolvimento para a teoria keynesiana seria alcançado com o aumento da produtividade do trabalho e do bem-estar social. Portanto, além da manutenção do pleno emprego, o Estado deveria manter certos padrões mínimos de vida como saúde, habitação, educação, seguro desemprego e previdência social. A eficiência econômica seria acompanhada pelo progresso social. Enquanto que para a teoria institucionalista o desenvolvimento apenas ocorreria quando houvesse uma organização eficiente do sistema econômico, a partir de uma estrutura institucional existente, ou seja, instituições capazes de promover e coordenar o sistema de maneira eficiente.

Já para a teoria institucionalista, o desenvolvimento econômico seria resultado de uma evolução institucional que leve a um mercado eficiente, onde os custos de transação seriam reduzidos. Essa evolução só seria possível a partir de uma instituição eficiente, que fosse capaz de criar as condições favoráveis ao livre comércio e ao crescimento econômico.

O Estado teria um papel semelhante na economia nas duas escolas analisadas, como garantidor do pleno emprego e da dinâmica de acumulação capitalista para a escola keynesiana, e como garantidor dos direitos da propriedade privada e de custos de transação baixos. Sendo que para ambas as escolas, o Estado deveria ser o coordenador e promotor do desenvolvimento econômico e social de sua nação, assim como um ator estabilizador de crises econômicas. Dessa forma, assim como para os keynesianos quanto para os institucionalistas, o Estado deveria buscar pela eficiência econômica do sistema econômico capitalista, promovendo o desenvolvimento econômico assim como o bem estar social de sua nação.

Quadro 4 - Comparação entre a escola keynesiana e a escola institucionalista**Atuação do Estado na Economia:**

Fonte: Elaborado pela autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi analisar o papel do Estado na economia, em especial no que se refere ao desenvolvimento, a partir das visões das escolas de pensamento econômico keynesiana e institucionalista. O desenvolvimento deste trabalho buscou compreender como o Estado pode atuar na economia e contribuir para o desenvolvimento econômico e social de sua nação a partir de cada visão teórica. Deste modo, foi feita uma introdução com a evolução histórica do Estado e da sua atuação na economia desde o feudalismo até o sistema capitalista moderno. Abordando como as escolas econômicas de cada época acreditavam que o Estado deveria atuar na economia e qual seria o seu papel no processo de desenvolvimento econômico.

Analisando a escola de pensamento keynesiana, pode-se dizer que o Estado seria um ator importante para evitar o colapso do sistema capitalista, tendo como objetivo dinamizar a economia, garantir o pleno emprego e diminuir os impactos negativos das crises econômicas. Dessa forma, o Estado seria considerado um ator estabilizador de flutuações e promotor do desenvolvimento econômico assim como do bem-estar social de sua nação. O Estado atuaria na economia a partir de políticas macroeconômicas (monetária, fiscal, cambial e de renda), buscando corrigir os defeitos que o mercado por si só não conseguiria corrigir. Buscando alcançar um quadro de maior estabilidade macroeconômica e de crescimento econômico sustentado com uma maior equidade social, um regime de inclusão social e de distribuição de renda.

Segundo a escola de pensamento institucionalista, o Estado seria uma construção social que deveria preservar o sistema capitalista e promover uma reforma social, a partir de mudanças e arranjos institucionais que melhorassem as condições básicas da sociedade e contribuíssem para o processo de crescimento econômico sustentável. A ação estatal na economia, teria como objetivo corrigir e superar as deficiências e desajustes do mercado. O Estado seria considerado uma instituição chave do sistema capitalista, sendo capaz de influenciar a ação humana, para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sua nação. Logo, instituições como o Estado, determinariam a performance econômica da sociedade, visto que elas seriam as responsáveis por promover uma matriz institucional que incentiva o crescimento e o desenvolvimento econômico e social. As instituições seriam essenciais, visto que o desenvolvimento econômico seria determinado pelo processo de desenvolvimento das instituições ao longo do tempo.

Como foi visto anteriormente, os mercados modernos são instituições socialmente construídas, e dessa maneira deveriam ser organizados e regulados por instituições, como o Estado. Que deveriam agir como um complemento dos mercados, diferente da visão neoclássica do Estado mínimo e não intervencionista. Adotando políticas que melhorem o funcionamento dos mercados e corrijam as suas possíveis falhas. Além dessa regulação, o Estado também teria um papel importante na proteção social, no bem estar-social, no sistema previdenciário e na promoção da educação pública.

Em linhas gerais, as duas escolas de pensamento aceitam o Estado com um ator chave no sistema econômico capitalista, visto que este seria instável e precisaria de coordenação para se manter estável e em desenvolvimento. O Estado teria um papel importante tanto em momentos de crise como em momentos de estabilidade econômica, sendo responsável pela promoção do crescimento e desenvolvimento econômico, assim como do bem-estar social, promovendo uma distribuição de riqueza e padrões mínimos de vida (saúde, habitação, educação, seguro-desemprego e previdência-social). Assegurando assim o crescimento econômico sustentável, bem como a estabilidade monetária, o equilíbrio fiscal e externo, e a inclusão social.

O Estado teria um papel importante na economia, atuando diretamente na economia através de investimentos públicos e empresas estatais, assim como indiretamente por meio de políticas fiscais, monetárias e industriais, buscando melhorar a alocação de recursos feita pelo mercado. Essa atuação estatal na economia deve ser neutra e livre de interesses privados, tendo como objetivo o bem-estar coletivo.

Logo, a grande diferença entre as escolas de pensamento keynesiana e institucionalista seria a modo que o Estado atua na economia. Visto que a escola keynesiana assume que o Estado atua na economia por meio de políticas, enquanto que a escola institucionalista reconhece que o Estado como instituição intervém na economia por meio de arranjos institucionais e da matriz institucional. Pode-se dizer que para ambas as escolas o Estado possui um papel de planejador, regulador e indutor da atividade econômica. Utilizando os recursos de maneira eficiente para expandir e diversificar a sua capacidade produtiva e promover o crescimento e desenvolvimento da sociedade como um todo, para assim reduzir as desigualdades e proporcionar um bem-estar maior para os cidadãos.

A expectativa é que este trabalho tenha contribuído para compreender o papel do Estado na economia, principalmente em momentos de crises e flutuações econômicas,

como a última crise que passamos (e ainda estamos vivenciando) em 2020, decorrente da pandemia de Covid-19. Onde o Estado teve um papel importante na alocação de recursos na sociedade e na promoção de políticas, que tinham como objetivo superar a crise sanitária, social e econômica que a pandemia trouxe para a realidade mundial. Crises como esta, ressalta o papel do Estado como estabilizador da economia, protetor dos mais vulneráveis socialmente, investidor em infraestrutura física e social, empreendedor e provedor de serviços básicos à população.

Portanto, o Estado além de ser um ator chave no processo de desenvolvimento econômico e na promoção do bem-estar social, deve atuar como um estabilizador, diminuindo as incertezas dos agentes econômicos em momentos de crise, e procurando restaurar a estabilidade do sistema econômico. O Estado deveria utilizar todos os seus recursos de maneira eficiente para ampliar e modernizar o seu sistema produtivo, buscando aumentar o desenvolvimento da sua nação como um todo, reduzir as desigualdades entre os indivíduos e promover um maior bem-estar.

Dessa forma, o Estado seria o garantidor do sistema de acumulação capitalista, e por isso não deve ser considerado um ator externo à economia. Visto que o Estado e a economia não são entidades autônomas, mas sim construções sociais que fazem parte da mesma realidade social, que é dotada de leis de regulação e reprodução. Como um agente econômico atuante, o Estado deveria planejar e orientar as atividades econômicas e sociais, tendo como o objetivo corrigir as disparidades sociais, aumentar a inclusão social, e promover um crescimento econômico sustentado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica**. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro e ABRAMOVAY, Ricardo. Razões e ficções do desenvolvimento. UNESP/EDUSP, 2001.

ALVES, T. G.; VERÍSSIMO, M. P. **Política monetária, crise financeira e Estado: uma abordagem keynesiana**. Perspectiva Econômica. Vol. 6, nº1, 2010.

BARBIERI, F. **Metodologia do pensamento econômico: o modo de fazer ciência dos economistas**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Pontos sobre o surgimento e evolução do Estado Moderno**. Teoria do Estado, do Mestrado Profissional em Gestão Pública da EAESP, 2018. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2018/415-30_principios_Estado_Antigo_e_Moderno.pdf> Acesso em 12 out. 2020.

BRUE, S. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Thompson Learning, 2006.

CARVALHO, F. J. C. **Keynes e o Brasil**. Economia e Sociedade, v. 17, p. 569-574. Campinas, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/F8fQ7YbczzXfcf5BbZdSRqr/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em: 01 jun. 2021.

CARVALHO, F. J. C. **Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana**. Revista Análise Econômica, ano 26, n.50. Porto Alegre, 2008.

CAVALCANTE, C. M. **Propostas institucionalistas para o desenvolvimento econômico: considerações metodológicas acerca do pensamento de Douglass North e Ha-Joon Chang**. Economia e Desenvolvimento: UFSM, 2017.

_____. **A economia institucional e as três dimensões das instituições**. Rev. eco. contemp., 2014.

_____. **Estado, instituições e desempenho econômico: os olhares de North, Chang e Evans**. Revista de Desenvolvimento Econômico, dez. 2020.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. **Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico: Algumas Questões Teóricas Fundamentais**. Oikos. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Economia: modo de usar**. Um guia básico dos principais conceitos econômicos. Tradução Isa Mara Lando e Rogério Galindo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

CHANG, H. J; EVANS, P. **The Role of Institutions in Economic Change**. Other Canon, Nov., 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação FEE, 2002.

CONCEIÇÃO, O. A. C.; GABRIANI, C. R. **Institucionalistas e pós-keynesianos - ensaio sobre incerteza em uma economia capitalista financeira moderna**. Econ. soc., Campinas, v. 28, n. 1, pág. 1-23, abril de 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182019000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 nov. 2020.

CORAZZA, G. **Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre, FEE, 1995.

COSTA, E. J. M. da. **A teoria das instituições e da mudança institucional de Douglass North: cultura, Estado e dependência de trajetória**. Cadernos CEPEC, vol. 8, n° 2. Dez, 2019.

EVANS, P. B. **Análise do estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa**. Revista de Economia Contemporânea, n.4, jul. Dez. 1998. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19584>> Acesso em 02 nov. 2020.

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. **Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista**. Nova Economia. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512016000300775>. Acesso em: 05 nov. 2020.

GALA, P. **A teoria institucional de Douglass North**. Revista de Economia Política, vol.23, n°2, abril/junho, 2003.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Método de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. Coleção Os Economistas.

_____. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: FUNAG, 2002.

Disponível em:

<http://funag.gov.br/biblioteca/download/42-As_Consequencias_Economicas_da_Paz.pdf> Acesso em: 09 nov. 2020.

_____. **O fim do laissez-faire**. São Paulo: Ática, 1983, p. 1,06-126.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LARRUSCAIM, I. M.; ROBINSON, A. L. S; PEREIRA, A. J. **A economia institucional e o desenvolvimento: comparações entre as perspectivas de Douglass North e Ha-Joon Chang**. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2019.

MEDEIROS, C. A. **Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Econômico**. Revista de Economia Política, Rio de Janeiro, 2001.

NUNES, A. J. **Do estado liberal à ‘revolução keynesiana’**. O Diário, 2018. Disponível em: <<http://www.odiario.info/b2-img/avelasnunes.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2021.

NETO, D. de F. M. **O novo papel do Estado na Economia**. R. Dir. Adm. Rio de Janeiro, 241: 1-19, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43325/44666>> Acesso em 12 out. 2020.

NORTH, D. C. **Desempenho econômico através do tempo**. Revista de Direito Administrativo - RDA. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Institutions**. Journal of Economic Perspectives, v.5, n°1 , 1991. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2021.

OLIVEIRA, N. M.; STRASSBURG, U. **Revisitando o papel do Estado na economia capitalista**. UNESP: 2013.

OLIVEIRA, N. M.; STRASSBURG, U. SILVA, N. A. **De Smith ao neoliberalismo: um ensaio sobre o papel do Estado na economia capitalista**. Ciências Sociais Aplicadas em Revista, v. 12, n°23. UNIOESTE: 2012.

SANTOS, U. F. **O papel do Estado brasileiro na crise do subprime: Uma abordagem pós-keynesiana**. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2018. Acesso em: 13 jun. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/23453>>.

SILVA, A. C.; BEZERRA, F. D. S. **O papel do Estado e as políticas econômicas para Keynes: uma análise para o período 2010-2015**. Publ. UEPG Appl. Soc. Sci. Ponta Grossa, 2019. Acesso em: 13 jun. 2021. Disponível em: <<https://revistas2.uepg.br/index.php/sociais>>.

SILVA, L. X. **Estado e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

SILVA, M. G. **Breves considerações sobre o Estado-providência keynesiano e a filosofia social em Keynes**. Interface, Natal/RN, 2005.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Economistas).

VIANNA, S. T. W.; BRUNO, M. A. P.; MODENESI, A. M. **Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Ipea, 2010.