



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

MONOGRAFIA

JOÃO PAULO DAVI CONSTANTINO

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA ÁFRICA
DO SUL PÓS-*APARTHEID*: UMA ANÁLISE CRÍTICA AO DISCURSO
INSTITUCIONALISTA *MAINSTREAM***

NOVA IGUAÇU, 2017



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO MULTIDISPLINAR
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

JOÃO PAULO DAVI CONSTANTINO

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA ÁFRICA
DO SUL PÓS-*APARTHEID*: UMA ANÁLISE CRÍTICA AO DISCURSO
INSTITUCIONALISTA *MAINSTREAM***

Sob Orientação do Professor

ROBSON DIAS DA SILVA

Monografia submetida a avaliação como
pré-requisito parcial para obtenção do Grau
de Bacharel em Ciências Econômicas.

NOVA IGUAÇU, 2017

JOÃO PAULO DAVI CONSTANTINO

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA ÁFRICA DO SUL
PÓS-*APARTHEID*: UMA ANÁLISE CRÍTICA AO DISCURSO
INSTITUCIONALISTA *MAINSTREAM*

Monografia submetida a avaliação como pré-requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas do Curso de Ciências Econômicas do Instituto Multidisciplinar (Campus Nova Iguaçu) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Prof. Dr. Robson Dias da Silva

Prof. Dr. Adrianno Oliveira Rodrigues

Prof^a. Dra. Elena Soihet

____/____/____
DATA DE APROVAÇÃO/ DEFESA

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, meu Senhor e Salvador Jesus Cristo. Acredito firmemente que, se houve qualquer inteligência ou esforço em mim para terminar essa graduação, foi porque Ele me deu, por graça e amor. Ele esteve presente em todos os momentos, mesmo quando eu mostrava não merecer, me dando ânimo, forças e provas do seu cuidado. À Ele sou grato pelas ricas bênçãos que foram derramadas sobre mim e por toda paciência e fidelidade. Por isso, à Cristo todo louvor, honra e glória, eternamente.

À minha família, entrego também toda a minha gratidão. Aos meus pais, Denise e João Constantino, por todo amor e apoio, sem os quais eu não seria capaz de concluir o que estou concluindo. Tudo o que faço é com o intuito de vê-los felizes e orgulhosos, e acredito que a recíproca é verdadeira. Agradeço aos meus irmãos e também meus melhores amigos, Mariana e Pedro, por estarem sempre ao meu lado e serem os primeiros em quem penso quando quero contar minhas conquistas, mesmo as menores.

Agradeço meu orientador, professor Robson Dias, que com bom humor, amizade e confiança, tornou a realização desse trabalho uma tarefa mais leve. A todos os professores do IM-UFRRJ que me ajudaram e marcaram de alguma forma, professores Roberto, Flexor, Mário, Adrianno, professoras Luciana, Elena e Clarice, meu muito obrigado.

Agradeço também a todos os amigos e colegas da Rural. Cada um de vocês foi responsável pelos momentos de alegria, pelas risadas e pelo companheirismo que tornaram a experiência da graduação, com todos os seus percalços, em algo maravilhoso. Dizem que os amigos da faculdade são para sempre, e agora acredito nisto mais do que nunca. Aos meus amigos em geral, por todo apoio, confiança e fé, minha eterna gratidão.

Enfim, a todos vocês, muito obrigado!

RESUMO

Nas últimas décadas do século XX, a África do Sul e diversos outros países em desenvolvimento foram pressionados pelos organismos internacionais e pelos países desenvolvidos a adotarem uma série de reformas políticas e institucionais de cunho ortodoxo, que favoreceriam o mercado e o capital financeiro. Diante disto, a África do Sul recém democratizada abraçou o receituário do *mainstream*, liberalizou sua economia e adotou uma política de cunho neoliberal que, em termos gerais, não entregou o que havia prometido. Assim, este trabalho procura analisar como se deu o desenvolvimento institucional sul-africano no que concerne as principais instituições defendidas pelo discurso *mainstream* e qual foi seu impacto sobre o desenvolvimento econômico do país. Para isto, tópicos tanto teóricos quanto históricos serão abordados, além da análise principal que conclui que, especialmente em países em desenvolvimento como a África do Sul, é necessário ir adiante do discurso institucionalista ortodoxo, e que a relação entre instituições e desenvolvimento econômico é mais complexa e dinâmica do que se supõe.

ABSTRACT

In the last decades of the 20th century, South Africa and many other developing countries were pressured by international organizations and the developed world to adopt a series of institutional and political reforms in line with the orthodoxy, which would favor in the last instance the market forces and the financial capital. Thus, a recently democratized South Africa embraced the mainstream prescription, liberalized its economy and adopted a neoliberal political view that, in general, did not deliver what it had promised. Given that, this work seeks to analyze how the South African institutional development happened, especially within the most defended ones by the mainstream discourse, and what was the impact on South Africa's economic development. For that, both theoretical and historical points will be addressed, beyond the main analysis that concludes that, especially when it comes to developing countries such as South Africa, it is necessary to go further than what the orthodox institutionalist discourse preaches, and that the relationship between institutions and economic development is much more complex and dynamic than it is supposed.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Esquema teórico de Acemoglu *et al.* (2005)

Figura 2 – Histórias de sucesso da África subsaariana, 1960-1996

Figura 3 – Taxa efetiva real de câmbio (média para o período)

Figura 4 – Taxas de crescimento do PIB comparadas

Figura 5 – Crescimento do PIB e Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF)

Figura 6 – Regimes políticos africanos ao longo do tempo

Figura 7 – Estrutura e funções do governo sul-africano

Figura 8 – Assistência Social, total de beneficiados (em milhares)

Gráficos

Gráfico 1 – Tarifa aplicada média, todos os produtos (%)

Gráfico 2 – Índice de Gini, países selecionados.

Gráfico 3 – *Voice and Accountability* (1996-2010)

Gráfico 4 – *Rule of Law* (1996-2010)

Gráfico 5 – *Political Stability/Absence of Violence* (1996-2010)

Gráfico 6 – IIAG para a África do Sul, 2000-2010

Gráfico 7 – Taxas de crescimento do PIB *per capita* anual, BRICS, 1994-2010

Gráfico 8 – Média das tarifas MFN* e taxa de crescimento do PIB *per capita* anual (%)

Tabelas

Tabela 1 – Novo Consenso de Washington em Rodrik (2002)

Tabela 2 - Variação percentual de indicadores monetários chave, 1992-1998 (anos selecionados)

Tabela 3 – Crescimento anual do PIB *per capita* nos países em desenvolvimento (%)

Tabela 4 – Renda per capita quando da instituição do sufrágio universal para alguns países africanos.

Tabela 5 – Índice de Proteção dos Direitos de Patente (1960-2005), países em desenvolvimento

Tabela 6 – Índice de Proteção dos Direitos de Patente (1960-2005), África do Sul e países desenvolvidos

Tabela 7 - Instituição do Banco Central e PIB *per capita*, países selecionados

Tabela 8 - Média simples das tarifas de importação sobre produtos manufaturados, países em desenvolvimento, anos selecionados.

Tabela 9 – Novas leis trabalhistas chaves desde 1994

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Mapa dos países africanos pelo ano de independência do domínio colonial ou de uma minoria branca.

LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

AsgiSA - *Accelerating and Shared Growth for South Africa*

BEE – *Black Economic Empowerment*

CNA – Congresso Nacional Africano

COSATU – *Congress of South African Trade Unions*

DBSA – *Development Bank of Southern Africa*

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GEAR – *Growth, Employment and Redistribution*

GSI – *Global Standard Institutions*

ICESCR – *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*

IAG – *Ibrahim Index of African Governance*

MDG – *Millennium Development Goals*

MERG – *Macroeconomic Research Group*

NEI – Nova Economia Institucional

NGDS – *National Growth and Development Strategy*

NIC – *Newly Industrialized Countries*

NIPF – *National Industrial Policy Framework*

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAC – *Pan-Africanist Congress*

PCT – *Patent Cooperation Treaty*

PIB – Produto Interno Bruto

RDP – *Reconstruction and Development Programme.*

SACU – *South Africa Customs Union*

SADC – *Southern Africa Development Coordination*

SAHRC – *South Africa Human Rights Commission*

SARB – *South African Reserve Bank*

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

WIPO – *World Intellectual Property Organization*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – Instituições e desenvolvimento econômico: aspectos do debate teórico.....	16
1.1 “Instituições de mercado” na Economia Política Clássica: reflexões em Locke e Adam Smith	18
1.1.2 John Locke e os direitos de propriedade privada.....	20
1.1.3 Adam Smith e o livre comércio em nível mundial	21
1.2 Instituições e a Teoria do Desenvolvimento do Século XX.....	24
1.3 Instituições como a causa do crescimento de longo prazo e a institucionalidade neoliberal.....	27
1.4 Instituições e desenvolvimento econômico: uma visão alternativa para além do discurso <i>mainstream</i>	35
CAPÍTULO 2 – África do Sul em perspectiva histórica: colonização, regime do <i>apartheid</i> e transição para a democracia.....	45
2.1 Da colonização europeia ao regime <i>apartheid</i>	45
2.2 A economia do <i>apartheid</i> (1948-1994).....	48
2.3 Fim do <i>apartheid</i> e a transição para a democracia.....	53
CAPÍTULO 3 – Instituições e desenvolvimento econômico na África do Sul pós-<i>apartheid</i>.....	57
3.1 A busca de um projeto econômico na África do Sul.....	58
3.2 Instituições e desenvolvimento econômico na África do Sul: o discurso <i>mainstream</i> e o impacto sobre o desenvolvimento sul-africano.....	69
3.2.1 Alguns aspectos metodológicos: a análise institucionalista para um país em desenvolvimento.....	71
3.2.2 Democracia.....	74
3.2.3 Direitos de Propriedade Privada.....	81

3.2.4	Instituições Financeiras.....	86
3.2.5	Tarifas e nível de abertura comercial.....	89
3.2.6	Instituições de bem-estar social e proteção ao trabalho.....	92
	CONCLUSÃO.....	97
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	102
	ANEXOS.....	107

INTRODUÇÃO

O retorno da agenda neoliberal nas últimas décadas do século XX trouxe consigo o debate a respeito da posição do Estado, do funcionamento dos mercados, das políticas macroeconômicas e de diversas outras questões, em especial nos países em desenvolvimento. Com a derrocada das políticas de cunho keynesiano, o novo *establishment* econômico dos países desenvolvidos e das instituições multilaterais passou a pressionar diversos países em desenvolvimento a adotarem uma série de políticas e instituições, reunidas no Consenso de Washington, que supostamente promoveriam o desenvolvimento econômico. Dentre elas figuravam a liberalização comercial, políticas macroeconômicas restritivas, instituições nos moldes anglo-saxônicos como forte proteção dos direitos de propriedade privada etc. (CHANG, 2011).

Embora esta onda neoliberal tenha representado o esvaziamento da temática do desenvolvimento em vários países, dando lugar à religiosidade da estabilidade macroeconômica, fez também retornar o debate com relação ao papel das instituições no desenvolvimento econômico, em especial devido ao fracasso do receituário dos organismos internacionais no que toca a distribuição de renda e o emprego. Se, por um lado, grande parte do pensamento econômico já chegou à um consenso do importante papel das instituições no desenvolvimento econômico e social, ainda que não de forma explícita, ainda existem fortes divergências quanto às relações de causa e efeito, bem como a quais instituições, de que modo e em que forma estas devem ser aplicadas.

No que concerne, entretanto, o debate específico sobre o papel das instituições, duas visões antagônicas se apresentam. O discurso dominante, presente nos trabalhos de autores como North (1990), Acemoglu e Robinson (2005), La Porta *et al.* (1999), Williamson (1989), entre outros, grosso modo, foca na relação entre instituições e desenvolvimento econômico com uma causalidade na direção da primeira para a segunda, isto é, são as instituições econômicas, essencialmente as de mercado e que asseguram os direitos de propriedade que promovem o crescimento sustentável de longo prazo, e por consequência, o desenvolvimento. Por outro lado, um discurso mais heterodoxo, presente nas obras de Chang (2000), Hodgson (2009), Evans (2010), Cimoli *et al.* (2006), e também em autores clássicos como Polanyi (2000), Hirschman (1982), List (1885) dentre outros, parte de uma visão mais crítica com relação às instituições de mercado, enxergando o desenvolvimento econômico como um processo bem mais complexo ou até oposto do que a simples imposição de instituições e políticas de mercado.

Não obstante, embora o discurso *mainstream* para os países em desenvolvimento seja de que sua má performance econômica é resultado da falta de instituições de mercado bem estabelecidas, há evidências históricas de que os próprios países hoje desenvolvidos não aplicaram essa mesma estratégia em seus respectivos processos de *catching-up*. Este é o argumento principal de Chang (2004), que, a partir de uma perspectiva histórica, mostra que esse discurso consiste na tentativa de chutar a escada e impedir os países em desenvolvimento de entrarem para o rol das nações desenvolvidas do sistema capitalista global. Para isto, conseqüentemente, sua análise foca na história do desenvolvimento institucional e político dos países desenvolvidos, sobretudo porque, em suas palavras, “não faltam mitos e concepções errôneas da sua história” (CHANG, 2002).

A proposta desta monografia, no entanto, é colocar a lente da análise na direção de um dos países subdesenvolvidos de maior relevância da África subsaariana, a África do Sul. Assim como para a maioria dos países do Terceiro Mundo, como afirma Arrighi (2002), os organismos internacionais interpretaram a crise no continente africano das últimas décadas do século XX como derivada da tendência dos governantes e das elites às “más políticas” e ao “mau governo” (leia-se, “más instituições”). Elas seriam basicamente a alta proteção da indústria manufatureira e a excessiva intervenção do Estado. A África do Sul, especialmente no pós-*apartheid* em 1994, embarcou em uma série de políticas e medidas ortodoxas que preconizavam essencialmente as instituições de mercado e acatavam o receituário internacional, concretizado no Plano GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) lançado em 1996 pelo Congresso Nacional Africano (ANC). Apesar disto, o país continuou marcado pelos níveis de pobreza em larga escala e pela desigualdade racial e social.

Assim, com o objetivo de entender como a aplicação de algumas instituições preconizadas no discurso *mainstream* para a África do Sul impactou o seu desenvolvimento econômico, este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo será destinado à uma análise das contribuições teóricas a respeito da relação entre instituições e desenvolvimento econômico, com breves comentários sobre a presença das instituições na Economia Política Clássica e na Teoria do Desenvolvimento Econômico da metade do século XX, e um enfoque no debate entre os autores do discurso dominante e dos críticos a esta postura.

O segundo capítulo apresentará um breve panorama histórico da África do Sul: seu passado colonial, o regime do *apartheid* e a transição para a democracia em 1994. Já o terceiro e último capítulo mostrará as tendências de política econômica adotadas no país a partir da sua

transição, bem como a análise principal deste trabalho, isto é, o comportamento de algumas instituições na África do Sul e sua relação com o desenvolvimento econômico.

A escolha da África do Sul como país a ser analisado parte tanto do desafio metodológico de se tentar compreender a dinâmica das instituições e do desenvolvimento em um país com mudanças históricas, políticas e econômicas tão recentes quanto do interesse particular de se investigar os efeitos de um discurso sobre um dos países mais fortes — economicamente falando — do continente africano, ainda assim marcado por enormes mazelas sociais.

1 – INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ASPECTOS DO DEBATE TEÓRICO

A visão de que as instituições possuem um papel importante no processo de desenvolvimento econômico já é amplamente aceita na teoria econômica atual. Nas últimas décadas, o interesse em trazer as instituições para o centro do debate sobre desenvolvimento econômico teve significativa contribuição da Nova Economia Institucional (NEI), especialmente a partir da década de 1990. Para estes pensadores, existem uma série de evidências históricas que comprovam a relação entre instituições e desenvolvimento econômico, e, nesta interpretação, as desigualdades existentes no progresso das nações são explicadas essencialmente a partir das forças básicas do desenvolvimento econômico presentes nas relações descentralizadas do mercado (MEDEIROS, 2001).

Em outras palavras, a partir das décadas de 1980 e 1990, as instituições começaram a ganhar popularidade como a principal explicação nos diferentes padrões de desenvolvimento econômico internacional. Os países em desenvolvimento, ou subdesenvolvidos, eram vistos como aqueles que não possuíam um desenvolvido grupo de instituições que favorecem a liberdade de mercado e a proteção dos direitos de propriedade, em essência, instituições tipicamente encontradas em países anglo-saxônicos. Segundo Chang (2011), esta perspectiva vai além do escopo teórico de caráter ortodoxo da NEI, mas também se torna o discurso de organismos multilaterais e instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial do ponto de vista de suas recomendações de política econômica. Arelados aos pacotes de ajuda financeira à países em crise na América Latina dos anos 1980, por exemplo, o FMI e o Banco Mundial impunham uma série de reformas de governança que, em geral, envolviam a adoção de políticas e instituições de “padrão global”¹.

Mais do que um conjunto de recomendações, os discursos destes organismos internacionais representam a voz tanto do *establishment* teórico quanto das nações desenvolvidas. Há, neste sentido, como aponta Chang (2004), uma pressão imposta por parte destes para que os países em desenvolvimento adotem “boas políticas” e “boas instituições”. Nas palavras do autor, estas seriam:

[...] as políticas prescritas pelo Consenso de Washington em geral. Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. ‘Instituições boas’ são,

¹ Tradução própria de ‘Global Standard Institutions’, termo utilizado por Chang (2011).

essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo anglo-saxônicos [...] incluem-se a democracia, a burocracia ‘boa’, o judiciário independente, forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente). (CHANG, 2004, p.11-12).

Não obstante, a defesa destas instituições de padrão global por mecanismos exógenos nunca ocorreu sem a devida concordância de elites internas dos países em desenvolvimento. Para Chang (2007), uma vez que estas instituições, em seu cerne, “favorecem os ricos em detrimento dos pobres, o capital em detrimento do trabalho e o capital financeiro em detrimento do capital industrial”, diversas elites, em especial ligadas ao capital financeiro, defenderam a adoção destas nos países em desenvolvimento.

Se, por um lado, a contribuição da Nova Economia Institucional e de outros autores que enxergam a relação de causalidade entre instituições que favorecem o mercado e protegem os direitos de propriedade e o desenvolvimento econômico como sendo da primeira para a segunda, ajudou a introduzir o conceito de instituições dentro do discurso do *mainstream* econômico, por outro, uma forte reação a este pensamento também pode ser identificada tanto em autores contemporâneos quanto em clássicos do pensamento heterodoxo. Esta reação se dá em diversos aspectos, desde uma crítica a essa relação de causalidade presente em Chang (2011) até a própria crítica a uma economia de mercado como princípio organizador da vida social em Polanyi (2000).

Além disto, apesar da renovação do debate teórico a respeito da relação entre instituições e desenvolvimento econômico, segundo Chang (2011), ser um fenômeno recente, uma conexão entre os dois termos já estava presente em autores do pensamento econômico desde o século XVII como John Locke e Adam Smith. Aspectos institucionais do desenvolvimento econômico também podem ser encontrados em pensadores da metade do século XX, quando uma teoria em torno das questões do desenvolvimento (e, por consequência, do subdesenvolvimento) toma forma em autores como Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, Rosenstein-Rodan, Simon Kuznets, Celso Furtado etc.

Neste sentido, este capítulo está dividido em quatro grandes seções. Na primeira e na segunda, que serão seções mais introdutórias, serão abordadas as visões dos economistas da economia política clássica, ou economia liberal, a respeito da relação entre instituições específicas como o direito de propriedade e o comércio internacional e a acumulação primitiva,

bem como alguns dos autores da teoria do desenvolvimento econômico e em que medida as instituições possuíam um papel nesta. A terceira seção então dará enfoque à atual visão do *mainstream* econômico sobre instituições e desenvolvimento econômico, baseada em instituições de mercado e que protegem os direitos de propriedade. A última seção apresentará a versão heterodoxa desta relação, que caminha tanto em direção à crítica desta teoria institucional ortodoxa quanto à força do mercado como trajetória para o desenvolvimento.

1.1 — “Instituições de mercado” na Economia Política Clássica: reflexões em Locke e Smith

A pressão por parte das nações desenvolvidas e dos organismos multilaterais pela adoção de “boas políticas” e “boas instituições” nos países em desenvolvimento não aconteceu, por mera coincidência, no mesmo momento histórico em que o liberalismo ascendeu como paradigma político e intelectual, na forma do neoliberalismo. Segundo Arrighi (2012), a partir da década de 1980 estava em curso uma nova centralização do capital nos países de alta renda, que revelava um processo associado às mudanças na própria organização capitalista. O modelo de regulação fordista-keynesiano, que foi montado em bases políticas e governamentais adequadas a este, bem como instituições sociais, normas e hábitos apropriados ao modo de regulação, conforme declina e é considerado a causa fundamental das crises nos países em desenvolvimento, abriu espaço através de uma transição histórica para um novo regime de acumulação caracteristicamente flexível, que demandava novas instituições (HARVEY *apud* ARRIGHI, 2012).

Apesar disto, a noção de que instituições flexíveis, isto é, aquelas orientadas pelo e para o mercado seriam “ótimas” no modo mais neoclássico de se dizer, ainda que não necessariamente através dessas conotações, já permeava o pensamento econômico liberal há séculos. A formação do sistema de mercado enquanto mecanismo que sustenta toda a sociedade e coloca os elementos básicos como terra, trabalho e capital como agentes da produção, moldou de tal maneira a própria concepção dos seres humanos na sociedade, que o mercado passou a ser enxergado como a arena principal das realizações humanas. Este tipo de pensamento era inconcebível na Idade Média, por exemplo, relegando a noção de que os indivíduos² vivem e

² O próprio conceito de “indivíduo” é um fenômeno do pensamento moderno. A construção do indivíduo enquanto uma unidade complexa e racional, que na economia liberal assume a forma do “*Homo Economicus*”, nunca esteve presente no pensamento antigo ou medieval.

são motivados por fatores econômicos como um fenômeno intrinsecamente moderno. Até então, não apenas características como ganância ou a ampliação do ganho eram vistos como blasfêmia, mas os próprios elementos citados (terra, trabalho e capital) não eram vistos da forma abstrata que a sociedade de mercado, mais tarde, veria (HEILBRONER, 1996).

A economia política clássica (ou, em uma expressão mais apropriada, a economia liberal) surgiu trazendo consigo argumentos que perduraram e influenciaram nada menos que o próprio modo de se pensar a sociedade. Os fenômenos econômicos passaram a liderar a maneira como se entendem as civilizações e todos os aspectos envolvidos na noção de um “indivíduo econômico” se tornaram a explicação da subsistência do homem e das suas relações em sociedade. A economia, e todos os seus ramos, se tornou soberana do saber e dos incentivos humanos. São suas instituições que subordinam os elementos sociais, e não o contrário. A força desse pensamento econômico se presta a, de maneira sem precedentes, naturalizar todos os campos da vida humana (POLANYI, 2000).

No que tocam os aspectos analíticos, como apontam Bastos e Britto (2010), a escola clássica de pensamento econômico, além da união crítica ao pensamento mercantilista, possuía um elemento unificador: o conceito de excedente, fundamental para a determinação das variáveis econômicas. Sendo a sua repartição determinada juntamente com o sistema de preços relativos, a análise central da escola clássica se dá com a questão do desenvolvimento das forças produtivas e sua ligação direta com a teoria da distribuição e dos preços. O pensamento marginalista do final do século XIX, no entanto, muda o foco para o problema mais restrito da alocação de recursos e da teoria da troca (MEIER *apud* BASTOS e BRITTO, 2010).

Outra distinção também é feita por Bresser-Pereira (2009), que ao analisar o objeto de estudo da economia como sendo os sistemas econômicos, afirma que enquanto a teoria econômica clássica buscava entender como os sistemas econômicos cresciam no tempo, interessados em saber como as economias capitalistas alocavam recursos e lançando mão de uma teoria do valor trabalho e de preços, — por exemplo, Smith via o desenvolvimento do sistema econômico ligado à divisão do trabalho e à acumulação de capital — a teoria marginalista ou neoclássica buscou construir uma alternativa microeconômica à escola clássica, criando assim uma visão abstrata do sistema de mercado.

Não obstante, alguns paralelos podem ser feitos entre a defesa de mecanismos que a teoria dominante atual entende como necessários para o desenvolvimento e a economia política clássica. Mais que paralelos, a persistência de alguns argumentos pode ser enxergada

como consequência da influência no pensamento liberal, demonstrando a capacidade da economia liberal em geral de se manter ao longo do tempo. Dois pensadores específicos serão destacados: John Locke, com a definição dos direitos de propriedade e Adam Smith com sua concepção de comércio internacional.³ É válido ressaltar que o objetivo desta seção será encontrar, através destes dois autores, elementos que reflitam o discurso atual a respeito da relação entre instituições de mercado e desenvolvimento econômico, e não especificamente os aspectos institucionais da economia política clássica. Este seria um esforço mais amplo e profundo, que não cabe no escopo deste trabalho.

1.1.2 — John Locke e os direitos de propriedade privada

O pensamento de John Locke, que pertencia ao liberalismo inglês do século XVII, atribuiu a teoria do valor trabalho, presente já em William Petty, ainda mais complexidade ao afirmar que o trabalho seria não apenas o criador do valor como também aquele que justifica os direitos de propriedade. Sendo o homem dono do seu próprio corpo e do seu trabalho, para Locke (20--), aquilo em que este aplica o trabalho de suas mãos consequentemente também é seu. Este argumento por si só serviu de base para os ideais do liberalismo político clássico, que defendeu a noção de que os indivíduos são donos de si mesmos e do seu trabalho.

A lógica por trás do pensamento de Locke com relação ao trabalho e os direitos de propriedade segue basicamente a noção de que são donos de algo aqueles que aplicaram seu esforço naquela tarefa ou a criaram. Para o autor, todas as coisas que existem na natureza foram criadas por Deus, para todos os homens de maneira comum e ninguém possuiria originalmente o direito privado sobre coisa alguma. A natureza, e o autor foca no aspecto das terras⁴, não possuiria valor em si mesma, mas existiria um mecanismo pelo qual os homens se apropriariam dela, e este mecanismo seria o trabalho. Nas palavras de Locke:

Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou. (LOCKE, 20--, p.42).

³ Na procura de elementos na economia política clássica que reflitam o discurso atual sobre a defesa de instituições de mercado, diversos outros autores poderiam ser utilizados. A escolha por Locke e Smith se restringe a questões puramente metodológicas e de tempo.

⁴ Locke (20--) afirma que a principal questão da propriedade, em seu tempo, não seriam os frutos da terra e os animais que nela subsistem, mas a terra em si, na medida em que ela inclui e comporta todo o resto. A lógica por trás da defesa dos direitos de propriedade privada, atualmente, alcança diversos níveis, como a propriedade intelectual etc.

Um fator inovador em Locke é que este relaciona o direito de propriedade à um direito natural. Em pensadores anteriores, como Hobbes e Rousseau, a propriedade privada não era um direito natural pois deveriam existir leis para garanti-las, sendo assim um efeito do contrato social (CHAUÍ, 2000). Já em Locke, que colocou Deus como elemento de explicação, uma vez que este último criou todas as coisas e não apenas habilitou como também ordenou os homens a se apropriarem destas através do trabalho, o direito de propriedade privada se revestiu de uma origem natural. Para Locke, este direito estaria intrinsecamente relacionado com a condição da vida humana, que necessita de trabalho e materiais para serem trabalhados (CHAUÍ, 2000; LOCKE, 20--).

Apesar dos direitos de propriedade privada, que seguem do trabalho do homem, já existirem por si só, ou seja, serem um direito natural, o Estado deveria entrar dando legitimidade para tais, segundo o princípio liberal embutido em Locke. Como aponta Chauí (2000), a teoria liberal com Locke dirá que a função do Estado, nestas circunstâncias, é de, por meio das leis e do uso legal da força (exército e polícia), garantir o direito natural de propriedade, sem interferir na vida econômica. O Estado, em suma, deve respeitar a liberdade econômica dos proprietários privados.

Desta forma, o pensamento de Locke aponta para a ideia de que, uma vez que o direito de propriedade privada advém do trabalho, protegê-lo no nível individual, com a ação legitimadora do Estado, incentiva os indivíduos da economia para o trabalho e o investimento. A relação entre direitos de propriedade e trabalho, presente em Locke, também é vista no discurso atual do *mainstream*. Segundo estes, direitos de propriedade bem definidos e protegidos seriam um requisito *sine qua non* haveria crescimento econômico, uma vez que em um ambiente com forte proteção a estes direitos haveria maior incentivo aos investimentos e ao trabalho. O direito de propriedade privada atuaria, portanto, da forma como o *establishment* entende o conceito de instituições, isto é, reduzindo as incertezas e incentivando os agentes.

1.1.3 — Adam Smith e o livre comércio em nível mundial

Não apenas a proteção aos direitos de propriedade é vista como essencial, segundo o *mainstream*, para o desenvolvimento econômico como também o é a liberdade comercial. Para buscar referências a este pensamento na economia política clássica, nada mais justo que

seguir em direção à doutrina cosmopolita de Adam Smith⁵. O período histórico em que Smith está inserido é descrito por Bairoch (1995) como um período de transição das políticas de comércio mercantilistas para o estabelecimento do *laissez-faire* econômico. Segundo o autor:

The eighteenth century is generally seen as a period of transition. Trade policy during the first half of the century was still closely linked with mercantilism, but after 1760 important changes took place. First with the physiocrats, then with the theories of Adam Smith, and, above all, with the Anglo-French commercial treaty of 1786, commercial liberalism, an integral part of laissez-faire economics, was established, if not all over Europe, at least in the trade between two of its leading powers. (BAIROCH, 1995, p. 17).

A teoria do mercado de Smith é assentada exclusivamente na ação dos indivíduos, de forma que a ordem social do mercado é um resultado natural, posto que é regida por leis que são baseadas na natureza humana (GANEM, 2012). Em seu arcabouço teórico, que entrou para a matriz da teoria liberal, Smith afirma que os indivíduos são movidos pelo auto interesse, isto é, pelos interesses privados, e não entram em choque, mas são direcionados para o bem-estar coletivo através dessa natureza auto interessada, via a mão invisível.

Para Smith (1988), a natureza humana, que possui a propensão a intercambiar ou a trocar uma coisa por outra geraria, conseqüentemente, uma divisão do trabalho, que por sua vez seria responsável pelo maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho. Schumpeter *apud* Arrighi (2008) afirma que, para Smith, essa divisão do trabalho seria praticamente o único fator de progresso econômico. Entretanto, o avanço da divisão do trabalho requer uma expansão do tamanho dos mercados, e conseqüentemente, a expansão do comércio para além dos mercados locais necessita de um conjunto de instituições e seguranças que socializem os riscos do comércio de longa distância (BUENO, 2004).

Em sua obra clássica, *A Riqueza das Nações* (1776), Smith esboça os princípios do sistema comercial e afirma que não existiriam evidências de que a restrição ao comércio exterior (restrição à importação de mercadorias estrangeiras) aumentaria a atividade geral da sociedade ou lhe daria a direção mais vantajosa. Para este, além de desviar as atividades do país de um emprego mais vantajoso do seu capital:

“[...] o efeito imediato das restrições às importações é diminuir a renda do país, e o que diminui essa renda certamente não tem muita probabilidade de aumentar o capital da sociedade mais rapidamente do que o teria aumentado espontaneamente, caso se tivesse

⁵ Expressão usada por List (1885) *apud* Chang (2004).

deixado o capital e a atividade encontrarem seus empregos naturais. (SMITH, 1988, p. 439-440).

Em outra passagem, Smith (1988, p.143) também é claro ao afirmar que “um país que negligencia ou menospreza o comércio exterior [...] não pode efetuar o mesmo volume de negócios que teria condições de fazer com leis e instituições diferentes”. Certamente, a defesa ao livre comércio não começou com a obra de Smith, uma vez que o próprio autor é influenciado por outros pensadores como Hume, Mandeville, Locke, dentre outros, que já preparavam o caminho para o estabelecimento do *laissez-faire* em um período de particular ataque às políticas protecionistas mercantilistas.

Segundo Viner (1960), os argumentos da teoria de Smith em defesa do livre comércio avançam apenas até a linha dos argumentos usuais da doutrina do livre comércio estabelecida no século XVIII.⁶ Eles seriam referentes às vantagens de se importar, em troca de produtos nativos, aquelas *commodities* que não podem ser produzidas internamente ou que podem ser produzidas, porém a um custo muito alto. A teoria smithiana estipularia, portanto, que sob o livre comércio, todos os produtos seriam produzidos, abstraindo-se os custos de transporte, nos países onde seus custos reais fossem menores.

Em resumo, a doutrina liberal na qual Smith se encontrava entendia que o intercâmbio internacional conduziria os países à uma melhor utilização dos seus recursos e colocaria em marcha um processo que daria acesso aos frutos do aumento da produtividade, que ele mesmo criaria, aos seus membros participantes (FURTADO, 2000). Além disto, no que toca o processo relativo ao desenvolvimento das economias, como aponta Arrighi (2012), Smith entendia que a ampliação e o aprofundamento das trocas na economia mundial de mercado agiriam também como um igualador irrefreável das relações de força entre o Ocidente e os demais países.

[...] nada parece mais tendente a estabelecer essa igualdade de forças do que a mútua transmissão de conhecimentos e de toda sorte de aperfeiçoamentos que o amplo comércio de todos os países entre si, naturalmente, ou melhor, necessariamente, traz em seu bojo. (SMITH *apud* ARRIGHI, 2012, p.20).

Com efeito, as contribuições teóricas não apenas de Smith, como também de outros autores clássicos da época, serviram em grande medida para corroborar com a suposta

⁶ Além de Smith, outro pensador clássico que contribuiu para a construção de uma ideologia do *laissez-faire*, especialmente no tocante ao livre-comércio, foi David Ricardo. Para mais detalhes, ver Ricardo (1891) e Viner (1960).

superioridade das políticas do *laissez-faire* na Grã-Bretanha, sobretudo, durante o século XVIII. Como aponta Chang (2004), a bagagem teórica que influenciou as políticas ortodoxas encontradas no Consenso de Washington é a mesma que afirmou que o sucesso da Grã-Bretanha, por exemplo, foi inteiramente baseado em uma ordem econômica liberal, armado de um sistema de livre mercado e livre comércio⁷. A exemplo disto, Chang (2004) cita o comissário europeu para as relações econômicas externas no início da Rodada Uruguai (1985-1989), Willy de Clercq⁸, que afirmou que o livre comércio só pôde florescer graças a legitimação teórica, oposta ao mercantilismo generalizado, produzida por David Ricardo, John Stuart Mill, David Hume, Adam Smith e outros pensadores do iluminismo escocês.

1.2 — Instituições e a Teoria do Desenvolvimento do Século XX

Parece ser um ponto de consenso afirmar que a temática do desenvolvimento já estava presente na teoria econômica bem antes dos trabalhos pós-2ª Guerra Mundial, que resumiram a questão do desenvolvimento enquanto uma disciplina específica. Os mercantilistas, no século XVII, são uma prova disto. Os economistas clássicos do século XVIII, com a noção de progresso e acumulação primitiva, outra. No entanto, como a maioria dos termos utilizados pelos economistas, o sentido de desenvolvimento pode se alterar conforme o contexto teórico e os objetivos apresentados. A teoria do desenvolvimento do pós-guerra é, portanto, fruto do seu tempo e das condições ideológicas e sociológicas que marcaram seu nascimento (BASTOS e BRITTO, 2010; FONSECA, 2015).

Dentre os condicionantes históricos, políticos, econômicos e sociais que se relacionam com o surgimento da teoria do desenvolvimento na metade do século XX, de acordo com Bastos e Britto (2010), estão, principalmente, o fim da era liberal sob o controle da Inglaterra do século XIX; o retorno da intervenção estatal ativa, refletido nas políticas econômicas com bases teóricas keynesianas; o crescimento da influência da União Soviética na geopolítica mundial e a descrença efetiva, no campo teórico, de que os países estariam crescendo e convergindo para o mesmo nível de renda *per capita*.

⁷ É necessário um pouco mais de atenção quanto a isto, uma vez que essa suposta era de ouro do liberalismo, sob a égide da Grã-Bretanha e do livre comércio, nunca existiu sem a presença de tarifas comerciais nem mesmo de nacionalismo econômico. Para mais detalhes, ver Chang (2004).

⁸ Em nota, Chang (2004) comenta que o trabalho de Willy de Clercq (1998) está presente na obra de Bhagwati e Hirsch (1998), uma coletânea de artigos e ensaios de estrategistas políticos internacionais.

De uma forma geral, a teoria do desenvolvimento pode ser dividida entre dois grupos que, quando reunidos, aprofundaram ainda mais a questão do desenvolvimento econômico, especialmente a do subdesenvolvimento. Por um lado, temos autores de países centrais, norte-americanos e europeus, e de outro a reflexão de autores latino-americanos a respeito da realidade desta parte do continente. A metade do século XX marca, portanto, a reflexão sobre questão da pobreza e do subdesenvolvimento tanto por parte do centro capitalista quanto da sua periferia.

Embora o esforço aqui proposto não seja o de capturar uma teoria das instituições inserida no âmago da teoria do desenvolvimento econômico, é possível ressaltar o papel de algumas instituições, dentro desse corpo teórico, que fazem oposição a visão atual do *mainstream*. Como essa literatura compreende diversos autores, apenas alguns aspectos institucionais foram selecionados. Eles dizem respeito ao papel do Estado, dos mercados, do comércio internacional e até mesmo dos hábitos de consumo.

Em primeiro lugar, como ressaltam Bastos e Britto (2010), é importante ressaltar o grau efetivo de afastamento entre a teoria do desenvolvimento e o paradigma marginalista dominante, ainda que a teoria do desenvolvimento implícita ou explicitamente possua ligações com a tradição clássica. Uma primeira distinção pode ser feita ao se constatar que as teorias do desenvolvimento da metade do século XX eram revestidas de uma carga pragmática muito diferente dos modelos subjetivos e teóricos de crescimento neoclássicos. A questão estava centrada em não só compreender o problema da pobreza e do subdesenvolvimento, mas também superá-lo através de mecanismos intervencionistas e políticas efetivas.

Além disto, a teoria do desenvolvimento esteve desde o seu princípio vinculada a ideia contrária do equilíbrio geral e de que os mercados, por si só, seriam capazes de reverter a situação das economias subdesenvolvidas, ou encaminhá-las em direção ao progresso. Neste sentido, os teóricos do desenvolvimento, em seu núcleo, sempre defenderam a intervenção estatal. Bastos e Britto (2010) apontam também que os fundadores da teoria do desenvolvimento também criticavam a abordagem tradicional da economia que conectava o livre comércio com a convergência de renda entre os países.

Em geral, estes autores defendiam em diversos momentos que não apenas a concepção neoclássica seria insuficiente para explicar e resolver os problemas do desenvolvimento, como a própria teoria keynesiana também o seria ao focar essencialmente em elementos de curto prazo.

Um elemento institucional central deste conjunto de autores parece ser a presença do Estado como personagem ativo no desenvolvimento econômico. Este elemento é claro nos trabalhos de Rosenstein-Rodan, com o conceito de *big push*; Myrdal e o esquema da causação circular; Nurkse e as limitações do mercado que geram um círculo vicioso etc. Essas considerações levam em conta não apenas as limitações dimensionais do mercado como também a própria incapacidade deste de promover o desenvolvimento em regiões subdesenvolvidas, além do papel das externalidades.

No que toca o comércio internacional, os pensadores latino-americanos foram significativos em suas contribuições à teoria do desenvolvimento. De acordo com Bastos e Britto (2010), as políticas e práticas desenvolvimentistas da época contemplavam uma estratégia protecionista em relação às importações, e autores como Raul Prebisch, e também H.W.Singer e Arthur Lewis ressaltaram a questão da deterioração dos termos de troca e a situação de desvantagem em que se encontravam os países periféricos no comércio internacional.

Vale ressaltar ainda um elemento institucional presente nas teorias tanto de Celso Furtado quanto de Ragnar Nurkse e que se refere ao consumo das elites e a deficiência de poupança. Em Nurkse, um dos problemas centrais do subdesenvolvimento era o baixo volume de poupança interna, que seria potencializado quando mesmo as que existem fossem utilizadas de modo improdutivo. Nurkse argumenta que elas seriam utilizadas em consumo de luxo, em grande medida explicadas pelo “efeito demonstração” dos padrões de vida dos países desenvolvidos a partir do pós-guerra (BASTOS e OLIVEIRA, 2016).

Desta forma, Nurkse relaciona esse problema dos países subdesenvolvidos com um aspecto institucional, isto é, os hábitos de consumo da classe com capacidade de gerar poupança interna. Embora Bastos e Oliveira (2016) chamem a atenção de que esses “gastos de luxo” seriam menos uma perversão institucional e sociológica das classes e mais uma consequência do pouco incentivo aos investimentos pelas dimensões do mercado, Nurkse não foi o único autor da teoria do desenvolvimento a levantar este aspecto.

A relação entre consumo de luxo e deficiência de poupança presente nas obras de Furtado converge de certa forma com as de Nurkse⁹. Para Furtado, assim como as classes de

⁹ Apesar deste ponto de convergência, houve um debate clássico entre Nurkse e Furtado no que tange as limitações do mercado, o papel do comércio exterior como criador de demanda etc. Para detalhes deste debate, ver Bastos e Oliveira (2016).

baixas rendas tendem a imitar aquelas classes em maior escala social, os países pobres tenderiam a imitar os padrões e formas de vida dos países ricos (FURTADO *apud* BASTOS e OLIVEIRA, 2016). Este fenômeno seria reflexo tanto dos meios de propaganda e comunicação, quanto dos hábitos de consumo influenciados por tradições religiosas e culturais. Este aspecto institucional também fica claro, nas próprias palavras do autor, quando afirma que:

Para captar a natureza do subdesenvolvimento, a partir de suas origens históricas, é indispensável focalizar simultaneamente o processo de produção [...] e o processo da circulação (utilização do excedente ligada à adoção de novos padrões de consumo copiados dos países em que o nível de acumulação é muito mais alto), os quais, conjuntamente, engendram a dependência cultural que está na base do processo de reprodução das estruturas sociais correspondentes. Certo, o conhecimento da matriz institucional que determina as relações internas de produção, é a chave para compreender a forma de apropriação do excedente adicional gerado pelo comércio exterior; contudo, a forma de utilização desse excedente, a qual condiciona a reprodução da formação social, reflete em grande medida o processo de dominação cultural que se manifesta das relações externas de circulação. (FURTADO, 1974, p.80-81).

Outros elementos ainda poderiam ser levantados, como o faz Chang (2010), por exemplo, ao apontar a ideia de Simon Kuznets que relacionava nível de renda com o nível de desigualdade, enfatizando que a melhora na distribuição de renda não seria automática, mas dependeria do desenvolvimento de instituições como o Estado de bem-estar etc. Não obstante, a teoria do desenvolvimento dos anos 1950 e 1960 nunca se prestou a discutir o papel das instituições de uma maneira formal e teórica.

1.3 — Instituições como causa do crescimento de longo prazo e a institucionalidade neoliberal

As seções anteriores trataram de levantar alguns aspectos institucionais nas teorias econômicas desde a Economia Política Clássica, e em que medida estas se relacionavam com o desenvolvimento econômico. Apesar disto, em nenhuma delas as instituições aparecem como um elemento central, explicativo do padrão de desenvolvimento das nações, mas possuem um caráter mais instrumental. De fato, os pontos apresentados até então constituem-se mais em um prenúncio do que será abordado, isto é, a relação entre desenvolvimento econômico e as instituições que o engendram. O discurso atual do *mainstream* econômico, ao introduzir o conceito de instituições, busca estabelecer essencialmente uma relação de causalidade no sentido de instituições liberais (leia-se, de mercado) e reformas de governança, para o

crescimento econômico. Nesse sentido, uma teoria econômica das instituições representada especialmente pela Nova Economia Institucional, que se adapta em grande parte a ideologia liberal, serve de base para esse discurso.

É mais que válido mencionar que a análise institucionalista não nasce com a NEI, mas possui sua matriz em autores como Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell. O antigo institucionalismo, também conhecido como velho institucionalismo norte-americano, se afirmou em contraposição aos postulados da economia liberal clássica e da teoria marginalista. Ao centrar sua análise na importância das instituições, estes economistas afirmavam que o fundamental era captar o movimento e a evolução das instituições econômicas, reivindicando uma economia genuinamente evolucionária. Negava-se, assim, pensar a economia em termos de equilíbrio estável e leis econômicas imutáveis como na teoria marginalista, e reiterava-se o processo de mudança e a transformação (CONCEIÇÃO, 2002; ALMEIDA, 1987).

Outro ponto de divergência com a teoria marginalista, e que neste sentido irá de encontro também aos postulados da NEI, é a ideia por trás do individualismo metodológico e da psicologia da natureza humana. Os antigos institucionalistas não enxergavam os indivíduos enquanto independentes e racionais, movidos por uma disposição hedonista, mas como produtos de um meio cultural, influenciados por hábitos, normas e rotinas que definem e orientam a forma como estes veem o mundo, alterando ou fortalecendo seus pontos de vista (CONCEIÇÃO, 2002).

Em linhas gerais, Conceição (2002) apresenta o paradigma institucionalista em três grandes dimensões: uma crítica a organização e a eficiência das economias de mercado, uma abordagem multidisciplinar para entender os problemas sociais e econômicos e um corpo de conhecimento centrado na evolução econômica e social, na definição da economia de mercado como um “sistema de controle social” representado pelas instituições e na compreensão de que estruturas de poder e relações sociais marcam a alocação dos recursos e a desigualdade na sociedade.

O desenvolvimento teórico da NEI, no entanto, diverge claramente com a abordagem acima mencionada. Isto porque este programa teórico visa construir uma teoria sobre a formação e evolução das instituições que seja compatível com a economia neoclássica, tentando estender o individualismo metodológico à análise institucional (MEDEIROS, 2001). Nas palavras de North (1990), um dos expoentes desta tradição, esta teoria das instituições é

construída na fundação das escolhas individuais, e uma vez que as instituições são criações humanas, que evoluem e são alteradas por eles, sua teoria deve iniciar a partir do indivíduo.

Com efeito, a NEI converge aspectos da análise microeconômica com um enfoque histórico em sua teoria para relacionar instituições e desenvolvimento econômico. Para Conceição (2002), a NEI preocupa-se fundamentalmente em mesclar história econômica com conceitos de custos de transação, incertezas, direitos de propriedade e falhas de mercado. Medeiros (2001) também ressalta que um aspecto comum das interpretações históricas dessa abordagem é o entendimento de que as forças básicas do desenvolvimento econômico se encontram nas relações descentralizadoras do mercado.

Para entender o modelo de North e de outros autores da NEI é necessário entender tanto sua definição do conceito de instituições quanto o porquê de terem sido criadas, ainda mais levando-se em conta a heterogeneidade de sentidos que este termo pode adquirir. Em North (1990), as instituições são definidas como as regras do jogo na sociedade, isto é, as restrições planejadas pelos homens que dão forma às interações humanas. Em outras palavras, elas podem ser entendidas como o conjunto de regras formais ou constrangimentos informais formados para reduzir as incertezas nas interações humanas (MEDEIROS, 2001). Entender o contexto institucional é essencial, segundo North (1990), para a compreensão de como as sociedades evoluem no tempo. Nas palavras do autor:

Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understand historical change [...] the differential performance of economics over time is fundamentally influenced by the way institutions evolve [...] Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life [...] (and) affect the performance of the economy by their effect on the costs of exchange and production. [...] The major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction. (NORTH, 1990, p.3-5-6)

As instituições surgem a partir da incerteza e da necessidade de superar os custos de transação, isto é, para reduzir os custos contratuais que surgem quando agentes, em um ambiente com falhas de mercado, associam-se para realizar um empreendimento (BUENO, 2004). A partir deste quadro teórico, North assumiu uma postura efficientista. Com o tempo, instituições ineficientes para a realização do crescimento econômico seriam deixadas de lado a partir de um processo de aprendizagem, e as instituições eficientes então sobreviveriam. A questão que se mantém, no entanto, é: se existe esse processo evolutivo no sentido de

instituições ineficientes para as eficientes, porque ainda haveriam diferentes trajetórias de desenvolvimento e economias com performance tão baixa?

Em trabalhos mais recentes, o próprio autor abandona então esta postura, e incorpora em sua análise da formação institucional a lógica de poder (MEDEIROS, 2001). Grosso modo, instituições seriam criadas para servirem os interesses daqueles com determinado poder de barganha, e, assim, a persistência de instituições ineficientes se deveria tanto à relação de poder quanto ao *path dependence*¹⁰. Desta maneira, o modelo explicativo construído por North para entender a relação entre instituições e desenvolvimento econômico é montado a partir de uma análise histórica comparativa entre a trajetória das colônias britânicas na América do Norte e as colônias espanholas na América Latina e Central.

Da análise de North (1990), infere-se que os países hoje subdesenvolvidos são aqueles que de certa forma solaparam as instituições que favorecem a livre concorrência e o bom funcionamento do mercado. Segundo este, os países do Terceiro Mundo seriam caracterizados como aqueles que, dentre as opções de arranjos institucionais, adotaram aqueles que reduzem a produtividade, desestabilizam os contratos e criam um ambiente de insegurança para os direitos de propriedade. Este caminho vicioso teria sido aquele seguido pelas colônias espanholas na América Latina, e sua cristalização seria o motivo pelo qual o desenvolvimento econômico é permanentemente bloqueado.

Em contraste, o caminho virtuoso percorrido pelas economias hoje desenvolvidas é aquele caracterizado pelo modelo anglo-saxônico de economia de mercado. Ao dar o exemplo do caso da Inglaterra, North afirma que:

More secure property rights, the decline of mercantilism restrictions, and the escape from textile firms from urban guild restrictions combined to provide expanding opportunities for firms in domestic and international markets. Both growing markets and the patent law encouraged the growth of innovative activity. (NORTH, 1990, p.114)

Em síntese, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, ou ainda, a separação histórica entre Ocidente e o Oriente se deram essencialmente devido a diferenças institucionais. Autores que seguem essa mesma linha de pensamento são Acemoglu e Robinson, tanto em *Institutions as the fundamental cause of long-run growth* (2005) quanto em *Por Que as Nações Fracassam* (2012). Aceitando a definição de instituições como as regras do jogo que moldam

¹⁰ North (1990) define *path dependence* como as consequências de eventos e circunstâncias que podem determinar, uma vez estabelecidos, a direção de determinado país.

as interações humanas, Acemoglu *et al.* (2005) afirmam que as instituições econômicas são importantes essencialmente por influenciarem a estrutura de incentivos numa sociedade e por ajudarem a alocar os recursos para o seu uso mais eficiente.

Recorrendo também a uma abordagem já histórica presente em North (1990) e em outros autores da NEI, Acemoglu e Robinson (2012) demonstram como as diferenças institucionais foram aspectos determinantes na questão da divergência entre os níveis de prosperidade dentre países dantes colônias espanholas e aqueles colonizados pela Inglaterra. O argumento em si não se concentra no simples fato de que os países colonizados por colonizadores europeus tenham, por isso mesmo, se desenvolvido, uma vez que os próprios autores dão exemplos de outras colônias britânicas como Serra Leoa e Nigéria, que não alcançaram o mesmo sucesso. A questão, para estes, reside no tipo de estrutura institucional que se desenvolveu em ambos os universos.

Enquanto na América Latina e Central, pertencentes ao universo colonial espanhol, instalaram-se instituições do tipo exploradoras e extrativistas, isto é, aquelas que se tratavam essencialmente de explorar a mão de obra local e extrair seus recursos, no universo colonial britânico as condições de colonização se deram de maneira completamente diferente e foram criadas instituições que deram aos colonos incentivos para investir e trabalhar com dedicação (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012). Adiante, os autores afirmam que o êxito da Revolução Industrial em introduzir inovações tecnológicas rapidamente se espalhou nos Estados Unidos justamente por esse contar com um arcabouço institucional caracterizado por uma relativa democracia, um sistema bancário consideravelmente expandido, garantindo a concorrência e os baixos níveis de taxas de juros, além da segurança dos direitos de propriedade privada que confirmavam os benefícios daqueles que se dispusessem a inovar. Em contraste, o México, por exemplo, teria abraçado um conjunto de instituições que favoreciam os monopólios, as altas taxas de juros e não estabeleciam um ambiente de segurança com relação aos direitos privados, motivo que explicaria o progresso desigual deste país com o anterior.

Além disto, os autores também rejeitam algumas hipóteses que, segundo estes, não explicariam suficientemente as diferenças econômicas internacionais. Estas teorias se concentrariam sejam em explicações por vias geográficas, culturais ou pela ignorância de seus governantes quanto ao melhor caminho a seguir. A primeira destas argumenta que o abismo entre países ricos e pobres é gerado por diferenças geográficas e, neste sentido, os países ricos seriam aqueles que se situam em zonas temperadas enquanto os pobres seriam aqueles situados nos trópicos e em zonas quentes. Variantes do argumento apontam também para a questão das

consequências de doenças tropicais, da influência do clima na produtividade do trabalho e na agricultura etc. A segunda, que remonta os trabalhos de Max Weber, relaciona a cultura e aspectos como religião, valores e ética ao desenvolvimento econômico. A terceira, por fim, explica a desigualdade em termos do conhecimento dos agentes e dos governantes de cada país. Neste sentido, países pobres devem a sua pobreza ao fato de que, na presença de excessivas falhas de mercado, as autoridades com poder político não conheceriam a melhor maneira de eliminá-las nem a estrutura institucional apropriada para o desenvolvimento.

Como dito, Acemoglu e Robinson (2012) rejeitam estas hipóteses, e neste caminho, reiteram a importância das boas instituições e do poder político capaz de gerá-las. A partir deste ponto, é necessário compreender então o esquema teórico formulado por estes autores, que centram sua análise na ideia de que o motivo de um país ser rico e outro pobre é o fruto das instituições políticas e econômicas neles estabelecidas. Este esquema pode ser resumido da seguinte forma:

i. Instituições, tanto econômicas quanto políticas, geram incentivos para as empresas, indivíduos e políticos, e por isso são importantes. Cada sociedade funciona com um conjunto de regras econômicas e políticas criadas e aplicadas pelo Estado e pelos cidadãos em conjunto.

ii. As instituições econômicas criam os incentivos econômicos para poupar mais, investir mais, inovar mais, etc. Elas não apenas influenciam o tamanho da renda econômica obtida, como também a sua distribuição.

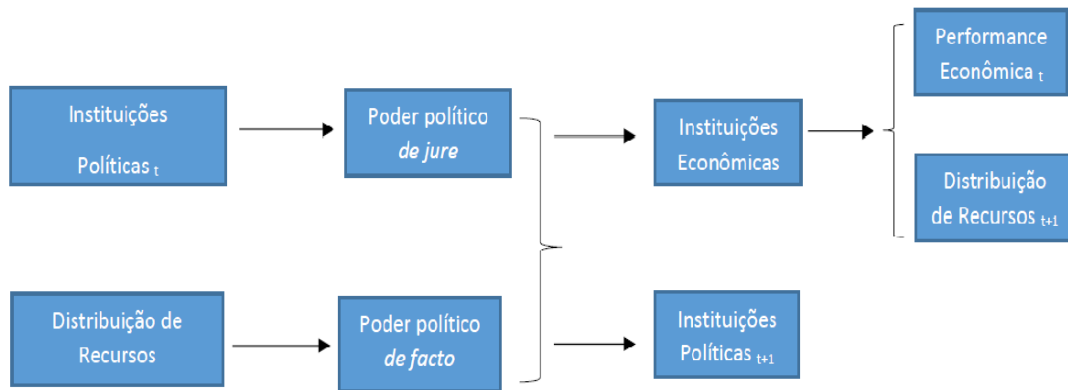
iii. É o poder político que determina sob quais instituições econômicas as pessoas viverão, e são as instituições políticas que ditam como funciona esse processo. Tipicamente haverá um conflito de interesses sobre quais instituições econômicas adotar, e o poder político, nesse sentido, será crucial na hora da escolha.

iv. A distribuição de poder político em uma sociedade é uma variável endógena. O poder político divide-se em poder político *de jure* (institucional) e poder político *de facto*. Enquanto o *de jure* refere-se ao poder político advindo das instituições políticas como o governo, a democracia etc., o *de facto* refere-se ao poder político advindo da distribuição econômica na sociedade, isto é, aqueles com recursos econômicos suficientes para impor suas vontades.

v. Instituições políticas e a distribuição de recursos na sociedade são as variáveis estáveis deste sistema dinâmico, uma vez que elas se transformam de maneira relativamente devagar e afetam as instituições econômicas e a performance econômica direta e indiretamente.

Acemoglu *et al.* (2005) reúnem estes pontos em um quadro esquemático representado na figura 1 abaixo.

Figura 1 – Esquema teórico de Acemoglu *et al* (2005)



Fonte: Elaboração própria a partir de esquema semelhante em Acemoglu *et al*

A partir deste referencial e da análise histórica, Acemoglu *et al.* (2005) então concluem que países como Holanda e Inglaterra prosperaram porque possuíam “boas instituições” econômicas, especialmente direitos de propriedade bem definidos e mercados financeiros bem desenvolvidos. Tais países possuíam estas instituições econômicas porque seus governos eram controlados por grupos com interesses em tais instituições, caracterizadas por serem *market oriented* e inclusivas. O caso das nações que fracassaram em termos políticos e econômicos estaria intimamente ligado às más instituições, caracterizadamente extrativistas e exclusivas, fomentadas por elites políticas interessadas apenas em perpetuar o próprio poder. Este seria o cenário de países africanos, latino-americanos, do leste europeu etc.

Este discurso, como já foi dito, encontrou ampla aceitação no *mainstream* econômico, particularmente nas instituições internacionais a partir da década de 1980 e 1990. Oliveira (2003) afirma que as reformas neoliberais da década de 1990 na América Latina, e que prosseguiram também no século XXI, tinham o objetivo de criar uma institucionalidade de mercado, recuando o Estado à um papel regulador. Williamson (2004), por exemplo, embora afirme que o Consenso de Washington, por ele formulado, não tenha sido construído com o objetivo de se tornar uma prescrição de políticas para o desenvolvimento, mas um conjunto de reformas desejáveis para a América Latina, também expandiu o seu senso incluindo aspectos institucionais. Estes compreendem reformas fiscais, liberalização do mercado de trabalho,

banco central independente entre outras medidas que aumentaram o sentido do Consenso e introduziram as reformas de governança como reformas essenciais (tabela 1) (Rodrik, 2002).

Tabela 1 – O Novo Consenso de Washington segundo Rodrik (2002)

Consenso de Washington Original	Novo Consenso de Washington Os 10 itens anteriores, mais:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Disciplina Fiscal 2. Reorientação dos gastos públicos 3. Reforma fiscal 4. Liberalização financeira 5. Taxas de câmbio competitivas 6. Liberalização comercial 7. Abertura para os IED 8. Privatizações 9. Desregulamentação 10. Segurança dos direitos de propriedade 	<ol style="list-style-type: none"> 11. Governança corporativa 12. Combate a corrupção 13. Flexibilidade no mercado de trabalho 14. Acordos com a OMC 15. Adoção de códigos e padrões financeiros 16. Abertura da conta de capital de maneira prudente 17. Regime cambial flexível 18. Banco central independente/metasp de inflação 19. Redes de segurança social 20. Redução da pobreza

Fonte: Elaboração própria a partir de Rodrik (2002).

É válido, a partir deste ponto, reforçar as ideias apresentadas nesta seção. Como visto, a formulação teórica e analítica da NEI, abrindo mão de uma análise microeconômica e histórica, constituiu-se como a inclusão dos aspectos institucionais na teoria marginalista ou neoclássica, levando em conta o fundamento do individualismo metodológico e do poder das forças de mercado. Autores como North (1990) e Acemoglu e Robinson (2012), em suas respectivas análises históricas, concluem que o motivo ou a causa principal para o desenvolvimento econômico de nações como os Estados Unidos, Inglaterra, Holanda entre outros foram a estrutura institucional que estes desenvolveram, que estimulou o trabalho e o investimento. Em contraponto, países hoje subdesenvolvidos como os da América Latina ou da África foram os que desenvolveram instituições extrativistas ou exploradoras, com pouco incentivo aos investimentos e pouca segurança com relação aos direitos de propriedade.

Nesta concepção, que se adere ao discurso *mainstream* e se manifesta de maneira característica a partir das últimas décadas do século XX através dos receituários de organismos internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC, reformas de governança e mudanças institucionais *market oriented*, são essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico em regiões subdesenvolvidas. A direção é basicamente concebida como sendo de instituições de mercado, nos moldes dos países anglo-saxônicos, para o crescimento econômico sustentado, marca desta institucionalidade neoliberal. Diversos autores também focam nestes aspectos,

como La Porta *et al.* (1999), Kaufmann *et al.* (1999), Dhonte e Kapur (1996), Bates *et al.* (2007) etc.

A próxima e última seção deste capítulo pretende apresentar uma visão alternativa a esta, tanto na relação teórica estabelecida entre instituições e desenvolvimento econômico, quanto ao quadro maior que consiste na confiança nos mercados como propulsores de crescimento e desenvolvimento econômico.

1.4 — Instituições e desenvolvimento econômico: uma visão alternativa para além do discurso *mainstream*.

Como aponta Chang (2007), uma teoria que analise o papel das instituições no desenvolvimento econômico pode ganhar ainda mais profundidade quando se observa criticamente o discurso ortodoxo a respeito do tema e então problemas teóricos. Alguns aspectos deste discurso foram discutidos na seção anterior, e, grosso modo, ele enfatiza as instituições que maximizam a liberdade de mercado e a proteção dos direitos de propriedade. Para Chang (2011), ele sofre de dois problemas teóricos principais. O primeiro está relacionado com a causalidade em que este enxerga a relação entre instituições e desenvolvimento econômico como sendo da primeira para o último, não levando em conta o importante fato de que o desenvolvimento econômico transforma as instituições. Já o segundo se refere ao modo linear, estático e simplista com que é concebida esta relação. Vejamos separadamente cada um deles.

Segundo Chang (2011), a visão que corrobora com a ideia de que o desenvolvimento econômico molda e transforma as instituições é usualmente negligenciada. Porém, por alguns motivos, é possível que esta causalidade tenha mais importância do que a anterior. Primeiramente porque conforme um país cresce e aumenta sua riqueza, aumentam também as demandas por melhores instituições por parte de seus habitantes, como maior transparência política por exemplo. Em segundo lugar, instituições por si só possuem a característica de serem complexas e custosas de se implementar, o que só é possível de acordo com determinado nível de desenvolvimento. E, em terceiro lugar, o processo de desenvolvimento econômico cria e molda os agentes econômicos de forma que estes passam a demandar instituições que lhe favoreçam particularmente, como os capitalistas industriais do século XVIII, que apoiavam o desenvolvimento do sistema bancário, ou os movimentos trabalhistas do século XX que defendiam o Estado de bem-estar social.

Parte deste aspecto da crítica de Chang também se converte em um dos principais ataques do autor ao discurso ortodoxo em sua obra *Chutando a Escada* (2004). Nesta, o autor aponta através de diversas evidências históricas, que a maioria dos países ricos alcançaram determinado grau de desenvolvimento sem possuírem as instituições que estes proclamam essenciais para o processo de desenvolvimento. Elas teriam vindo depois, e não antes deste processo, isto é, seriam mais consequência do que causa. Os exemplos históricos, neste caso, vão desde a instituição da democracia representada pelo sufrágio universal, adotado nos países hoje desenvolvidos apenas no século XX¹¹, até a instalação de um sistema bancário e um banco central de maneira consideravelmente lenta em países como França, Suécia, Itália etc., se tornando instituições de fato consolidadas apenas no início do século XX. Além disto, os regimes de direito de propriedade intelectual, por exemplo, em países como os Estados Unidos no século XIX possuíam sérias discrepâncias para os padrões atuais, com patentes sendo concedidas através de frouxa verificação de originalidade (CHANG, 2004).

Outro ponto destacado por Chang (2011) é que os países em desenvolvimento atualmente já possuem um determinado nível de desenvolvimento das suas próprias instituições que, comparado aos países desenvolvidos na época de seus respectivos *catching-ups*, é bem mais avançado. Conhecido como o “*late-comer effect*”, a posição em que os países em desenvolvimento se encontram de poderem importar novas tecnologias e novas instituições sem precisarem pagar pelo custo e pelo tempo de desenvolverem estas acaba por dificultar ainda mais a definição exata da causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico.

A segunda principal crítica de Chang (2011) ao discurso *mainstream* a respeito das instituições é que este descreve a relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico de maneira simplista, linear e estática. Com frequência são recomendados aos países em desenvolvimento processos de transformação institucional nos moldes ortodoxos, que preconizam a lógica do mercado, sem levar em consideração os diversos aspectos que este processo pode envolver e que não seguem um modelo fechado. Para o autor, a relação estabelecida não segue uma estrutura linear, mas se transforma ao longo do tempo em uma mesma sociedade e entre diferentes sociedades. Deste ponto de vista, os países devem considerar as várias formas, funções e aplicabilidades que as diversas instituições podem exercer, e não apenas seguir um modelo “*one-size-fits-all*” típico da retórica neoliberal dos organismos multilaterais, que se prestam a pressionar os países da periferia mundial a

¹¹ Até mesmo em Acemoglu e Robinson (2012) é posto que os Estados Unidos, por exemplo, não constituíam exatamente uma democracia em todos os termos do conceito em vias do século XVIII.

implementarem instituições de padrão global sem reconhecerem a estrutura histórica, cultural, política ou social destes.

Com efeito, os autores analisados na seção anterior abriram mão de uma análise histórica na busca pelas raízes das “más” instituições dos países pobres, e de fato consideraram diversos aspectos do debate cultural, social e político antes de afirmarem a necessidade dos países em desenvolvimento de aplicar “instituições virtuosas”. Não obstante, esta abordagem ainda carece de profundidade e acaba seguindo o caminho do “*one-size-fits-all*” por alguns motivos. Em primeiro lugar, porque apesar de levarem em conta os fatores políticos que interferem no processo de mudança institucional, estas teorias acabam ou por defender que instituições podem ser facilmente transformadas e moldadas a partir de uma vontade política ou por abraçar um viés pessimista que reduz o destino de países em desenvolvimento ao círculo vicioso que suas “más” instituições promoveram, sem dar espaço para a transformação institucional (CHANG, 2011). A partir desta perspectiva, como aponta Chang (2004, 2011), é contraditório acreditar que os países em desenvolvimento possam adotar as instituições de padrão global de maneira rápida e efetiva, que gerem resultados de crescimento e desenvolvimento econômico, levando em conta tanto os conflitos de interesse político internos quanto a própria natureza das instituições, que são criadas para terem longa duração. Não se pode, neste sentido, nem cair no discurso de que instituições liberais para o desenvolvimento podem ser facilmente adotadas nem no fatalismo de que processos de transformação institucional são praticamente impossíveis.

Em segundo lugar, ainda que se concorde que algumas instituições são de fato necessárias para o desenvolvimento econômico de uma nação, é ilusório pensar que um único molde possa ser o responsável pelo bom desempenho das economias em desenvolvimento, ou que este mesmo tenha sido o responsável nas economias já desenvolvidas. Como demonstra a análise histórica, “quase todas as grandes potências já foram colonialistas e anticolonialistas, pacifistas e belicistas, liberais e mercantilistas, e quase todas, além disto, já mudaram de posição várias vezes ao longo da história” (FIORI, 2004, p. 57). Deste modo, como também destaca Hodgson (2012), abordagens que confiam apenas na competitividade dos mercados e em uma análise teórica única para qualquer realidade não são o melhor guia para os países em desenvolvimento, mas sim uma análise mais profunda, que envolva elementos mais complexos de comparação entre países ao longo do tempo e sinergias mais coesas que a suposta disciplina dos mercados.

Todos estes elementos estão explícitos nas palavras de Chang (2007) quando afirma que:

[...] There is no simple formula for institutional development that countries can import and neatly apply in order to promote their economic development. Functional multiplicity, the importance of informal institutions, the existence of unintended consequences and intended perversion of institutions all imply that importation of “best-practice” formal institutions does not guarantee any particular positive outcome, even assuming that the imported institution can actually take root in the importing country (CHANG, 2007, p.13).

Outra falha no discurso ortodoxo a respeito das instituições e sua relação com o desenvolvimento econômico é o excessivo enfoque nos direitos de propriedade privada. Amplamente defendida pelos autores analisados na seção 1.3 e pela ortodoxia em geral é a concepção de que quanto maior for a proteção aos direitos de propriedade melhor será o ambiente econômico e por consequência o desenvolvimento. Direitos de propriedade bem definidos e protegidos estimulariam os agentes econômicos de tal maneira que tanto o investimento na economia quanto a força de trabalho aumentariam, estimulando, em última instância, a própria acumulação de riqueza de um país. A questão que surge está no fato de que embora uma economia sem qualquer tipo de proteção aos direitos de propriedade, onde impera a incerteza quase que de forma permanente, não seja o melhor ambiente para o desenvolvimento, a crença nos direitos de propriedade como uma instituição boa por si só também exclui a complexidade e a profundidade que esta possa ter com o processo de desenvolvimento (CHANG, 2004).

Como característica de boa parte das instituições, a proteção aos direitos de propriedade pode ter efeitos tanto positivos quanto negativos em determinada sociedade ao longo do tempo. Um clássico exemplo histórico de que a violação dos direitos de propriedade já contribuiu para o desenvolvimento econômico, como Chang (2004) aponta, foi o *enclosure* (os cercamentos) na Inglaterra. Ao desrespeitar o direito de propriedade comunitária vigente, cercando terras que eram comuns, a Inglaterra conseguiu promover o desenvolvimento da indústria da lã, motor da Revolução Industrial¹². Em sentido contrário, a forte proteção de determinados direitos de propriedade já contribuiu de maneira anti-desenvolvimentista ao estabelecer monopólios sobre tecnologia que prejudicaram o progresso tecnológico. Em um

¹² Para uma análise histórica mais profunda da relação entre os direitos de propriedade e o desenvolvimento econômico, bem como a crítica de que os países desenvolvidos não possuíam regimes de direito de propriedade exatamente eficientes durante seu processo de desenvolvimento, ver Chang (2004).

caso mais dramático, a proteção dos direitos de propriedade já foi de encontro aos próprios direitos humanos nos períodos em que a indústria farmacêutica mantinha o controle monopolístico dos medicamentos para o tratamento do HIV/AIDS na África (EVANS, 2008).

Disto tiram-se duas implicações imediatas. A primeira é, seguindo o raciocínio de Evans (2008), a compreensão de que os direitos de propriedade privada podem converter-se rapidamente em garantias de privilégios monopolísticos para as grandes empresas que, em geral, estão concentradas no centro capitalista, impedindo a inovação e o progresso na periferia. A segunda é a noção de que o “que importa para o desenvolvimento econômico não é a mera proteção dos direitos de propriedade [...] independentemente de sua natureza, e sim qual direito de propriedade está sendo protegido e em que condições” (CHANG, 2004, p.145).

No coração da defesa aos direitos de propriedade privada do discurso ortodoxo está a proposição de que a propriedade privada é mais eficiente que a propriedade pública. Em sentido mais amplo, isto embarca a própria orientação do pensamento *mainstream* de que os mercados são a arena principal da economia, de que os indivíduos devem ter sua liberdade e seus direitos de propriedade garantidos para que os mercados fluam naturalmente, e de que a presença do Estado deve ser a menor possível. Não obstante, a própria noção de propriedade, isto é, não apenas a posse, mas o direito a posse institucionalizado, é baseada na existência de uma terceira parte responsável por legitimar determinado direito para determinado proprietário (HODGSON, 2009 *apud* CHANG, 2011). Dentro desta perspectiva, a relação entre direitos de propriedade privada e a presença do Estado não pode ser vista como antagônica, e em última instância a própria relação dos mercados com a atuação do Estado também não.

Outro ponto mencionado nas seções anteriores se refere ao papel do comércio internacional e da liberalização comercial como estandarte das economias desenvolvidas e elemento crucial para o desenvolvimento e para a “igualdade de forças” entre as nações, como colocaria Adam Smith. Instituições que favorecem o livre mercado, como uma política de redução das barreiras protecionistas, seriam então as mais desejáveis. Paul Bairoch (1995) foi um autor que se propôs a desmentir o que ele caracterizou como “mito” a ideia de que, especialmente no século XIX, as economias mundiais desfrutaram de considerado progresso graças a doutrina liberal do livre comércio. Segundo este, a maioria dos historiadores econômicos deixa passar o fato de que até por volta dos anos 1960 a história comercial dos países desenvolvidos foi a história do protecionismo. Com efeito, Bairoch (1995) descreve que o final do século XVIII e início do século XIX apresentava em realidade o cenário de um

“oceano de protecionismo com algumas ilhas liberais”, isto é, o protecionismo era a regra e não a exceção.

O argumento a favor do livre comércio fica ainda mais estreito quando se leva em consideração a história do desenvolvimento industrial das nações desenvolvidas, e neste aspecto o clássico livro de Friedrich List, *The National System of Political Economy* (1841), salienta que os supostos modelos de liberalismo comercial, Grã-Bretanha e Estados Unidos, foram os primeiros a aperfeiçoar a promoção da indústria nascente por meio de práticas protecionistas (CHANG, 2004). Como ressalta Bairoch (1995), o protecionismo proposto e demonstrado historicamente por List não era um fim em si, mas uma política da qual os países abririam mão visando fortalecer a economia através da industrialização. O ponto crítico talvez resida na maneira como as nações hoje desenvolvidas utilizaram um arcabouço institucional protecionista para subsequentemente, em nível de desenvolvimento já avançado, preconizarem abertamente o livre comércio. Isto ocorreu com a Grã-Bretanha no final do século XIX e também com os Estados Unidos na metade do século XX. Nas palavras de Cimoli *et al.* (2006, p. 13): “*unconditional free trade often happened to be advocated and fully exploited only by the technologically and politically leading countries*”.

Do ponto de vista dos autores do institucionalismo liberal, como já foi visto, a história das nações desenvolvidas seria a história da adoção de instituições que incentivaram a concorrência, a liberdade dos mercados, a proteção dos direitos de propriedade etc. Central para a crítica a este pensamento então está a elevada posição que estes autores dão para os mecanismos de mercado e para os indivíduos como atores econômicos, isto é, para o papel do mercado como organizador da vida econômica e social. Apesar de ser uma característica dos posicionamentos destes institucionalistas evidenciar o papel do Estado e dos diversos agentes da economia e como estes se relacionam, há ainda a ideia de que o Estado deve agir de modo a maximizar as liberdades do mercado e gerar incentivos para os indivíduos que, em última instância, seriam os reais responsáveis pelo desenvolvimento. Em síntese, deve se restringir a corrigir as falhas de mercado.

Desta forma, a crítica a este ângulo específico de análise pode-se dar de duas maneiras. A primeira e de central importância dentro do pensamento heterodoxo é a visão de que os mercados, por si só, não possuem a capacidade de conduzir a economia para um determinado nível de desenvolvimento, e nem mesmo de organizar a sociedade como um todo. Em sua obra clássica, Polanyi (2000) advoga contra não apenas este princípio do progresso espontâneo gerado pelos mercados como também pela sua constituição e seus supostos

benefícios. Além de demonstrar historicamente que o funcionamento dos mercados esteve sempre ligado com a contínua, centralizada e controlada intervenção do Estado, Polanyi (2000) também defendeu a presença do Estado e da sua governança como alterador do ritmo dos mercados, freando muitas vezes sua capacidade destruidora. A política, neste sentido, seria inevitável.

Polanyi (2000) argumentava que a sociedade estruturada em torno de uma economia de mercado acaba por subsistir os seus elementos principais, isto é, a terra, o trabalho e o dinheiro à uma lógica de mercado que estes nunca foram projetados para estar. A história da civilização capitalista, para este, estaria resumida então em um “duplo movimento”. O primeiro movimento referente a ação dos mercados e do *laissez-faire*, e o segundo referente aos mecanismos que a sociedade desenvolveria para se auto proteger do extremo liberalismo.

Também de forma crítica a visão de que os mercados pertenceriam a um tipo de ordem natural e que estes seriam responsáveis pelo desenvolvimento dos países capitalistas é a posição de Fiori (2004). Em uma análise de cunho histórico, remontando a formação do sistema interestatal europeu, o autor aponta que os mercados são criações políticas, e a formação dos Estados-economias nacionais se deu através do casamento entre estas duas dimensões. Foi o poder dos Estados nacionais que, consolidando a esfera econômica dos mercados e unindo-os aos seus interesses nacionais e expansivos, moveu as economias europeias de modo a torná-las as Grandes Potências e o núcleo do sistema político mundial (FIORI, 2004). De forma alguma, neste caso, o resultado veio da ação solitária e espontânea dos mercados ou do capital.

Dito que os mercados não são de ordem natural, mas são instituições criadas pelo poder dos Estados, a segunda crítica está no foco que as visões institucionalistas liberais dão ao *economic agency*, isto é, aos agentes econômicos e ao individualismo. Das visões de North (1990), Acemoglu *et al.* (2005) depreende-se a vital importância dos indivíduos e da influência das instituições sobre estes para determinar os rumos do desenvolvimento econômico. As instituições servem acima de tudo para diminuir as incertezas e os custos dos agentes econômicos. Medeiros (2001) chega a chamar de “fetichismo institucional” esta associação abstrata que tais autores fazem entre livre iniciativa e direitos de propriedade como instituições que sustentam a ação econômica dos indivíduos e explicam as diferenças econômicas internacionais.

Chang (2009) também destaca este aspecto. Ao criticar a visão “desenvolvimentista” que foca apenas na capacitação das habilidades e condições de vida

individuais, Chang (2009) alerta que o discurso *mainstream*, ao enfatizar excessivamente os direitos de propriedade privada só o faz porque enxerga como crucial induzir o comportamento racional e auto interessado dos agentes em atividades empresariais. Comentários a respeito do comportamento racional e hedonista dos indivíduos a parte — que a visão tradicional do velho institucionalismo já não aceitava — este foco do discurso institucionalista neoliberal acaba desviando a atenção, intencionalmente ou não, do fato de que a dinâmica de desenvolvimento acontece em grande parte no nível macro. O rápido e duradouro crescimento da produtividade não acontece no nível individual a menos que este esteja engajado em atividades produtivas de grande escopo, essencialmente públicas, privadas ou cooperativas (CHANG, 2009).

Levando ainda em consideração a interpretação de Fiori (2004), de que o movimento histórico que levou as Grandes Potências europeias a se tornarem o núcleo do sistema político mundial foi essencialmente um movimento de competição e conflito, é impossível desassociar o processo de desenvolvimento econômico da ação dos Estados no âmbito mundial, competindo cada vez mais por suas posições e expansão dos seus poderes. A característica individualista das proposições institucionalistas neoliberais, deste ponto de vista, perde perspectiva para explicar a trajetória dos países.

As diversas críticas aqui expostas, tanto ao pensamento institucionalista neoliberal quanto ao liberalismo em si seguiram diferentes vertentes. Isto porque o pensamento heterodoxo é, por essência, plural. Uma síntese das proposições apresentadas, visando o aprofundamento da questão institucionalista para além do discurso *mainstream*, é apresentado a seguir.

i. Como aponta Chang (2011), a relação de causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico muitas das vezes segue na direção oposta ao que defende o discurso institucionalista neoliberal. O desenvolvimento econômico, em grande medida, é o responsável pela demanda de melhores instituições.

ii. O modelo institucionalista neoliberal acaba estabelecendo uma estrutura “*one-size-fits-all*”, linear e estática, sem levar em conta muitas vezes a realidade política, social e cultural dos países. A simples importação de um molde internacional deixar passar toda a multiplicidade de formas e funções que as instituições possuem ou podem vir a possuir.

iii. O foco deste pensamento nos direitos de propriedade privada acabou tornando esta instituição em algo supostamente bom em si mesmo, quando em verdade, a relação dos direitos de propriedade com o desenvolvimento econômico é bem mais complexa, com

evidências históricas de que por vezes sua violação foi essencial para a prosperidade de algumas nações.

iv. Autores como Bairoch (1995), List (1841) e Cimoli *et al.* (2006) argumentam que as instituições que favoreceram o livre comércio das nações hoje desenvolvidas só foram de fato abertamente defendidas quando estes já haviam obtido considerável nível de acumulação. Até então, a estratégia destes países havia sido composta por importantes medidas intervencionistas e protecionistas.

v. Há considerável ênfase no modo como o Estado deve moldar instituições que garantam a liberdade dos mercados e dos indivíduos, colocando o desenvolvimento econômico, em última instância, como derivado de certo individualismo. No entanto, como demonstra Chang (2009), o desenvolvimento deriva em grande parte de ações agregadas e coletivas, com determinação direta do Estado, e não de contribuições individuais.

vi. Seguindo as reflexões de Polanyi (2000) e Fiori (2004), os Estados são atores de extrema relevância no processo de desenvolvimento econômico, de modo que o sistema de mercado, por si só, não é capaz de organizar a vida econômica e social de forma harmônica. Seja pela definição do “duplo movimento” de Polanyi, ou pela defesa de que foi a união dos Estados com o capital que gerou a força das potências europeias de Fiori (2004), a leitura que identifica a liberdade dos mercados como sinônimo de desenvolvimento é altamente ilusória.

Em conclusão, é necessário dizer que a abordagem institucionalista, que evidencia especialmente o papel as instituições políticas, não pode ser relegada à uma visão simplista do desenvolvimento econômico. Sua ubiquidade é importante demais para que isto aconteça, e sua análise não pode ser deixada de lado da teoria econômica. A tradição institucionalista, que também era reconhecida como “economia evolucionária”, trazia as instituições para o centro do debate justamente por acreditar que o mercado em si, também uma construção institucional, não era suficiente para o estimular desenvolvimento. Mais que isto, o ambiente social e econômico todo era composto por diferentes instituições, formais e informais, que moldavam e restringiam os agentes econômicos de diferentes formas.

Uma abordagem institucionalista contemporânea, que vá de frente aos postulados do pensamento ortodoxo, precisa criticar tanto o individualismo metodológico e o *homo economicus*, como o fazia a tradição institucionalista, como também confrontar as novas concepções institucionalistas neoliberais, que enfatizam de sobremaneira as vantagens das instituições que maximizam as liberdades individuais e do mercado. O conceito de desenvolvimento econômico embarca um conjunto de necessidades institucionais bem mais complexa que esta.

Além disto, é importante retornar ao debate do subdesenvolvimento, em um período em que a atenção acadêmica parece ter retornado para os problemas dos países centrais. Mais que uma simples análise comparada ou uma análise histórica dos países hoje desenvolvidos, focada em criar receituários aos países em desenvolvimento, é necessário aplicar a abordagem institucionalista de acordo com a realidade histórica, política e social dos países em desenvolvimento. Só assim se tornará mais clara a distinta função dos Estados dos países periféricos de criarem, moldarem e também destruírem, se necessário, determinadas instituições no curso do desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável. Este será o objetivo deste trabalho, que focará no caso específico de um dos países com maior importância econômica e geopolítica na África subsaariana, a África do Sul.

Uma vez que do ponto de vista institucionalista o contexto histórico de um país é uma dimensão de suma importância para entender o desenvolvimento econômico e institucional deste, o próximo capítulo focará nos antecedentes históricos da África do Sul. Seu passado colonial, seus anos sob o domínio do regime *apartheid* bem como sua transição para a democracia em 1994.

2 – ÁFRICA DO SUL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: COLONIZAÇÃO, REGIME APARTHEID E TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

O capítulo anterior foi dedicado a analisar o atual discurso *mainstream* a respeito do papel das instituições no desenvolvimento econômico, que foca basicamente nas instituições que maximizam a liberdade de mercado. Uma crítica a esta visão também foi apresentada, demonstrando que o estudo das relações entre instituições e desenvolvimento econômico é bem mais complexo do que assume o discurso ortodoxo, especialmente nos países em desenvolvimento.

Por se tratar de uma análise com viés institucionalista, especificamente do desenvolvimento econômico da África do Sul, este segundo capítulo focará no contexto histórico sul africano. Uma das características do pensamento institucionalista é a concepção de que a história importa, isto é, certos padrões institucionais que foram construídos ao longo da história de determinado país podem contribuir para definir sua trajetória. Por mais que exista a transformação institucional, esta não é um processo fácil de ocorrer já que instituições são, por natureza, elementos duradouros. A análise histórica ajuda, portanto, a compreendermos tanto certos padrões institucionais, bem como a evolução de arranjos sociais e institucionais afetou e foi afetada pelo desenvolvimento econômico.

2.1 — Da colonização europeia ao regime *apartheid*

Assim como no caso de diversos países em desenvolvimento que outrora foram colonizados, a estrutura da sociedade e da economia sul-africana possui características que remontam ao seu passado colonial. Bond (2000) descreve que as dimensões da economia sul-africana ainda são marcadas por uma base econômica estabelecida no complexo mineiro-energético, com o setor de bens de capital intermediários subdesenvolvido, e indústrias de base ainda bastante dispersas. Tudo isto ao mesmo tempo em que os serviços sociais e o salário da grande maioria da população se mantêm em níveis consideravelmente baixos.

Segundo o autor, esses fenômenos econômicos refletem o nível de desigualdade socioeconômica presente na sociedade sul-africana. Também refletem a relação de poder que se estabeleceu desde o período colonial. De acordo com Pereira (2010), o poder colonial no país se deu basicamente de três maneiras: primeiro, constituiu uma estrutura de poder que mantinha a superioridade dos colonizadores em relação a população nativa; segundo, restringiu o acesso dos nativos às terras e por fim, transformou a população nativa em força de trabalho.

Em outras palavras, o colonialismo na África do Sul estruturou o poder nas mãos de uma minoria branca que mais tarde apenas transitaria para o regime *apartheid*.

A África do Sul está situada na faixa litoral do sul do continente africano, área conhecida como África subsaariana. A história do seu território, assim como de diversos outros países do continente africano, foi marcada pela invasão e ocupação dos europeus, especialmente de holandeses e ingleses. A conquista do território se deu inicialmente, no entanto, pelos portugueses. A expansão portuguesa, nos séculos XV e XVI, incorporou a África tropical no sistema comercial mundial, já dominado pelos europeus ocidentais. Estes territórios eram até então povoados por grupos locais conhecidos como os *Khoikhoi*, que eram pastores, os *Sans*, caçadores, e os bantos, que eram pastores e agricultores (RIBEIRO E VISENTINI, 2010).

Com o enfraquecimento de Portugal por volta do século XVII, os holandeses se apoderaram das principais terras portuguesas na costa ocidental da África, através das Companhias das Índias Ocidentais e das Índias Orientais. Ribeiro e Visentini (2010) apontam que no início do século XVII, a região do Cabo já era um ponto estratégico para um número cada vez maior de holandeses e ingleses que navegavam em direção ao oriente. A decisão de estabelecer bases, ou feitorias, especialmente dos holandeses, não ocorreu, no entanto, sem a resistência dos povos nativos. A história da África do Sul sempre foi marcada pelos conflitos. A empresa holandesa, a partir de 1657, forneceu para alguns dos membros da Companhia o estatuto de burgueses livres, tornando-os comerciantes e proprietários de terras que pertenciam aos grupos *Khoikhoi*. O conflito ainda gerou um novo grupo, os *boers*, constituído de camponeses pastores, descendentes dos colonizadores.

Um intenso processo migratório então teve início, conforme as feitorias holandesas se transformavam em uma expansiva colônia de povoamento. A vitória holandesa levou à multiplicação da área da colônia, enquanto os *boers* avançavam e ultrapassavam seus limites, tomando terras *Khoikhoi*. Uma política de povoamento distribuiu as terras para colonos alemães, huguenotes franceses e soldados holandeses, aliada também à uma legislação restritiva a população local ou a povos mestiços no final do século XVII que germinou a futura política do *apartheid* (RIBEIRO E VISENTINI, 2010).

Durante o século XVIII, como apontam Ribeiro e Visentini (2010), com a chegada dos huguenotes (calvinistas franceses) refugiados das perseguições religiosas na Europa, a população colonial ficou ainda maior e mais complexa. Juntamente com os *boers*, esses novos colonos rapidamente se opuseram as decisões mercantilistas da Companhia Holandesa, ao

passo que constituíam um grupo urbano e mercantil, que utilizava amplamente a força de trabalho *Khoikhoi*. O desenvolvimento da burguesia, juntamente com o crescimento dos *boers* fez com que este grupo se interiorizasse cada vez mais, assumindo uma identidade africana própria. Nas palavras de Ribeiro e Visentini (2010):

As disputas com a Companhia Holandesa das Índias Orientais, a emergência de uma burguesia comercial no Cabo, as lutas por terras e gado com os africanos, juntamente com o calvinismo dos colonos e a sua africanização, definiram uma identidade que se forjou ao longo do século XVIII e se consolidou na luta contra os britânicos ao longo do século XIX. (RIBEIRO E VISENTINI, 2010, p. 28)

Esta nova identidade africana, que os colonos holandeses juntamente com huguenotes franceses constituíram, ficou conhecida como *afrikaners*. Suas características principais eram não apenas a rivalidade com a Companhia Holandesa, mas também o estabelecimento do critério racial na questão da propriedade dos meios de produção. No final do século XVIII, com o declínio da Holanda e a falência da Companhia Holandesa das Índias Orientais, os ingleses ocuparam formalmente a região do Cabo. Este movimento é também reflexo das disputas expansivas e imperialistas das potências europeias, especialmente a Grã-Bretanha e a França.

Não obstante, a dominação inglesa ocorreu com outras características. Segundo Pereira (2010), os colonizadores holandeses instituíram um sistema mercantil entre os séculos XVII e XVIII, e os britânicos o sistema capitalista no século XIX. Este novo sistema introduzido pelos britânicos desfez os padrões tradicionais implementado pelos *boers* e “com a descoberta do ouro (1866) e de diamantes (1867), o colonialismo britânico passou a ser mais agressivo e abrangente” (PEREIRA, 2010, p. 36).

De início, a Inglaterra não pretendia estabelecer uma colonização com ocupação direta, mas apenas formar uma burguesia local que mais tarde solidificaria os vínculos econômicos com a metrópole. A burguesia comercial do Cabo, com ligações britânicas, logo se diferenciou dos *boers* que viviam de uma agropecuária atrasada e que estavam sendo prejudicados pelo novo sistema (RIBEIRO E VISENTINI, 2010). No final da década de 1820, os ingleses então mudaram sua postura e se tornaram cada vez mais avessos aos custos da manutenção da colônia. Já no início da década seguinte promoveram o ato que abolia a escravidão e decretaram que a defesa das fronteiras deveria ser feita pelos próprios colonos. Como reação, os *boers* realizaram uma grande migração rumo aos planaltos do Nordeste, deixando a Colônia do Cabo.

A migração dos *boers*, visando fugir da administração britânica que ia contra muitas de suas características, consolidou o nacionalismo *afrikaner*. Nos planaltos para onde migraram, os *boers* fundaram, em 1842, o Estado Livre de Orange, e em 1852 a República do Transvaal. Os conflitos entre os *boers* e os britânicos, a partir de então, se tornou inevitável conforme os ingleses avançavam tentando anexar os territórios *boers*. Somente após a Guerra dos Bôeres (ou Guerra anglo-bôer, 1899-1902), e temendo a competição das demais potências europeias, é que os territórios das colônias britânicas (Cabo e Natal) com as repúblicas *boers* (Orange e Transvaal) se tornou unificado, em 1910 (RIBEIRO E VISENTINI, 2010).

A união que daí surge já carrega as principais características do que mais tarde se consolidaria no regime do *apartheid*. Embora ele só seja formalizado em 1948, diversos historiadores concordam que as raízes da segregação datam desde o século XIX.¹³ A situação social, por volta de 1910, como aponta Fonseca-Satter (2011), era de uma grande maioria de negros, constituindo a força braçal a ser explorada e sem direitos políticos, com uma minoria branca, com direitos a voto. A dominação britânica havia sido substituída por uma espécie de “colonialismo interno”, com o controle político dos *afrikaners*. (PEREIRA, 2010).

2.2 – A economia do Apartheid (1948-1994)

Após a aprovação da Constituição da União Sul-Africana, como aponta Pereira (2010), a população negra foi privada do direito ao voto e a propriedade da terra. Quando o país se tornou independente da Inglaterra, em 1910¹⁴, uma série de leis segregacionistas foram promulgadas. O Partido Nacional, fundado em 1910, se propunha a representar a burguesia *afrikaner* e era uma resposta ao Partido da África do Sul, fundado em 1908 e que pretendia promover a união de *afrikaners* com os colonos ingleses. Em 1924, o Partido Nacional chegou ao poder através de uma aliança com o Partido Trabalhista, e obteve o caráter de extrema-direita. Em 1948, o Partido Nacional chega ao poder novamente através das eleições gerais, já sem a aliança com o Partido Trabalhista ou com o capital estrangeiro, e com o slogan “*apartheid*”. (PEREIRA, 2010; FONSECA-SATTER, 2011).

Neste meio tempo, diversas leis e atos foram promulgados revelando o caráter segregacionista das elites econômicas e políticas do país. O *Native Land Act*, de 1913, restringia

¹³ Exemplos disto são a promulgação, na Colônia do Cabo, da *Glen Grey Act* em 1894, destinada a controlar a terra e o trabalho dos africanos negros; o Decreto Caledon, de 1809, que previa severas punições para trabalhadores negros que decidissem mudar de emprego e o *Master and Servant Act*, de 1843, que qualificava como crime a rescisão do contrato de trabalho. (RIBEIRO E VISENTINI, 2010; FONSECA-SATTER, 2011).

¹⁴ Como lembra Fonseca-Satter (2011), a África do Sul, neste momento teve o estatuto político de Domínio britânico (a União da África do Sul). Sua independência política, como república, só ocorreu em 1961.

a posse de terras a africanos negros (apenas 7,3% para aproximadamente três quartos da população); o *Mines and Works Act N°12* em 1911 reservava o exercício de algumas atividades nas minas somente para brancos; o *Native Urban Areas Act N°21* em 1923 limitava a possibilidade dos negros ocuparem o espaço urbano e o *Industrial Conciliation Act N°11* (ou *Job Reservation Act*) excluía quem não fosse branco de uma série de atividades industriais. Além disto, os relacionamentos inter-raciais também eram proibidos, através do *Immorality Act N°5* de 1926, que proibia as relações sexuais entre brancos e negros (FONSECA-SATTER, 2011).

Segundo Pereira (2010), é também nesse meio tempo que surge uma espécie de capitalismo de Estado na África do Sul, que permitiu o rápido crescimento. Neste período foram criadas siderurgias, estradas de ferro e centrais elétricas, caracterizando-o como “milagre econômico”. Fonseca-Satter (2011) reforça esta característica, afirmando que o Estado funcionou como o instrumento e local de acumulação, seja através da provisão de infraestrutura seja na provisão de serviços. Em suas palavras:

O ponto que, aqui e agora, interessa assinalar é o fato, histórico e empiricamente verificado, de um processo multifacetado de interações e interpenetrações, no processo geral de acumulação entre Estado e empresas. [...] (N) a estratégia de evolução social e econômica do grupo africânder ao longo do século XX, o Estado foi utilizado pelos africânderes para, através da sua apropriação, dar origem a um vasto conjunto de entidades de caráter empresarial e, através delas, acelerar e canalizar primordialmente em seu benefício o processo geral de acumulação a ocorrer na África do Sul. (FONSECA-SATTER, 2011, p. 214).

Na janela de tempo entre os dois governos do Partido Nacional, o chamado “Governo de Pacto” logrou reunir os interesses conflitantes de elites tanto *afrikaners* quanto inglesas na África do Sul, de modo a fortalecer o Estado e ao mesmo tempo utilizar e explorar a mão de obra africana no processo de crescimento econômico. O Partido Nacional passou a se orientar por uma política protecionista, que tentava neutralizar as evasões de lucros das companhias mineiras sediadas no exterior e utilizava a agricultura branca para criar um processo de industrialização interna que satisfizesse os interesses dos trabalhadores brancos (PEREIRA, 2010).

A partir de 1948, no entanto, os laços políticos entre *afrikaners* e a elite pró-britânica se desfez, conforme o regime do *apartheid* era formalmente institucionalizado pelo Partido Nacional. Pereira (2010) aponta que a principal característica desde novo período foi a

dissociação do poder político com o econômico: enquanto os *afrikaners* detinham o poder político, a população de origem inglesa detinha o econômico. Desta forma, a institucionalização do *apartheid* se tornou um dos pilares do novo desenvolvimento sul-africano. (PEREIRA, 2010).

O regime do *apartheid* foi um sistema extremamente opressivo, que buscava controlar, dentre outras coisas, a vida econômica de toda a população negra, bem como seu local de residência (HIRSCH, 2005). A partir deste momento, uma série de medidas políticas, econômicas e sociais implementadas pelas elites políticas do país passaram a seguir um caminho que ia, como os estudiosos costumam descrever, na “contramão da História”. Na África do Sul, durante o regime opressor do *apartheid* que perduraria por 46 anos, ocorreu então uma espécie de simbiose entre o capitalismo e o regime em questão que levantou um debate teórico sobre a sua própria natureza.

Nas palavras de Barbosa e Tepassê (2009):

Para uns, tratava-se de um regime político pautado por forte ideologia segregacionista, que aos poucos definharia com o desenvolvimento econômico. No outro extremo, vários marxistas viam no *apartheid* uma dominação de classe levada ao seu limite máximo, uma espécie de paraíso para o capitalismo na sua implementação capitalista. (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009, p.458)

Os autores ressaltam como a acumulação capitalista se aproveitava dos baixos salários, assegurados em virtude da provisão de subsistência à força de trabalho das áreas rurais. Além das medidas do governo nacionalista que consistiam em dividir a população pela “raça”, este também controlava o espaço urbano e rural, dividindo a população e isolando a força de trabalho negra em reservas. Exemplos destas medidas são a Lei de Registro da População, a Lei das Áreas por Grupos e a Lei dos Estados Bantus¹⁵.

Os trabalhadores negros, depois de serem desnacionalizados, aparecem agora como renacionalizados e retribalizados em Estados-fantoches, retirando-lhes qualquer possibilidade de cidadania. Mantém-se a mão de obra barata por meio da associação entre expropriação econômica e política. (ALENCASTRO, 1988 *apud* BARBOSA E TEPASSÊ, 2009, p. 459).

Pereira (2010), por sua vez, ressalta que o objetivo dos nacionalistas *afrikaners* possuía duas ordens: consolidar a conquista total do poder político, e pelo lado econômico,

¹⁵ Para mais sobre os Estados Bantus, ou “bantustões”, ver Pereira (2010) e Fonseca-Satter (2011).

promover e introduzir o capital *afrikaner* no setor que era o coração econômico do país, isto é, a mineração. Neste processo, o Estado teve participação ativa na economia, especialmente na promoção da industrialização do país.

Apesar de ter ocorrido com algumas diferenças dos demais processos de industrialização da periferia capitalista, a África do Sul também seguiu o que se convencionou como o modelo de substituição de importações. Este processo foi paralelo ao colonialismo interno organizado a partir da dominação e exploração da população negra pelo Estado e pelo capital branco (TUROK, 2008 *apud* BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). A atuação do Estado se concentrou nos setores siderúrgico, químico, de minerais pesados e energético, e contou com expressivo capital estrangeiro na criação do parque industrial através de empresas como *Shell* e a *British Petroleum*, e na produção automobilística com a *Ford*, *Volkswagen* e a *General Motors*. (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).¹⁶

Com efeito, as políticas adotadas pelo governo da África do Sul relacionadas com a substituição de importações eram de caráter protecionista, visavam desenvolver o mercado interno, e contribuíram para a postura isolacionista que o país assumiria a partir da Segunda Guerra Mundial. Pereira (2010) aponta:

Foram criadas tarifas protecionistas na tentativa de desenvolver um setor industrial local e, quando as sanções internacionais começaram a causar problemas, o governo sul-africano buscou alcançar a autossuficiência no maior número de áreas possível. Como resultado do esforço, a indústria tornou-se o setor mais importante da economia sul-africana nos anos 1960. (PEREIRA, 2010, p. 11).

Não obstante, esse programa nacionalista nunca esteve completamente desligado do resto do mundo, como a participação do capital estrangeiro na indústria já mencionado pode revelar, ou pela importação de bens de capital financiados com moeda estrangeira e obtida com a exportação de produtos primários (PEREIRA, 2010). A combinação destes elementos contribuiu para que a renda do setor manufatureiro crescesse a uma taxa anual entre 4.5% e 10% entre o período de 1946-75.

A economia fundada nos moldes do regime do *apartheid* na África do Sul, à parte de todos os problemas de desigualdade e segregação social, não parecia apresentar sinais de esgotamento até a década de 1970. A simbiose do capitalismo com uma ideologia

¹⁶ A participação de empresas estatais também foi fundamental neste período de consolidação do parque industrial, através de corporações como a Eskom (eletricidade), Iscor (ferro e aço), e a Sasol (petróleo). (HIRSCH, 2005).

segregacionista, que se beneficiava da exploração e dos baixos salários da vasta maioria da mão de obra, pareceu funcionar sem maiores problemas. Quando se olhava os principais indicadores econômicos como taxa de crescimento, de inflação ou de criação de empregos, a economia sul-africana era uma economia em plena ascensão. Apesar do crescimento do setor manufatureiro já mencionado, as bases da economia estavam no complexo mineiro-energético, especificamente nas exportações de ouro. O acordo de Bretton Woods do pós-Segunda Guerra Mundial, que estabelecia o padrão ouro-dólar no sistema monetário internacional, juntamente com os baixos custos da mão de obra, contribuíram para que o ouro constituísse basicamente um terço das exportações sul-africanas (HIRSCH, 2005).

A Figura 2 a seguir, apresentada por Arrighi (2002), demonstra os casos de sucesso econômico dos países africanos no século XX. A África do Sul se situa logo no primeiro grupo, de nações africanas que mantiveram taxas de crescimento especialmente na década de 1960, e que começam a apresentar sinais de crise e baixo dinamismo econômico a partir da década de 1970.

Figura 2 – Histórias de sucesso da África subsaariana, 1960-96

Início do período de crescimento	Fim do período de crescimento					
	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-96
1960-64	Etiópia África do Sul Togo	Costa do Marfim Malauí Namíbia Tanzânia	Quênia			
1965-69		Gabão		Camarões		Botsuana†
1970-74			Lesoto			
1975-79						
1980-84						Gana† Maurício†
1985-89						Moçambique† Uganda†

Fonte: Arrighi (2002)

O período de crise em que entra a economia sul-africana a partir da década de 1970 anuncia então o colapso de um sistema de acumulação que por si só possuía bases políticas e sociais bastante frágeis. O “capitalismo racista” que havia se expandido por anos começa então a dar sinais de esgotamento até culminar na transição democrática de 1994.

2.3 – Fim do *Apartheid* e a transição para a democracia

A estrutura do regime *apartheid* não se fundamentou sem a presença de um movimento de oposição antirracismo. O principal deles se organizou no chamado Congresso Nacional Africano (CNA), a primeira organização política representante dos negros sul-africanos fundada em 1912, que se opunha diretamente as leis segregacionistas do Partido Nacional *afrikaner*. Durante a década de 1940 o CNA adotou uma postura não violenta de resistência, e durante o período da Segunda Guerra Mundial diversas mobilizações e greves foram registradas envolvendo cerca de 58 mil trabalhadores negros¹⁷ (PEREIRA, 2010).

As greves provocaram uma ruptura dentro do CNA, criando seções mais radicais. A partir de 1958 setores do CNA criaram o Congresso Pan-Africanista (PAC, em inglês), que logo após uma manifestação na cidade de Sharpeville em 1960 para protestar contra a lei que limitava o movimento dos trabalhadores negros, estimulou a repressão do governo e fez com que tanto o PAC, quanto o CNA e o Partido Comunista fossem postos na ilegalidade. A falta de apoio que estes movimentos receberam neste momento se devia tanto a repressão governamental quanto ao fato de, nos países vizinhos, regimes aliados ao *apartheid* estarem no poder. Segundo Pereira (2010), a vitalidade do regime *apartheid* se deveu em grande medida ao interesse do capital estrangeiro atraído pelo mercado de mão-de-obra barata. Barbosa e Tepassê (2009) também ressaltam este aspecto, afirmando que a complexa relação estabelecida entre o regime segregacionista e o capital externo, ainda que não de forma unânime ao lado da discriminação, era baseada em investidores que procuravam ter acesso as vantagens do mercado sul-africano.

Outro dramático episódio de resistência ao regime, estimulado pelo crescente número de trabalhadores rurais negros que migravam para as cidades conforme o processo de industrialização sul-africano se intensificava, ocorreu em Soweto, na cidade de Johannesburgo em 1976, resultando no massacre de aproximadamente 600 manifestantes negros. A crise social do sistema passava a ser cada vez mais nítida para os olhos internacionais, afetando os investimentos estrangeiros e provocando sanções internacionais. Não obstante, durante a década de 1970 a África do Sul logrou receber mais empréstimos do que todo o restante do continente africano, e no início da década de 1980 passou a contar com o apoio velado de Ronald Reagan e Margaret Thatcher (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

¹⁷ Em 1955 o CNA ampliou sua frente anti-*apartheid* ao lançar a Carta da Liberdade, apresentando uma denúncia ao regime e propondo sua abolição.

Pela perspectiva econômica, alguns acontecimentos da década de 1980 contribuíram para a severa recessão econômica e para a crise estrutural que o país passaria, anunciando, conseqüentemente, o fim do regime *apartheid*. Primeiramente, a queda do preço do ouro de maneira considerável entre 1981-85 levou ao declínio das exportações e das receitas cambiais, afetando também os ingressos orçamentários. Além disso, a queda dos preços das matérias-primas, provocando um impacto negativo sobre as receitas fiscais, tornavam os custos de manutenção da máquina do *apartheid* cada vez mais altos. E, por último, as sanções financeiras em conjunto com as pressões internacionais e o processo de liberalização comercial e financeiro afetariam profundamente a economia sul-africana.

A crise da dívida de 1985 levou a uma retirada de crédito generalizada. Pouco depois, o país foi obrigado a declarar a moratória de seu serviço da dívida. Após a crise da dívida de 1985 e o efeito das sanções, a fuga de capitais aumentou, e em 1989, a recessão estava instalada, só vindo a ter fim em 1993. (PEREIRA, 2010, p. 52).

A partir destes acontecimentos, o regime do *apartheid* foi se tornando cada vez mais custoso de se sustentar, ao passo que as fissuras das suas bases políticas e sociais ficavam expostas ao resto do mundo. É válido mencionar, no entanto, antes de adentrarmos nos aspectos da transição democrática que culminaria na eleição de Nelson Mandela como presidente, a mudança de pensamento econômico que ocorreu dentro do CNA, a principal oposição ao regime.

Entre 1960-80, o cenário de repressão e marginalização dos movimentos de oposição contribuiu para estabelecer um pensamento econômico de esquerda no CNA. Não apenas a repressão, como também a influência de movimentos anti-colonialistas na África fortaleceu dentro do CNA um pensamento mais populista e de caráter intervencionista. Hirsch (2005) aponta que o primeiro documento político de caráter relevante do CNA, ainda na época do exílio, chamado de “*Strategy and Tactics*”, refletia essa tendência da organização ao mencionar a distribuição da renda e da riqueza e o papel fundamental da classe trabalhadora na construção da África do Sul. Não obstante, a partir dos anos 1970, questionamentos dentro do próprio partido começaram a surgir com relação as suas posições abertamente socialistas.

Se por um lado os membros do CNA ainda se encontravam inclinados em direção à uma ordem mais socialista, por outro sentiam a necessidade de atrair uma maior gama de forças sociais. Com o final da década de 1980, conforme possibilidades concretas de uma transição surgiam, o caráter da política econômica do CNA assumiu uma postura mais convencional (HIRSCH, 2005).

Os sinais da mudança política na África do Sul foram mais sensíveis a partir de 1989, com a eleição de Fredrik W. De Klerk. Apesar da campanha do Partido Nacional ter sido bastante conservadora, afim de garantir os votos dos conservadores, as ações de De Klerk abriram uma nova fase na condução política e econômica do país, em consonância com algumas medidas já do início da década de 1980¹⁸. Em seu discurso ao Parlamento em 1990, De Klerk anunciou a legalização dos partidos banidos desde 1960 como o CNA e o Partido Comunista Sul-Africano, a libertação de Nelson Mandela e de diversos outros prisioneiros políticos.

Como aponta Pereira (2010):

Em menos de dois anos, a liderança de De Klerk permitiu que fossem suspensos o estado de exceção em todo o país, libertada a grande maioria dos presos políticos, legalizadas as oposições extraparlamentares, promovida a repatriação dos exilados, promulgada a revogação do *Reservation of Separate Amenities Acts* do *Group Areas Act*, dos *Land Acts* e do *Population Registration Act* e abolidos os estatutos dos bantustões. Essas medidas possibilitaram um jogo cooperativo entre o governo e as forças de oposição. (PEREIRA, 2010, p. 58)

Todos esses acontecimentos foram decisivos e marcaram o fim do *Apartheid* e o reingresso da África do Sul na comunidade internacional em algum sentido. Após a libertação de Mandela em 1990 e do fim da proibição das organizações políticas de oposição, o principal marco no processo de transição, segundo Barbosa e Tepassê (2009), foi a realização da primeira Convenção para uma África do Sul Democrática (*Convention for a Democratic South Africa – Codesa*) em 1991. A partir desta, e da Codesa II realizada em 1992, teve início uma série de negociações a respeito do processo de transição que culminaria na eleição de Mandela como presidente em 1994.

É preciso lembrar que tal processo se encontrou também inserido em um cenário internacional de reestruturação da balança de poder global, com o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da URSS. Neste contexto, se aceleraram os processos de democratização e as exigências do desenvolvimento de uma economia voltada para o mercado nos países subdesenvolvidos. No que se refere às negociações entre o CNA e o Partido Nacional, as lideranças deste último enfatizavam sua preferência por uma economia regional de mercado, pelo incentivo à iniciativa privada e a maior participação de empresas multinacionais e das instituições financeiras internacionais (PEREIRA, 2010).

¹⁸ Em 1981 foi permitida a organização sindical com a Emenda à Lei das Relações Trabalhistas e foi decretado o fim da Lei de Passes em 1986 (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

De certo modo, as negociações que antecederam as eleições envolviam essencialmente a garantia dos direitos da elite branca. Foi pactuado, como apontam Visentini e Pereira (2010), que o parlamento elegeria o presidente e que para mudar a constituição seriam necessários dois terços dos votos parlamentares, colocando uma barreira de cerca de 67% frente ao governo do CNA, protegendo os direitos das elites e da política econômica liberal defendidas pela classe empresarial.

Apesar da transição política democrática, sendo a eleição do CNA em abril de 1994 a primeira eleição multirracial do país, Barbosa e Tepassê (2009) apontam, em consonância com diversos analistas, que se firmou um verdadeiro “pacto de elites”. Em suas palavras:

Em linhas gerais, pode-se dizer que, para além de uma transição política democrática exitosa, organizou-se um pacto de elites, onde a cúpula do ANC¹⁹ controla os quadros que concorrem às eleições para o executivo e o legislativo em todos os níveis – e geralmente ganham -, enquanto a elite branca logra que seus direitos econômicos sejam respeitados – ao mesmo tempo em que se aposta na conversão da nova elite negra ao sistema capitalista. (JOHNSON, 2005 *apud.* BARBOSA E TEPASSÊ, 2009, p. 466)

O que se consolidou em termos de política econômica, apesar da divergência de visões dentro do próprio CNA, foi uma orientação ortodoxa. A necessidade de investimento internacional e uma conversão de parte da elite negra ao projeto liberal pavimentou o caminho em direção a uma política ortodoxa, demonstrada pela manutenção, no novo governo, do presidente do Banco Central e do ministro da fazenda do governo anterior (DATHEIN, 2010).

Com efeito, o conflito entre projetos de política econômica que se estabeleceu especialmente entre os anos 1990 e 1996, e que resultou na hegemonia neoliberal a partir de 1997 com o lançamento do plano GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*), representou uma verdadeira “transição de elites”, nos termos de Patrick Bond (2000). Em seu livro *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa* (2000), Bond explicita que a virada de pensamento dentro do CNA, com a consagração de uma política econômica que priorizava a iniciativa privada e os direitos de propriedade nos moldes neoliberais, logrou realizar uma transição de elites na África do Sul, que só retornaria à uma certa visão desenvolvimentista a partir de 2006. Os projetos de política econômica, a evolução das instituições na África do Sul e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico a partir da transição democrática de 1994 serão, portanto, o tema principal do próximo capítulo.

¹⁹ Sigla em inglês do Congresso Nacional Africano (*African National Congress* – ANC)

3 – INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA ÁFRICA DO SUL

Nos capítulos anteriores foram introduzidas duas análises. O primeiro capítulo tratou da questão das instituições no pensamento econômico, primeiramente de maneira breve no campo da economia política clássica e na teoria do desenvolvimento do século XX, e então de maneira um pouco mais detalhada com relação aos autores da NEI e dos que criticam essa escola. Grosso modo, o debate que se estabeleceu foi tanto no que se refere à questão de causa e efeito entre instituições e desenvolvimento econômico quanto no nível em que estas instituições devem ser *market oriented* ou maximizarem a liberdade econômica. No segundo capítulo foi traçado um breve histórico da África do Sul, país escolhido para a análise, desde sua colonização de origem europeia até a transição para a democracia em 1994 após anos sob um regime segregacionista. Apesar da transição bem-sucedida, marcada pela primeira eleição multirracial no país (isto é, com os negros tendo direito ao voto pela primeira vez), diversos autores e analistas concordam que o que ocorreu foi uma transição pactuada, organizada através de um pacto de elites.

Bond (2000), analisado os planos econômicos adotados logo após a transição democrática, argumenta que ocorreu uma transição de elites conforme o pensamento dentro do próprio CNA se moldou e se ajustou aos conformes neoliberais, abandonando sua posição mais heterodoxa e desenvolvimentista. Hirsch (2005) também ressalta essa mudança no pensamento econômico da principal organização de resistência e oposição ao *apartheid*, que adotou uma postura mais convencional e ortodoxa quando assumiu o poder, garantindo os direitos e privilégios das elites econômicas do país. Este processo, no entanto, não ocorreu sem a presença de um conflito entre projetos e planos de política econômica com envergaduras diametralmente opostas, que serão sumarizados a seguir.

Neste capítulo serão tratados tanto as diferenças entre os projetos econômicos que foram debatidos especialmente entre 1990 até 1996, com o estabelecimento do plano neoliberal GEAR, como o panorama da economia sul-africana neste período. Além disto serão analisados o desenvolvimento de algumas instituições e seus impactos sobre o desenvolvimento econômico a partir de uma metodologia que será apresentada mais adiante. Por último, a análise será contextualizada no debate proposto entre as diferentes visões institucionalistas, contribuindo assim para o aprofundamento da análise institucionalista e do desenvolvimento sul-africano.

3.1 – A busca de um projeto econômico na África do Sul

Três momentos de política econômica podem ser identificados na África do Sul desde o início do seu processo de transição democrática. O primeiro se estende de 1990 a 1996 e apresenta o enfrentamento de vários projetos de política; o segundo tem início em 1997 com a implementação do GEAR e se mantém até 2002, enquanto o terceiro segue a partir de 2004 com um relaxamento da ortodoxia (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). Um ponto de partida para discutir tais períodos de transição, divergências e mudanças de tom de que compartilham diversos autores é o discurso de Nelson Mandela no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 1992. Este representou a primeira significativa declaração sobre política econômica do CNA desde que havia sido legalizado pelo Presidente De Klerk em 1990 (HIRSCH, 2005).

O tom do discurso, que no encontro em Davos de 1991 já dava sinais de ser direcionado para fazer as pazes com potenciais investidores internacionais, ficou ainda mais claro no discurso de 1992. Se, por um lado, os conselhos do CNA pretendiam estimular as sanções à África do Sul de modo a pressionar o fim do regime segregacionista, por outro também procuravam manter o interesse de investidores estrangeiros numa África do Sul pós-*apartheid*. Desta forma, o discurso em Davos de 1991, como descreve Hirsch (2005), foi escrito cuidadosamente de maneira a sinalizar e não afastar os burocratas internacionais. Já o discurso do ano seguinte não foi tão ambíguo, falando diretamente com potenciais investidores internacionais.

We visualize a mixed economy, in which the private sector would play a central and critical role to ensure the creation of wealth and jobs. Side by side with this, there will be a public sector perhaps no different from such countries as Germany, France and Italy. [...] For it to succeed to achieve such basic objectives as creating wealth and jobs, ending poverty and creating a just and equitable society, future economic policy will also have to address such questions as security of investments and the right to repatriate earnings, realistic exchange rates, the rate of inflation and the fiscus. [...] It is in our interest that this economy should thrive as never before. We are equally convinced that it will also offer very good prospects for the investors present in this room, both South African and international. (MANDELA, 1992)

Até então a maior declaração a respeito de política econômica e social do CNA havia sido a Carta da Liberdade, de 1955. Nesta, em conjunto com diversas forças que lutavam contra o *apartheid*, pregava-se a nacionalização de bancos, das minas e da indústria monopolista, em consonância com o ambiente político internacional de ascendência da social-democracia europeia, do socialismo nacionalista africano e do movimento anti-imperialista

(BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). Na década de 1990, o quadro político e econômico internacional era outro, marcado especialmente pela pressão das instituições multilaterais e pelos efeitos da globalização.

Em 1992, na cidade de Johannesburgo, representantes do CNA lançaram o plano político que seria parte da plataforma eleitoral de Mandela, chamado “*Ready to Govern*”. Ele respondia tanto às pressões internacionais quanto do capital nacional, e foi parte de um debate dentro do próprio CNA que tocava em questões chave como o papel do Estado na economia — especialmente com relação ao processo de nacionalização — e a relação com instituições como o FMI e o Banco Mundial. Hirsch (2005) aponta que o debate da nacionalização teve um fim apenas com a formulação de cunho mais moderado de Mandela. Ele colocava a questão da nacionalização mais no campo do pragmatismo que do ideológico, realocando a figura do Estado na economia de uma maneira mais flexível. Os futuros processos de privatização seguiriam esta mesma linha.

Por outro lado, um grupo de economistas da central sindical do país, a *Congress of South African Trade Unions* (Cosatu), contando com o apoio de economistas internacionais, elaborou também em 1992²⁰ o *Macroeconomic Research Group* (MERG), que apresentava posições políticas opostas ao *Ready To Govern*. O MERG é comumente reconhecido como uma alternativa mais de esquerda em relação ao *mainstream* do CNA, que era visto como já rendido à comunidade empresarial. O relatório do MERG ressaltava a necessidade do governo de ter um papel mais forte sobre as decisões de investimento público e privado, isto é, tinha um caráter mais intervencionista (HIRSCH, 2005). Além disto, a postura do MERG era bem mais crítica com relação a independência do Banco Central (*South African Reserve Bank*, SARB) e a política macroeconômica contracionista.

As propostas da Cosatu e dos economistas que constituíam o MERG eram bem mais favoráveis a uma séria transformação econômica na África do Sul, e conforme sua influência aumentava como um elemento chave no processo eleitoral para o CNA, as demandas em favor da classe trabalhadora e de uma agenda econômica mais progressista se fortaleceram. Deste contexto nasceu o documento do plano econômico do futuro governo, o *Reconstruction and Development Programme* (RDP)²¹. Apesar do inicial apoio das forças mais heterodoxas,

²⁰ O relatório oficial do MERG foi publicado em 1993, quando foi apresentado ao Departamento de Política Econômica do CNA.

²¹ O RDP foi lançado originalmente como um manifesto do CNA anterior às eleições e, de maneira modificada, foi publicado mais tarde como um *white paper* do governo em 1994. (HIRSCH, 2005).

demoraria apenas dois anos para que o RDP se rendesse as políticas neoliberais e abandonasse suas seções mais progressistas de política governamental (BOND, 2000).

Com efeito, em relação as posições macroeconômicas o RDP possuía uma visão mais ortodoxa. Nas palavras de Hirsch (2005), o plano era uma tentativa de configurar uma política segundo o modelo asiático, combinando investimentos do setor público com reformas institucionais e a estabilidade macroeconômica ortodoxa. Por outro lado, também não seguia exatamente o que o plano eleitoral *Ready to Govern* estipulava. Uma das mudanças principais era que, no RDP, havia a intrínseca conexão entre distribuição de renda e desenvolvimento, sendo seu lema principal o “crescimento a partir da distribuição”. A distribuição da renda e da riqueza levaria ao aumento da demanda doméstica, que incentivaria a oferta de bens manufaturados locais, gerando um círculo virtuoso (HIRSCH, 2005).

Não havia dúvidas, no entanto, das influências neoliberais e de direita no RDP, como afirma Bond (2000), citando o enfoque nos limites de gastos do governo e nos descompassos com que o programa se caracterizaria. Em primeiro lugar, quando o plano se tornou o *white paper*²² do novo governo em 1994, os sinais do tom neoliberal se tornaram ainda mais claros já que focavam em mandar as “garantias certas” para o mercado, incluindo a prática de altas taxas de juros por um Banco central independente; a disciplina fiscal ainda mais severa; uma política comercial enviesada para a exportação e em consonância com o corte de tarifas requerido pelo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) etc. Apesar da satisfação do mercado, os maiores e mais duradouros problemas econômicos do país persistiam, como a insuficiência do poder de consumo da grande maioria negra, o estrutura produtiva problemática e sem enfoque nos bens de capital, a congênita desigualdade racial e social etc. (BOND, 2000).

O segundo descompasso esteve relacionado com as estratégias elaboradas entorno do RDP como a *Urban and Rural Development Strategies* de 1995 e o recente *National Growth and Development Strategy* (NGDS) de 1996. Os autores destas estratégias, como aponta Bond (2000), eram de instituições neoliberais, e não conectavam o papel do Estado enquanto provedor de bens públicos básicos em relação à terra e a habitação, bem menos seguiam a previsão do manifesto original do RDP que estipulava uma distribuição da terra em torno de

²² *White paper* é um documento oficial publicado pelo governo ou por uma organização internacional a fim de servir de informe sobre algum problema e como enfrentá-lo.

30%. Por último, seguindo a tendência neoliberal que os projetos e políticas sul-africanos iam assumindo e distorcendo o RDP, as políticas sociais passaram a ser guiadas pelo mercado.²³

Com o fechamento do Ministério do RDP em 1996, o plano de caráter ortodoxo que o substituiu, quase que naturalmente, foi o GEAR. As recomendações neoliberais tomaram quase que por completo o continente africano, e diversos fatores externos e internos contribuíram para tanto. Nas palavras de Fonseca-Satter (2011):

A referida ambiguidade resulta das diferenças de perspectiva ideológicas por parte do ANC e dos seus mais directos e históricos aliados, com base na incontornável *Freedom Charter*, contra o pano de fundo do sistema. Os governantes têm-se apresentado à sua base de apoio como uma formação que prossegue o socialismo (ou uma democracia socialista) mas, por imposição das circunstâncias estruturais do sistema-mundo, em que dirigentes do ANC vieram a encontrar a África do Sul, o seu discurso predominante, assim como as políticas mais significativas e estruturantes, tem sido de aceitação das regras do jogo da globalização neoliberal imposta pelas instituições do Consenso de Washington. [...] o discurso governamental tem evoluído [...] sem que a substância da intervenção política no terreno se tenha alterado de forma significativa. [...] Foi assim que se foi evoluindo de um programa GEAR. (FONSECA-SATTER, 2011, p. 267)²⁴

O plano GEAR representou a hegemonia concreta do neoliberalismo e do pensamento ortodoxo na política econômica sul-africana. Fez com que fossem invertidos os termos de política, e agora o crescimento deveria preceder a distribuição (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). A abordagem do GEAR conectava maior prudência fiscal com o encorajamento do investimento local e estrangeiro, e o novo ministro da fazenda, Trevor Manuel, passou a defender fortemente a redução do déficit fiscal como forma de atrair tais investimentos e também reduzir a inflação.

Tendo sido bem recebido pelos empresários locais e internacionais, e acalmando os ânimos do mercado, o modelo GEAR foi em grande parte baseado no esquema inalterável do Banco Central, o SARB, com combinações dos modelos do Banco Mundial e do *Development Bank of Southern Africa* (DBSA), “todos extremamente ortodoxos, com vieses que favorecem as políticas neoliberais e que tratam os mercados como instituições confiáveis e eficientes” (BOND, 2000, p. 78). A recepção dos economistas de esquerda e mais progressistas da Cosatu

²³ Por exemplo, o padrão mínimo de moradia com a forte participação do Estado foi substituído por inadequados processos incrementais, orientados por uma abordagem de mercado (BOND, 2000).

²⁴ Citação em português de Portugal.

não foi tão acolhedora, especialmente com relação à política fiscal e macroeconômica como um todo, e bem menos foi a dos integrantes do *South African Communist Party* (SACP)²⁵.

Dentre as principais medidas adotadas pelo GEAR, lançado em 1996 e oficializado em 1997, estão: redução do déficit fiscal, visando também a queda da dívida pública; redução das tarifas industriais; flexibilização do mercado de trabalho; manutenção da taxa de câmbio em um nível competitivo; intenção de acelerar os processos de privatização — reestruturação dos ativos do governo, como o documento cita —, incentivos fiscais e tributários à empresas e corporações — diminuindo o potencial de uma política tributária progressiva —, a prática de uma política monetária rígida, com altas taxas de juros etc. (HIRSCH, 2005; BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

Dois importantes pontos a serem considerados por seus efeitos sobre a economia neste momento foram a política monetária e a política cambial. No que toca a estrita política monetária, as taxas de juros do período provocaram dois efeitos: primeiro, começou a estrangular uma expansão baseada no investimento do setor privado, e segundo, atraiu um volume maior de fluxo de capitais de curto-prazo, isto sem contar com os efeitos sobre o consumo e o mercado de trabalho (tabela 2). Já na política cambial, tanto o SARB quanto o ministro da fazenda prosseguiram em um programa de remoção dos controles cambiais, enquanto se esperava pelo fortalecimento e pela manutenção da taxa de câmbio em um nível competitivo e estável (BOND, 2000; HIRSCH, 2005; BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

Tabela 2 - Variação percentual de indicadores monetários chave, 1992-1998 (anos selecionados)

	1992	1994	1995	1996	1997	1998
Inflação CPI²⁶	13.9	9	8.7	7.4	8.6	6.9
Taxas reais de juros	1.1	3	6.3	8.6	8.4	13.7

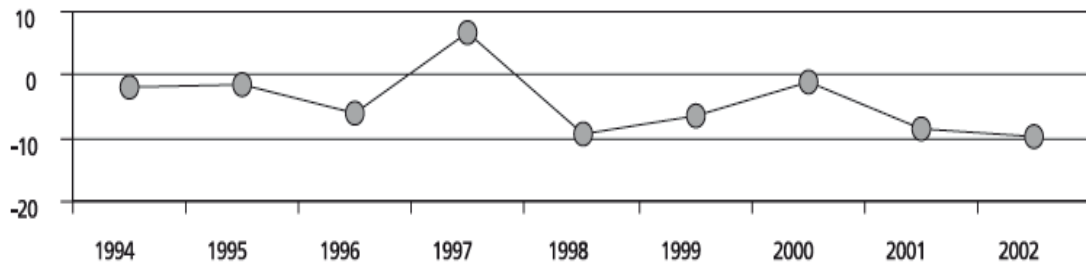
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SARB *apud*. Hirsch, 2005.

O comportamento da taxa efetiva real de câmbio pode ser visto na Figura 3 a seguir.

²⁵ “Mbazima Shilowa, General Secretary of Cosatu, commented that Cosatu and SACP were finding it very difficult to deal with the ANC. Implying that they had not been properly consulted, he said, at a SACP seminar: ‘It means something has gone terribly wrong that such a document is able to emerge and be on the table’”. (SUNDAY TIMES 7 JULY 1996 *apud*. HIRSCH, 2005, p. 101).

²⁶ Consumer price index (índice de preços ao consumidor).

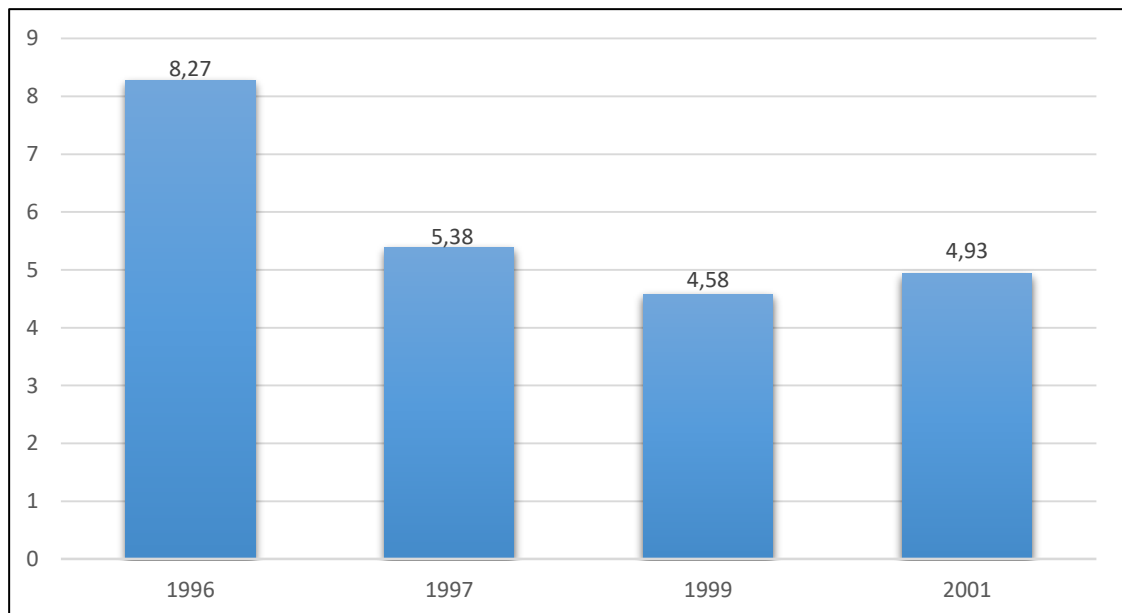
Figura 3 – Taxa efetiva real de câmbio (média para o período)



Fonte: Barbosa e Tepassê, 2009.

Somada a esta política cambial procurou-se efetivar uma liberalização comercial que se oporia aos anos de isolacionismo sul-africano. Reduziram-se as tarifas industriais, com a pretensão de se elevar a competitividade externa das empresas, e a redução nas tarifas efetivamente aplicadas foi até mais adiante do que o acordado com a OMC entre 1995 e 2000²⁷. Os níveis tarifários caíram consideravelmente, e a África do Sul passou a ser um dos países em desenvolvimento com maior grau de abertura comercial, em termos de fluxos financeiros e produtivos, contando também com uma legislação pouco restritiva com relação ao capital externo (gráfico 1). (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

Gráfico 1 – Média das tarifas aplicadas, todos os produtos (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial.

²⁷ A África do Sul é membro da OMC desde 1 de janeiro de 1995, e membro do GATT desde 12 de junho de 1948 (Informação disponível no site da OMC, https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/south_africa_e.htm)

Relacionado a este ponto e de suma importância é a questão dos impactos das orientações neoliberais impostas no GEAR sobre a política industrial. A forte queda tarifária num contexto macroeconômico instável eclipsou as possibilidades de uma política industrial sólida, ainda mais quando boa parte dos analistas, como em diversas outras partes do mundo, seguiam a interpretação da experiência do Leste Asiático, isto é, um caso de sucesso baseado em redução do protecionismo comercial e implementação de políticas macroeconômicas conservadoras (HIRSCH, 2005). Em consequência, os primeiros anos democráticos da economia sul-africana confiaram e exploraram, em grande parte, suas “vantagens naturais”.

Como afirmam Barbosa e Tepassê (2009):

Desde o lançamento do GEAR, a relação entre política econômica e a política industrial foi ignorada (LA PERE, 2005). Ou melhor, assumiu-se que a melhor política industrial é o aumento da competitividade — via redução de custos —, sem qualquer consideração pelo comportamento do cenário macroeconômico e pelos impactos negativos sobre a produção e o emprego (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009, p. 493).

As diferenças entre os diagnósticos e previsões do GEAR com os resultados efetivos não foram poucas. Dentre a contínua elevação da taxa de juros, a depreciação cambial e a fuga de capitais do final da década de 1990, a maior das diferenças ocorreu no plano do mercado de trabalho. “De 1996 a 2000, quando predominou a abordagem do GEAR, a manutenção dos juros elevados, o baixo crescimento do PIB e a rápida queda das tarifas comerciais levaram a um aumento do desemprego restrito de 19,3% para 25,8%” (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009, p.493).

Além disto, o mercado de trabalho sul-africano possui algumas particularidades que merecem atenção e que serão discutidas na seção referente as instituições sociais e de proteção ao trabalho do próximo tópico, como por exemplo a convivência de baixos níveis de informalidade com altas taxas de desemprego e baixos salários de grande parte da população de trabalhadores formais. As heranças do *apartheid*, assim como para com outras instituições políticas e econômicas, moldaram em boa medida este fenômeno.

No período de abrangência do GEAR (1996-2000), se supôs que tanto o equilíbrio das finanças públicas quanto o estímulo ao mercado e ao investimento estrangeiro seriam capazes de estimular o nível de crescimento. Por questões internas a este programa ortodoxo e também relacionadas ao ambiente externo, seus objetivos e previsões acabaram não se concretizando. Com efeito, a orientação da política econômica majoritariamente *market friendly* não foi capaz de contribuir para a redução das desigualdades sociais sul-africanas,

ocorrendo uma piora no Índice de Gini entre 1994 e 2000 (DATHEIN, 2010). A partir de 2004, com um cenário internacional favorável e o aprofundamento das contradições internas, a economia sul-africana passou a apresentar outro desempenho macroeconômico, de retorno a alguns princípios heterodoxos que se concretizaram no AsgiSA (*Accelerating and Shared Growth for South Africa*), lançado em 2006.

Após o mandato de Nelson Mandela (1994-1998), responsável por comandar a transição democrática e engajar uma série de visitas diplomáticas com intuito de expor os legados do *apartheid* e a necessidade de financiamento à nova África do Sul, o novo presidente foi Thabo Mbeki em 1999²⁸. Mbeki foi um árduo defensor dos princípios econômicos inseridos no GEAR, e causou diversas tensões internas no CNA com grupos que não concordavam com suas diretrizes liberais, inclusive com seu próprio vice-presidente, Jacob Zuma, que possuía o apoio dos aliados de esquerda e mais tarde seria o próximo presidente (VISENTINI E PEREIRA, 2010).

O governo de Mbeki foi responsável por lançar o maior plano de reestruturação econômica para permitir maior participação da população negra na economia, o *Black Economic Empowerment* (BEE). Alguns analistas consideram o BEE um programa polêmico por ter logrado mais formar uma pequena elite negra, receptora dos padrões de vida da elite branca, do que estipular um plano de ampla abrangência social (HIRSCH, 2005). Como apontam Visentini e Pereira (2010), a premissa básica do BEE era estabelecer um número crescente de empresas e negócios liderados por negros, evidenciando o contexto de um país em que a minoria branca era detentora de quase 80% do poder econômico.

O aprofundamento das críticas até mesmo de sua base apoio, em conjunto com pressões de movimentos sociais e da conjuntura internacional, permitiu que o governo alterasse algumas de suas premissas por volta de 2004. Durante sua campanha, este se comprometeu a atacar tanto os problemas de crescimento quanto de distribuição, tratando-se de uma mudança efetiva de foco em relação ao GEAR, ainda que este tenha mantido sua influência até 2004. Mas foi somente a partir de 2006 que se lançou um programa de desenvolvimento, o AsgiSA, bem como uma política industrial, a *National Industrial Policy Framework* (NIPF) (DATHEIN, 2010).

Primeiro, o AsgiSA evidenciava a importância da ação e participação do Estado na economia, seja por meio das estatais e das parcerias público-privadas, seja pela ampliação do

²⁸ Mbeki já era presidente do CNA desde 1998.

gasto público, especialmente em infraestrutura (DATHEIN, 2010; BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). Dentro os eixos principais do programa, que buscava a redução da pobreza e do desemprego, estavam, como já citado, o investimento em infraestrutura, estratégias setoriais, o foco na educação e na qualificação do trabalho, a redução da “segunda economia” — termo cunhado para denominar o setor informal —, e em geral uma maior intervenção estatal (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

E segundo, a política industrial sintetizada no NIPF reconhecia os desafios da economia sul-africana, principalmente no que toca a dificuldade que a indústria manufatureira estava tendo em absorver os empregos formais, perdidos nos setores de *commodities* tradicionais como a mineração e a agricultura (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). A NIPF envolveu a diversificação da economia, principalmente nos setores intensivos em trabalho, e seguiu alguns princípios como a elaboração de estratégias setoriais, o financiamento industrial e o gasto público, o incentivo à inovação e às pequenas empresas etc.

O dilema que a NIPF confrontava é sumarizado por Veiga (2013)

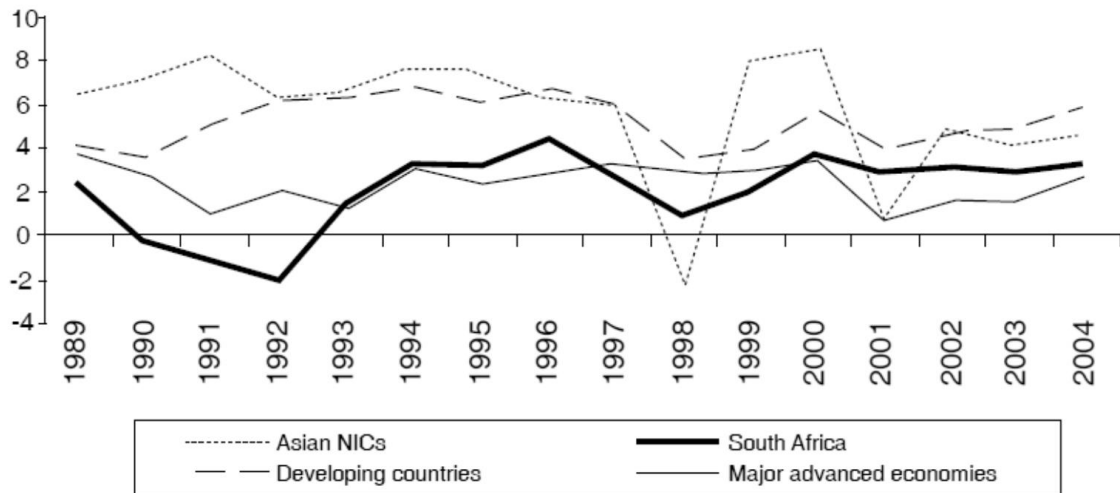
A mudança na estrutura produtiva em nada facilitou a absorção da demanda por emprego por parte dos trabalhadores de baixa qualificação – segmento da população ativa em que se concentra o desemprego. Registraram baixo dinamismo os setores mais intensivos em mão de obra pouco qualificada (agricultura, mineração e setores intensivos em trabalho da indústria) e cresceram, gerando emprego, setores de serviços que demandam principalmente trabalhadores qualificados (serviços às empresas, finanças, etc.) (VEIGA, 2013, p. 9-10).

O desempenho macroeconômico da África do Sul nos anos 2000, antes e depois do programa, foi discreto, especialmente no que diz respeito ao crescimento econômico. Como a maioria dos países em desenvolvimento exportadores de *commodities*, a economia sul-africana foi beneficiada pelo *boom* das *commodities* e pelo cenário internacional favorável, mas manteve um ritmo de crescimento abaixo das demais economias em desenvolvimento e dos NIC's²⁹ asiáticos (figura 4). Veiga (2013) também argumenta que desde o fim do regime *apartheid* a África do Sul vem mantendo taxas modestas de crescimento para um país em desenvolvimento, tendo a média para o período (1994-2012) por volta de 3%, com indicadores de desigualdade e desemprego ainda elevados. Não obstante, a taxa de crescimento da África do Sul possui um

²⁹ *Newly Industrialised Countries*

padrão similar ao das economias avançadas, com a diferença de que estas últimas possuem uma renda *per capita* seis ou sete vezes maior que a sul-africana, em média (HIRSCH, 2005).

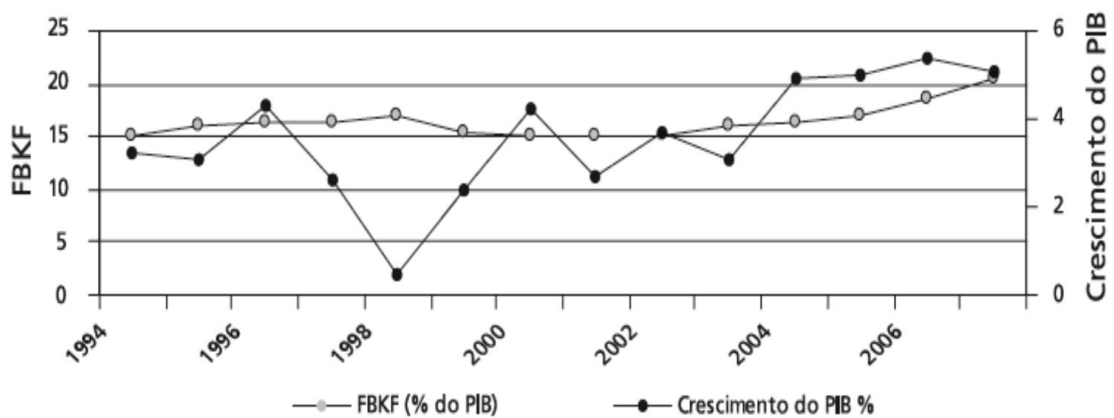
Figura 4 – Taxas de crescimento do PIB comparadas



Fonte: Hirsch (2005)

Além disto, a taxa de investimento, em comparação com os demais países em desenvolvimento, também se manteve baixa. Tais investimentos, que foram altos durante as décadas de 1960 e 1970 — cerca de 20% e até 35% do PIB —, reduziram-se consideravelmente já no início da década de 1990 para pouco mais de 15% e se estabilizaram desde então nesse nível nos primeiros anos do século XXI (figura 5) (DATHEIN, 2010).

Figura 5 – Crescimento do PIB e Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF)

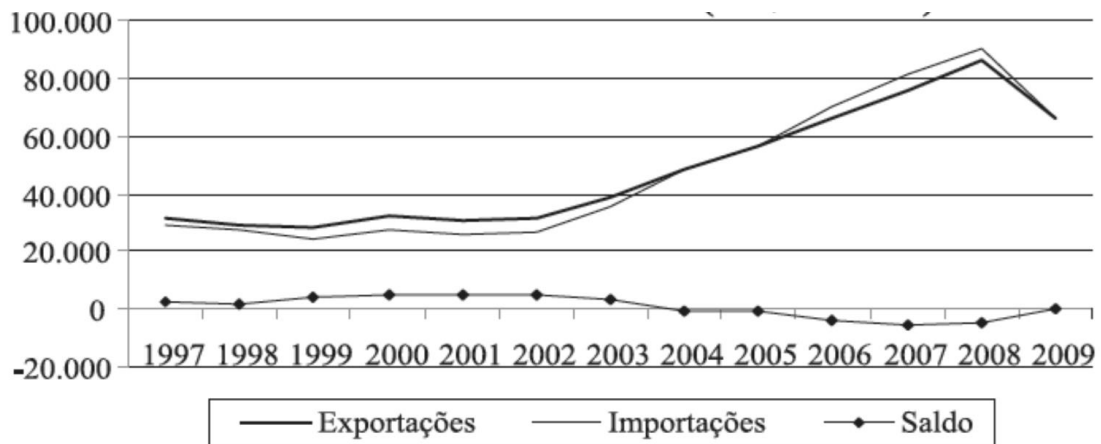


Fonte: Barbosa e Tepassê, 2009.

No que toca o saldo das transações correntes, este chegou a ser positivo durante 2001 e 2002, e tornou-se negativo especialmente em 2007 e 2008 (figura 6). Consequentemente,

a dívida externa em relação ao PIB, que havia se reduzido a partir de 2002, voltou a elevar-se em 2009. Já a dívida pública sul-africana apresentou forte queda desde 1999, chegando a 23% do PIB em 2008 (DATHEIN, 2010).

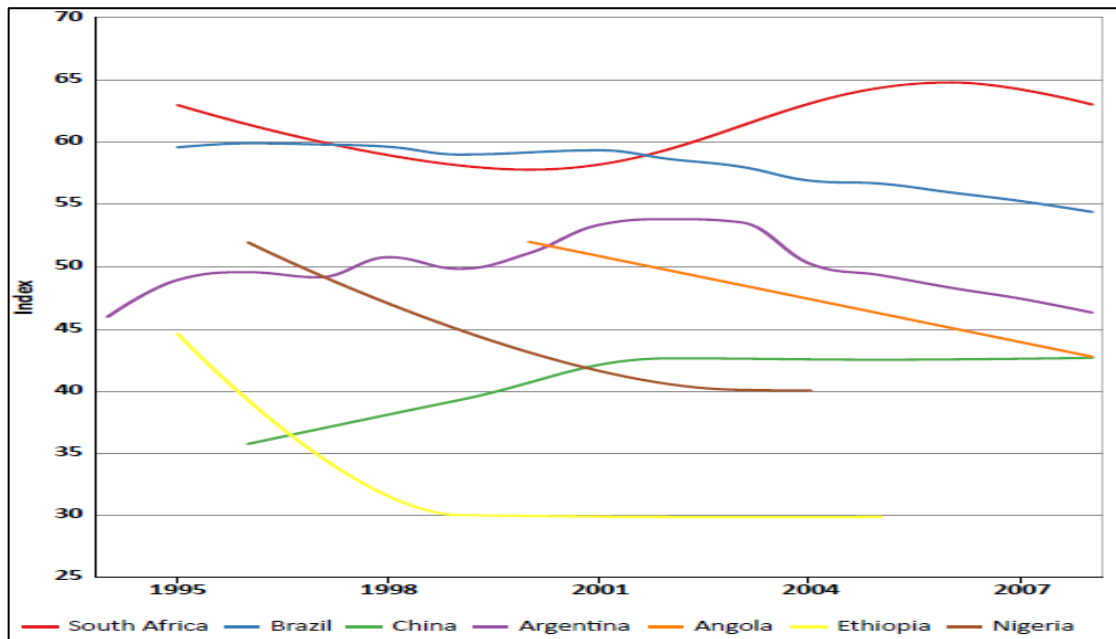
Figura 6 – Exportações, Importações e Saldo Comercial – 1997-2009 (US\$ milhões)



Fonte: Dathein (2009)

A questão da desigualdade, no entanto, piorou entre 1994 e 2007, especialmente no período de 1994-2000. De um modo geral, a pobreza, a desigualdade e o desemprego permaneceram elevados e, conforme argumenta Dathein (2010), o percentual da população vivendo abaixo da linha da pobreza ficou basicamente estagnado, reflexo tanto de um histórico de segregação e exclusão social quanto das consequências de medidas de política econômica neoliberais, que confiaram programas de habitação e urbanização, por exemplo, nas mãos do mercado. O índice de Gini para a economia sul-africana, que mede o nível de desigualdade, é inferior tanto em relação a outros países em desenvolvimento quanto em relação a outros países africanos (gráfico 2).

Gráfico 6 – Índice de Gini, países selecionados



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *South Africa Data Portal* e Banco Mundial

3.2 – Instituições e desenvolvimento econômico na África do Sul: o discurso *mainstream* e o impacto sobre o desenvolvimento sul-africano.

A transição para um regime democrático na África do Sul, a partir de 1994, não foi a única mudança que a sociedade e a economia sul-africana enfrentaram. A partir deste novo momento político, debates a respeito do modelo econômico que se adotaria dominaram o contexto sul-africano, que se moveu desde o plano neokeynesiano RDP até o neoliberal GEAR. A liberalização política coincidiu com um período da dinâmica internacional de triunfalismo do mercado, do fim da Guerra Fria e do “desenvolvimentismo” do pós-2ª Guerra Mundial, da financeirização da economia e dos movimentos globalizantes na economia mundial (HART, 2006).

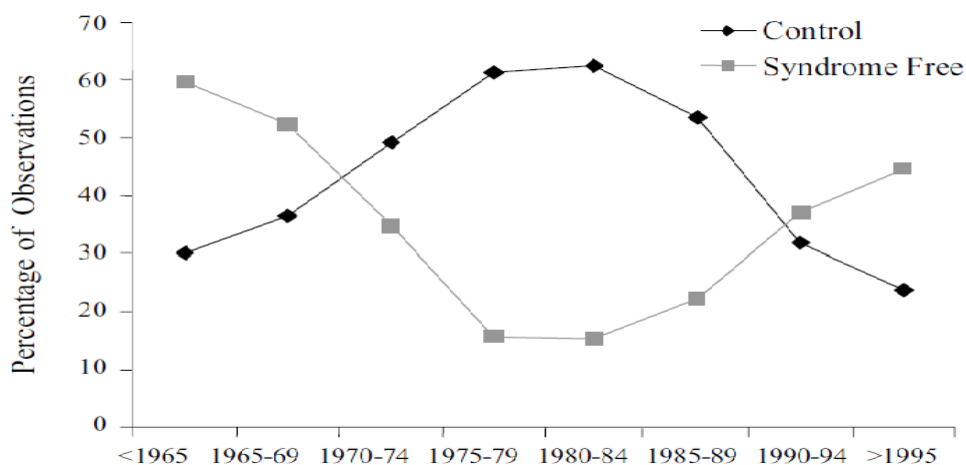
Ao mesmo tempo, o processo de democratização sul-africano coincidiu com o retorno do debate institucionalista no campo político e econômico, especialmente o de caráter mais ortodoxo. Diversos analistas, em grande parte advindos dos organismos multilaterais como o Banco Mundial, passaram a interpretar as crises e os problemas estruturais das economias em desenvolvimento como institucionais, ou de “má governança”. Como já demonstrado no primeiro capítulo, as “boas instituições” defendidas por organismos como o FMI e o Banco Mundial são as tipicamente encontradas nos países anglo-saxônicos, vistas como

aquelas que aumentam a liberdade do mercado e protegem os direitos de propriedade (CHANG, 2011).

É importante ressaltar que, especialmente no caso dos países africanos, as recomendações internacionais seguiam não apenas na direção destes implementarem um pacote de boas instituições políticas e econômicas como também de focarem na redução da pobreza e no aprimoramento da educação e da saúde. Esse tipo de discurso “desenvolvimentista” está bem personificado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (*United Nation’s Millennium Development Goals – MDGs*)³⁰, e costuma estar bem mais relacionado com o aumento da ajuda externa e do comércio internacional do que com conceitos fundamentais do desenvolvimento como a transformação da estrutura produtiva (CHANG, 2010).

O paradigma neoliberal, motor destes discursos, não teve força apenas na África do Sul, mas em diversos outros países africanos e também latino-americanos no final do século XX. Com efeito, Chang (2010) argumenta que algumas das ideologias de mercado foram abraçadas nestas regiões quase como dogmas religiosos, enquanto Bates, Coatsworth e Williamson (2007) descrevem o movimento das tendências políticas na África em direção à liberdade de mercado, especialmente a partir dos anos 1990 (figura 6).

Figura 6 – Tendência dos Regimes políticos africanos ao longo do tempo



Fonte: Bates, Coatsworth e Williamson (2007)

³⁰ Dentre os objetivos estão a erradicação da extrema pobreza e da fome; o combate a AIDS/HIV e outras doenças; a educação primária universal; a redução da mortalidade infantil; a promoção da paz, da justiça e de instituições eficazes etc. (CHANG, 2010). A partir de 2016 foi lançada a nova agenda — Agenda 2030 — com enfoque no desenvolvimento sustentável e basicamente foram mantidas as mesmas premissas, chamada de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para mais, ver <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

Seja como for, a transição democrática abriu portas para a entrada dos discursos institucionalistas neoliberais, ainda que com seus pesados legados históricos. As transformações pelo que passaram os cenários políticos e econômicos na África do Sul foram em sua vasta maioria moldados pelos padrões históricos adotados no país, tornando a tarefa de combater problemas como a desigualdade social e racial, a pobreza e o desemprego ainda mais difícil de ser realizada. Aos olhos do conjunto de tecnocratas, economistas e analistas políticos das instituições internacionais, um conjunto de instituições que abraçassem a “boa governança”, somado a programas de combate à pobreza, pavimentariam o caminho sul-africano em direção à um futuro melhor, e em boa medida o país acatou tais ordens.

O objetivo central do capítulo a partir deste ponto é analisar a posição da África do Sul na implementação de tais instituições de padrão internacional — isto é, anglo-saxônicas — e o quanto isto impactou seu desenvolvimento econômico. Antes disto, uma breve seção metodológica é necessária, para explicar alguns pontos que serão analisados.

3.2.1 – Alguns aspectos metodológicos: A análise institucionalista para um país em desenvolvimento

Aplicar uma abordagem institucionalista para o desenvolvimento econômico de um país ainda com sérias mazelas econômicas e sociais é um desafio. Se torna um desafio ainda maior quando muitas das mudanças institucionais sofridas por este país são tão recentes em termos históricos que muitos dados estatísticos ou censos para determinadas instituições ou análises específicas podem não estar disponíveis. Analisar as mudanças institucionais na África do Sul, portanto, por mais evidentes que algumas delas possam ser, apresenta alguns dilemas.

O primeiro deles, como já mencionado, se refere à aplicação de uma tradicional visão institucionalista, que privilegia o tratamento histórico e seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico de determinada sociedade — *path dependence* —, no contexto sul-africano. Embora a análise que se seguirá terá a ambição de cobrir os anos democráticos da nova África do Sul, com o fim do *apartheid*, é impossível negar os efeitos deste regime e as raízes que este deixou no desenvolvimento do capitalismo sul-africano. De certa forma, o segundo capítulo deste trabalho tentou preencher essa lacuna ao apresentar a história sul-africana e alguns dos seus marcos.

A curta série temporal que abrange essa análise — afinal de contas a democracia sul-africana possui apenas 22 anos — tentará ser compensada por um maior número de instituições analisadas, além da união tanto da perspectiva histórica (ainda que de curto prazo)

quanto da análise comparativa com outros países em desenvolvimento. Com efeito, uma das críticas teóricas de Chang (2011) se refere ao foco da contribuição neoclássica nesse último tipo de análise, sem levar em conta necessariamente a história econômica dos países em questão. Segundo ele, poucos estudos param para prestar a devida atenção em como as instituições evoluem e crescem ao longo do tempo num mesmo país (CHANG, 2011). De maneira breve e modesta, os dois esforços serão exercidos nesta análise.

Existe, além disto, um intenso debate a respeito da própria definição de instituições, do qual alguns aspectos foram expostos no primeiro capítulo deste trabalho e que transformam este termo num desafio conceitual. Na tentativa de encontrar um conceito amplo, diversos estudos e discursos acabaram misturando a ideia das instituições em suas formas e em suas funções. Por exemplo, Chang (2007) cita diversos *papers*³¹ que reúnem alguns indicadores de qualidade institucional que frequentemente misturam variáveis que capturam as diferenças nas formas institucionais — democracia, judiciário independente etc.— e nas funções que elas exercem — respeito aos direitos de propriedade, controle à corrupção, etc. Como saída, alguns autores dão destaque às funções que as instituições exercem, enquanto outros (especialmente os defensores do discurso ortodoxo) colocam ênfase nas formas institucionais, o que facilmente pode levar ao perigo de um modelo “*one-size-fits-all*”.

Dito isto, as instituições analisadas nas próximas seções serão aquelas que se encontram como as mais defendidas pelo discurso institucionalista *mainstream* como essenciais para o desenvolvimento econômico — instituições de padrão global³² — na tentativa de entender em que medida o governo e a sociedade sul-africanos se moldaram a tais padrões e os efeitos que estes tiveram. Assim como no trabalho de Chang (2004), a diferença entre instituições e políticas será inevitavelmente arbitrária, uma vez que tais conceitos podem estar separados muitas vezes por linhas tênues. Em certo sentido, o aumento de tarifas para certas indústrias pode constituir uma política, enquanto a tarifa em si é uma instituição (CHANG, 2004).

Serão elas: democracia, direitos de propriedade (principalmente os de propriedade intelectual), instituições financeiras (sistema bancário, banco central), tarifas comerciais (nível de abertura comercial) e as instituições sociais e trabalhistas. O espaço temporal, como comentado, irá privilegiar as décadas consecutivas ao processo democrático sul-africano,

³¹ Kaufmann *et al.* (1999, 2002, 2003) *apud.* Chang (2007).

³² *Global Standard Institutions (GSI)*

momento em que diversas mudanças e reformas institucionais ocorreram com um enfoque neoliberal (1994-2010), mas também traçará o histórico de criação destas instituições caso sejam anteriores a este período.³³

É necessário, antes de prosseguirmos, estabelecer alguns pontos que diferenciam a análise institucionalista para países hoje desenvolvidos e países em desenvolvimento, como a África do Sul. Primeiramente, os países em desenvolvimento atualmente possuem uma configuração institucional bem superior aos países desenvolvidos quando ainda estavam em sua fase de desenvolvimento. Para estes últimos, foram necessárias décadas e até séculos para alcançar o aprimoramento institucional do qual hoje se vangloriam, sem contar nos retrocessos que ocorreram ao longo do caminho (CHANG, 2004).

Em segundo lugar, e estritamente relacionado com o argumento anterior, deve-se levar em conta a vantagem que os países “atrasados” possuem de poderem imitar instituições que já existem nos países desenvolvidos, diminuindo o custoso processo de desenvolvimento institucional — com todas as ressalvas a respeito do transplante institucional e da simples modulação aos conformes internacionais que já levantados e serão lembrados mais adiante (CHANG, 2007).

Não obstante, mesmo aperfeiçoando suas instituições segundo o tom das demandas internacionais, muitos países em desenvolvimento não lograram manter o ritmo de crescimento econômico que haviam apresentado décadas antes, incluindo a África do Sul. Se comparadas, as taxas de crescimento médio do PIB *per capita* anual para a África subsaariana nas décadas de 1960-1980 e 1980-1999 apresentaram uma queda de 2% a.a. para -0,7% a.a. (CHANG, 2004).

Tabela 3 – Crescimento anual do PIB *per capita* nos países em desenvolvimento (%)

	1960-1980	1980-1999
Leste Asiático e Pacífico	5,3	6,3
América Latina e Caribe	3,1	0,6
Oriente Médio e Norte da África	2,5	-0,2
África Subsaariana	2,0	-0,7
Países desenvolvidos	3,2	2,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Chang (2004).

³³ Para isto foram utilizados como referência dólares internacionais de 1990, das séries históricas de Maddison e dólares internacionais correntes.

3.2.2 – Democracia

Existe, ainda hoje, um intenso e polêmico debate a respeito da relação entre democracia e desenvolvimento econômico. Neste, autores debatem a respeito do melhor sistema de governo — se o presidencialismo ou o parlamentarismo —, do melhor sistema eleitoral — majoritário ou proporcional — entre outras questões. North (1990), por exemplo, ao descrever as diferenças institucionais que resultaram no sucesso da Inglaterra, em oposição às coroas espanhola e portuguesa, baseia grande parte de seu argumento ao fato da primeira possuir um Parlamento que foi capaz de aumentar a segurança dos direitos de propriedade e estimular um sistema judiciário imparcial e eficiente.

Apesar disto, o debate não costuma se desviar do conceito central de que a democracia é um elemento fundamental para o desenvolvimento econômico, devendo ser promovida e resguardada. Os perigos de um Estado centralizador são constantemente ressaltados, ao passo que as liberdades políticas individuais, a separação das esferas de poder — especialmente um Judiciário e uma burocracia eficientes — etc., são apresentados como características essenciais de uma democracia avançada.

Está fora do escopo deste trabalho se aprofundar neste debate, uma vez que analisar a complexa relação entre democracia e desenvolvimento econômico através de um olhar teórico, por si só, já resultaria numa monografia a parte. Serão focados aqui os aspectos essenciais que o discurso *mainstream* apresenta para o desenvolvimento, e como estes se comportaram na África do Sul pós-*apartheid*, além das características principais da sua recente democracia. No caso sul-africano, talvez mais do que em comparação com outros países em desenvolvimento, as instituições democráticas se mostraram mais como o resultado de demandas históricas, políticas e sociais do que como pré-condições para o desenvolvimento econômico. Foram, em diversas medidas, reflexo das pressões sociais internas e externas, configurando uma relação simbiótica com o processo de avanço social que torna a tarefa de estabelecer causalidade entre os dois ainda mais difícil.

A transição para um regime democrático na África do Sul, para diversos analistas nacionais e internacionais, ocorreu de maneira exitosa. O caminho até este momento, por outro lado, não ocorreu sem seus percalços. O sufrágio universal só foi estabelecido em 1994, com a primeira eleição multirracial do país, que colocou Nelson Mandela no poder. Quando ainda era União da África do Sul, em 1910, africanos negros e indianos jamais haviam tido o direito de voto nas antigas colônias do Estado Livre de Orange e no Transvaal, e nas demais colônias

como Natal e Cabo³⁴ o número de negros qualificados como eleitores era bastante reduzido, além de ser baseado na propriedade e nas qualificações educacionais (SOUTHHALL, 2007).

Quando o Partido Nacional ascendeu ao poder em 1948, oficializando o regime do *apartheid*, os direitos políticos se tornaram ainda mais restritos. Em 1951 foi elaborada a Lei de Representação Separada dos Eleitores, que retirava os eleitores negros da lista de eleitores comuns, sendo aprovada em 1956. Por volta de 1959, o Parlamento comandado pelo Partido Nacional removeu de vez os direitos políticos dos africanos negros e da população indiana (SOUTHHALL, 2007).

Como o segundo capítulo deste trabalho procurou apresentar, o fim deste regime segregacionista resultou tanto de fraquezas da sua própria estrutura, quanto das demandas sociais nacionais e internacionais. A Constituição democrática, aprovada em dezembro de 1996, é considerada uma das mais progressistas do mundo, e situa claros parâmetros com relação aos direitos humanos. No que concerne ao sufrágio universal, a Constituição estabelece na seção 19 de seu segundo capítulo, que todo cidadão é livre para tomar decisões políticas e que todo adulto — maior de 18 anos — tem direito ao voto, de forma secreta, e a se candidatar a um cargo político, e caso eleito, tomar posse. A Constituição ainda inclui seções referentes a elementos fundamentais de um regime democrático como a liberdade de expressão, de religião, o direito de ir e vir, a igualdade de direitos, etc.

Se comparado com outros estados africanos, o sufrágio universal na África do Sul foi praticamente um dos últimos a ser estabelecido. Na Etiópia, o sufrágio universal já havia sido aprovado desde 1955, no Egito em 1952 e na Nigéria em 1979 (CHANG, 2004). Essa tendência ocorreu não apenas no que toca o sufrágio universal, mas também com relação ao processo de independência do domínio colonial ou de uma minoria branca (ver Anexo 1).

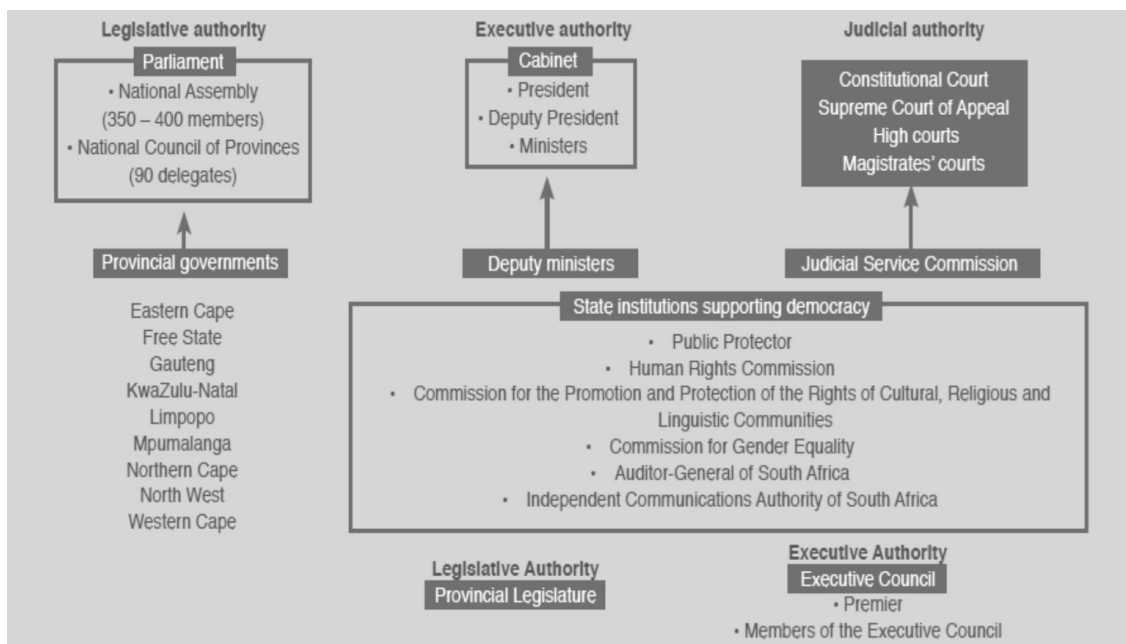
Não obstante, as eleições democráticas no país foram realizadas de maneira “livre e justa”. Tais eleições foram administradas por uma Comissão Eleitoral Independente (IEC – *Independent Electoral Commission*), estabelecida pela Constituição de 1996 e com independência do governo. Autodenominada uma democracia constitucional, a África do Sul, via Constituição aprovada pelo Parlamento, elege seu presidente através de uma eleição geral feita pelos membros da Assembleia Nacional (câmara baixa). As eleições, realizadas a nível

³⁴ A Lei da África do Sul (do Parlamento Britânico), de 1909, que constituía a União da África do Sul, estabelecia que nenhum eleitor poderia ser desqualificado ao voto no Cabo somente por motivos de raça ou cor, apesar de abrir exceções caso ambas as Câmaras do Parlamento aprovassem alguma lei nesse sentido. Isto acabou ocorrendo por volta de 1930 (SOUTHHALL, 2007).

nacional e provincial a cada quatro anos, são feitas através de um sistema de “representação proporcional”, no qual os eleitores escolhem dentre uma lista de candidatos apresentados pelos partidos políticos, quem irá compor as cadeiras da Assembleia Nacional (SOUTHALL, 2007). O presidente é responsável por designar os ministros dentre os membros do Parlamento, que ao contrário do presidente podem manter seus assentos no poder legislativo. “Em essência, portanto, o sistema sul-africano é parlamentarista” (SOUTHALL, 2007, p. 34).

A estrutura do governo sul-africano, dividido nas três esferas que compõem o arcabouço da democracia e um judiciário independente — altamente defendido pelo discurso *mainstream* como uma instituição necessária para a “boa governança” — estão apresentados na figura 7 a seguir. Nela estão representadas também as instituições estatais que dão suporte a democracia.

Figura 7 – Estrutura e funções do governo sul-africano

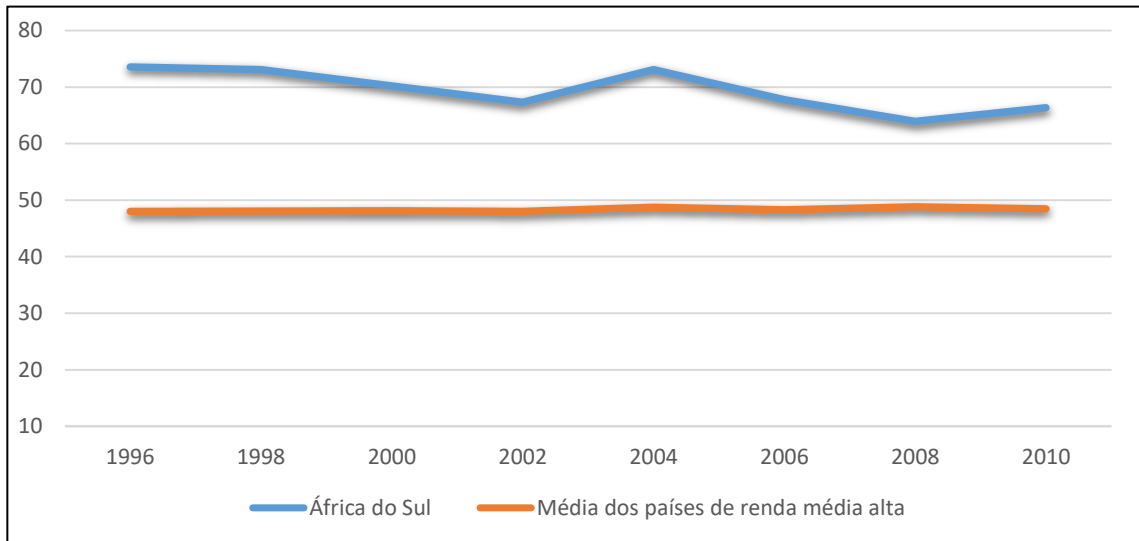


Fonte: *South Africa Yearbook*, 2014.

Significativos avanços em alguns dos indicadores considerados como dimensões necessárias para a construção da democracia e do desenvolvimento econômico segundo os defensores das “boas instituições” e da “boa governança” podem ser verificados na África do Sul desde que promulgou sua primeira Constituição democrática. Essas dimensões envolvem *voice and accountability, rule of law, political stability* etc., são componentes dos indicadores de governança global do Banco Mundial e procuram refletir o nível em que os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo (gráfico 3). Também medem a percepção de confiança nas leis e nas regras da sociedade pelos cidadãos (gráfico 4), e a

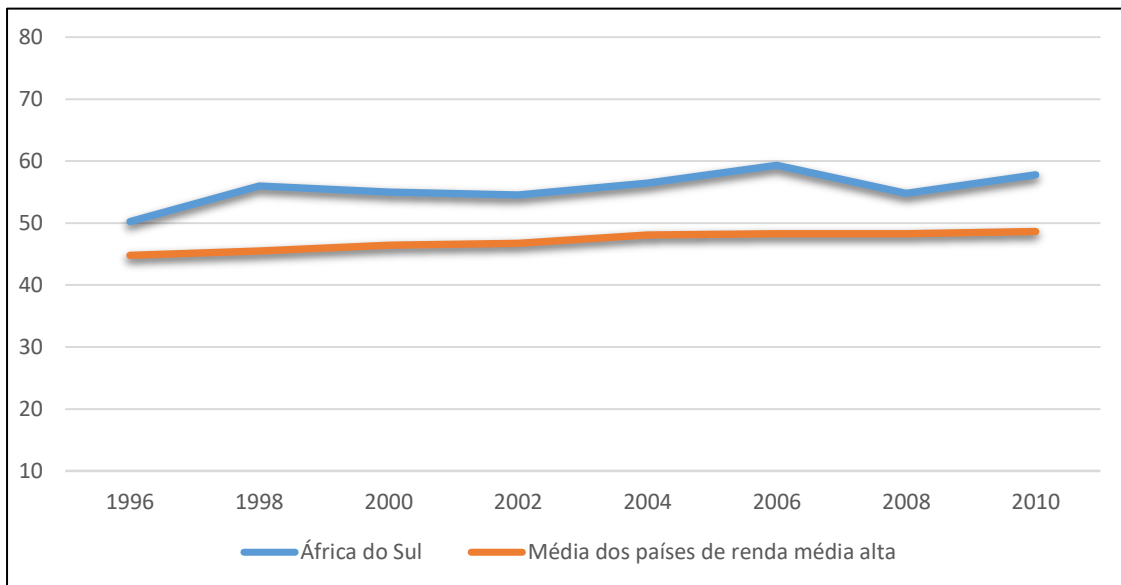
probabilidade que estes enxergam de o governo ser desestabilizado por tendências inconstitucionais (gráfico 5).

Gráfico 3 – Voice and Accountability (1996-2010)



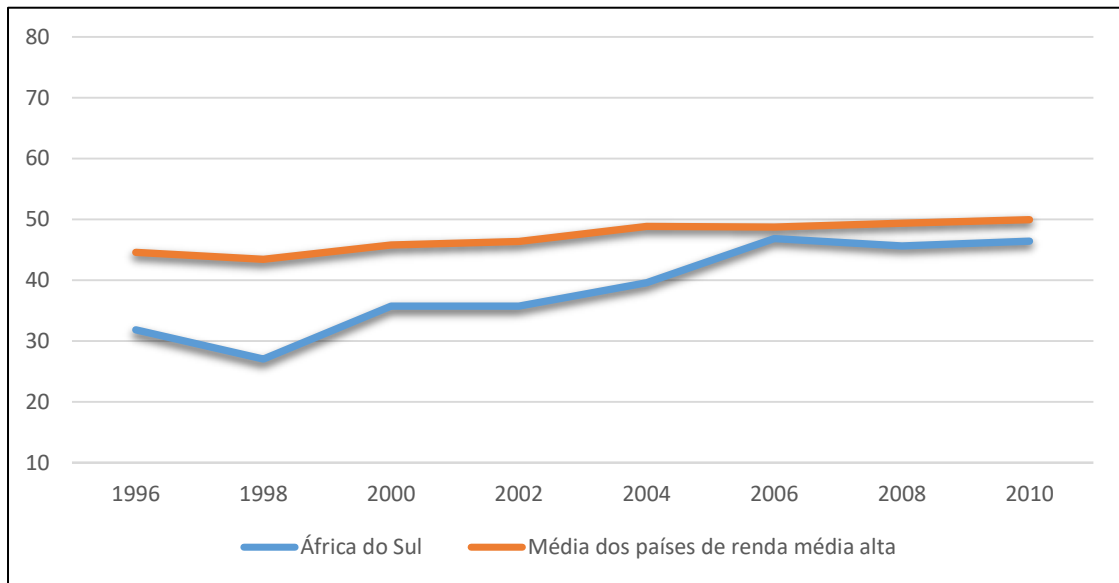
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators*.

Gráfico 4 – Rule of Law (1996-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators*.

Gráfico 5 – Political Stability/Absence of Violence (1996-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators*.

Os gráficos apresentam a posição da África do Sul e da média dos países de renda média alta em um *rank* que estes indicadores estabelecem de 0 a 100, sendo 0 o *rank* mais baixo e, portanto, com a pior performance neste indicador, e 100 o maior *rank*. De um modo geral, a África do Sul possui uma boa posição nestes aspectos da democracia, especialmente com relação ao *rule of law* — ou Estado de Direito —, no qual subiu do 50º percentil para aproximadamente o 56º percentil. Em *Voice and Accountability*, apesar da tendência de queda a partir de 2007, e de apresentar uma posição pior em 2010 do que a registrada em 1996, seu *rank* se manteve acima da média dos países de renda média alta, e maior que em outros países africanos.

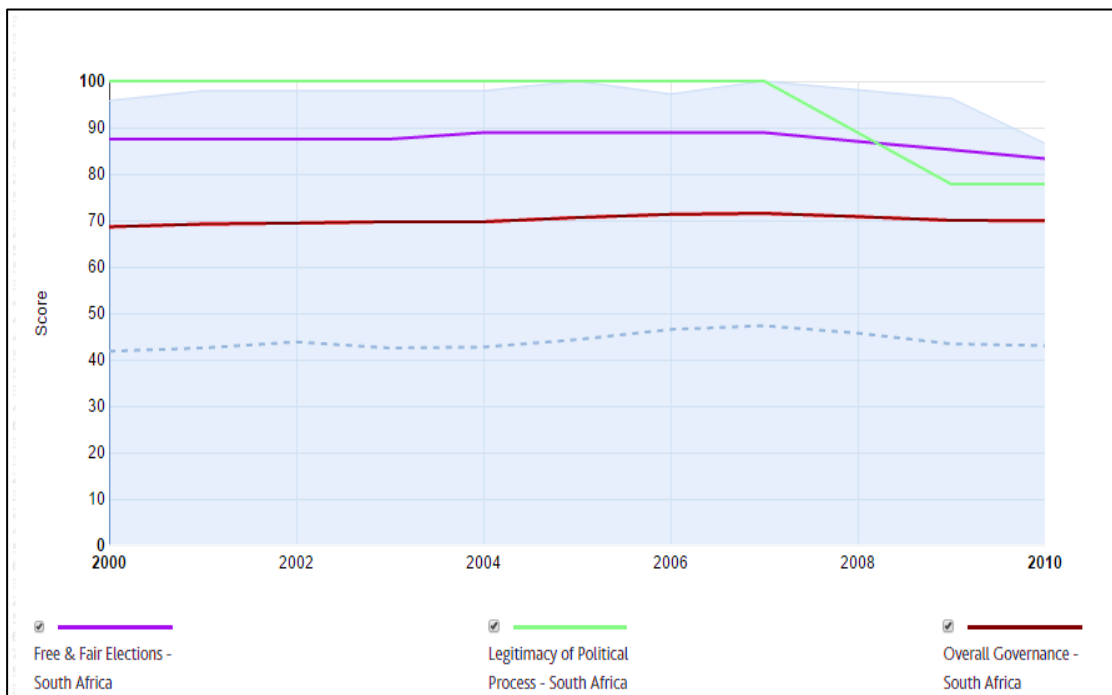
Na questão da estabilidade política, como apresentado pelo gráfico 5, o *rank* sul-africano fica abaixo da média dos países de renda média alta, apesar de demonstrar progresso e se aproximar desta média a partir de 2006. Em estudo semelhante, Looney (2014) compara estes mesmos indicadores para a África do Sul com outras “economias emergentes” como México, Malásia, Turquia e Indonésia, e em cada um deles sua performance é em média superior, ressaltando os ganhos políticos que o país adquiriu e os relativos altos níveis de governança ao longo dos anos.

Outro indicador que demonstra os avanços da África do Sul na questão da democracia é o *Ibrahim Index of African Governance (IIAG)*³⁵. Este mede o desempenho dos

³⁵ Os dados deste índice começam no ano 2000.

países africanos no que toca suas instituições relacionadas à governança, que por sua vez é definida como a provisão dos bens políticos, econômicos e sociais dos quais os cidadãos tem o direito de esperar de seus respectivos Estados. Ele envolve categorias como a Segurança e o Estado de Direito, Participação e Direitos Humanos, Oportunidades Econômicas Sustentáveis e Desenvolvimento Humano, dentre outras subcategorias. Do *rank* com 54 países africanos, a África do Sul ocupa a sexta posição atualmente, mas já esteve na quarta posição em 2000. Sua performance em governança no sentido geral está bem acima da média africana, especialmente em subcategorias como legitimidade dos processos eleitorais e realização de eleições livres e justas.

Gráfico 6 – IIAG para a África do Sul, 2000-2010



A área azulada representa o maior rank e o menor rank no continente africano, enquanto a linha tracejada apresenta a média dos países africanos.

Fonte: IIAG.

O resultado destes indicadores apresenta, no entanto, alguns paradoxos que tornam a análise da relação entre democracia e desenvolvimento econômico ainda mais complexa, especialmente por se tratar de uma variável qualitativa, que não se pode manipular facilmente. No caso sul-africano, essa relação evoca algumas contradições que colocam à prova a visão supostamente linear e inseparável entre democracia e desenvolvimento econômico.

No ano em que instituiu o sufrágio universal pelas eleições de 1994, consagrado na Constituição de 1996, a renda *per capita* (em dólares internacionais de 1990) da África do Sul era de US\$ 3.584, bem acima de outros países africanos que promulgaram o sufrágio universal décadas antes (tabela 4). Por outro lado, desde que logrou sua transição democrática, a renda

per capita sul-africana entrou numa tendência de queda que só se reverteu a partir de 2002, quando chegou a US\$ 2.540³⁶.

Tabela 4 – Renda *per capita* quando da instituição do sufrágio universal para alguns países africanos em desenvolvimento

Países africanos em desenvolvimento	Adoção do sufrágio universal	PIB <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i> no ano em que a África do Sul adotou o sufrágio universal (1994) *
África do Sul	1994	US\$3.584	US\$3.584
Etiópia	1955	US\$422	US\$501
Nigéria	1979	US\$1.320	US\$1.032
Egito	1952	US\$900	US\$2.615
Quênia	1963	US\$714	US\$1.102
Gana	1957	US\$1.241	US\$1.149

Fonte: *Gronigen Growth and Development Centre, Maddison Historical Statistics, Chang (2004)*.³⁷

É importante frisar que alguns destes países apresentaram retrocessos no processo democrático na forma de golpes de Estado, assim como também ocorreu na história dos países desenvolvidos, porém em nenhum deles ocorreu a reintrodução do direito eleitoral seletivo por raça, patrimônio ou gênero (CHANG, 2004).

Deste modo, embora seja impossível negar os avanços na área social e política que a introdução da democracia, especialmente na forma do sufrágio universal e dos direitos humanos e políticos dos cidadãos, concedeu à África do Sul, não se pode ao mesmo tempo configurar uma relação simplista e linear entre as variáveis que envolvem o conceito de democracia com o desenvolvimento e o crescimento econômico sustentáveis.

Como ocorreu nos países desenvolvidos, que só concederam o sufrágio universal quando já tinham níveis de renda *per capita* acima dos US\$ 2.000 (em dólares internacionais de 1990), a África do Sul já apresentava renda *per capita* bem superior aos demais países africanos na década de 1990, mesmo sendo praticamente o último a estabelecer o sufrágio universal.

³⁶ Dados do Banco Mundial, em dólares correntes.

³⁷ Foi utilizada a série histórica de Maddison, com base em dólares internacionais de 1990, pois esta realiza análise do PIBs *per capita* anteriores a década de 1960.

3.2.3. Direitos de propriedade

Dentre as instituições defendidas no discurso institucionalista neoliberal como essenciais para o desenvolvimento econômico, a proteção aos direitos de propriedade ocupa um lugar central. Como já discutido nas seções do primeiro capítulo deste trabalho, os regimes de direito de propriedade são vistos como ferramentas essenciais de incentivo ao investimento e ao trabalho e, portanto, ao crescimento econômico.

Não se pretende aqui discutir a importância ou não da existência dos direitos de propriedade já que estes lograram ser parte essencial do funcionamento das economias capitalistas. O que se pretende lembrar é o contexto em que este discurso acaba se desviando para dar enfoque ao privado sobre o público, e ao individual sobre o coletivo, além de tentar compreender a posição da África do Sul neste requisito e seus progressos.

O aspecto principal do sistema de direito de propriedade que será levantado é o do direito de propriedade intelectual, como também o faz Chang (2004) em sua análise da história das instituições nos países desenvolvidos. Ele não é o único componente — integram também aspectos referentes a Lei de Contratos, leis de regulamentação do uso da terra, Lei de Herança, etc. —, porém o direito de propriedade intelectual será escolhido por razões metodológicas, assim como o destaque ao sufrágio universal o foi na questão da democracia.

A primeira lei de patentes na África do Sul foi o *Patent Act* de 1978, que lidava com o registro e a concessão de patentes que pudessem estar relacionados com as atividades comerciais, industriais ou agrícolas. No mesmo ano também foi elaborada a Lei dos Direitos Autorais (*Copyright Act*, 1978). Boa parte do conteúdo destas leis, assim como de algumas legislações anteriores que já possuíam relação com a proteção de direitos de propriedade intelectual, como o *Performer's Protection Act* de 1967, foi revisado no *Intellectual Property Laws Amendment Act* de 1997.

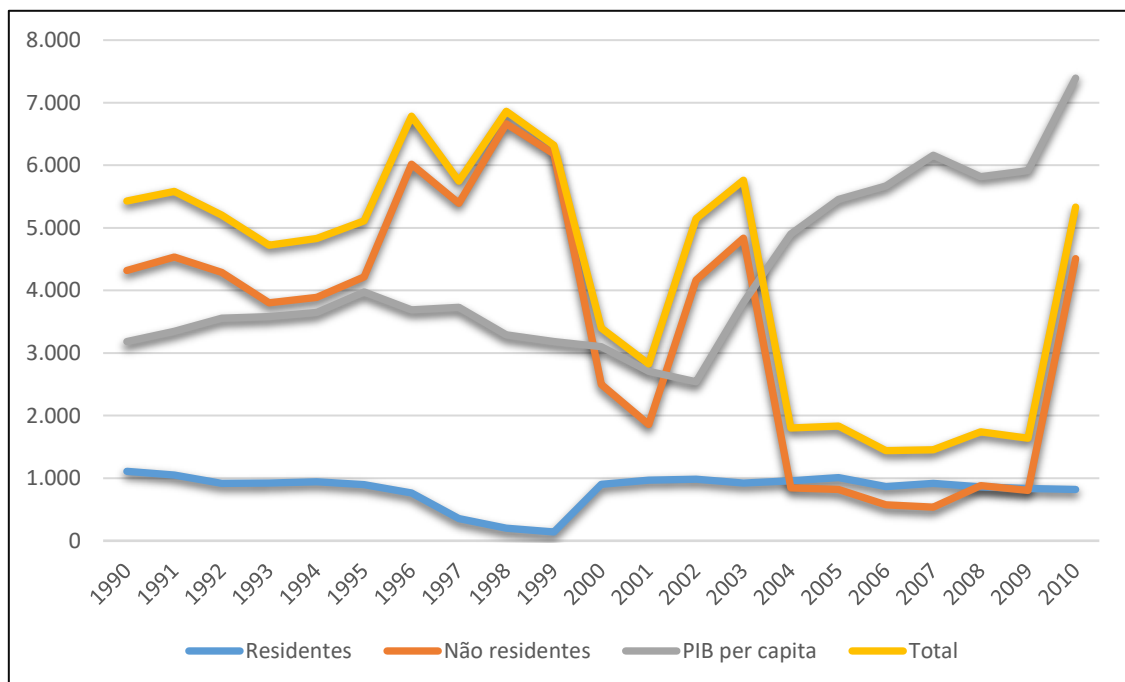
A introdução e revisão destas leis eram cada vez mais influenciadas para que se adequassem ao padrão de um regime internacional de direitos de propriedade intelectual. Em 1999 a África do Sul se tornou membro do Tratado de Cooperação de Patentes (PCT, em inglês), que visava a proteção dos direitos de patente para uma invenção simultaneamente em diferentes países, através da aplicação de uma patente internacional. Importante ressaltar que antes mesmo de promulgar uma lei de patentes oficial, a África do Sul já era membro da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial, em 1947. Além disto, em 1975

o país entrou para Convenção da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO, em inglês).

De acordo com a WIPO, no ano que elaborou sua primeira Lei de Patentes, a África do Sul concedeu um total de 5.748 patentes através do seu escritório oficial, entre residentes e não-residentes, e no ano seguinte, 1979, 6.817 patentes foram concedidas. Com relação ao comportamento desta variável a partir da transição para a democracia em 1994, observa-se uma queda na concessão de patentes a sul-africanos residentes, com 942 concessões em 1994 para 140 concessões em 1999. A partir dos anos 2000 as concessões aumentem e se estabilizam, apresentado em 2010 um número de 822 patentes concedidas a sul-africanos residentes, ou seja, valor inferior ao ano de 1994. Se considerarmos os valores até 2015 as concessões voltam a cair, com 453 registros para sul-africanos residentes³⁸.

A concessão de patentes a não-residentes apresenta uma tendência superior, com 3.889 concessões em 1994, 6.663 concessões em 1998, e então uma forte queda para 1.858 concessões em 2001. A partir de 2004, a concessão de patentes a não-residentes passou então a apresentar valores inferiores as concessões aos residentes, mantendo esta tendência até 2009 (gráfico 7).

Gráfico 7 – Total de Patentes concedidas na África do Sul (1994-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WIPO.

³⁸ Patentes diretas e aquelas realizadas pelo PCT.

Assim como no tópico anterior, é possível identificar um paradoxo entre o nível de renda *per capita* e a instituição analisada, no caso os direitos de propriedade intelectual, medido pelas patentes. No ano em que instituiu sua Lei de Patentes, a África do Sul apresentava uma renda *per capita* de US\$4.174 (dólares internacionais de 1990). Além disto, apesar de em diversos pontos da série, especialmente na metade da década de 1990, o país ter registrado picos de concessão de patentes — 6.783 patentes em 1996 e 6.863 em 1998 —, ainda assim o nível de renda *per capita* seguiu um ritmo de queda pelo menos até 2002, quando atingiu US\$2.540 (dólares correntes).

Outro ponto a destacar no Gráfico 7 é a tendência oposta que o nível de renda *per capita* e o total de patentes concedidas apresenta a partir de 2002-2003. Enquanto o nível de renda *per capita* aumentou de US\$2.540 em 2002 para US\$5.817 em 2008, o valor total de patentes concedidas tendeu a cair, variando de 5.759 patentes em 2003 para 1.742 em 2008. Os dados dessa amostra, para o período selecionado, sugerem então uma correlação negativa entre as duas variáveis.

Não obstante, estas questões envolvem o total de patentes concedidas no período selecionado e sua variação com a renda *per capita*. Em termos de proteção dos direitos de propriedade intelectual, a África do Sul apresentou um excelente desempenho recentemente, medido pelo *International Property Rights Index*. Este índice mede três dimensões básicas, como o ambiente legal e político, a proteção dos direitos físicos, e a proteção dos direitos de propriedade intelectual. Seguindo o enfoque nos direitos de propriedade intelectual aqui adotado, pela metodologia do *International Property Rights Index*, este ainda se divide em subcategorias como a proteção dos direitos de propriedade intelectual, proteção aos direitos de patente e a proteção aos direitos autorais.

Os resultados deste índice para a África do Sul, que varia de 0 a 10, no qual 10 indica o melhor nível de proteção aos direitos de propriedade, se comparam aos níveis de proteção das nações mais avançadas como Estados Unidos e Reino Unido. É o primeiro no *rank* dos países africanos, e 30º no *rank* mundial de 2016. Para analisar a proteção aos direitos de propriedade intelectual, especialmente os que concernem a proteção às patentes, o *International Property Rights Index* utiliza o método de Ginarte e Park (1997), atualizado por Park (2008). O índice dos direitos de patente engloba a média de cinco categorias: abrangência da patente, participação nos tratados internacionais, duração da proteção, mecanismos de aplicação/cumprimento e restrições. Neste, quanto mais perto de 5, melhor o nível de proteção

aos direitos de patente. O resultado de alguns países, que apresenta a média para 1960-1990, e então intervalos de 5 anos até 2005, podem ser verificados na tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Índice de Proteção dos Direitos de Patente (1960-2005), países em desenvolvimento

Países	1960-1990 (média)	1995	2000	2005
África do Sul	2.94	3.39	4.25	4.25
Argentina	1.60	2.73	3.98	3.98
Botswana	1.59	2.08	3.32	3.52
Brasil	1.22	1.48	3.59	3.59
China	1.33	2.12	3.09	4.08
Índia	1.03	1.23	2.27	3.76
México	1.19	3.14	3.68	3.88
Nigéria	2.50	2.86	2.86	3.18
Rússia	-	3.48	3.68	3.68

Fonte: Elaboração própria a partir de dados em Park (2008).

Para todos os períodos, o desempenho sul-africano no que toca a proteção aos direitos de patente foi superior ao das demais nações em desenvolvimento, incluindo as nações que fazem parte dos BRICS (sigla para o bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). A performance sul-africana neste indicador se aproxima do das nações mais avançadas, ultrapassando até algumas delas em 2005 como Israel, Austrália, Nova Zelândia e Noruega (tabela 6).

Tabela 6 – Índice de Proteção dos Direitos de Patente (1960-2005), África do Sul e países desenvolvidos

Países	1960-1990 (média)	1995	2000	2005
África do Sul	2.94	3.39	4.25	4.25
Austrália	2.35	4.17	4.17	4.17
Canadá	3.00	4.34	4.67	4.67
Dinamarca	2.88	4.54	4.67	4.67
Estados Unidos	4.14	4.88	4.88	4.88

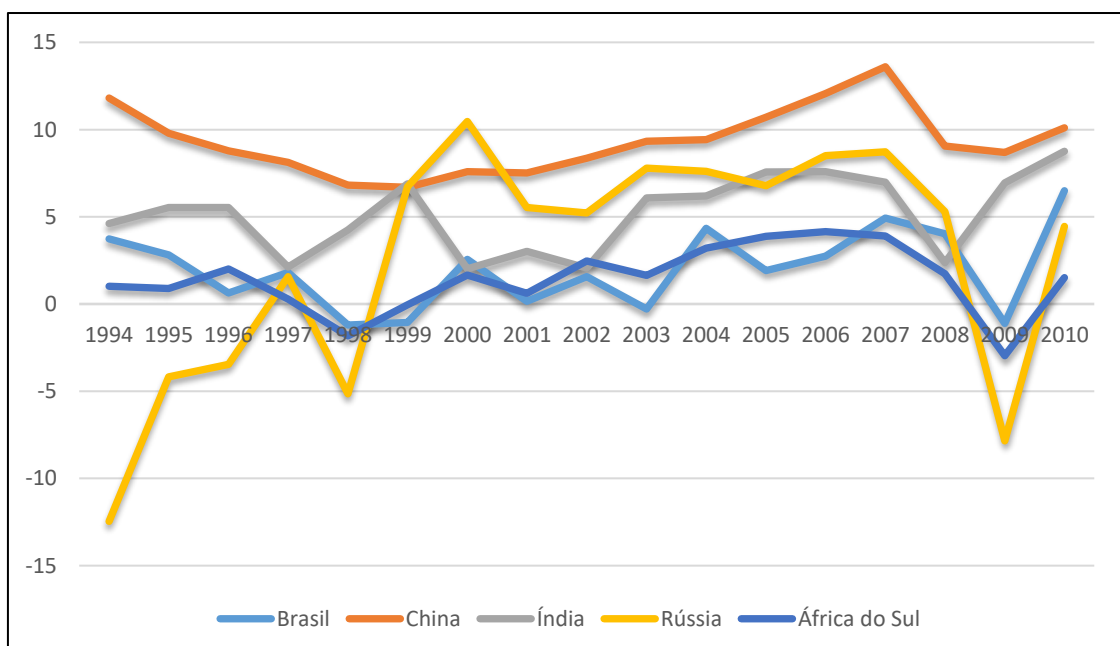
Finlândia	2.64	4.42	4.54	4.67
Israel	2.67	3.14	4.13	4.13
Noruega	2.75	3.88	4.00	4.17
Nova Zelândia	2.67	4.01	4.01	4.01
Reino Unido	3.20	4.54	4.54	4.54

Fonte: Elaboração própria a partir de dados em Park (2008).

Tudo isto indica que a relação entre os direitos de propriedade e o desenvolvimento econômico pode ser mais complexa do que supõe o discurso convencional. Como expresso anteriormente, não se pode negar a importância da instituição dos direitos de propriedade para o desenvolvimento capitalista, mas também não se pode considerá-la como algo bom em si mesmo. Tomando os direitos de propriedade intelectual como parâmetro, se por um lado, na primeira década do século XXI, a África do Sul experimentou uma relação inversa com a concessão de patentes e o crescimento da renda *per capita*, por outro, em termos de proteção aos direitos de patente o país apresentou indicadores comparáveis aos dos países mais desenvolvidos, como demonstrou a Tabela 6.

Apesar disto, o desempenho econômico de países em desenvolvimento que não se saíram tão bem na proteção aos direitos de patente se mostrou melhor que o sul-africano. A taxa de crescimento da renda *per capita* anual sul-africana, por exemplo, é uma das mais baixas para o período de 1994-2010 se comparada com os outros países integrantes do BRICS (gráfico 7).

Gráfico 7 – Taxas de crescimento do PIB *per capita* anual, BRICS, 1994-2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, *World Development Indicators*.

A situação sul-africana fica ainda mais delicada quando se considera o quadro maior dos direitos de propriedade, especialmente os de propriedade física. O desenvolvimento econômico pós-*apartheid* foi e ainda é em grande medida desafiado pelos direitos de propriedade privada de uma elite que logrou administrar o poder econômico por décadas, impondo grandes desafios principalmente no que toca a reforma agrária (BOND, 2000).

3.2.4. Instituições financeiras

O sistema bancário e as instituições financeiras são importantes elementos do discurso institucionalista neoliberal. Acemoglu e Robinson (2012), ao compararem o desenvolvimento do México e dos Estados Unidos no século XIX, argumentam que este último apresentou maior ímpeto de crescimento econômico e industrial porque possuía um sistema bancário em plena expansão, que propiciava maior nível de concorrência e baixas taxas de juros. A configuração bancária mexicana, em oposição, caminhou ao lado de instituições e decisões políticas que facilitaram a consolidação de monopólios e altas taxas de juros.

Críticas à história do desenvolvimento institucional norte-americano e mexicano a parte, em geral, os termos deste debate recaem na questão da presença de um banco central e de sua independência política. Esta independência é vista como essencial para que a figura do Banco Central possa ter a liberdade de conduzir a política monetária e assim atingir objetivos macroeconômicos cruciais como o controle da inflação. No entanto, segundo vários autores e especialmente nos países em desenvolvimento, a atuação do Banco Central deve ser vista de forma bem mais ampla e sua independência com uma postura bem mais crítica. Não são poucos os que defendem tanto a multifuncionalidade do Banco Central quanto a sua obrigação política e econômica para com o desenvolvimento econômico.

O *South Africa Reserve Bank* (SARB) é o banco central da África do Sul, criado em 1921 a partir do *Currency and Banking Act* de 1920. Até então, os bancos comerciais sul-africanos podiam emitir notas bancárias para o público com o único requisito de que pudessem realizar a conversão para o ouro. Quando estes bancos comerciais começaram a pressionar o governo para a liberação da obrigação de conversão, foi realizada a *Gold Conference*, na qual um comitê do parlamento sugeriu a criação do banco central com a responsabilidade da emissão das notas bancárias. O SARB então seguiu os moldes do *Bank of England*, sendo, no entanto, de propriedade privada.³⁹

³⁹ Informações disponíveis no site do SARB: <http://www.reservebank.co.za/>

Já haviam sugestões para a criação de um banco central na África do Sul desde 1879, e com sua criação em 1921, o país se tornou a quarta nação a instituir um banco central fora da Europa e do Reino Unido, sendo os três demais os Estados Unidos, Japão e Java. Visto de outro ângulo, podemos afirmar que a África do Sul já possuía um banco central anos antes de diversas outras nações, desenvolvidas ou em desenvolvimento, como Canadá, Nova Zelândia, Brasil, México, Chile etc. (tabela 7).

Tabela 7 - Instituição do Banco Central e PIB *per capita*, países selecionados

Países	Ano da instituição do Banco Central	Renda <i>per capita</i> (em dólares internacionais de 1990)
África do Sul	1920	US\$1.278*
Brasil	1964 (1988**)	US\$2.472
Canadá	1934	US\$3.691
EUA	1913 (1929**)	US\$5.301
Nova Zelândia	1934	US\$4.768
México	1925	US\$1.908
Chile	1925	US\$3.152
Itália	1926	US\$2.457

Fonte: Elaboração própria a partir de dados em Chang (2004), *Maddison Historical Statistics* e nos sites dos respectivos bancos centrais: www.bcb.gov.br; www.bankofcanada.ca; www.rbnz.govt.nz; www.banxico.org.mx; www.bcentral.cl; www.bancaditalia.it.

*Renda *per capita* do ano de 1924

**Ano da obtenção do monopólio da emissão monetária

Como aponta Chang (2004), foi apenas no começo do século XX que a maioria dos países dos países hoje desenvolvidos instituíram verdadeiros bancos centrais, com controle da emissão monetária. A África do Sul logrou estabelecer esta instituição décadas antes do seu período de expansão econômica, entre 1960-1980, e da sua transição para a democracia. Não obstante, o país não conseguiu alcançar os níveis de renda *per capita* de nações em desenvolvimento que estabeleceram um banco central anos depois, como o Brasil e o Chile por exemplo.

Em termos de independência e autonomia política, elementos considerados essenciais para o bom funcionamento do sistema monetário pelo Banco Mundial e pelo FMI, o banco central sul-africano possui um nível considerável de autonomia para a execução de seus

deveres. Segundo a Constituição de 1996, “o banco, na busca do seu objetivo primário, deve exercer suas funções independentemente e sem medo, favor ou preconceito” (CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1996). Já com relação à sua propriedade, quando da sua criação o SARB seguiu a parte majoritária dos bancos centrais mundo afora, que tinham a maior parte dos seus acionistas de origem privada. Como nos casos dos EUA, Japão e Suíça, o SARB não possui apenas o governo sul-africano como principal acionista.

A indústria bancária sul-africana, por sua vez, praticamente domina a região da África subsaariana. Desde o fim da década de 1980, as autoridades regulatórias sul-africanas adotaram uma abordagem orientada para o mercado — como a liberação dos tetos de crédito e das taxas de juros —, procurando se manter de acordo com as diretrizes internacionais de adequação do capital para bancos (SOUTH AFRICA YEARBOOK, 2001). Os quatro maiores grupos que já dominavam o setor bancário sul-africano no final da década de 1990 ainda se mantêm no topo dos maiores bancos não apenas da África do Sul, mas de todo o continente, sendo estes ABSA Group, *Standard Bank Group*, *First National Bank Holdings (Firstrand Banking Group)* e *Nedcor Ltd (Nedbank Group em 2003)*. Juntos, estes já somavam quase 70% dos ativos bancários em 2000, e 84,6% dos ativos em 2009, sendo os cinco primeiros bancos da lista dos 200 principais bancos na África do *The Africa Report* (2010).

A regulamentação do sistema bancário sul-africano é feita pelo SARB a partir tanto do *Banks Act* de 1990 e do *Mutual Banks Act* de 1993. Não obstante, o desenvolvimento institucional no que toca a regulação das instituições financeiras foi gradual, com alterações na legislação para incluir casos de abertura de bancos por instituições financeiras estrangeiras ao longo dos anos 2000. De uma perspectiva geral, a África do Sul possui um setor financeiro bem desenvolvido, contando com uma forte estrutura que soma uma das maiores bolsas de valores do mundo — *Johannesburg Stock Exchange* —, e que atrai investimentos estrangeiros diretos e a presença de diversas multinacionais. Em 2004, o estoque de investimento externo direto estava alocado em quase 30% no setor financeiro (LOONEY, 2014; BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

Desde o fim do século XX e o começo do século XXI a África do Sul vem implementando diversas mudanças institucionais para se enquadrar no padrão internacional especialmente no que diz respeito às instituições financeiras. Quando aplicou essas transformações *market-oriented* o país já contava com um Banco Central estabelecido desde o início do século XX, antes mesmo de outras nações desenvolvidas instituírem os seus próprios,

e, no entanto, não conseguiu alcançar o nível de crescimento econômico que obteve nas décadas de 1960-1980. Também no que se refere o conjunto das instituições do setor financeiro, as relações de causa e efeito entre instituições e desenvolvimento econômico sul-africano se tornam mais paradoxais e muita das vezes difíceis de se identificar.⁴⁰

3.2.5 – Tarifas e nível de abertura comercial

Um dos elementos mais emblemáticos que figuram a explicação dos modelos ortodoxos para o desenvolvimento econômico é o livre comércio. Segundo esta perspectiva, o sucesso econômico da grande mãe da ordem liberal mundial, a Grã-Bretanha, foi baseado no sistema de livre mercado e livre comércio, com poucas barreiras aos fluxos internacionais de bens, capital e trabalho (CHANG, 2004). O que esta versão da história parece deixar de lado é o intenso grau de proteção e intervenção do Estado que diversos países hoje desenvolvidos abriram mão para promoverem suas indústrias nascentes e seu poder econômico.

Como demonstra Chang (2004), quase todos os países desenvolvidos usaram ativamente políticas industriais, comerciais e tecnológicas intervencionistas durante o seu período de emparelhamento, e a proteção tarifária, embora não tenha sido o único, foi um importante instrumento nesse pacote de políticas. No final da década de 1970 e começo dos anos 1980, com as crises econômicas e financeiras que se instauraram nos países em desenvolvimento, uma porta se abriu para o retorno da crítica aos modelos intervencionistas e protecionistas e para a adoção de políticas de corte neoliberal. A tendência à liberalização e à abertura comercial, combinada com a consagração de instituições específicas como a OMC, contribuíram para um movimento de pressão internacional em direção a queda das barreiras comerciais nos países em desenvolvimento ao redor do mundo.

O período da transição sul-africana para a democracia é marcado também pela reentrada de sua economia na economia mundial, através de um rápido processo de liberalização comercial (BHORAT *et al*, 2013). Como já mencionado neste trabalho, a África do Sul foi um dos países fundadores do GATT em 1948, quando não havia diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento dentro deste. A partir de 1960, quando o GATT permitiu essa diferenciação para que os países em desenvolvimento obtivessem algum tipo de contrapartida, o governo sul-africano optou por manter o status de país desenvolvido dentro do

⁴⁰ Quando estabeleceu sua legislação para a regulação do setor bancário por exemplo, o *Banks Acts* de 1990, a África do Sul já possuía uma renda *per capita* de aproximadamente US\$3.182.

acordo, o que em termos práticos significou maiores cortes às medidas protecionistas e de maneira mais rápida (HIRSCH, 2005).

A queda das barreiras comerciais, após o país ter sido classificado como desenvolvido frente a Rodada Uruguai, foi bastante abrupta (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). O Ministro do Comércio e da Indústria entre 1994 e 1996, e depois Ministro da Fazenda em 1999, Trevor Manuel, considerava que inserir a economia sul-africana no âmbito mundial seria um desafio em grande parte devido à herança de uma economia que ele avaliava como não competitiva e protecionista (HIRSCH, 2005). Conforme observado no tópico 3.1 deste capítulo, após embarcar na onda de liberalização comercial e reforma das tarifas comerciais para até mesmo além do que o GATT requeria, a África do Sul se tornou um dos países em desenvolvimento com maior grau de abertura comercial (tabela 8).

Tabela 8 - Média das tarifas sobre importação de produtos manufaturados (%), países em desenvolvimento, anos selecionados*.

Países	1996	2000	2006	2008	2010
África do Sul**	19.8	9.0	8.3	7.4	6.9
Argentina	11.9	12.8	8.6	8.6	9.0
Brasil	13.4	14.7	9.8	10.5	10.7
China	21.7	16.2	8.6	8.2	7.6
Egito	-	23.8	14.1	10.0	9.4
Etiópia	-	-	18.6	17.8	17.8
Índia	37.6	30.4	13.1	8.4	7.2
Rússia	11.9	-	-	9.4	6.5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD)

* Tarifas consolidadas aplicadas.

** De 1996 à 1999 os dados se referem à *South Africa Customs Union* (SACU)

Pela tabela acima podemos verificar que em diversos períodos das últimas duas décadas a África do Sul manteve a menor média de tarifas de importação sobre produtos manufaturados, dentre os demais países em desenvolvimento. De 1996 a 2000, o país já havia cortado a tarifa em mais que a metade, mesmo com um nível de importação de manufaturados em cerca de 33% das importações.⁴¹

⁴¹ Dados da UNCTAD para o ano de 2000, <http://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx>. Este nível exclui ainda manufaturados e eletrônicos. Contando com estes, a porcentagem aumenta consideravelmente.

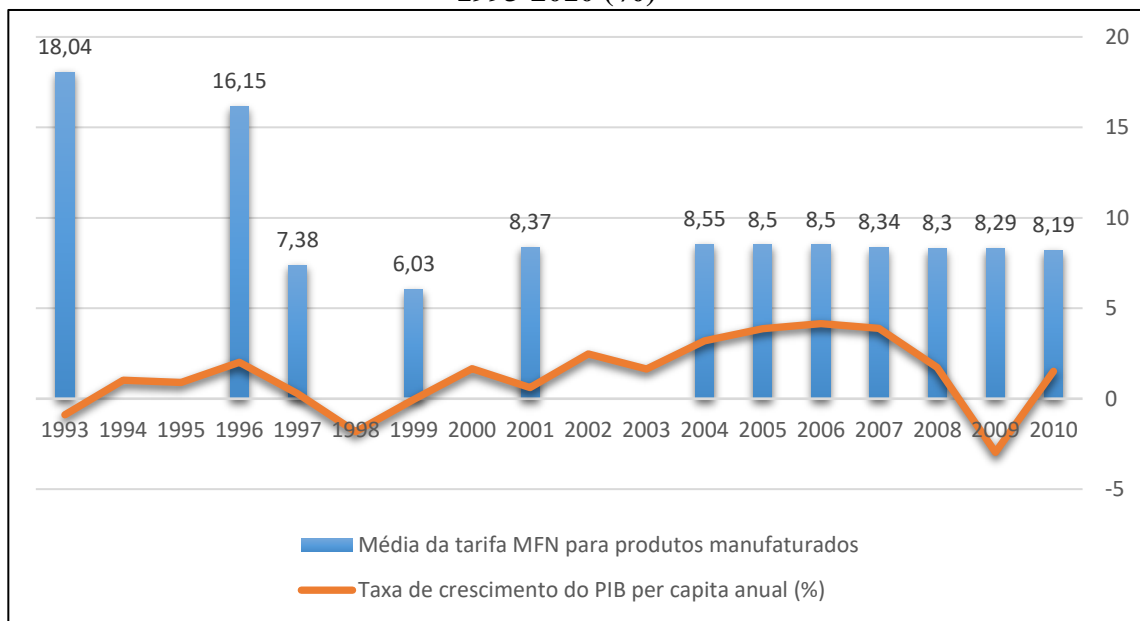
É bem verdade que o uso da proteção tarifária não é o único instrumento de política disponível aos países em desenvolvimento, no entanto, dois pontos com relação a isto devem ser destacados. O primeiro diz respeito ao “padrão histórico” pelo qual as nações desenvolvidas chegaram ao desenvolvimento através da proteção de suas indústrias nascentes com o uso das tarifas de importação, e como diversos autores advogam que o nível de protecionismo nos países desenvolvidos dos primeiros tempos era substancialmente maior (CHANG, 2004). O segundo remete ao fato de que a defasagem de produtividade entre países mais e menos desenvolvidos hoje é bem maior, o que por um lado reclama medidas intervencionistas e de emparelhamento mais elevadas do que as outrora praticadas pelos países desenvolvidos (CHANG, 2004).

A integração econômica teve ainda especial lugar na África do Sul após os anos de isolamento propiciados pelo regime *apartheid*, o que tornou a política externa um elemento estratégico do novo governo (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). A cooperação na *Southern Africa Customs Unions* (SACU), apoiada cada vez mais em versões apresentadas pela União Européia e pelas instituições multilaterais, representa a modalidade de mercado que busca a redução das tarifas alfandegárias e das barreiras à atividade econômica, constituída desde o início do século XX (VISENTINI, 2010). Outra iniciativa em direção à uma zona de livre comércio foi a integração com a *Southern Africa Development Coordination* (SADC) em 1994, que em 1998 já firmava um acordo para um período de 12 anos, começando pela África do Sul, de queda das barreiras tarifárias em acordo com os padrões da OMC (HIRSCH, 2005).

Não obstante, esta forma soberana de institucionalização do mercado representada pela queda das barreiras comerciais contribuiu, em conjunto com uma rígida política macroeconômica ortodoxa, para eclipsar os projetos de política industrial sul-africanos. Como afirmam Barbosa e Tepassê (2009), em 2007 o país possuía uma pauta de importações composta de 95% de produtos não agrícolas, dos quais a média das tarifas efetivamente aplicadas era apenas 8,7%. Seria então o caso de se analisar se o ritmo de abertura financeira e comercial sul-africano não terminou por engessar ainda mais o poder de alguns conglomerados nacionais e internacionais, deixando ainda aberta a lacuna para um setor industrial dinâmico, gerador de empregos e competitivo (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009; BHORAT *et al*, 2013).

Sem embargo, a queda das tarifas não foi suficiente para propiciar um nível de crescimento da renda *per capita* comparado ao período das décadas anteriores, em que os níveis médios das tarifas eram bem maiores (gráfico 8). Enquanto a média da taxa de crescimento da renda *per capita* para o período de 1960-1980 foi de 2,3%, a taxa para o período de 1994-2010 foi de 1,4%.

Gráfico 8 – Média das tarifas MFN* e taxa de crescimento do PIB *per capita* anual, 1993-2010 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial.

**Most Favored Nations*

3.2.6. Instituições de bem-estar social e proteção ao trabalho

O último ponto a ser analisado neste capítulo é o desenvolvimento das instituições de bem-estar social e as que regulam o trabalho na África do Sul, com destaque para a Constituição promulgada em 1996 e considerada uma das mais progressistas do mundo. As instituições que dão “amparo aos segmentos mais fracos da sociedade sempre foram necessárias para garantir a estabilidade social” (CHANG, 2004, p. 176). Com efeito, estas instituições na maioria das vezes foram respostas ao movimento desenfreado e autodestrutivo da sociedade de mercado e do capitalismo em geral, especialmente a partir da industrialização. De todas as instituições até então analisadas, as que se referem ao bem-estar social e a proteção da sociedade talvez sejam as que melhor representam a noção da causalidade entre desenvolvimento econômico e instituições como sendo da primeira para a segunda.

Como mencionado, o episódio da industrialização caracteriza bem o proposto. Muitos países hoje desenvolvidos, por volta do século XIX — quando passavam por seu período de industrialização — assistiram momentos de tensão social provocados pela força das classes populares após as profundas transformações do tecido social advindas do progresso industrial e da urbanização. Retornamos então ao “duplo movimento” de Polanyi (2000), no qual a sociedade desenvolve mecanismos de proteção frente ao avanço do capital e da mentalidade de mercado.

Na África do Sul, estes mecanismos e instituições foram retardados por ainda mais tempo por um regime que marchou por décadas na contramão da História. O arcabouço institucional do *apartheid* contribuiu para engessar níveis de pobreza e desigualdade social e econômica que tornaram e ainda tornam o estabelecimento de instituições de bem-estar social amplamente e democraticamente adequadas um desafio. A provisão destas na áreas rurais sul-africanas são ainda mais complexas, já que as medidas de controle⁴² do *apartheid* visando a remoção da população negra dos centros urbanos favoreceram a formação de áreas rurais isoladas com altos índices de desemprego e condições de moradia e educação precárias (HIRSCH, 2005).

De modo a lidar com este legado de discriminação racial e os desequilíbrios sociais por ele gerado, a Constituição de 1996 se comprometeu a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, designando o *South Africa Human Rights Commission* (SAHRC) como monitor oficial dos departamentos públicos e dos organismos estatais para a aplicação das instituições que afirmavam os direitos socioeconômicos dos sul-africanos. Já em 1994 o novo governo havia assinado um compromisso com o *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), à época um dos maiores tratados relativos à proteção dos direitos econômicos e sociais (SELEOANE, 2001)

O compromisso com o ICESCR estabelecia cláusulas com relação às condições de trabalho — sanitárias, do ambiente de trabalho, igualdade de oportunidades, salários e remunerações justas, limitações na jornada de trabalho, direito de greve etc. —, a seguridade social, aos padrões adequados de moradia e de saúde, à educação apropriada etc. (SELEOANE, 2001). A Constituição da África do Sul procurou atender tais condições ao incluir seções específicas para tais instituições, numa tentativa tanto de desprendimento dos laços do *apartheid* quanto de iniciativa política de combate à pobreza e a desigualdade.

⁴² Ver Capítulo 2, tópico 2.

As instituições que regulam o trabalho foram introduzidas gradualmente a partir de então, quebrando os padrões que por anos segregaram trabalhadores de diferentes raças e gêneros. Até 1999, a maioria das principais instituições responsáveis por regulamentar o mercado de trabalho sul-africano haviam sido estabelecidas, fortalecendo a luta pelos direitos trabalhistas e sindicais de registro já histórico na África do Sul (tabela 9).

Tabela 9 – Novas leis trabalhistas chaves desde 1994

Lei	Objetivo principal	Ano
<i>Labour Relations Act</i>	Provê o quadro para barganha coletiva, direito de união sindical, direito de greve, resolução de disputas etc.	1995-1996
<i>Basic Conditions of Employment Act</i>	Provê o quadro para a aplicação de padrões mínimos à trabalhadores não abrangidos na LRA e padrões mínimos gerais referentes à jornada de trabalho, aos procedimentos de demissão, hora extra e restrições ao trabalho infantil.	1997
<i>Employment Equity Act</i>	Remoção da discriminação por raça ou gênero em grandes firmas	1998
<i>Skills Development Act and Skills Development Levies Act</i>	Institui níveis de gastos com treinamento e qualificação dos trabalhadores por parte das firmas	1998-1999

Fonte: Elaboração própria a partir de dados em Hirsch (2005).

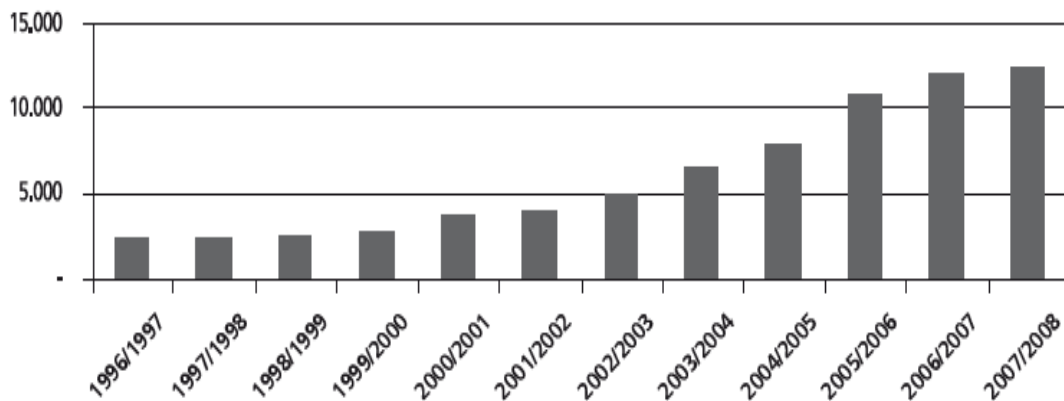
A regulamentação do mercado de trabalho sul-africano ocorreu paralela à um movimento de elevação do desemprego de 19,3% para 25,8% (1996-2000), quando predominava o corte neoliberal do GEAR, que começou a ceder apenas a partir de 2003 (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). O debate em torno da institucionalização de um salário mínimo nacional, no entanto, ainda é acalorado. Além disto, as instituições trabalhistas foram inseridas no contexto de uma “economia dualista”, onde milhares de trabalhadores se encontravam a margem da economia moderna e industrial, evidenciando a necessidade da assistência estatal nas questões que tocam a pobreza e a desigualdade (HIRSCH, 2005).

Esta assistência veio em forma de um substancial sistema de seguridade social, com transferência de renda para deficientes, apoio às crianças, pensões etc. Em 1997, ao lançar o

White Paper for Social Welfare, o governo sul-africano estabeleceu a expansão dos gastos de diversos programas de assistência social, que saltaram de R10 bilhões⁴³ em 1994 para R38.4 bilhões em 2003 (HIRSCH, 2005). A transferência de renda propiciada por estas instituições tinha importância especialmente com a população negra, que participava com 60% da renda distribuída sob a forma de aposentadorias, pensões e programas sociais em 2005 (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009).

Entre 1996 e 2008 o total de beneficiados da assistência social mais que dobrou (figura 8), e entre 2000 e 2011 a participação dos gastos públicos com saúde e educação como parte dos gastos públicos totais foram respectivamente de 10,9% para 12,7% e de 18,1% para 19,2%⁴⁴ (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009; GOOD GOVERNANCE AFRICA, 2013).

Figura 8 – Assistência Social, total de beneficiados (em milhares)



Fonte: Barbosa e Tapassê, 2009

A presença das instituições de bem-estar social e a proteção ao trabalho no discurso institucionalista pregado pelos organismos internacionais levanta algumas questões. A primeira delas se refere à própria posição dentro do discurso, que por muitos anos foi deixada de lado para focar apenas na “boa governança” e nas “boas instituições”. Algumas vezes o Banco Mundial e o FMI eram até mesmo contra a introdução de instituições de bem-estar social em países em desenvolvimento por considerarem o peso que teriam sobre os déficits orçamentários (CHANG, 2004). Depois de assumir papel no discurso, ainda assim manteve uma relação quase

⁴³ Em rands, moeda oficial da África do Sul.

⁴⁴ Valor para 2010.

que inferior em comparação com as reformas de governança, especialmente entre os autores da NEI⁴⁵.

Mesmo quando estão presentes na estrutura que as instituições multilaterais demandam dos países em desenvolvimento, os mecanismos de proteção social podem adquirir facilmente uma dimensão que não leva em conta as raízes da pobreza e da desigualdade ou o desenvolvimento econômico em seu sentido pleno, mas apenas o alívio destes elementos. Um exemplo disto são os já citados MDG (*Millennium Development Goals*), que por mais que estabeleçam metas para redução da pobreza e para a promoção da educação e da saúde não levam em consideração fatores chave como a transformação da estrutura produtiva dos países (CHANG, 2010).

Desenvolver uma rede de proteção social vai muito além de abrir mão de mecanismos de mercado ou das transferências de renda condicionadas para o combate à pobreza, assim como um Estado de Bem-Estar social está muito além da simples união de políticas sociais. Na África do Sul, apesar dos avanços sociais adquiridos desde o processo de democratização, existe certo consenso acerca da piora relativa dos indicadores relacionados à pobreza e a desigualdade, especialmente na segunda metade da década de 1990 (BARBOSA E TEPASSÊ, 2009). A expectativa de vida ao nascer caiu em 10 anos de 1990 a 2010 — de 62 anos para 52 anos —, em grande parte devido ao problema crônico do HIV/AIDS no país e que por muito tempo foi ignorado pelas autoridades; o coeficiente de Gini permaneceu em níveis substancialmente altos, com os 10% mais ricos aumentando sua participação no total da renda e os 10% mais pobres diminuindo; sérios desafios ainda se impõem no que toca a questão da moradia nas áreas rurais e da “segunda economia”, etc.

É válido lembrar, no entanto, que boa parte das instituições relacionadas ao bem-estar social tenderam a se estabelecer apenas num estágio de desenvolvimento bastante tardio na maioria dos países desenvolvidos. Apesar de todo o passado institucional, marcado pela segregação, algumas das instituições trabalhistas e de assistência social sul-africanas foram promulgadas na década de 1990 quando o país já possuía uma renda *per capita* de US\$3.973. A seguir, a conclusão deste trabalho retomará os elementos principais que foram discutidos até aqui e delineará os argumentos críticos propostos nas seções anteriores.

⁴⁵ Um exemplo disto são os autores institucionalistas neoliberais que constantemente advogam contra uma excessiva proteção do mercado de trabalho e em favor da sua desregulamentação como mecanismo de incentivo às firmas e aos empresários.

CONCLUSÃO

Nesta altura do trabalho, antes de apresentarmos as conclusões e comentários finais, é necessário relembrar as principais reflexões e objetivos propostos tanto na introdução quanto nos capítulos subsequentes. A discussão deste trabalho esteve centrada na relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Se propôs tanto a entender de maneira teórica esta relação, a partir de diferentes visões, quanto a realizar uma análise mais empírica do desenvolvimento institucional recente na África do Sul e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico.

Diante da pressão, nas décadas recentes, que países desenvolvidos e organismos multilaterais como o Banco Mundial e FMI exercem sobre países em desenvolvimento para adotarem uma série de “boas instituições” e reformas de “boa governança”, que em geral se traduzem em reformas *market friendly* ou *market oriented*, o objetivo deste trabalho foi avaliar em que medida a África do Sul abraçou estas instituições, especialmente a partir do seu processo de transição para a democracia em 1994, e de que forma isto impactou sua economia e sociedade.

O primeiro capítulo foi dedicado à uma discussão teórica das diferentes abordagens institucionalistas. Foram apresentadas como algumas das instituições com grande presença no discurso institucionalista neoliberal como o direito de propriedade privada e o livre comércio já eram advogados desde a época da Economia Política Clássica, passando também pela contribuição de alguns autores da Teoria do Desenvolvimento Econômico da metade do século XX. A maior parte deste capítulo foi direcionada para o debate entre o grupo de autores da Nova Economia Institucional — que ao longo de todo o trabalho também foram reconhecidos como “institucionalistas neoliberais”, “institucionalistas ortodoxos”, ou “discurso *mainstream*” — e os que enxergam a relação das instituições com o desenvolvimento econômico de uma perspectiva mais heterodoxa.

Se, por um lado, o primeiro grupo entende a relação de causalidade como sendo das “boas instituições” — em geral as de acordo com o padrão anglo-saxão — para o desenvolvimento econômico, descrevendo-a num sentido linear e ressaltando as vantagens do incentivo ao indivíduo e ao mercado, o último grupo, que possui vertentes mais pluralistas, entende esta relação de maneira mais complexa e ampla, sendo portanto contrário à qualquer caminho que leve à um modelo institucional engessado ou à implantação institucionalista inconsequente, isto é, um modelo “*one-size-fits-all*”.

O segundo capítulo procurou apresentar, brevemente, a sociedade e a economia sul-africanas em uma perspectiva histórica, um elemento importante a se levar em conta tanto em uma abordagem institucionalista quanto na análise de qualquer país quando se considera questões de desenvolvimento econômico. Entender bem a história se trata também de permitir os países, especialmente os em desenvolvimento, a fazerem escolhas bem informados quanto às políticas e instituições que lhes são mais convenientes (CHANG, 2004). Foram tratados, ainda que de forma sintética, os períodos da colonização europeia, do regime segregacionista do *apartheid* e a transição democrática de 1994, com a eleição de Nelson Mandela para a presidência do país.

O terceiro capítulo colocou o foco na condução da política econômica por parte do novo governo sul-africano a partir de 1994 e na primeira década do século XXI. Dois projetos de política econômica distintos podem ser identificados. O GEAR, seguindo o corte neoliberal, buscou a combinação de medidas rígidas que favoreceriam as elites econômicas e os investidores nacionais e internacionais com a aplicação das instituições de “boa governança” tão requisitadas pelos organismos multilaterais. Já o AsgiSA, possuiu uma envergadura mais heterodoxa, com maior participação do Estado na economia e um retorno a questões redistributivas.

No que toca a análise principal proposta por este trabalho, algumas pontuações metodológicas foram necessárias. Elas foram referentes aos desafios da aplicação de uma análise institucionalista para um país em desenvolvimento com transformações políticas e institucionais tão recentes como a África do Sul, ao pequeno corte temporal, à falta de dados para algumas das instituições a serem analisadas e a própria arbitrariedade em alguns momentos na escolha das instituições. No fim, a combinação de uma análise temporal — ainda que não tão longa —, com a comparação entre outros países tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento procurou atender os desafios que o exame institucionalista contemporâneo requer.

A partir das instituições analisadas para a África do Sul — democracia, direitos de propriedade privada, instituições financeiras, tarifas comerciais e instituições de bem-estar social —, em sua grande parte comparadas com os níveis de renda *per capita*, as conclusões que podem ser retiradas deste trabalho demonstram que as proposições do discurso institucionalista neoliberal podem negligenciar a complexidade da relação entre instituições e desenvolvimento econômico.

Com relação a democracia, a África do Sul foi um dos últimos países do continente africano a transitarem para este regime, com a instituição do sufrágio universal e a realização da primeira eleição multirracial somente em 1994 — ainda que outros países africanos tenham regredido em seu percurso democrático algumas vezes —, e quando já contava com um nível de renda *per capita* bem acima dos demais países do continente. Além disto, após a transição, o país apresentou bons indicadores de governança relacionados ao processo democrático como estado de direito, voz e responsabilidade e legitimidade do processo político, se comparado com outros países em desenvolvimento. Não obstante, o país não logrou os mesmos níveis de crescimento econômico que alcançou nas décadas anteriores.

Os direitos de propriedade privada, que ocupam lugar quase que central no discurso institucionalista neoliberal, por motivos metodológicos foram analisados a partir do desempenho com os direitos de propriedade intelectual. Os resultados para a África do Sul foram paradoxais em alguns momentos, especialmente no que diz respeito a concessão de patentes, nos termos da lei de patentes de 1978, e o crescimento da *renda per capita*. Além das políticas neoliberais implementadas a partir da segunda metade da década de 1990 não necessariamente terem sinalizado um melhor ambiente para a concessão de patentes, que teve uma tendência de queda, o nível de proteção destas, que para a África do Sul é consideravelmente alto — até mesmo maior que o de nações desenvolvidas —, não se refletiu em melhor performance econômica. Até mesmo países em desenvolvimento que não obtiveram resultados em termos de proteção dos direitos de patente como os sul-africanos lograram melhor desempenho econômico.

Se, por um lado, a África do Sul foi um dos últimos países a instituírem um regime democrático, por outro foi um dos primeiros a desenvolver uma envergadura institucional financeira madura no continente, sendo o primeiro a instituir um Banco Central com emissão da moeda em 1921, antes mesmos de outros países desenvolvidos e em desenvolvimento fora do continente africano. Não obstante, o mercado financeiro sul-africano, que para diversos padrões possui um alto nível de sofisticação, não foi capaz de contribuir para os desafios de crescimento econômico cruciais do país, ainda que com as principais especificações notadas pelo discurso *mainstream*.

Em termos do uso de proteção tarifária a partir da sua transição democrática, a África do Sul pôde ser considerada um dos países em desenvolvimento com maior grau de abertura comercial. Somente entre 1996 e 2000, o país já havia cortado tanto sua média das tarifas consolidadas aplicadas para produtos manufaturados em mais que a metade quanto a

média das tarifas das nações mais favorecidas. Após os anos de protecionismo e isolacionismo do *apartheid*, o novo governo sul-africano tomou como medida estratégica a liberalização comercial, indo até mesmo além dos termos estabelecidos com o GATT. Entretanto, a combinação destas medidas com uma política macroeconômica ortodoxa contribuiu para eclipsar a construção de uma política industrial dinâmica e geradora de empregos, mantendo os níveis de crescimento econômico bem abaixo do esperado.

Por último, as instituições de bem-estar social e de proteção ao trabalhador apresentaram significativos avanços na África do Sul pós-*apartheid*. Com efeito, as décadas sob o efeito de um regime segregacionista engessaram instituições e políticas que precisavam ser revistas especialmente do ponto de vista social e político. A Constituição sul-africana, promulgada em 1996 e considerada uma das mais progressistas do mundo, estabeleceu direitos no que diz respeito à saúde, educação e ao trabalho e em conjunto com a expansão dos gastos sociais e dos programas de assistência contribuiu para melhorar a qualidade de vida de muitos sul-africanos. Apesar disto, a presença deste tipo de instituição no discurso *mainstream* é hierarquizada de maneira bem inferior se comparada com as recomendações relacionadas à governança, sendo muitas vezes entendida mais como uma política de alívio da pobreza do que uma forma concreta de proteção social e redução da desigualdade.

A análise até aqui nos trouxe a conclusão de que a relação entre instituições e desenvolvimento econômico, particularmente quando se trata de países em desenvolvimento, é mais complexa e dinâmica do que pressupõe o discurso institucionalista neoliberal. Este último emprega diversos conceitos da teoria neoclássica relacionados a incerteza, aos custos de transação e às falhas de mercado, colocando a análise institucional intrinsecamente ligada ao indivíduo e a sua propriedade privada. As recomendações desta linha, em consonância com o grande consórcio das instituições multilaterais, são basicamente as que dão maior grau de liberdade ao mercado e à sua ação desregulada, vistos como pré-requisitos para o desenvolvimento econômico.

É de extrema importância, no entanto, perceber que este receituário não apenas fracassa em entregar o que promete, como também parece desconhecer a própria história das nações capitalistas. Muito deste trabalho segue a análise de Chang (2004), que já demonstrou em um estudo de cunho histórico como a maioria dos países hoje desenvolvidos não possuíam o nível institucional exigido dos países em desenvolvimento quando estavam em seu processo de desenvolvimento industrial. Por outro lado, não só a África do Sul, mas também outros países em desenvolvimento nas últimas décadas adotaram uma série de reformas institucionais em

acordo com a prescrição do *mainstream* sem conseguir alcançar o nível de crescimento e desenvolvimento que haviam obtido nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. Além disto, com um nível de renda *per capita* bem menor que os países desenvolvidos, os que hoje estão em desenvolvimento já estabeleceram arcabouços institucionais mais avançados do que os que as nações líderes tinham em suas fases de emparelhamento, o que supostamente apresentaria um futuro promissor.

Não esteve em questão, por não ter sido a proposta deste trabalho, indicar se são ou quais são as instituições necessárias, até porque não se pode negar os benefícios das relações democráticas e das instituições sociais na sociedade sul-africana, que por décadas foi marcada por relações de opressão. O que se colocou em questão foi a disseminação tanto por parte de um pensamento acadêmico quanto por parte de recomendações políticas de um modelo de desenvolvimento que se supõe universal, que exalta os benefícios da mentalidade de mercado e que impõe um desenvolvimento institucional linear como regra. Trata-se de um modelo que não necessariamente leva em conta os desafios da transformação produtiva; que constantemente entra em conflito com os mecanismos de proteção do mercado de trabalho; que prioriza o indivíduo pelo coletivo e neste esforço caminha por uma linha tênue de renegar o papel do Estado — embora seja ele o responsável por criar e assegurar as instituições.

As demandas de um país em desenvolvimento, ainda marcado pela pobreza e pela desigualdade social, vão muito além do que um modelo neoliberal “*one-size-fits-all*” pode prover. Elas envolvem a maior participação do Estado e da sociedade como um todo, e uma reflexão mais profunda sobre as instituições e políticas adequadas ao seu estágio de desenvolvimento. O desdobramento deste trabalho procurou aprofundar, na medida do possível, essa reflexão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. **Por que a nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. São Paulo: Elsevier, 2012.
- ACEMOGLU, D; JOHNSON, S; ROBINSON, J. **Institutions as a fundamental cause of long-run growth**. In.: AGHION, P; DURLAUF, S.N. *Handbook of economic growth*. Elsevier, 2005.
- ÁFRICA DO SUL. **Constitution of the Republic of South Africa** (1996). Disponível em <http://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-Africa-1996-1>. Acesso em nov. 2016.
- ALMEIDA, M.H.T. **Apresentação**. In.: VEBLEN, T. *A Teoria da classe ociosa*. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XX**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- _____. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- _____. **A crise africana: aspectos regionais e sistêmicos do mundo**. The Political Economy of Africa Revisited. Institute for Global Studies, 2002.
- BAIROCH, P. **Economics and World History: myths and paradoxes**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- BARBOSA, A.F; TEPASSÊ, A.C. **África do Sul pós-apartheid: entre a ortodoxia da política econômica e a afirmação de uma política externa “soberana”**. In.: CARDOSO, J.C; ACIOLY, L; MATIJASCIC, M (Org.). *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. IPEA, 2009.
- BASTOS, C.P.; OLIVEIRA, B.R. **Revisitando o debate Nurkse-Furtado na década de 1950**. Textos para discussão 020. Instituto de Economia, UFRJ: 2016.
- BASTOS, C.P; BRITTO, G. **Introdução**. In. AGARWALA, A.N; SINGH, S.P (Org). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- BATES, R. H., COASTWORTH, J.H, WILLIAMSON, J. **Lost Decades: Postindependence Performance in Latin America and Africa**. The Journal of Economic History, vol.67, nº4, 2007.
- BHORAT *et al.* (2013) **Economic Policy in South Africa past, present and future**. In.: BHORAT *et al.* (Ed). Oxford Companion to the Economics of South Africa. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BOND, P. **The elite transition: from apartheid to neoliberalism in South Africa**. Scottsville: Pluto Press and University of Natal Press, 2000.

- BUENO, P.N. **A Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional.** Revista EconomiA, vol.5, n.2, pp.361-420, 2004.
- CHANG, H-J. **Institutions and economic development: theory, policy and history.** Journal of Institutional Economics, vol.7, n. 4, pp 473-498, 2011
- _____. **Chutando a Escada: A estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Unesp, 2004.
- _____. **Institutional Change and Economic Development: An introduction.** In.: CHANG, H-J (Ed.). Institutional Change and Economic Development. Nova York: United Nations University Press, 2007.
- _____. **Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse.** In.: KHAN, S; CHRISTIANSEN, J. (Eds). Towards new developmentalism: Market as means rather than Master. Routledge, Abingdon, 2010.
- CHAUÍ, M. **Convite a Filosofia.** São Paulo: Editora Ática, 2000.
- CIMOLI, M.; DOSI, G; NELSON, R; STIGLITZ, J. **Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note.** Prepared for the Task Force on "Industrial Policies and Development", within the Initiative for Policy Dialogue (IPD), directed by Joseph Stiglitz at the Columbia University: New York, 2006.
- CONCEIÇÃO, O.A.C. **A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições.** Ensaios FEE, v.23, nº 1, p. 77-106. Porto Alegre, 2002.
- DATHEIN, R. **A economia da África do Sul: a convivência entre o moderno e o atraso ou os desafios do rompimento com as estruturas sociais determinadas pela história.** In.: VISENTINI, P.G.F, PEREIRA, A.D (Org.). *África do Sul: História, Estado e Sociedade.* Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.
- DHONTE, P, KAPUR, I. **Towards a Market Economy: Structures of Governance.** IMF Working Paper, Vol., pp. 1-16, 1996.
- EVANS, P.B. **Será possível uma globalização alternativa?** Politics and Society, vol.36, n.2, p. 271-305. Sage Publications, 2008.
- FIORI, J.L. **Formação, expansão e limites do poder global.** In.: FIORI, J.L (Org.). O poder americano. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- FONSECA, P.C.D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito.** Textos para discussão. Brasília: IPEA, 2015.
- FONSECA-SATTER, G. **A África do Sul e o sistema-mundo: da Guerra dos Bôeres à globalização.** Lisboa: Centro de Estudos Africanos e Gerpress, 2011.
- FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GANEM, A. **O mercado como ordem social em Adam Smith, Walras e Hayek**. Revista Economia e Sociedade, vol.21, n.1, pp.143-164, Campinas, 2004.
- GOOD GOVERNANCE AFRICA. **Africa Survey: Africa in figures**. Johannesburgo: Good Governance Africa, 2013.
- HART, G. **Post-apartheid developments in historical and comparative perspective**. In.: PADAYACHEE, V (Ed.). *The development decade? Economic and social change in South Africa, 1994-2004*. Cape Town: HSRC Press, 2006.
- HEILBRONER, R. **A história do pensamento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- HIRSCH, A. **Season of Hope: Economic reform under Mandela and Mbeki**. University of KwaZulu-Natal Press, 2005.
- HODGSON, G. **Business reform: towards an evolutionary policy framework**. In.: DOLPHIN, T; NASH, D. *Complex new world: translating new economic thinking into public policy*. London: IPPR, 2012.
- LA PORTA *et al.* **The Quality of Government**. Oxford University Press, 1999.
- LOCKE, J. (1689) **Segundo Tratado sobre o governo civil**. Clube do livro liberal. Editora Vozes [20--].
- LOONEY, R. E. **South Africa's difficult transition**. In.: LOONEY, R. E. (Ed.). *Handbook of Emerging Economies*. London and New York: Routledge, 2014.
- MANDELA, N. (1992) **World Economic Forum Adress**. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2013/12/nelson-mandelas-address-to-davos-1992/>. Acesso em out. 2016.
- MEDEIROS, C.A. **Instituições, Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico**. Revista de Economia contemporânea, vol. 5, n.1, pp.49-76. Rio de Janeiro, 2001.
- NORTH, D.C. **Institutions, Institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, F. **Dêem-me Ademir e eu darei o Campeonato**. Ciclo de seminários Brasil em desenvolvimento, IE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2003.
- PARK, W.G. **International Patent Protection: 1960-2005**. Research Policy, nº 37, p.761-766, 2008.
- PEREIRA, A.D. **A África do Sul independente: segregação, Apartheid e transição pactuada (1910-1994)**. In.: VISENTINI, P.G.F, PEREIRA, A.D (Org.). *África do Sul: História, Estado e Sociedade*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.
- POLANYI, K. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

- RIBEIRO, L.D.T, VISENTINI, P.F. **O sul da África: das origens à “descolonização branca” (até 1910)**. In.: VISENTINI, P.G.F, PEREIRA, A.D (Org.). *África do Sul: História, Estado e Sociedade*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.
- RODRIK, D. **After Neoliberalism, what?**. BNDES seminar: New Paths of Development. Rio de Janeiro, 2002.
- SARB. **South Africa Reserve Bank**. Disponível em <https://www.resbank.co.za/Pages/default.aspx>. Acesso em nov. 2016.
- SELEOANE, M. **Socio-economic rights in the South Africa Constitution: Theory and practice**. HSRC Press, 2001.
- SMITH, A. **A Riqueza das Nações, vol.I**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SOUTH AFRICA YEARBOOK (2001). Disponível em <http://www.gcis.gov.za/content/resource-centre/sa-info/yearbook/2001-02>. Acesso em nov.2016
- SOUTH AFRICA YEARBOOK (2014). Disponível em <http://www.gcis.gov.za/content/resourcecentre/sa-info/yearbook2014-15>. Acesso em nov. 2016
- SOUTHHALL, R. **Sistema eleitoral e ideologia política: uma nova experiência**. Cadernos Adenauer VIII, nº 3, Partidos políticos: quatros continentes. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- THE AFRICA REPORT. **Top 200 Banks in Africa 2010**. Disponível em <http://www.theafricareport.com/Companies/top-200-banks-in-africa-2010.html>. Acesso em nov. 2016.
- UNCTAD. **UNCTAD Statistics**. Disponível em <http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>. Acesso em nov. 2016.
- VEIGA, P. M. **Industria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências**. BRICS Policy Center, 2013.
- VINER, J. **Studies in the theory of international trade**. London: George Allen e Unwin Ltd, 1960.
- VISENTINI, P.G.F, PEREIRA, A.D. **A nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010)**. In.: VISENTINI, P.G.F, PEREIRA, A.D (Org.). *África do Sul: História, Estado e Sociedade*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.
- VISENTINI, P.G.F. **Processos de integração na África Austral**. In.: VISENTINI, P.G.F, PEREIRA, A.D (Org.). *África do Sul: História, Estado e Sociedade*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.
- WILLIAMSON, J. **The Washington Consensus as a policy prescription for development**. Practitioners of Development, World Bank. Institute of International Economics, 2004.

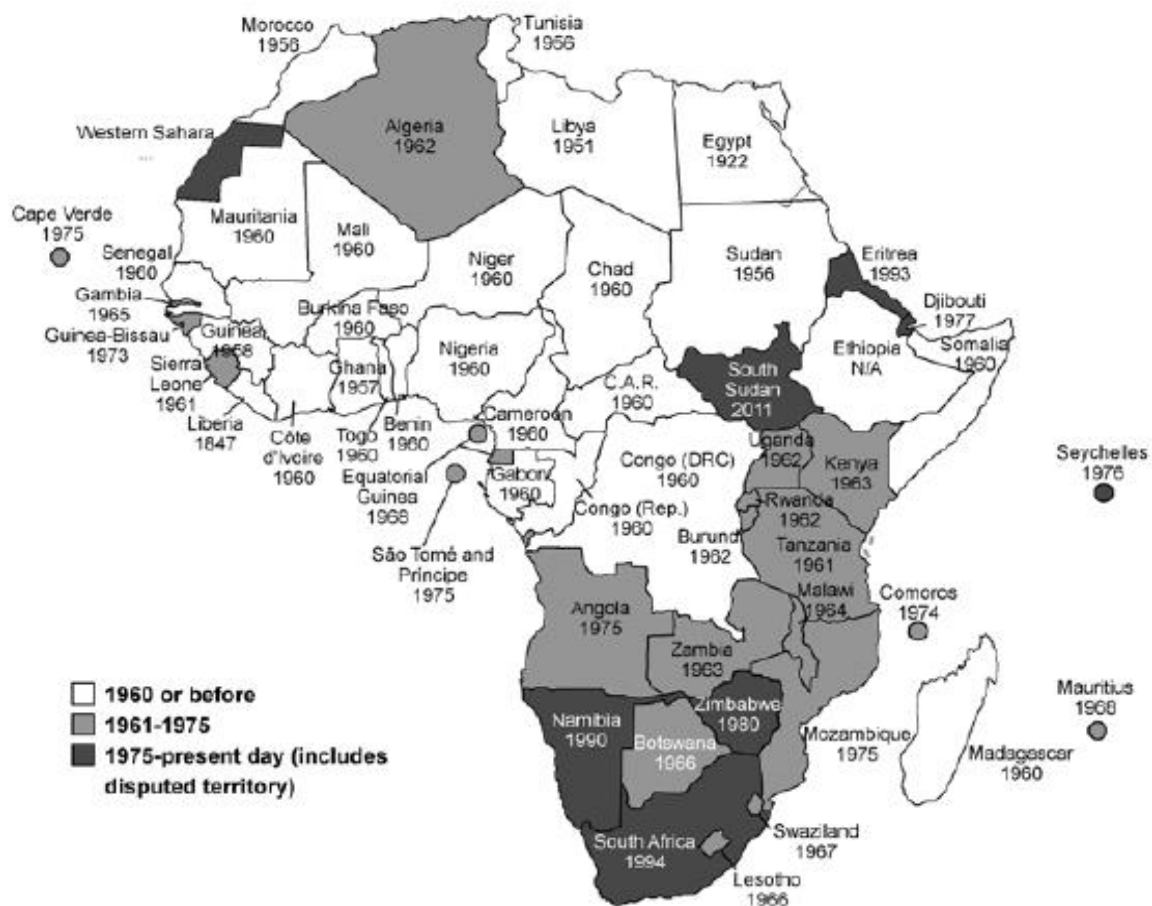
WILLIAMSON, J. **What Washington Means by Policy Reform**. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). Latin American Readjustment: How Much has Happened. Washington: Institute for International Economics, 1989.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. Acesso em out e nov. 2016.

WIPO. **World Intellectual Property Organization**. Disponível em <http://ipstats.wipo.int/ipstatv2/index.htm>. Acesso em nov.2016.

ANEXOS

Anexo 1 – Mapa dos países africanos pelo ano de independência do domínio colonial ou de uma minoria branca



Fonte: African Survey 2013, Good Governance Africa