

Eliane Maria Monteiro da Fonte

Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFPE. Doutora em Sociologia pela London School of Economics and Political Science (University of London), Inglaterra.
E-mail: emmf@proacad.ufpe.br; elianefonte@yahoo.com.br

Raízes

Vol. 21, Nº 02, jul.–dez./2002

Trabalho recebido em
08/01/2002

Aprovado para publicação em
23/06/2003

NOVO INSTITUCIONALISMO: UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA PARA ANÁLISES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO

RESUMO

Este artigo fornece uma análise crítica de abordagens alternativas que oferecem explicações para a elucidação de certos problemas teóricos relativos aos determinantes de políticas públicas e resultados nas intervenções do Estado no desenvolvimento, dando especial atenção para a perspectiva teórica identificada como *novo institucionalismo*. Na primeira parte do artigo, o *novo institucionalismo* será introduzido através do esboço de algumas características que distinguem esta abordagem na literatura sobre desenvolvimento e intervenção do Estado. A segunda parte irá se voltar para a abordagem do *novo institucionalismo* na pesquisa empírica. Concluo este artigo avaliando a relevância desta abordagem para estudos de desenvolvimento rural e, finalmente, apresento algumas das implicações políticas desta perspectiva.

Palavras-chave: políticas públicas, desenvolvimento rural, novo institucionalismo.

NEW INSTITUTIONALISM: AN ALTERNATIVE APPROACH TO THE ANALYSIS OF STATE INTERVENTION ON DEVELOPMENT

ABSTRACT

This article provides a critical assessment of contrasting analytical approaches which offer explanations for the elucidation of certain theoretical problems on the determinants of public policies and outcomes of State intervention on development, giving special attention to the theoretical perspective identified as *new institutionalism*. In the first part of this article, the *new institutionalism* will be introduced by sketching out some of the features which distinguish its approach in the literature on development and State intervention. The second part will turn out to the *new institutionalism* approach to empirical research. I will conclude this article evaluating the relevance of this approach to studies of rural development and, finally, I draw out some of the policy implications of this perspective.

Key words: public policies, rural development, new institutionalism.

1. INTRODUÇÃO

Uma questão crítica, envolvida nas abordagens que buscam explicar escolhas políticas e resultados de implementação de políticas públicas, é a concepção do Estado. Teorias de Estado variam enormemente. Para alguns estudiosos, o Estado, como um aparato para a tomada de decisões e controle, tem preocupações concretas e identificáveis sobre a definição e a busca do desenvolvimento econômico (Grindle, 1986), e ‘autonomia relativa’ para implementar políticas que possam engendrar crescimento econômico e estabilidade social (Skocpol, 1979, 1985; Nordlinger, 1981). Para outros (entre os quais se incluem

marxistas e economistas neo-clássicos, o Estado é largamente controlado pelas classes dominantes (*ruling class*) ou responde passivamente ao comportamento *rent-seeking* de vários grupos de interesses e lobbies. Para estes, a principal função do Estado “é extrair renda da maioria dos constituintes no interesse desta classe ou grupo” (North, 1981: 22).

A questão de quem controla¹ o Estado tem emergido, desta forma, como um significativo foco de discussões entre aqueles que reconhecem que o Estado “tem uma particular importância em estabelecer e policiar as regras do jogo” ou “a estrutura institucional”, no sentido abordado por North (1995, 1981). De acordo com a definição de

¹ Nosso uso do conceito de autonomia do Estado diz respeito ao grau no qual o Estado é capaz de articular políticas que não correspondam aos interesses de grupos econômicos e sociais poderosos na sociedade civil.

North (1981: 21), “o Estado é uma instituição com vantagem comparativa em violência”. Desde que “a essência do direito de propriedade é o direito de excluir”, uma organização com esta característica “está em posição de especificar e impor direitos de propriedade”. Dado seu papel na especificação e imposição das normas formais e direitos de propriedade, “a natureza do Estado o destina a desempenhar um papel central na determinação do padrão de desenvolvimento” (North, 1995).

Este artigo fornece uma análise crítica de abordagens alternativas que buscam explicações para a elucidação de certos problemas teóricos relativos aos determinantes de políticas públicas e resultados das intervenções do Estado no desenvolvimento, dando especial atenção para a perspectiva teórica identificada como *novo institucionalismo*². Este enfoque, no qual o Estado e suas instituições são vistos como desempenhando um papel fundamental na economia, é importante no contexto atual da economia política porque questiona o papel dinâmico atribuído ao mercado pelas economias ortodoxas nas duas últimas décadas, introduzindo novas justificativas para a credibilidade na intervenção do Estado. O novo institucionalismo é um complemento apropriado para as abordagens neo-clássicas porque a análise institucional busca incorporar o contexto histórico no qual o Estado e suas políticas são situadas. A relevância teórica desta abordagem se dá pela atenção especial que é dispensada na análise da forma de como o contexto político e institucional pré-existente modelam as motivações políticas estratégicas dos *policy-makers* (tomadores de decisões) e o processo de implementação das políticas, bem como para a importância das escolhas dos atores políticos locais (públicos e privados) na modelagem dos resultados da intervenção do Estado no desenvolvimento.

Na primeira parte deste artigo, o novo institucionalismo será introduzido através do esboço de algumas características que distinguem esta abordagem na literatura sobre a intervenção do Estado no desenvolvimento. Na segunda parte do artigo, será enfocada a abordagem do novo institucionalismo na pesquisa empírica. A título de conclusão será feita uma discussão sobre algumas implicações práticas desta perspectiva para a análise e implementação de políticas de desenvolvimento rural.

2. CARACTERÍSTICAS CHAVES DO NOVO INSTITUCIONALISMO

Observadores do Terceiro Mundo há muito tempo se preocupam com o padrão típico de regulação econômica do governo, o qual tem se apresentado ineficiente e freqüentemente corrupto. Recursos econômicos escassos têm sido freqüentemente desviados dos pobres e as grandes estratégias econômicas algumas vezes aparecem simplesmente como tapume para disfarçar as medidas reais que têm enriquecido grupos organizados, tanto no setor público como no setor privado. Embora tentativas de se aplicar o paradigma da escolha racional tenham sido raras e recentes, estas são as condições nas quais esta abordagem, a qual é essencialmente uma crítica formalizada da ineficiência e corrupção do governo, parece se adequar³.

O paradigma da escolha racional, também chamado de ‘escolha-coletiva’, ‘escolha pública’, ‘nova economia política’, ‘economia política neo-clássica’ e ‘economia da política’, tem alterado e expandido as implicações teóricas da abordagem pluralista⁴. Na tradição pluralista, a fragmentação da sociedade em grupos competitivos é a analogia política para a competição no mercado na economia clássica. Assim como a eficiência econômica se deriva de um

² Harriss, Hunter e Lewis (1995) e Ostrom, Feeny e Picht (1988) fornecem importantes contribuições para uma compreensão do Novo Institucionalismo.

³ Pode-se rejeitar o profundo viés ideológico no qual o paradigma da escolha racional se originou. Porém, como Moore (1990: 230-231) aponta, isto não invalida a essência das idéias que trás em seu bojo: a suspeita de que o padrão de envolvimento do Estado nos negócios econômicos é o produto de pressões políticas de grupos organizados na busca de atendimento de seus interesses materiais. Seu surgimento se deu parcialmente como uma tentativa de se encontrar uma nova linha de defesa teórica formal para uma doutrina em favor do mercado e anti-estatal simplista, quando um conjunto de resultados de pesquisa sugeriram que as perdas associadas a regulação da economia pelos governos eram bem menores do que vários economistas neo-liberais tinham afirmado.

⁴ Para Moore (1990: 226), o que é chamado de paradigma da escolha racional tem, não apenas um conjunto de denominações gerais, mas um conjunto de subcampos os quais são imperfeitamente diferenciados entre si nominalmente e substancialmente: “o novo institucionalismo” é preocupado em explicar as origens das instituições econômicas e sociais; a “escolha coletiva” volta-se para as condições sob as quais conjuntos de agentes individuais irão ter ações conjuntas para gerar bens públicos e serviços; e a análise “rent-seeking” lida especificamente com a forma pela qual as pessoas combinam e competem para determinar a forma pela qual governos se mobilizam e redistribuem recursos.

mercado aberto e competitivo, se pressupõe que o interesse público é melhor servido quando as políticas públicas emergem da competição de um largo número de interesses políticos (Dahal, 1956, 1967). Desta forma, as pressões dos grupos de interesse no processo político são avaliadas positivamente: a competição de grupos de interesse não serve apenas para proteger, mas para construir o bem público. De acordo com Moore (1990: 225),

... O núcleo central do paradigma da escolha racional... é familiar e simples: a investigação de como padrões de ação política podem ser explicadas pela pressuposição teórica de que atores individuais (pessoas, partidos políticos, agências de governo, governos, etc.) se comportam de forma racional ao fazer escolhas entre trajetórias alternativas de ação abertas para eles na busca da maximização de suas respectivas utilidades. É o paradigma do 'homem econômico' aplicado à política.

Quando aplicado ao estudo da economia, sua origem a posiciona na micro-economia. Entretanto, de acordo com Bates (1983: 136), é importante notar o grau em que ela representa uma crítica empírica e normativa desta tradição. Com a convicção de que o paradigma convencional é muito estreito, a abordagem da escolha racional estuda escolhas de uma maneira mais geral. Ela reconhece que problemas de escolha e alocação ocorrem em outras estruturas além dos mercados. A sociedade política, assim como o mercado, é composto de indivíduos com auto-interesse, que formam coligações e competem para adquirir benefícios do governo. Entretanto, o que representa um equilíbrio no mercado não representa necessariamente um equilíbrio em outras estruturas diferentes do mercado. Se no mercado, competição e auto-interesse gera eficiência na alocação dos recursos, na arena política, o comportamento individual egoísta (*auto-interested*) gera resultados negativos para a sociedade — um Estado que é capturado por interesses estreitos, políticas que são distorcidas de forma irracional do ponto de vista da economia por grupos de interesse e governantes cujas ações são sempre suspeitas. Desta forma, esta abordagem torna possível responder a questões tais como aquelas colocadas por Bates (1981: 3; 1983: 2): o que levaria homens racionais a adotarem políticas que tenham conseqüências nocivas para a sociedade que eles governam? O que influencia a seleção destas políticas?

Na perspectiva da escolha racional o Estado é controlado pelos grupos dominantes (*ruling groups*) e sua principal função é extrair renda do resto dos constituintes no

interesse destes grupos. Assim como na abordagem pluralista, o paradigma da escolha racional assume que a sociedade política é composta de indivíduos auto-interessados que se aglutinam em interesses organizados. Grupos de interesse, que tendem a se formar em torno de questões relativamente restritas e de importância específica para seus membros, são criados por indivíduos buscando objetivos limitados e egoístas (ver Olson, 1982). Complementando o interesse dos grupos na captura de status favorável na distribuição de recursos na sociedade, são eleitos candidatos a cargos públicos que seguem um 'cálculo estratégico' de como buscar e usar recursos públicos para permanecer no poder. Para estes políticos os recursos do Estado se tornam 'estratégia de sobrevivência' (Ames, 1987). Desta forma, política seria o somatório total de indivíduos buscando vantagens especiais através das políticas públicas e governantes buscando se beneficiar das agências públicas através de reeleições e rendimentos.

Para os adeptos desta abordagem, os objetivos politicamente racionais de interesses privados de grupos e governantes, geralmente, levam a fins que são economicamente irracionais. Assim, sua avaliação da política se posiciona em oposição considerável à suposição pluralista de que políticas públicas sensatas poderiam resultar da articulação de interesses fragmentados na ordem política. De acordo com Bates (1988: 352), "a maior razão é que governantes, freqüentemente, estão menos preocupados em usar recursos públicos de forma que sejam economicamente eficientes, do que em usá-los de forma que lhes seja politicamente vantajoso".

De acordo com Moore (1990: 234), a análise identificada como '*rent-seeking*' (um sub-campo do paradigma da escolha racional) ilumina a forma pela qual, dentro dos Estados do Terceiro Mundo, recursos públicos devotados ao desenvolvimento agrícola são alocados entre os diferentes serviços de apoio ao setor agrário. Como argumenta Moore (1990: 241), o poder explanatório do paradigma da escolha racional parece derivar do fato de que ele, de forma positiva, desloca a atenção para a variação na efetividade da ação de atores políticos, a qual deriva não simplesmente de seu status sócio-econômico, mas também de sua capacidade de se organizar politicamente e da quantidade de recompensas que se espera obter. Como Moore assinala (1990: 226)

A essência da imagem aqui é de pessoas usando a política para obter do Estado — via licenças, quotas, permissões e outras intervenções — as recompensas materiais as quais não poderiam ser obtidas através de

seus esforços próprios “legítimos” na empresa econômica. A meta-hipótese é que a racionalidade que está por trás da intervenção do Estado na economia é a exploração de governantes e beneficiários privados de oportunidades para obter proveitos (rendimentos) ilegítimos.

A versão da ‘lógica de classe’ da economia política marxista do desenvolvimento é morfologicamente quase idêntica a versão da teoria da escolha racional, que se concentra na problemática do papel dos grupos de interesse. Em suas análises ambas incluem processos que garantem resultados irracionais economicamente. A única diferença importante é que, enquanto a primeira atribui as pressões para irracionalidade econômica a uma classe exploratória, a última atribui isto às atividades de grupos de auto-interesse. A introdução do auto-interesse racional dos políticos e burocratas não modifica a visão neo-marxista do Estado como uma entidade que meramente finge uma preocupação com o interesse público e o bem-estar nacional. Como Bates (1983: 146-7) afirma:

... políticos selecionam políticas econômicas não em função dos seus méritos econômico, mas em função de sua utilidade política; ineficiência econômica pode ser útil politicamente [...] Estados têm seus objetivos próprios. Eles desejam taxas e rendimentos e intervêm ativamente em seu contexto econômico para assegurá-los. Políticos desejam poder. E eles usam os instrumentos do Estado para assegurá-lo e mantê-lo pela manipulação da economia visando vantagens políticas.

A teoria da escolha racional oferece uma explanação perspicaz sobre o funcionamento do Estado predatório⁵, o qual aparece predominantemente na literatura sobre os países em desenvolvimento. Em seu modelo de Estado, North (1981, cap. 3) aponta para a tendência geral do Estado em produzir direitos de propriedade (*property rights*) ineficientes, e assim, falhar em atingir um crescimento econômico e social sustentável. Isto é produzido pelo fato de que, sob coações competitivas, os governantes irão evitar ofender constituintes poderosos. Se as riquezas ou rendas dos grupos com acesso próximo a políticos alternativos

forem afetadas de forma adversa pelos direitos de propriedade, o governante sofrerá ameaça. Desta forma, ele irá apoiar uma estrutura de direitos de propriedade favoráveis a estes grupos, independentemente dos seus efeitos sobre eficiência econômica. Um governante, frequentemente, achará mais interessante garantir monopólio do que direitos de propriedade que poderiam levar a condições mais competitivas. Assim a estrutura de direitos de propriedade que irá maximizar rendimentos para o governante (ou classe dominante) está em conflito com aquela que poderia produzir crescimento econômico.

Dada a estrutura desse modelo, está claro que só sob circunstâncias excepcionais acontece que a estrutura de propriedade especificada pelo governante é consistente com o tipo de padrão de eficiência implícito no modelo neo-clássico. Quando o interesse dos grupos dominantes e dominados está em conflito, políticos com auto-interesse não irão pessoalmente fazer conciliações que assegurem os interesses legítimos dos cidadãos. Na falta de uma harmonia natural de interesses, os governantes servem melhor a si mesmos usando seu poder para explorar os outros. As organizações políticas que irão limitar governantes na busca de seu auto-interesse são as únicas restrições nesta exploração. Se tais organizações não existem ou foram subvertidas (este seria o presumido cenário dos países de Terceiro Mundo), a adoção de políticas ‘boas’ ou eficientes é impossível de ser realizada com êxito⁶.

North (1981, 1990) se refere com frequência ao fato de que o Estado, em razão da manutenção de sua estrutura de suporte, pode prolongar direitos de propriedade ineficientes. Ele compartilha com outros economistas neo-liberais uma desconfiança básica do Estado, cujo poder irrestrito e voracidade resultam em atrofia institucional e estagnação econômica. Esta visão cínica do Estado levou a um desolado e profundamente contraditório pessimismo sobre as possibilidades do progresso. De fato, o sucesso do neo-marxismo em desacreditar a pressuposição do Estado benevolente pavimentou o caminho no qual a nova

⁵ A teoria do Estado predatório é sustentada por uma variedade de cientistas sociais, entre os quais se incluem analistas marxistas e economistas neo-clássicos. Estes vêem o Estado como sendo controlados pelas classes ou grupos dominantes. A principal função do Estado predatório é extrair renda do resto dos constituintes no interesse desta classe ou grupo. A presunção é de que o Estado predatório tenderia a especificar um conjunto de direitos de propriedade que iriam maximizar os rendimentos do grupo no poder, independentemente de seu impacto na riqueza da sociedade como um todo. Tais teorias têm sido propostas por aqueles que buscam explicar a falência de países particulares e atingir o crescimento econômico auto-sustentável.

⁶ Uma boa crítica a essa postura pessimista é apresentada por Tendler, em sua obra “*Bom Governo nos Trópicos*” (1998).

(neo-clássica) economia política caminhou triunfantemente nos anos 80.⁷

Esta abordagem do desenvolvimento é uma teoria econômica da política e usa as suposições da micro-economia neo-clássica — individualismo metodológico, maximização racional de utilidades e o método estático comparativo da análise do equilíbrio — para explicar o fracasso do Estado nos países em desenvolvimento na adoção das políticas econômicas liberais para o crescimento econômico e desenvolvimento. Conseqüentemente, de acordo com Toye (1993: 321), o neo-liberalismo apresenta não simplesmente “um corpo estabelecido de conclusões imediatamente aplicáveis as políticas (*policies*), mas também, “uma explicação do *porque* suas prescrições, em quase quarenta anos de práticas de desenvolvimento, tiveram até recentemente tão pouco favorecimento político.

Entretanto, pode-se afirmar que nenhuma dessas pressuposições determina a feição do Estado identificada nas linhas precedentes. Bates (1983: 134-5) enfatiza três características fundamentais que requerem clarificação: a premissa da escolha racional; o método da análise do equilíbrio, e; o papel das instituições. A assunção dos agentes individuais maximizadores racionais representa um dos fundamentos desta abordagem. A abordagem da escolha racional é caracterizada pelo seu compromisso com o indivíduo como unidade de análise e a presunção do comportamento racional. Porém, esta racionalidade demanda simplesmente que os tomadores de decisões escolham sua alternativa preferida, a qual será classificada em termos de seu valor em permitir ao indivíduo escolher sua preferência. Deve-se observar que racionalidade não diz nada sobre o ‘conteúdo’ da preferência. Racionalidade também não requer perfeita informação. De acordo com Heath (1976: 76), “as teorias de escolha racional são sobre a forma como as pessoas escolhem *dadas as suas crenças* e elas não se aventuram a dizer coisa alguma sobre a natureza dessas crenças”. Se, como é requerido pela teoria, o indivíduo sabe (ou pensa que sabe) qual o resultado que ele obterá em cada trajetória de ação, tudo o que ele tem de fazer é classificar os possíveis resultados e selecionar o

melhor. Desta forma, é uma falácia dizer que “é racional apenas buscar o próprio interesse” e que as pessoas que agem pelo “senso de dever ou amizade não podem ser consideradas como racionais e não podem ser trazidas para a esfera de observação de teoria da escolha racional”, e que a teoria se aplica apenas para o egoísta ou egocêntrico.

Como foi assinalado por Heath (1976: 79), “racionalidade não tem nada a ver com os *objetivos* que os homens possuem, mas com os *meios* que eles utilizam para atingi-los”. Quando perguntamos se alguém está ‘agindo racionalmente’, estamos perguntando se ele está ‘escolhendo o meio mais eficiente para obter seu objetivo’, nós não estamos perguntando se ele está escolhendo o objetivo “certo”. Desta forma, podemos argumentar contra a idéia de que o comportamento individualista e racional é “uma pressuposição que leva a conclusões pessimistas sobre o potencial para a mudança e sobre a habilidade das elites políticas e cidadãos para conceber e agir sob uma ótica do interesse público”, como Grindle e Thomas (1991: 4-5) afirmam.

O método da análise de equilíbrio provê o outro fundamento. Através da análise do equilíbrio, explicações são buscadas para como as escolhas de indivíduos resultam em conseqüências sociais. Entretanto, o uso da análise do equilíbrio não implica em convicção de que o mundo é ‘determinado’ ou disciplinado. Equilíbrio significa uma situação na qual nenhuma parte tem um incentivo unilateral para alterar seu comportamento. Em situações de caos, ou na realização de revoluções, podem existir incentivos para comportamentos violentos, os quais podem representar uma estratégia de equilíbrio⁸. Para aplicar a análise do equilíbrio não há implicação de que existe uma ordem social, muito menos ausência de mudança. Entretanto, para se mover dos agentes individuais maximizadores para a análise do equilíbrio, se requer assunções sobre o contexto social e político no qual as escolhas foram feitas.

O ambiente institucional provê o terceiro elemento do aparato teórico de abordagem da escolha racional. Para esta abordagem, sem o conhecimento do contexto políti-

⁷ Entre os acadêmicos, alguns simplesmente abandonaram o vocabulário conceitual do neo-marxismo em favor do da teoria da escolha racional. Outros tentaram combinar neo-marxismo com teoria da escolha racional. Ver Przeworski (1985) e Roemer (1986), como exemplos do que é chamado da ‘escolha racional marxista’.

⁸ Tong (1988) construiu e testou um modelo de escolha racional e violência coletiva usando rebeliões e banditismo na Dinastia Ming na China (1368-1644) como referência empírica. Este modelo vê rebeliões e banditismo como respostas racionais a uma situação de crise de subsistência, na mesma categoria de outras estratégias de sobrevivência.

co e social, não se é capaz de inferir resultados sociais de um conhecimento de preferências e o uso da análise de equilíbrio. Claramente, instituições ajudam a determinar a natureza dos resultados sociais. Ao se afastar de uma preocupação exclusiva com os mercados, a abordagem da escolha racional reconhece a importância de um mais amplo espectro de motivações humanas. Como Bates (1983: 40) afirma:

... porque ela se debate com a complexidade de analisar outras instituições além dos mercados, a abordagem da escolha racional aprendeu que uma especificação precisa das instituições conta, no sentido de que elas desempenham um papel fundamental na determinação da forma como preferências individuais são aglutinadas na busca de resultados sociais. O ambiente institucional oferece outros valores a serem escolhidos, em adição aos valores econômicos: associações, cargos, prestígio, etc. Elas fornecem acesso a outros recursos além de renda ou tecnologias produtivas: poder, estruturas, ou sistemas de direitos e obrigações. Elas proporcionam estruturas dentro das quais têm lugar barganhas e são desenvolvidas estratégias. Elas definem, em resumo, as regras do jogo, as quais determinam os valores dos resultados que podem ser buscados por trajetórias alternativas de ação.

Desta forma, dentro da tradição do individualismo metodológico, Bates enfatiza a importância das instituições. Seu argumento é que, embora indivíduos racionais devam constituir a unidade de análise, não pode ser relevado o fato de que “eles competem dentro de um conjunto de instituições políticas; e a estrutura destas instituições modela suas interações tanto quanto determinam os resultados que serão obtidos em equilíbrio” (Bates, 1989: 10-13). Em razão da abordagem do novo institucionalismo ser sensível ao poder determinante do cenário institucional e cultural, ela é altamente resistente a qualquer esforço para ‘homogeneizar’ o comportamento humano e sua análise requer o uso de conhecimento detalhado e preciso da cultura, das estruturas e do ambiente institucional.

Com a renovação da ênfase na estrutura social pelo novo institucionalismo, as instituições da vida política têm sua significância expandida. Eles não são mais vistas meramente como conjuntos de coerções (imutáveis e inexplicáveis) dentro dos quais políticos e burocratas racionais maximizam sua utilidade. Seu papel em conferir legiti-

midade, autoridade e poder aos que dele participam, pode ser entendido, assim como ser associado ao conceito de crescimento das instituições (*institution-building*) e a sua decadência. Se o problema é que o comportamento auto-interessado dos governantes dos países em desenvolvimento tem crescido, deve-se indagar como suas estruturas se modificaram para enfraquecer as coerções institucionais sobre o oportunismo e o auto-engrandecimento na esfera política.

3. O NOVO INSTITUCIONALISMO E SUA APLICAÇÃO NA PESQUISA EMPÍRICA

O novo institucionalismo é importante no contexto atual da economia política porque questiona o papel dinâmico atribuído ao mercado nas duas últimas décadas, introduzindo novas justificativas para a credibilidade na intervenção do Estado.⁹ A reintrodução de estruturas e instituições ao debate ajuda a explicar porque presunções automáticas em favor de soluções baseadas no livre mercado podem não ser seguras. Mercados também são instituições. Desta forma, o novo institucionalismo reintroduz o Estado e mostra que “nem o Estado nem o mercado são em si a melhor forma para se organizar o fornecimento de bens e serviços” (Toye, 1995). Sua significância para o estudo do desenvolvimento está relacionada com o fato de que ele reivindica oferecer uma teoria de desenvolvimento em termos de mudança institucional apropriada.

O novo institucionalismo rejeita uma certa concepção restrita do mercado como “uma esfera abstrata de troca econômica impessoal de bens homogêneos por meio de transações voluntárias numa base justa entre um grande número de entidades autônomas, bem informadas, com motivação comportamental de maximização de lucros e capaz de entrar e sair dele livremente” (Harris-White, 1995), a qual é central para a economia neo-clássica. O novo institucionalismo parte da realidade de que a informação raramente é completa e que indivíduos têm diferentes idéias (ou modelos mentais)¹⁰ sobre a forma como o mundo ao redor deles funciona.

O reconhecimento de que as economias do Terceiro Mundo são caracterizadas pela difusa falência do mercado permite àqueles munidos com o arsenal teórico do novo

⁹ Esta questão aparece na maioria dos artigos contidos na coletânea organizada por Harris, Hunter e Lewis (1995).

¹⁰ North (1990: 37) argumenta que indivíduos fazem escolhas com base em seus modelos mentais, os quais são, em parte, derivados culturalmente, largamente diferenciados, não são facilmente modificados e não levam a uma posição determinada de equilíbrio, mas, potencialmente a um múltiplo equilíbrio.

institucionalismo tentar explicar uma larga variedade de formas sociais que, de outra forma, poderiam se apresentar misteriosas e apreciar a significância econômica de instituições aparentemente não-econômicas. Tendo como foco a lei, os direitos de propriedade, as burocracias e outras estruturas alheias ao mercado, o novo institucionalismo busca demonstrar como indivíduos racionais podem utilizar instituições diferentes do mercado para garantir (em equilíbrio) níveis coletivos de bem estar que eles, de outra forma, não seriam capazes de obter, dadas suas respostas aos incentivos do mercado (Bates, 1995: 27). Assim, ele oferece formas de compreender a significância econômica de características das culturas e sociedades do Terceiro Mundo que, em explicações baseadas no mercado, poderiam ser mal interpretadas ou ignoradas.

De acordo com Popkin (1988b: 246), teorias de economia de mercado fornecem aos economistas um conjunto de instrumentos para discutir política econômica, porém economistas não têm uma atenção correspondente para com o papel econômico de outras instituições que não o mercado. Embora, alguns pesquisadores de campo falem sobre uma ou outra 'instituição tradicional' e seu papel na economia rural, economistas resistem em se interessar por outras instituições¹¹. Stiglitz (1993: 27) argumenta que, tanto os modelos enfocando camponeses como racionais e completamente informados, trabalhando dentro de instituições eficientes e racionais, como os modelos que pressupõem que camponeses são em regra presos à tradição, irracionais e não-econômicos, parecem ser não apenas inadequados, mas seriamente enganosos. Camponeses são racionais, porém eles não são completamente informados. E informação imperfeita (bem como uma variedade de outros custos de transação) além de limitar o grau de competição efetiva, cria rigidez institucional, permitindo a persistência de instituições aparentemente ineficientes. As for-

ças do mercado por si mesmas podem não ser suficientes para assegurar o sucesso do processo de desenvolvimento. Desta forma, pode não ser possível provocar mudanças de forma descentralizada e uma coordenação central, isto é, intervenção do governo, provavelmente será requerida. Como Lipton (1968) demonstra, a conclusão de que os camponeses são maximizadores de produção não leva em consideração os problemas de risco e incertezas enfrentados por eles. A preocupação dos camponeses com riscos e incertezas e os benefícios econômicos de corretivos institucionais para estes problemas são ignorados pelas análises centradas nos mercados.

O novo institucionalismo pode contribuir na análise de organizações não-comerciais supralocais que dão segurança aos camponeses contra riscos e incertezas. Um exemplo é fornecido por instituições que oferecem 'reciprocidade generalizada' (Bates, 1995: 36). Instituições nas quais pessoas investem recursos não na expectativa de recompensas específicas, mas pelo contrário, em um esforço para criar uma reserva de bens que podem subsequente estar à mão quando uma necessidade específica surgir. De acordo com Bates, famílias constituem o exemplo mais notável de tais instituições. Na ausência de direitos de propriedade garantidos, eles mobilizam laços familiares, grupos religiosos ou associações étnicas em apoio ao comércio e transações; a riqueza de informações sobre tais ambientais facilita o cálculo do nível apropriado de confiança e a densidade dos laços sociais aumenta o custo de perdas de reputação, rendendo maior valor à integridade que ao oportunismo em transações econômicas. Na ausência de Estados eficientes, capazes de prover bens públicos, pessoas provavelmente irão se unir a associações religiosas, grupos fundamentalistas ou partidos revolucionários em um esforço para assegurá-los¹².

O que torna o novo institucionalismo relevante para estudiosos do longo percurso do desenvolvimento do Ter-

¹¹ O clássico de Schultz "*Transforming traditional agriculture*" (1978) é um exemplo das pressuposições e foco que os economistas do livre-mercado utilizam ao examinar a agricultura camponesa. Na sua discussão sobre a evidência para respostas econômicas para novas oportunidades e sua alocação de recursos ao nível das unidades de produção agrícola, Schultz enfatizou a receptividade dos camponeses às forças do mercado. Entretanto, o trabalho de Schultz é severamente limitado por causa de seu foco nas forças do mercado e em uma estrutura institucional rígida. Por ignorar a influência recíproca entre forças de mercado e instituições nacionais e locais, ele fez prescrições muito limitadas e predições extremamente otimistas sobre os aspectos benéficos do crescimento das atividades do mercado.

¹² O estudo clássico de Popkin sobre o Vietnã (1979) nos fornece um exemplo, quando ele examina o papel da igreja e do partido comunista na promoção de direitos de propriedade, serviços públicos e mudanças nas instituições políticas. Através do estudo de quatro organizações vietnamitas pré-revolucionárias, Popkin mostrou como estas organizações foram capazes de ganhar o controle de largos setores do país e canalizar recursos camponeses significantes na criação de uma nova sociedade rural. Por solapar o poder estabelecido, as organizações forneceram aos camponeses recursos vantajosos, segurança e bem-estar, e os ajudaram a superar as manipulações institucionais do mercado e conexões burocráticas, propiciando aos camponeses acesso às instituições que, anteriormente, os mantinham em desvantagem.

ceiro Mundo é seu foco sobre a interação entre as instituições e organizações. De acordo com North (1995: 23), “instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou seja, são as coerções humanamente arquitetadas que estruturam a interação humana”. Elas são compostas de normas formais (estatutos, leis, regulamentos) e coerções informais (convenções, normas de comportamento e códigos de conduta auto-impostos). “As organizações são os atores: grupos de indivíduos determinados por uma proposta comum para atingir objetivos”. Eles incluem corporações políticas (firmas, sindicatos, famílias camponesas, cooperativas); corporações sociais (igrejas, clubes, associações atléticas); e corporações educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional).

Khan (1995) mostra como estruturas institucionais distintas podem modelar o comportamento organizacional e como conjuntos alternativos de respostas organizacionais podem criar impactos em instituições. Conseqüentemente, embora se possa argumentar que, em grande medida, crescimento tem uma trajetória determinada institucionalmente, e que os agentes são condicionados pelas normas culturais prevalentes¹³ e, possivelmente, desviados de um comportamento que é ótimo ou maximizador, isto não impede organizações individuais de atuarem como agentes na mudança institucional. Similarmente, novas instituições que intensificam produtividade, podem emergir quase espontaneamente, geradas por iniciativas individuais mínimas, e não são invariavelmente originadas em mudança comportamental coletiva. Isto implica em um maior reconhecimento da diversidade cultural e institucional e a perspectiva de mudanças institucionais positivas como resultado de um conjunto de ações individuais.

Instituições (formais e informais) e organizações voluntárias afetam resultados econômicos porque eles condicionam as oportunidades e incentivos dos agentes. A regulação do Estado, em geral, cria ou atenua direitos de propriedade e é, desta forma, parte da estrutura institucional formal. O Estado também é a entidade responsável pela regularização e proteção dos direitos de propriedade formais. O novo institucionalismo reconhece que

a criação das instituições econômicas tem lugar não no mercado, mas dentro da arena política, na qual alguns atores são dotados com maior poder do que outros. O fato é que as instituições de mercado são freqüentemente criadas na legislatura ou por atores econômicos que se antecipam aos interesses de outros nestas arenas políticas. O Estado tem importância particular na criação e preservação dos direitos de propriedade, leis de contrato e regulamentação da produção, de troca de mercadorias e de outras instituições econômicas. O Estado é estreitamente associado com a proteção das instituições formais e com os processos através dos quais elas mudam. Entretanto, como Khan (1995: 72) afirma,

Isto não implica necessariamente que o Estado decida quais instituições proteger e como fazê-lo. O Estado ou parte dele pode, sob algumas circunstâncias, agir autonomamente, em outras ele simplesmente responde a pressões de classes ou grupos competitivos.

As evidências fornecidas pelas análises de processos de implementação de políticas sugerem que, mesmo em regimes centralizados, o processo político tem lugar em diferentes arenas e canais. Políticas públicas modeladas ideologicamente pelas elites políticas são alteradas durante o processo de implementação, quando se confrontam com situações de difícil controle, por exemplo, restrições orçamentárias, a limitada capacidade da burocracia local ou resistência da população meta. A evidência empírica parece mostrar que ideologia e tecnocracia são mais evidentes ao nível de definição de objetivos e no processo de planejamento, enquanto políticas de interesse e patronagem são mais evidentes na captura dos projetos, na modelagem da administração do dia-a-dia e na implementação. Isto parece indicar que os governos centrais, freqüentemente, têm mais autonomia para planejar políticas do que para implementá-las¹⁴.

Desta forma, o processo de formulação e implementação das políticas, em geral, não corresponde ao tipo de planejamento, comando e controle implícitos nas teorias centradas no Estado. O novo institucionalismo ajuda

Porém, o mais importante é que mudanças nas relações de autoridade engendraram novas concepções de identidade e auto-estima entre os camponeses.

¹³ De acordo com Brett (1995: 205), “cultura não é simplesmente um dado derivado de preferências individuais escolhidos, porém um resultado da interação entre valores, instituições, normas organizacionais e estruturas... Enquanto condições opressivas prevalecerem, o comportamento individual será dominado por oportunismo”.

¹⁴ Ver, por exemplo, minha análise do processo de implementação e resultados do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Agreste Setentrional de Pernambuco (PDRI-AS-PE) em Fonte (1998, 2001).

a compreender como o poder político e as instituições políticas modelam as políticas de desenvolvimento. As escolhas feitas no processo de intervenção nem sempre refletem a ação das forças do mercado livre ou as escolhas políticas populares, mas sim as propostas, algumas vezes conflitantes, das elites políticas. As elites políticas têm objetivos econômicos e ideológicos, que são modelados por uma série de fatores relativos aos contextos do meio e das circunstâncias nas quais as decisões foram tomadas. Porém, eles também têm objetivos pessoais e desejam se manter no poder e, então, manipulam os recursos do Estado para assegurar seus objetivos políticos. A teoria da escolha racional descarta a caracterização dos tomadores de decisão política “como desinteressados e dedicados na busca do bem público” e considera isto como uma *naive* caracterização das motivações políticas (Williamson, 1994: 13).

O cerne do problema diz respeito às *origens políticas do desenvolvimento econômico*. Porque os políticos querem poder, eles são mais preocupados em usar os recursos públicos de forma que lhes sejam politicamente úteis do que em utilizá-los de forma que seja economicamente eficiente. Isto não significa dizer que os efeitos das políticas públicas sejam inevitavelmente negativos, porém, na medida em que estas políticas não são determinadas pelas forças do mercado, elas têm o potencial de serem crescentemente distorcidas na falta de cuidadoso monitoramento e controle de suas ações¹⁵. Estudos de atitudes do eleitorado indicam que cidadãos procuram e esperam obter melhorias materiais daqueles que têm acesso ao poder público. Elites políticas sabem claramente que para se manter no poder eles devem manipular a burocracia do Estado para assegurar tais benefícios. O resultado é uma tendência geral tentando orquestrar programas públicos para assegurar vantagens políticas.

Bates (1995) chama a atenção para o fato de que a teoria não discrimina entre um número infinito de resultados possíveis e mostra que a mesma instituição econômica pode gerar conseqüências diferentes em contextos distintos. Desta forma, o que o Estado pode fazer para promover os mercados rurais, ajudar a pequena indústria, responder às pressões dos sindicatos ou organizações de mulheres, e se voltar para um grande número de ou-

tras questões, depende de como as próprias instituições de governo estão trabalhando. As razões para os resultados têm a ver com o contexto político, ou o que Khan (1995) se refere como o ‘assentamento político’ (*political settlement*), significando o balanço de poder entre as classes e grupos afetados por uma instituição. A ação de interesses organizados é, desta forma, central para o estudo do desenvolvimento rural. O fenômeno da mobilização política desigual e o problema da ação coletiva têm emergido como a maior preocupação da literatura da análise institucional. Especialistas em desenvolvimento encontram no novo institucionalismo uma justificativa para que os esforços em prol do desenvolvimento sejam alicerçados na ação comunitária e engajamento civil.

4. CONCLUSÕES

O novo institucionalismo aceita a visão pluralista do Estado, na qual a formulação de políticas pode ser entendida em termos de competição entre grupos de interesse organizados que buscam influenciar o processo de tomada de decisões. Entretanto, questiona tanto a visão otimista da abordagem pluralista, a qual considera que o interesse público é melhor atendido quando as políticas emergem da competição de um grande número de interesses políticos (Dahl, 1967), quanto a visão pessimista da teoria da escolha racional, a qual considera que o comportamento individualista gera resultados negativos para a sociedade — um Estado que é capturado por interesses restritos, políticas que são distorcidas de forma economicamente irracional por grupos ‘*self-seeking*’ e funcionários públicos sempre suspeitos (Bates, 1981). Embora os axiomas do individualismo metodológico e da maximização racional de utilidades pareçam úteis para explicar certos tipos de comportamento político, o novo institucionalismo enfatiza a importância do contexto institucional em razão de seu papel chave na determinação da forma como as preferências individuais se agregam em resultados sociais. É a estrutura institucional que define as ‘regras do jogo’ que determinam os valores dos resultados que serão buscados em trajetórias alternativas de ações (Bates, 1983: 40). Desta forma, o novo institucionalismo retém os axiomas do ‘individualismo metodológico’ e da ‘maximização racional de

¹⁵ Entretanto, como pude observar em minha análise do PDRI-AS-PE, o Estado, ao usar recursos do projeto para cultivar popularidade política, está propiciando benefícios — serviços de saúde e educação, emprego, infra-estrutura, acesso ao crédito e serviços de extensão rural, etc. — que podem gerar apoio aos pequenos produtores rurais com importantes conseqüências locais (Fonte, 1998, 2001). Ver também Cavalcanti (1982).

utilidades' da abordagem da escolha racional neo-clássica, porém enfatiza o contexto institucional no qual as preferências individuais são determinadas.

A utilização desta perspectiva teórica na análise de problemas agrários e de políticas promovidas pelo Estado leva a uma apreciação mais ampla da complexidade do processo de intervenção. Ela enfatiza a importância teórica de considerar diferentes respostas e resultados na implementação de políticas e expõe a limitação de modelos altamente generalizantes. Esta perspectiva aponta para a necessidade de examinar como a política é transformada durante o processo de implementação e ressalta o valor de estudos de caso na análise do impacto social de formas particulares de intervenção do Estado a nível local e nacional. Em lugar de insistir em uma única projeção para o papel econômico do Estado em todos os países em desenvolvimento, a análise institucional busca incorporar o contexto histórico no qual o Estado e suas políticas estão situados. A análise institucional enfatiza a primazia do *contexto político* como um fator determinante no padrão de desenvolvimento que se segue.

Um fator chave na determinação do comportamento dos políticos é a estrutura das instituições políticas e as normas que regulam as eleições. As regras que organizam as instituições políticas geram incentivos que modelam o comportamento político. As elites políticas dão apoio a projetos de desenvolvimento agrário porque estes podem servir como fonte de recompensa para seus beneficiários e um instrumento para construir uma clientela política rural. Políticas distributivas são o âmago da patronagem política porque elas tornam os benefícios acessíveis à população em geral. Entretanto, porque os recursos são escassos para a sociedade, eles se tornam notavelmente valorizados para os indivíduos. Tipicamente os indivíduos tomam para si o controle das instituições e agências que distribuem os benefícios. Desta forma, em lugar de focar suas energias políticas no interesse coletivo ou apelando para mudanças coletivas, os agricultores concentram suas energias em conseguir melhorias ou benefícios privados¹⁶. O penetrante/difuso clientelismo que rodeia a maioria dos pobres rurais tende a reforçar esta tendência para o foco em interesses de pequeno alcance, e não em objetivos coletivos nacionais ou mesmo regionais. Esta população ru-

ral freqüentemente considera solicitações e rogos feitos a políticos e burocratas locais, para benefícios de pequena escala, como o único e realista meio de obter ganhos. Assim, eles competem (mais que cooperam) com outras pessoas solicitando favores similares. Em contraste, esforços para exercer pressão através de organizações coletivas podem ameaçar políticos regionais ou locais, ou seus agentes, levando a riscos de repressão. O clientelismo ajuda a manter os pobres rurais divididos e torna a mobilização popular difícil.

Freqüentemente, os pequenos agricultores são visivelmente ausentes como demandantes na definição e implementação de projetos de desenvolvimento rural. Embora atores e instituições locais desempenhem papéis importantes na modelagem dos resultados do projeto, isto não é esperado porque, normalmente, eles não são incluídos na definição do desenho do projeto. É verdade que a intervenção de Estado é capaz de mudar o que os atores locais não podem realizar sozinhos. Na implementação de políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural, por trás de cada ator local, existem agências do governo central — oferecendo incentivos financeiros, fornecendo assistência técnica, infra-estrutura e serviços sociais. Entretanto, o mal-funcionamento de um sistema de controle do Estado, baseado em uma autoridade distante que não leva em consideração as condições locais, parece ser pior em termos de administração de recursos e sustentabilidade do que uma estratégia cujo objetivo seja aperfeiçoar o sistema de regras e organizações coletivas. Desta forma, parece claro que o sucesso de longo termo de políticas públicas direcionadas para a distribuição de riqueza é mais difícil de atingir se a população não for integrada nos processos de tomada de decisões e implementação.

Porém, minha compreensão do que funciona melhor envolve mais do que a mudança unidirecional de iniciativas centrais para locais, como ocorre na maioria da literatura e orientação de descentralização de políticas. O que se propõe é uma particular combinação de participação central e local que mude o papel do Estado (independentemente de reduzir seu papel), propiciando uma nova forma de organização e ação local¹⁷. O Estado pode ajudar a fornecer uma estrutura legal que torne possível para as

¹⁶ Popkin (1979,1988b) aponta para as dificuldades dos camponeses para gerar organizações que lhes propiciem segurança ou bem estar ou se organizar para obter bens público.

¹⁷ Como Tendler (1993:1576) sugere, "a co-participação de atores locais em iniciativas de governo centrais podem levar os resultados melhores do que aqueles que seriam obtidos pelo Estado trabalhando isola-

organizações locais obterem reconhecimento legal de suas identidades e direitos na sociedade. Em adição, estruturas institucionais que encorajem má administração e desperdício devem ser substituídos por outras que forcem seus administradores a servir ao interesse público em lugar de seu próprio.

Se os programas de desenvolvimento rural tiverem como objetivo a criação de estruturas e organizações locais, e não a mera difusão de tecnologia ou o aumento da produção e produtividade na agricultura e reforço dos interesses individuais, eles podem servir como instrumento para a mudança institucional. Para que a ação coletiva e o desenvolvimento econômico e político sustentável tenha lugar, naturalmente não será necessário que individualismo seja substituído por altruísmo. A criação de novas estruturas pode produzir um círculo no qual as pessoas reconheçam suas obrigações sociais, porque eles podem com segurança esperar que os outros façam o mesmo. O processo político deve ser centrado na criação e fortalecimento de instituições que possam abrir caminho. Programas de desenvolvimento rural que foquem a ação coletiva podem ser mecanismos efetivos para a criação de mecanismos de articulação social e regimes democráticos.

Este artigo tem como objetivo estimular o esforço continuado de especialistas em desenvolvimento para repensar os problemas de escolhas com os quais as pessoas se confrontam em diferentes partes do mundo. Eu presumo que indivíduos continuarão a tentar de forma continuada, dentro da latitude de escolhas disponíveis para eles, melhorar suas condições de vida ou evitar condições mais adversas. O critério normativo, entretanto, deve ser aproveitar as vantagens e oportunidades para melhorar seu bem-estar, sem ser às custas do de outros. Como as relações de poder vão ser reorganizadas vai depender de como a ordem política será constituída. A reintrodução de estruturas e instituições no debate pelo novo institucionalismo é um convite para que se injete nos estudo de desenvolvimento uma compreensão mais rica da política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, B. (1987). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press.

BATES, R. (1989). *Beyond The Miracle of The Market: The Political Economy of Agrarian Development in Rural Kenya*. Cambridge, Cambridge University Press.

BATES, R. (1983). *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Cambridge, Cambridge University Press.

BATES, R. (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, Los Angeles and London. University of California .

BATES, R. (1995). "Social Dilemmas and Rational Individuals: an Assessment of the New Institutionalism". In: J. Harris, J. Hunter and C. M. Lewis (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York, Routledge.

BATES, R. (ed.) (1988). *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. Berkeley, University of California Press.

BRETT, E. A. (1995). "Institutional Theory and Social Change in Uganda". In: J. Harris, J. Hunter and C. M. Lewis (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York, Routledge.

CAVALCANTI, J. S. (1982). *The Making of Peasant Survival: Continuity and Change in Rural North-East Brazil — The Brejo Paraibano case*. Ph.D. Thesis, University of Manchester.

DAHL, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, University of Chicago Press.

DAHL, R. (1967). *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago, Rand McNally.

FONTE, E. (2001). "Políticas públicas e Escolhas Privadas"

damente", porque eles têm "um certo tipo de experiência, compreensão dos mercados locais e sistemas de produção", além de um intenso desejo de que sua comunidade prospere, que o estado e agências do governo central não tem.

- da: *interações políticas e econômicas a nível local*". *Estudos de Sociologia*. Vol. 5, N. 2, jul./dez. (1999). Recife, Universidade federal de Pernambuco / CFCH — Líber Gráfica.
- FONTE, E. (1998). *Public Policies and Private Gains: Integrated Rural Development in North-East Brazil*. Ph. D. Thesis. University of London (digitada eletronicamente).
- GRINDLE, M. (1986). *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- GRINDLE, M. and THOMAS, J. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Development Countries*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- HEATH, A. (1976). *Rational Choice and Social Exchange: A Critique of Exchange Theory*. Cambridge, London, New York and Melbourne, Cambridge University Press.
- HARRIS-WHITE, B. (1995). "Maps and Landscapes of Grain Markets in South Asia". In: J. Harris, J. Hunter and C. Lewis (eds). *The New Institutional Economics and third World Development*. London and New York, Routledge.
- HARRISS, J., HUNTER, J. and LEWIS, C. M. (eds.) (1995). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York, Routledge.
- KHAN, M. (1995). "State Failure in Weak States: A Critique or new Institutional Explanation." In: J. Harris, J. Hunter and C. Lewis (eds). *The New Institutional Economics and third World Development*. London and New York, Routledge.
- LIPTON, M. (1968). "The Theory of the Optimizing Peasant." *Journal of Development Studies*. N° 4, April
- MOORE, M. (1990). "The Rational Choice Paradigm and The Allocation Of Agricultural Development Resources". *Development and Change*, Vol. 21.
- NORDLINGER, E. (1981). *On the Authonomy of the Democratic State*. Cambridge, Harvard University Press.
- NORTH, D. (1995). "The New Institutional Economics and Third World Development". In: J. Harris, J. Hunter and C. M. Lewis (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York, Routledge.
- NORTH, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York and London, W. W. Norton & Company.
- NORTH, D. (1990). *Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OLSON, M. (1982). *The Logic of Coletive Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge and London, Harvard University Press.
- OSTROM, V. FENNY, D. and PICHT, H. (eds.). (1988). *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices*. San Francisco, California. International Centre for Economic Growth.
- POPKIN, S. (1988a). "Political Entrepreneurs and Peasant Movements in Vietnam". In: M. Taylor (ed.) , *Rationality and Social Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- POPKIN, S. (1988b). "Public Choice and Peasant Organization". In: R. Bates (ed.). *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. Berkeley, University of California Press.
- POPKIN, S. (1979). *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press.
- PRZEWORSKI, A. (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROEMER, J. (ed.) (1986). *Analytical Marxism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T. (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In: P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.), *Bringing The State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T. (1979). *States and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. New

York, Cambridge University Press, 1979.

SCHULTZ, T. (1978). *Transforming Traditional Agriculture*. New York, Arno Press.

STIGLITZ, J. (1989). “*Rational Peasants, Efficient Institutions, and a Theory of Rural Organization: Methodological Remarks for Development Economics*”. In: P. Bardhan (ed.). *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford, Clarendon Press.

TENDLER, J. (1998). *Bom Governo nos Trópicos: Uma visão crítica*. Rio de Janeiro, Revan; Brasília, DF, ENAP.

TENDLER, J. (1993). “*Tales of Dissemination in Small-farm Agriculture: Lessons for Institution Builders*”, *World Development*, vol. 21. No. 10.

TONG, J. (1988). “*Rational Outlaws: Rebels and Bandits in the Ming Dynasty, 1368-1644*.” In: M. Taylor (ed.) *Rationality and Revolution*. Cambridge, Cambridge University Press.

TOYE, J. (1993). “*Is There a New Political Economy of Development?*”. In: C. Colclough and J. Manor (eds.). *Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford, Clarendon Press.

TOYE, J. (1995). “*The New Institutional Economics and its Implications for Development Theory*”. In: J. Harris, J. Hunter and C. M. Lewis (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York, Routledge.

WILLIAMSON, J. (1994). “*In search of a manual for Technopolis*”. In: Williamson, J. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C, Institute for International Economics.