

A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL E A GEOGRAFIA ECONÔMICA

the Institutional perspective in economic geography

Rita Alcântara Domingues *

Resumo

Este artigo apresenta um estudo preliminar da abordagem institucionalista sob um olhar da geografia econômica. No arcabouço teórico, destaca o pensamento de Veblen (1965) e Douglass North (1993) sobre a economia institucionalista, resgatando conceitos como: instituições, organizações, e especificamente, na nova geografia econômica, estão ideias de Martin (1996, 2000), no que tange aos conceitos de ambiente e arranjo institucional. Pauta-se no reconhecimento de que a perspectiva teórica adotada abre uma possibilidade de análise e de compreensão da dinâmica de longo prazo, das contradições e dos ajustes necessários a toda mudança de caráter estrutural. Conclui que é pertinente considerar a inclusão da abordagem institucionalista nos estudos geográficos como alternativa para o entendimento do território.

Palavras-chave: Abordagem institucionalista; Geografia econômica; Análise regional; ordenamento do território.

Abstract

This article presents a preliminary study of the institutional approach through the lens of economic geography. In the theoretical framework, the line of thought of Veblen (1965) and Douglass North (1993) on institutional economics is highlighted, recovering concepts such as institutions and organizations. The ideas which are specifically highlighted are Martin's (1996, 2000), being new economic geography, using the concepts of environment and institutional arrangement. These ideas are based on the recognition that the theoretical perspective which is adopted opens a possibility of analysis and understanding of long-term dynamics, contradictions and all necessary adjustments to structural change. Finally, it is deemed pertinent to consider the inclusion of the institutional approach in geographical studies as an alternative for understanding territory.

Key words: Institutional approach; Economic geography; Regional analysis; Spatial territory.

Resumen

En este artículo se presenta un estudio preliminar del enfoque institucional en Geografía Económica. El marco teórico se destacan los puntos de vista de Veblen (1965) y Douglass North (1993) sobre la economía institucional, la elaboración de conceptos tales como instituciones, organizaciones, y en concreto, la nueva geografia económica. Estas son las ideas de Martin (1996, 2000), que utiliza los conceptos de medio ambiente y arreglo institucional. Con base en el reconocimiento de que la perspectiva teórica adoptada abre la posibilidad de analizar y comprender la dinámica de largo plazo, las contradicciones y los ajustes necesarios a los cambios estructurales de carácter. En conclusión, es conveniente considerar la inclusión del enfoque institucionalista en los estudios geográficos como una alternativa para la comprensión del territorio.

Palabras clave: Enfoque institucionalista, Geografía Económica, Análisis Regional, Organización Territorial.

(*) Prof^ª Dr^ª da Universidade Federal Rural de Pernambuco - Rua Dom Manoel de Medeiros, s/n, CEP: 52171-900, Recife (PE), Brasil. Tel. (+55 81) 3320 6455 - ritaalcantara@outlook.com

INTRODUÇÃO

A necessidade do uso eficiente dos recursos hídricos tem levado governos do mundo inteiro a se preocupar com o gerenciamento de tais recursos e, principalmente, com o desenvolvimento de mecanismos de regulação. Nesse contexto de preocupações e pressões internacionais, o governo brasileiro – inicialmente, seguido dos estados – vem, nos últimos anos, reorganizando o quadro institucional referente aos recursos hídricos, com a Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 2012).

A evolução do ambiente institucional brasileiro referente às águas passou por diversos modelos, desde um modelo autoritário, burocrático, voltado à intervenção do Estado, por meio da construção de açudes, envolvendo inicialmente a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS) – transformada sucessivamente, em 1919, na Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS) e, em 1945, no Departamento de Obras contra as Secas (DNOCS) –, passando pelo Código de Águas de 1934, até chegar a um sistema descentralizado e participativo, com a aprovação da Lei das Águas de 1997. Com relação ao código, houve a regulamentação apenas dos artigos referentes ao setor elétrico, inviabilizando a completa aplicação de várias de suas disposições.

O sistema hídrico é uma equação em desequilíbrio, quando, de um lado, está uma demanda crescente para usos múltiplos e, de outro, a disponibilidade de água constante. Tal desequilíbrio levou a sociedade brasileira a constituir um novo ambiente institucional, capaz de garantir a sustentabilidade, com a Lei das Águas, em 1997. Com o intuito de entender a questão, tem-se, na economia institucionalista, outro ponto de vista de análise.

A perspectiva de análise da economia institucionalista entende a importância de se considerarem as instituições possíveis agentes estruturadores e de transformação, por meio da adoção de políticas públicas capazes de definir usos e base material do território. Ela considera que a estrutura de apropriação cria um território pela projeção de interesses, e, nesse sentido, retoma o conceito de território, tal como definido por Raffestin (1993, p.143):

Espaço e território não são termos equivalentes... o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é resultado da ação conduzida por um ator em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator territorializa o espaço.

Em termos mundiais, o Brasil está em situação privilegiada quanto à disponibilidade de água doce. No entanto, diversas regiões apresentam problemas, estando o maior volume de água onde se localiza a menor parcela de população e a menor atividade econômica. Tais diferenças colocam o Semiárido brasileiro no centro das discussões. Paralelamente, encontra-se o rio São Francisco como exemplo de disponibilidade efetiva de água no quadro de escassez relativa do Sertão brasileiro.

O Submédio São Francisco (trecho do rio) assume funções além do espaço local, atingindo a dimensão regional, quando seus usos são disputados entre as ações da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), com a geração de energia elétrica, da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF, que substituiu a CVSF e a SUVALE), com a irrigação, e, no momento, da instância do Governo Federal, com a transposição de águas do rio São Francisco. As disputas giram ainda em torno de dois fatores: demanda sempre crescente, com pressão de novos usos, e disponibilidade constante, que levam, obrigatoriamente, à necessidade de otimizar os usos, pressupondo-se uma gestão sólida, integrada e coerente na administração dos usos e conflitos.

As instituições são, portanto, nesse caso, o elemento comum ao uso racional da água, possibilitando transformações geradoras de crescimento econômico sustentável.

Ao tratar de alternativas ou estratégias de desenvolvimento regional, a economia dá a possibilidade de análise, via equações e abstrações da própria ciência. No entanto, segundo autores da velha economia institucional, como Veblen (1965, p.180-81), também é possível integrar a economia a outras ciências sociais, numa abordagem multidisciplinar. É nessa direção que este texto segue.

Algumas questões metodológicas e instrumentos teóricos respaldam a análise. Recebe destaque, nessa reflexão, o arcabouço teórico desenvolvido pelos economistas Veblen e Douglass North (VEBLEN, 1965 e NORTH, 1990, 1992, 1993), a respeito da economia institucionalista. Para tornar esse assunto mais claro, apresentam-se exemplos junto à teoria.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é aprofundar o estudo e o entendimento da economia institucionalista, observando sua proximidade e incorporação à geografia econômica, para a análise e compreensão do ordenamento territorial. A questão que norteia este trabalho é: Em que medida o uso da abordagem institucional pela geografia abre possibilidade de análise e de compreensão da realidade?

O artigo está fundamentado em uma análise crítica do método histórico e dialético, e parte da premissa de que tanto a realidade quanto as instituições, além de não serem estáticas, são contraditórias e dialéticas. Para responder à questão colocada, foram feitos estudos sobre a economia institucionalista, fazendo-se um trabalho paralelo entre acontecimentos, processos e instituições – e, logicamente, sua influência na sociedade contemporânea –, bem como sua correlação com os conceitos propostos.

O trabalho está organizado em duas etapas. A primeira expõe o marco teórico voltado para a questão institucional dentro das visões institucionalistas, discutindo alguns conceitos e suas aplicações em outra área do conhecimento, além da economia. A segunda etapa analisa a perspectiva institucional na geografia econômica e algumas proposições de uso. Finalmente, expõem-se as considerações finais.

REFLEXÃO TEÓRICA: visões institucionalistas

Discutem-se alguns pontos das bases conceituais da economia institucionalista, cujas origens estão associadas aos trabalhos de Veblen (1898, 1965), para, em seguida, apresentar contribuições mais recentes da Nova Economia Institucional (NEI), vinculadas, principalmente, às concepções de Douglass North (1993). Além disso, enfocam-se conceitos como instituições, direitos de propriedade, custos de transação, eficiência adaptativa e organizações, procurando-se, sempre que possível, ilustrá-los com exemplos.

O velho institucionalismo

Nos últimos anos, observa-se o interesse nas instituições, tendo em vista sua importância para a análise econômica, embora não exista acordo quanto à forma de tratá-las nem quanto às implicações de incorporá-las. Os institucionalistas americanos foram os primeiros a destacar a importância econômica dos hábitos de conduta e de pensamento dos grupos humanos e a analisar e compreender o complexo papel das instituições sociais na dinâmica econômica. Veblen é considerado o fundador da escola institucionalista de economia, ao lado de Commons e Mitchell.

A perspectiva institucional de Veblen (1857-1929) tem sua origem na corrente de pensamento americana de economia política, dominante entre 1890 e 1940. Essa corrente, que foi influenciada pela escola histórica alemã do século XIX (Hildebrand, Knies e Schmoller), utilizava conceitos procedentes da psicologia e do evolucionismo darwinista britânico, e criticava a exclusão das instituições do núcleo da economia.

O conceito-chave da corrente vebleniana está na própria concepção de instituição como conjunto de ideias, modos de pensar compartilhados, hábitos sociais passíveis de ser identificados e mutáveis no tempo e no espaço. Assim, a instituição não teria a materialidade de uma entidade, isto é, definir-se-ia pela maneira própria dos indivíduos de conceber a organização da vida comum.

Em sua obra *Teoria da classe ociosa* (VEBLEN, 1965, p.178-179), o autor vincula instituições a tipos de caráter, ou seja, a tipos humanos, e entre eles estabelece uma relação, já que as instituições selecionam os tipos humanos que são mais adequados. Os indivíduos selecionados para continuar



moldarão as instituições herdadas do passado à sua imagem e semelhança. Para ele, a estrutura social encontra-se submetida a um processo de evolução, no qual ocorre uma seleção natural de instituições. Roll (1962, p.445) admite que, nessa obra, têm importância limitada os problemas da economia política, apresentando como principal contribuição da análise a dimensão cultural. Prevalece, portanto, no pensamento de Veblen, um esquema biológico, sendo o termo “seleção” de origem darwiniana.

Para esse autor, não apenas os indivíduos são selecionados, ele reconhece também a existência de uma relação entre a instituição e a necessidade que a fez surgir, o que resulta, quase sempre, numa defasagem das instituições. Esse é um ponto marcante do pensamento do autor a respeito de instituições e no qual se fundamenta uma explicação das tendências conservadoras das sociedades. Em outras palavras, “as instituições são os produtos de processos passados, adaptados a circunstâncias passadas e, por conseguinte, nunca estão de pleno acordo com as exigências do presente” (VEBLEN, 1965, p.181).

Ampliando sua análise, as próprias instituições são um elemento de inércia social, de inércia psicológica e de conservadorismo. Essas são características dos seres humanos, que reajustam seus hábitos mentais de modo a se conformar com situações alteradas apenas tardiamente e com relutância. Com base nessa concepção, o principal objeto de preocupação de Veblen é a sociedade, tornando-se difícil evitar a impressão de que ele se interessava muito mais pelo processo mental que acompanha o funcionamento da economia.

Para Garrouste (1995, p.18-20), essa é uma das razões que levaram Veblen a avançar teoricamente e criticar economistas pré-darwinianos, propondo uma abordagem dinâmica da realidade, pois, se a ação humana se desdobra em realidade social plural, a ciência econômica evolucionista é uma pesquisa sobre o desenvolvimento cultural e institucional, à medida que os seres humanos ou a sociedade são afetados por exigências econômicas e políticas.

Reiterando esse pensamento, Sunkel (1989, p.147) aponta que essa corrente significou uma ruptura radical com a economia política clássica de Ricardo e seu corolário de políticas de *laissez faire*. O modelo sinalizava, então, não apenas uma crítica à economia dominante, marcada pela análise dos mecanismos de equilíbrio, mas também se diferenciava das abordagens econômicas contemporâneas, à medida que se apoiava nas perspectivas cultural e coletiva das instituições.

Outro aspecto que embasava a reiterada crítica de Veblen (1919) ao pensamento neoclássico era a falsa concepção da natureza humana, uma vez que o indivíduo era equivocadamente visto em termos hedonísticos, sendo um ente socialmente passivo, inerte e imutável (VEBLEN, 1898 apud GARROUSTE, 1995, p.19-20). Esse entendimento já tinha força no final do século XIX e início do século XX, com o paradigma da geografia – determinismo ambiental –, cujo expoente era Frederick Ratzel, o qual incorporava elementos da teoria da evolução das espécies, de Darwin, para explicar a questão de raça superior e inferior, justificando, portanto, o imperialismo europeu.

Quanto à metodologia, Veblen reserva importância ao papel que assume a sociedade na definição dos valores, costumes e instituições formais, sem negar a interação e os processos de retroalimentação entre o indivíduo e a sociedade. Por fim, porém, não menos importante, segundo Parada (2003, p.97), está a questão da adoção do método indutivo, seguindo a filosofia pragmática ou instrumentalista de John Dewey.

Avançando na análise do pensamento de Veblen, à primeira vista, o tema central de sua teoria da transformação econômica é extraordinariamente parecido com o de Marx, segundo Roll (1962, p.446-447). Como Marx, Veblen acentua a mudança e o movimento e constrói o sistema baseando-se num conflito entre duas forças. Um dos polos do processo descrito por Veblen é a tecnologia, que deve ser considerada como a soma de conhecimentos e habilidades. No outro polo, estão as instituições.

Outros autores persistiram na trajetória crítica a respeito da economia neoclássica. Em particular, Ayres (apud MEHIER, 1995, p.62-65) reforça que as instituições constituem um elemento a partir do qual os sistemas econômicos podem ser analisados.

Ampliando a visão da velha economia institucionalista, Commons (apud BAZZOLI e DUTRAIVE, 1995, p.29-32) coloca no centro da teoria econômica a análise dos processos de produção de regras de comportamento pela ação coletiva, a fim de compreender as atividades econômicas e o capitalismo. Ao elaborar novas categorias de análise, ele desloca o objeto da análise econômica, das mercadorias e dos indivíduos, para o que chama de “as transações”. Com ele, as instituições se tornam, assim, sedes de uma rede de transações reguladas, em que o indivíduo é, ao mesmo tempo, capturado e ator.

Para Bazzoli e Dutraive (1995, p.37-38), o grande mérito de Commons é ter imaginado um tipo de análise econômica, cuja compreensão da mudança institucional pressupõe não apenas a manifestação de uma dialética “inovações-conflitos”, e sim o ajustamento mútuo dos valores. Ainda entre os inspiradores do velho institucionalismo, encontra-se Mitchell (1874-1948), responsável pelo embrião de uma teoria da economia monetária e de uma teoria implícita do ciclo endógeno.

Diante dessa perspectiva, a economia se resumia, por um lado, à insatisfação pela abstração da economia neoclássica e ao aspecto estático da teoria ortodoxa de preços e, por outro lado, à exigência de integrar-se a outras ciências sociais, numa abordagem multidisciplinar.

Apesar dos avanços teóricos, o dilema da velha economia institucional deve-se ao fato de ser difícil representar suas conclusões mediante um conjunto de equações, devido à complexidade e subjetividade dos problemas. Nesse caso, suas teorias são informais, ainda que alguns tenham feito grandes esforços para formalizar suas ideias e construir seus modelos.

Pode-se dizer, pois, que o velho institucionalismo adota uma concepção cultural de formação e evolução dos valores e do comportamento social. Destaca, ainda, o papel dinâmico do progresso técnico, suas contradições com as instituições estabelecidas e as estruturas sociais. Apresenta uma visão histórica e evolutiva do processo de transformação econômica e social e adota, como ponto de partida da análise, a sociedade com seus comportamentos. Atribui grande importância ao poder e ressalta o papel do Estado, destacando os sistemas ideológicos e de poder expressos nas esferas política e governamental, como variáveis que determinam a evolução do processo de desenvolvimento.

Nova Economia Institucional

Embora reconheçamos a relativa importância das abordagens neoinstitucionalistas, as diferentes nuances e os antagonismos em relação ao neoclassicismo, optamos por desenvolver de forma mais profunda a Nova Economia Institucionalista.

Na década de 1990, um conjunto de conceitos e métodos de análises econômicas, que esteve em elaboração por quarenta anos, encaixou-se como peças em um quebra-cabeça, para compor o que foi chamado de nova economia institucional. Dentre os maiores destaques teóricos dessa escola, podem ser citados Douglass C. North, Ronald H. Coase, Gary Becker, James M. Buchanan e Williamson. Neste artigo, apenas alguns autores, como North, Coase e Williamson, serão explorados com detalhes.

A nova economia institucional considera o indivíduo como ponto de partida da mudança, mas se diferencia, ao dar grande importância às instituições, inclusive destacando como fundamentais as normas formais e informais, regras, leis e hábitos de conduta. É, portanto, uma ampliação de seus postulados, que levaria a entender melhor o comportamento dos agentes econômicos e políticos.

Para Martin e Sunley (2000, p.39-41), alguns economistas neoclássicos explicavam o diferencial de crescimento econômico, em longo prazo, entre países ricos e pobres, por meio de fatores exógenos, enquanto outros entendiam que tal crescimento se devia a fatores endógenos.

North (apud PASSANEZI, 2002, p.16-17) tornou-se um dos precursores a relacionar instituições ao desempenho econômico das nações. Ele procurou responder a duas questões: a primeira diz respeito aos motivos que levam países a ter trajetórias de crescimento tão divergentes; e a segunda refere-se à insistência de caminhos desastrosos de crescimento em alguns países. O autor vinculou a resposta a essas duas questões ao binômio crescimento econômico e instituições de cada país.



O marco analítico capaz de aumentar a compreensão da evolução histórica das economias incorpora a instituição e a dimensão temporal na investigação dos jogos evolutivos. Muitas são as ideias expostas por neoinstitucionalistas, entretanto, o caráter principal da análise envolve os conceitos de instituições, organizações, arranjo institucional, custos de transação e o Estado.

Esse autor (NORTH, 1993, p.1-3) começou a esboçar um novo programa de investigação, que se apoiaria, cada vez mais, em argumentos institucionais, como a teoria dos custos de transação e os direitos de propriedade, para explicar os complexos problemas do crescimento econômico em perspectiva histórica.

Em termos conceituais, North (1993, p.7) define instituições como um conjunto de regras, procedimentos de aceitação e normas de comportamentos morais e éticos, criado para restringir o comportamento dos indivíduos. As instituições políticas e econômicas formam a estrutura de incentivos de uma sociedade, e, portanto, são determinantes fundamentais do desempenho econômico. O tempo, segunda categoria de análise, tanto se relaciona com as mudanças econômicas e sociais como constitui uma dimensão na qual o processo de aprendizagem (terceira categoria) ocorre, favorecendo, assim, o desenvolvimento das instituições.

Ampliando o conceito de instituição econômica, o autor aponta a existência de normas implícitas ou explícitas, que regulam a adoção de decisões dos agentes e limitam, voluntária ou involuntariamente, sua capacidade de decidir. Isso é o que ele chama de regras formais (regras políticas, de caráter jurídico, leis e constituições) e informais (convenções, normas de comportamento, hábitos de conduta, regras não escritas, porém aceitas). A importância dessa última categoria é relevante, uma vez que tais regras são consideradas informações herdadas de geração em geração, formando parte da cultura de um grupo de indivíduos.

North (1993) acrescenta, ainda, que as instituições são passíveis de mudanças, e elas ocorrem de forma diferente. As instituições formais mudam em menor espaço de tempo e precisam da ação coerciva do Estado para ser observadas, enquanto as instituições informais não necessitam de ação coerciva do Estado, pois dependem das crenças de seus seguidores – a sociedade. Já as crenças não mudam em espaços de tempo curtos, ao contrário, demoram muito para se consolidar.

O autor admite também que a chave do crescimento e desenvolvimento econômico e social estável e sustentável não está, apenas, na manipulação de variáveis macroeconômicas, e sim nas relações entre indivíduos em sua atividade cotidiana, no interior das empresas e no aparato do Estado (KALMANOVITZ, 2003, p.20).

As instituições formais também são vistas numa outra perspectiva de análise, a partir de Williamson, quando trabalha sua segmentação em dois níveis analíticos. No primeiro, estão as regras que operam predominantemente em nível macro, como a legislação que regula o país, e, no segundo, outras que operam em nível micro, como os regimentos internos de uma empresa. Vê-se, pois, a multiplicidade de elementos que se abrigam no interior da definição de instituições.

É indiscutível a contribuição de autores como Williamson (1993), que adicionaram pontos importantes a essa corrente de pensamento, todavia, segundo alguns estudiosos, foi de Coase a contribuição mais relevante, com a Teoria dos Custos de Transação. Para essa teoria, os custos de transação tendem a aumentar, quando as instituições são consideradas frágeis. Na busca pela substituição da racionalidade dos modelos explicativos, Williamson avança teoricamente e mostra que, num contexto em que o mercado é insuficiente, a instituição impõe-se na função de coordenação. North (1993) vai mais além, e coloca que essa teoria pode ser um instrumento pertinente, tanto para a história econômica quanto para a análise da dinâmica institucional, no processo de crescimento e desenvolvimento econômico.

Eles concordam com a existência de interdependência e complementaridade, posto que as instituições informais influenciam as instituições formais. Elas definem os chamados direitos de propriedade, os quais são direitos que proprietários têm sobre um recurso e que são assegurados pelo Estado.



Para tornar claro esse conceito, o mercado imobiliário de aluguéis pode ser um exemplo. Quando uma política governamental prioriza todos os direitos ao inquilino, em detrimento dos direitos do proprietário, estes, sem garantia, optam por não disponibilizar seu imóvel. Com essa tomada de decisão, faltarão imóveis disponíveis no mercado. Isso gera custos de transação (outro conceito), e a disponibilidade possível para atender à demanda estará com custos mais elevados. Seguindo-se o conceito, se contratos seguros não são possíveis, as trocas não ocorrerão ou, no exemplo, faltarão imóveis. Quando a negociação não acontece, há custo para ambas as partes, pois, ao contrário, poderiam realizar a troca e sair beneficiadas.

Entretanto, quando o governo assegura o direito de propriedade em suas leis, os proprietários, embasados por contratos seguros, disponibilizam imóveis, e o mercado vivencia estabilidade, que inclusive repercute, diretamente, na redução dos preços cobrados.

A correção dessa ineficiência no mercado de aluguéis envolve mudanças institucionais que alteram os benefícios de agentes. North (1990) introduz o conceito de eficiência adaptativa, mostrando que as instituições serão mais eficientes, dependendo de seu poder de adaptar-se a mudanças institucionais.

North estende sua análise às organizações, que, assim como as instituições, proveem estrutura para a interação humana, mas com elas não se confundem. Segundo o autor (1993, p.7-8),

[...] as organizações se compõem de grupos de indivíduos unidos por um propósito comum. As organizações são políticas (partidos políticos, congressos, agências reguladoras), econômicas (empresas, sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes, associações) e educativas (escolas, universidades).

Partindo dessa concepção, North distingue instituições e organizações: as primeiras como as regras do jogo; e as últimas como os jogadores. Posteriormente, ele afirma que as instituições determinam as organizações e, ao mesmo tempo, estas afetam a evolução das instituições. Em outras palavras, quando ocorrem alterações, é gerada, temporariamente, uma situação de desequilíbrio, que leva os agentes a repensar novas organizações e instituições que estejam adaptadas à situação presente. As organizações políticas ou econômicas competem para transformar as instituições da maneira que mais atenda a seus interesses. Isso quer dizer que as organizações buscam manter o status quo que lhes interessa ou o modificam, quando o sistema de regras não lhes permite resolver seus conflitos ou realizar seus objetivos.

Ampliando a linha de raciocínio e construindo o diálogo entre a teoria e nossa realidade, abordaremos o planejamento regional no Semiárido brasileiro, associado ao uso dos recursos hídricos. É possível observar um padrão institucional no território do rio São Francisco, Sertão nordestino. Três usos refletem de modo claro esse padrão: a geração de energia elétrica, com a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF); a irrigação, com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF); e, no momento, a transposição de águas do rio São Francisco, pela instância do Governo Federal.

A cada um corresponde uma organização com lógica de atuação diferenciada, embora haja interdependência entre elas, posto que as ações dessas organizações, apesar de individualizadas, misturam-se e se complementam, ou seja, caminham paralelamente, tocando-se em vários momentos.

Especificamente, a criação da Chesf representou o marco inaugural de um novo estágio no desenvolvimento do setor elétrico, com o envolvimento direto do Estado nesse campo. Contudo, atrás dessa ação, havia um sentido mais abrangente, uma vez que a preocupação do governo com a seca deixou de ser apenas no campo assistencialista, e voltou-se para a adoção de planejamento para a região. Nessa situação, é possível estabelecer diálogo com as ideias de Veblen (velho institucionalismo), que reconhece a existência de uma relação entre a instituição e a necessidade que a fez surgir, a qual resulta, quase sempre, numa defasagem das instituições.

Na nova visão, o governo reconheceu a necessidade de aproveitar as águas acumuladas durante a fase das soluções hidráulicas, bem como a utilização dos recursos hídricos para outros usos, como



condição direta para o desenvolvimento econômico. Paralelamente à criação da empresa específica do setor elétrico, e inspirada na Tennessee Valley Authority (TVA), após a II Guerra Mundial, nasceria, em 1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), concebida para desencadear o Plano de Aproveitamento do Vale do São Francisco, que preconizava a importância do uso das águas do rio São Francisco para navegação (1952), irrigação (1950) e geração de energia elétrica.

Ainda com relação ao quadro regional, num momento de significativa importância do papel dessas organizações, o sertão brasileiro vivenciou grande seca, no período de 1951-53, ocasião que levou o governo a introduzir mudanças, como a criação de outro agente, o Banco do Nordeste, destinado a financiar a infraestrutura da região. Porém, o ano de 1958, em que ocorreu outra grande seca, serviu para constatar que a solução pautada na açudagem, ainda que combinada com ações de agências como o IFOCS (malha rodoviária), não era capaz de resolver o problema da estagnação da região. A correção dessa ineficiência envolveu mudanças institucionais que alteraram os benefícios de agentes.

Naquele contexto, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que, seguindo orientação de Celso Furtado, aprofundou as análises em busca dos problemas reais e de soluções que pudessem ser viabilizadas mediante uma nova organização, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no final dos anos 1950. Vejamos, pois, que novas necessidades levaram a mudanças institucionais, e, usando o entendimento de North (1990), as instituições e organizações serão mais fortes, de acordo com sua adaptação à nova realidade institucional.

Acrescentando-se às estratégias nacionais de desenvolvimento a industrialização como alternativa da economia, a energia devia ser consolidada e adequada ao processo de desenvolvimento regional. Por meio da Sudene, deveria ser incentivada a transferência de parte do capital industrial do Sudeste para o Nordeste brasileiro, deslocando, para essa região, atividades que certamente liderariam o crescimento industrial, possibilitando o dinamismo na área.

Assim, é possível perceber que o padrão institucional e o desempenho econômico caminham juntos, e podem ser um recurso para entender o peso e a importância das ações de organizações em determinada região. Portanto, essa percepção ocorre ao se concentrar a atenção na adoção de estratégias, normas e procedimentos que conferem força política e econômica a determinadas organizações. Inclui-se, nesse caso, a Chesf, empresa que define, na região, o uso para geração de energia elétrica, e a Codevasf, companhia que, indiretamente, estrutura o espaço produtivo com modernas técnicas agrícolas de irrigação, como responsáveis pela organização territorial na região do São Francisco-Sertão semiárido brasileiro.

A perspectiva adotada permite não apenas compreender as mudanças institucionais e as ações de organizações pautadas por instituições formais, mas também abre uma possibilidade de análise e de compreensão da dinâmica de longo prazo e das contradições e dos ajustes necessários a toda mudança de caráter estrutural.

A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL NA GEOGRAFIA ECONÔMICA

A geografia econômica foi vista por muitos anos como uma subdisciplina, e somente a partir da II Guerra Mundial ela foi cuidadosamente modelada pela economia, segundo Ron Martim (1996). Ao longo dos anos 1980, seus estudos estavam estruturados em dois programas de pesquisa básicos: dinâmica de localização industrial e o processo de desenvolvimento regional desigual, utilizando conceitos e teorias da economia neoclássica, de Keynes e de Marx. Suas análises, segundo especialistas, foram até certo ponto conflitantes com a realidade econômica espacial, priorizaram o conhecimento científico em detrimento do conhecimento subjetivo baseado na introspecção, percepção e intuição. Essas análises que não atendiam às perspectivas do momento levaram a questionamento e reformulações de teorias, premissas e princípios da moderna geografia econômica e seus dois principais programas de pesquisa.

Segundo Martin (1996, p.33), essa reviravolta pode ser rastreada a três principais fontes interligadas de ruptura. A primeira é substantiva, quando muitos acreditam ter chegado uma fase de “novas realidades econômicas”, capazes de criar problemas para as teorias sobre a economia espacial. A segunda potencializa a primeira questão, pois a economia se encontra em um redemoinho, em grande parte pela mesma razão. Há uma crise na economia. Nenhuma das principais escolas de economia – neoclássica, keynesiana ou marxista – explica adequadamente os acontecimentos e mudanças das últimas duas décadas e, à medida que esses paradigmas ficaram sitiados, houve avanço nas revisões, reformulações. Em terceiro lugar, ainda segundo o autor, como se esses desafios não bastassem, tanto na geografia econômica quanto na economia, as bases epistemológicas e ontológicas da investigação teórica estão sendo contestadas.

Então, diante das novas “realidades econômicas”, nenhuma das principais escolas de economia explica os acontecimentos e mudanças das últimas décadas. Daí houve a necessidade de repensar as teorias, premissas e os princípios da moderna geografia econômica. Para Martin (1996, p.39), à medida que a natureza e organização do capitalismo mudam, muda também o conteúdo de conceitos. Assim, querer que os mesmos conceitos e teorias se apliquem a diferentes épocas do desenvolvimento econômico é, no mínimo, ingenuidade.

Nesse processo de reestruturação recente houve a incorporação da perspectiva institucional na geografia econômica, e talvez por isso tal discussão encontre-se na periferia dessa ciência. Todavia, Martin (2000, p.79) aponta que, a partir da década de 1990, houve o reconhecimento de que a evolução da paisagem econômica não pode ser compreendida sem atenção especial às diversas instituições das quais ela depende.

Para atender a esses novos desafios, os conceitos e teorias precisam ser adequados, e para isso se faz necessário um novo programa de trabalho, centrado num processo de reconstrução de geografia econômica, que é multidimensional, multivocal e de múltiplas perspectivas. No primeiro caso, a análise é feita a partir dos diferentes níveis ou campos do processo econômico, enfatizando a interação capaz de produzir uma configuração específica de desenvolvimento desigual. Para isso, segundo Martin (1996, p.56), pelo menos quatro níveis precisam ser considerados: a microeconomia; a macroeconomia; a economia do capital e finanças transnacionais; e a economia global. Cada uma dessas variáveis é parcialmente dependente, nenhuma controla totalmente as outras e nenhuma é totalmente independente de outras. Existe, pois, uma complementaridade entre elas.

Nesse contexto, coube e cabe à geografia econômica perceber e conceitualizar as conexões, entender como e porque sua interação e importância relativa variam de lugar para lugar, uma vez que o significado do evento econômico se modifica com a escala geográfica e possui dinâmica própria, que é feita e refeita constantemente. Assim, diante da complexidade dos fatos, não se pode fazer uma análise redutiva e não se pode usar uma teoria única para explicar sua especificidade.

A constituição dos territórios não se limita à existência de recursos naturais e de infraestrutura. Se, por um lado, há de se reconhecer o peso relativo dos recursos naturais para algumas atividades, por outro, a dinâmica econômica inclui, hoje, questões sobre o papel, impacto e evolução das instituições no processo de desenvolvimento e diferenciação das regiões. Essa perspectiva não significa, contudo, atribuir às instituições o papel exclusivo nas condições de desenvolvimento, mas compreender os efeitos do regime institucional nesse processo.

A geografia econômica é multidimensional e também de múltiplas perspectivas, aberta a uma vasta gama de teorias. Para Martin (1996, p.56) deve ser também e, ao mesmo tempo, multivocal, ao atribuir importância aos diferentes grupos sociais que constituem a economia, ao invés de os ocultar ou agrupá-los em categorias neutras e tipos gerais.

Reiterando o pensamento, Martin (2000, p.79) considera que as atividades econômicas só podem ser compreendidas no contexto da estrutura social e do conjunto de regras e convenções que as regulam. Nesse sentido, a incorporação da perspectiva institucional na geografia econômica busca compreender e analisar as diferentes modalidades por meio das quais as instituições configuram regiões e criam territórios.



A fundamentação dessa visão está na evidência dos conceitos de ambiente institucional e arranjo institucional. O primeiro é compreendido como sistema formal e informal de normas e convenções, que atua como suporte para o aproveitamento de recursos específicos no território, permitindo evidenciar mecanismos de coordenação horizontal para os diferentes setores de atividade. A noção de arranjo institucional, por sua vez, denota uma forma particular de organização – como no caso específico do planejamento regional –, as agências reguladoras dos recursos hídricos, as companhias de desenvolvimento regional – Chesf, Sudene, Codevasf – etc., que vêm apoiar a formação de um território como o Nordeste brasileiro.

A importância do uso desses conceitos na geografia econômica reside no entendimento de como as organizações econômicas surgem, funcionam, evoluem e criam arranjos influenciados pelo ambiente institucional.

Podemos avançar na proposta de exemplo junto à teoria. Como citado, na sociedade existem dois tipos básicos de instituições: as formais e as informais. O primeiro consiste de normas formais, leis da sociedade, como a Constituição Federal e, no caso específico, a Lei da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos, relativa ao setor elétrico brasileiro.

Esse pagamento é o valor que os titulares de concessão ou autorização de usinas pagam pela exploração do potencial hidráulico aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em cujos territórios se localizam instalações destinadas à produção de energia elétrica ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União. A isso se dá o nome de *side payment* ou pagamentos compensatórios, como forma de indenizar prejuízos gerados por esse impacto ambiental.

Desde a instituição e regulamentação da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural e de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, mediante a Lei Federal n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, e do Decreto n.º 01, de 11 de setembro de 1991 (BRASIL, 2012), os municípios envolvidos no processo passaram a receber receitas adicionais.

Não perdendo de vista a meta de proporcionar diálogo entre a teoria e a realidade, após análise crítica das mudanças efetivas nas condições de vida de uma população, a partir da disponibilidade dos recursos adicionais pagos pelo setor elétrico a municípios localizados às margens do rio São Francisco, os resultados obtidos não revelaram melhor qualidade de vida de seus habitantes (DOMINGUES, 2012). No entanto, em nosso entendimento, os recursos adicionais, se bem aplicados, seriam como uma janela de oportunidade capaz de minimizar carências vividas pela população sertaneja.

Com base nessa análise, o método de transferência de royalties do setor elétrico para tais municípios – instituição formal de compensação financeira – parece ineficiente, em vários aspectos: a princípio, por não se verificarem resultados positivos de desenvolvimento econômico e social em municípios recebedores, que sejam resultantes da aplicação desses recursos e, também, pela falta de instituições de controle suficientemente fortes para garantir sua aplicação e o lançamento dos competentes registros de receita e despesas na contabilidade municipal.

Da forma atual, o sistema utilizado não permite controle social e desrespeita a orientação do governo quanto ao princípio da transparência das contas públicas. Nesse caso, considerando-se que qualquer transferência constitucional é passível de prestação de contas e que a legislação, no caso específico, é omissa, providências deverão ser adotadas, no sentido de se proceder a uma revisão da lei que regulamenta a compensação financeira. Com isso, buscar-se-ia garantir a efetiva utilização dos recursos, bem como os royalties do setor elétrico serviriam como estratégia de crescimento dos municípios recebedores.

Nesse sentido, é possível ir além da mera tentativa de compreensão, não se conformando com uma imagem simplificada e redutora desse processo. Ampliando-se a análise, se o efetivo investimento desses recursos fosse aplicado no ensino primário, seriam possíveis a compra de materiais



escolares para os alunos e a melhoria ou implantação do saneamento básico nas escolas. Isso permitiria às pessoas melhor alfabetização primária, bem como seu acesso à leitura e escrita, além de gerar externalidades positivas para toda a sociedade.

Dando continuidade a essa política de melhoria do sistema educacional, com esses recursos, paralelamente, poder-se-iam programar outras ações, tais como: implantar a educação em tempo integral; dotar o sistema escolar de infraestrutura adequada; adotar processos de seleção, formação e qualificação de professores e gestores em educação e lhes proporcionar remuneração atraente, enfim, garantir o investimento na qualidade do ensino como prioridade do Estado, principalmente, no nível fundamental.

Essa questão é importante no exemplo e merece atenção, uma vez que, se bem administrado, esse recurso poderia, inclusive, promover maior dinamismo econômico, por meio não apenas da existência de melhor capital humano, mas também mediante investimento em estruturas produtivas geradoras de emprego e renda. Então, a correção dessa ineficiência é fundamental, mas isso envolve mudanças institucionais.

Há, portanto necessidade de proceder tal correção, que será feita por meio de mudança institucional. Voltando a North, se a mudança alterar os benefícios de um grupo privilegiado, e se este tiver poder de veto, nada muda, o sistema mantém-se inalterado, sem eficiência. Contudo, se o grupo que perde os benefícios não tiver poder de vetar as mudanças, a sociedade passa a ter o uso dos recursos, nesse caso específico, de forma mais eficiente e construtiva. Aqui vemos o que North explica sobre as sociedades que avançam como sendo aquelas que percebem pontos de ineficiência e conseguem transpô-los.

Outra contribuição da abordagem institucional refere-se aos aspectos de durabilidade e inércia institucionais. Para Martin (2000), essas características tornam as mudanças bastante complexas no tempo e no espaço. São, portanto, particularidades que podem gerar disputas e conflitos e, simultaneamente, ilustram uma trajetória territorial-institucional como mediação entre passado, presente e futuro e as condições de desenvolvimento de determinada região. Ou, tal como sugere Amin (2000, p.65), a escala regional representa o espaço de composição no qual as instituições podem restringir a ação de indivíduos e organizações e garantir a estabilidade para uma trajetória territorial.

Para ilustrar o conceito, no Submédio São Francisco – Sertão semiárido brasileiro –, por exemplo, organizações como IOCS, IFOCS, DNOCS, Chesf, Banco do Nordeste, Sudene e Codevasf constituíram essencialmente os agentes que determinaram o quadro de utilização dos recursos hídricos na região: suas ações revelam o caráter específico e cumulativo da infraestrutura de aproveitamento hídrico e o papel crucial da interdependência entre setores econômicos, que acabam por exercer pressão sobre o consumo de água. É evidente que as ações dessas organizações estão pautadas por instituições formais.

Assim, dentre as mudanças propiciadas pelo diálogo entre a geografia econômica e a perspectiva institucional, salienta-se o reconhecimento do papel do território como componente de um processo de construção de recursos específicos, que implica, necessariamente, interações entre agentes econômicos, sociais e seu ambiente institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um processo de reestruturação da geografia econômica não é algo novo, único ou problemático em si, e sim mais um desafio a ser enfrentado. Vive-se não apenas um movimento de uma fase do desenvolvimento econômico capitalista para outra, mas também o desafio de como vemos e simbolizamos o mundo, do relacionamento entre nossos conceitos e a realidade, seja qual for o sentido com que essa última é tomada.

As estruturas institucionais são entendidas como outro olhar para a análise, funcionam em uma variedade de níveis, interagem de maneiras diferentes no tempo e no espaço e suas explicações serão relativas à época e ao lugar. Para alguns, seria uma economia institucionalista pós-moderna, mas o



fato é que a geografia econômica pode se beneficiar ao incorporar e adaptar premissas e conceitos dessa abordagem para entender o ordenamento do território.

Neste trabalho, a perspectiva adotada permitiu compreender que a abordagem institucionalista abre uma possibilidade de análise e de compreensão da dinâmica de longo prazo, das contradições e dos ajustes necessários a toda mudança de caráter estrutural.

Considera-se, ainda, uma nova possibilidade de interpretação, associando-se o ambiente institucional à geografia econômica e sua interação com a dinâmica econômica, política, social e o papel do Estado na gestão do território.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AMIN, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, v.14, n.2, p.47-68, 2000.
- BAZZOLI, Laure.; DUTRAIVE, Veronique L'économie de l'action collective de John Roger Commons. **L'Économie Institutionnaliste: les fondateurs**. V. Dutraive (Coord.). Paris, 1995, p.29-45.
- BRASIL. Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Available at: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Accessed in: out. 2012.
- BRASIL. Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Available at: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm>. Accessed in: out. 2012.
- BRASIL. Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990. Available at: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm>. Accessed in: out. 2012.
- BRASIL. Decreto n.º 01, de 11 de janeiro de 1991. Available at: <<http://www.dnrm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=67&IDPagina=84&IDLegislacao=39>>Accessed in: out. 2012.
- DOMINGUES, Rita Alcântara. Estratégia de crescimento? O caso dos royalties do setor elétrico. In: **XVIII Encontro de Estudos Populacionais ABEP** (Paper Presented). Available at:<www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais>. Accessed in: out. 2012.
- DUTRAIVE, Veronique. (Coord.). **L'Économie Institutionnaliste: les fondateurs**. Paris: Economica, 1995, 109p.
- DOMINGUES, Rita Alcântara. **Aspectos institucionais da gestão dos recursos hídricos: o caso do Sub-médio São Francisco**. 2006. Thesis (Doctorate in Geography) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- GARROUSTE, Pierre. **L'évolutionnisme de Thorstein Veblen**. Léconomie Institutionnaliste. Les fondateurs. Paris: Economica, 1995, p.17-29.
- KALMANOVITZ, Salomón. El neo institucionalismo como escuela. **Revista de Economía Institucional**, Colombia, v.5, n.9, p.189-215, 2003.
- MARTIN, Ron; GREGORY, Derek, SMITH, Graham. (Org.). Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social. Trad. MylanIsaack. **Rev.téc. Pedro Geiger**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p.31-64.
- MARTIN, Ron. **Institutional approaches in economic geography**. A companion to economic geography. London: Black Well Publishers, 2000, p.77-94.
- MARTIN, Ron; SUNLEY, Peter. Convergência lenta: a nova teoria do crescimento endógeno e o desenvolvimento regional. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, v.14, n.1, p.15-48.
- MEHIER, Caroline. Les apports de Clarence Edwin Ayres: place et rôle de la technologie dans la dynamique économique. **L'Économie Institutionnaliste: les fondateurs**. V. Dutraive (Coord.). Paris: Economica, 1995, p.61-75.
- NORTH, Douglass C. Desempenho económico en el transcurso de los años. In: **Conferencia de North en Estocolmo**, Suecia, el 09 diciembre, al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. 26p. Available at: <<http://www.eumed.net>>. Accessed in: 03 mai. 2004.
- NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. São Paulo: Instituto Liberal, 1992. 38p.

- NORTH, Douglass. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990. 152p.
- PARADA, Jairo. Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. **Revista de Economía Institucional**, Colombia, v.5, n.8, p.92-116, 2003.
- PASSANEZI, Paula Soares Meyer. **A evolução das instituições segundo Douglas North**. 2002. Dissertation (Master in Economy) – School of Business Administration of São Paulo, Getúlio Vargas Foundation.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. 269p.
- ROLL, Eric. **História das doutrinas econômicas**. São Paulo: Nacional, 1962. v.11, cap. 3: 72-109; cap. 9: 414-453.
- SUNKEL, Osvaldo. Institucionalismo y estructuralismo. **Revista de la CEPAL**, Chile, v.38, p.147-156, ago. 1989.
- VEBLÉN, Thorstein. Sobre la naturaleza del capital. **Revista de Economía Institucional**, Colombia, v.2, p.197-216, 2000.
- VEBLÉN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Pioneira, 1965.
- WILLIAMSON, Oliver. E. **Transactions cost economics and organization theory**. Berkeley: University of California, 1993. 58p.

Trabalho enviado em abril de 2015
Trabalho aceito em maio de 2015

