

Pesquisa em Desenvolvimento Rural

**Aportes Teóricos
e Proposições Metodológicas**

VOLUME 1

**Marcelo Antonio Conterato
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
Sergio Schneider**

ORGANIZADORES

Pesquisa em Desenvolvimento Rural



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor (interino)

Rui Vicente Oppermann

Pesquisa em Desenvolvimento Rural

**Aportes Teóricos
e Proposições Metodológicas**

VOLUME 1

**Marcelo Antonio Conterato
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
Sergio Schneider**

ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

P438 Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas – volume 1 / Organizadores Marcelo Antonio Conterato, Guilherme Francisco Waterloo Radomsky [e] Sergio Schneider. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

320p. : il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural – Metodologia da pesquisa. 3. Epistemologia – Pesquisa científica. 4. Estudos rurais – Metodologia da pesquisa. 5. Políticas públicas – Avaliação – Impacto. 6. Etnodesenvolvimento. I. Conterato, Marcelo Antonio. II. Radomsky, Guilherme Francisco Waterloo. III. Schneider, Sergio. IV. Série

CDU 631.1:316.324.5:001.891

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0245-3

Instituições e desempenho: interpretações para o entendimento do desenvolvimento rural

Leonardo Xavier da Silva

Introdução

A discussão sobre desenvolvimento rural no século XXI tem-se apoiado em propostas teóricas que abrangem cada vez mais elementos, a partir da constatação de que o tema é mais complexo do que se verificou na literatura do século anterior. Exemplo disso tem sido a construção de estudos frequentemente baseados nas instituições, especialmente naquelas cujo autor de inspiração original é Ronald Coase, pois com essas há possibilidade de se encontrar elementos que permitem construir interpretações sobre os processos sociais, ambientais e econômicos (alguns deles) peculiares à ruralidade.

Em função de tal evidência nas pesquisas da área, este capítulo tem por finalidade expor os fundamentos do institucionalismo, a partir de argumentos de notórios pesquisadores que servem de referência para os estudos internacionais e brasileiros. Assim, o capítulo está estruturado da seguinte forma: em primeiro lugar, há uma breve apresentação da proposta de interpretação do que é “firma” na visão de Coase; em seguida, faz-se uma discussão sobre o que tem guiado o pensamento institucional, particularmente sob o

enfoque de Douglass North; no momento seguinte, tem-se a exposição da chamada economia dos custos de transação (ECT), largamente empregada nas discussões dos mercados rurais e inspirada em Oliver Williamson; a seção seguinte apresenta argumentos da gestão coletiva dos recursos e da análise institucional e desenvolvimento, de Elinor Ostrom. O capítulo é finalizado com algumas aplicações desse referencial teórico para a compreensão dos mercados e sugestões de interpretações institucionalistas para o desenvolvimento rural. Ainda nessa apresentação, cabe mencionar que os autores supracitados, além da construção teórica a partir das instituições, também têm em comum o reconhecimento de sua contribuição para a compreensão do mundo pelo prêmio Nobel de Economia.

Por que entender o que é firma?

Em *The nature of the firm*, Ronald Coase (1937) afirmou que havia um aparato teórico conceitual robusto para a compreensão da firma, especialmente desenvolvido a partir dos preceitos da teoria neoclássica sintetizados por Alfred Marshall (1996).¹ Sob tal ponto de vista, a firma poderia ser objetivamente caracterizada por uma função de produção. Contudo, a realidade do final do século XIX e do início do século XX revelou a insuficiência de tal interpretação sobre firma. Assim, ao procurar definir de forma realista e maleável o que seria uma firma, Coase avaliou que nem sempre o mecanismo de preços é a alternativa escolhida para a realização das trocas. Além disso, outra constatação do autor era a de que, diferentemente do pressuposto neoclássico, o uso do mecanismo de preços incorre em custos. É o cerne do que a literatura internacional batizou de “custos de transação” e que é objeto de uma larga agenda de pesquisas sobre trocas e mercados, inclusive na realidade rural. Isso acontece porque no mundo real há incerteza,² o que leva à assimetria de informação, diferenças nas negociações e disputas relacionadas ao poder de barganha dos agentes participantes das transações.

A proposta de Coase (1937) busca compreender porque há trocas mercantis ou, alternativamente, porque há a decisão pela internalização de etapas

¹ Sua obra mais notória, *Princípios de Economia: tratado introdutório*, originalmente publicada em 1890, é referência básica para cursos de microeconomia e economia de empresas ao redor do mundo.

² Incerteza institucionalista está baseada na definição construída por Frank Knight (1921), de imprevisibilidade das atitudes posteriores dos agentes econômicos e com o desconhecimento de elementos relacionados ao ambiente econômico e institucional, de forma que não há como calcular o que acontecerá no futuro.

diversas do processo de produção, no âmbito da firma.³ Fundamentalmente, a decisão é guiada pela comparação entre custos de internalizar contratos e custos de fazer uso do mecanismo de preços. E aí o termo contrato ganha evidência, já que, para Coase (1937), a firma é um “nexo” ou um “feixe” de contratos.⁴ Ou seja, a firma é resultado de um conjunto de contratos em que ela está envolvida, seja internamente, ou pela via do mercado. E, assim, revela-se que há formas alternativas de se coordenar a produção e as trocas.

A decisão entre internalizar etapas do processo de produção, ou estabelecer as trocas pelo mecanismo de preços, simplificada, dar-se-á pela comparação entre custos de manter as atividades internamente – coordenação dos contratos no interior da firma – e custos de transacionar usando o mercado. Com isso, formas híbridas de contratos são verificadas na realidade, como alianças estratégicas, redes de cooperação, subcontratação, associações e outras parcerias não formalizadas, comuns na agricultura familiar. Atualmente, a proposta de Coase inspira estudos vinculados às formas de coordenação dos contratos, avaliados a partir de concepções como as de cadeias curtas, propostas por Marsden, Banks e Bristow (2000), com valorização de relações locais, até chegar às interpretações dos grandes sistemas agroindustriais discutidos por autores como Zylbersztajn (1995) e Farina (1999), para carnes e café, por exemplo. Também, sugere análise de acordos através das dimensões de motivação e controle de seu cumprimento, pela capacidade de construção de relações estáveis pelos agentes.

○ que são instituições?

Provavelmente esta deveria ter sido a primeira questão a ser respondida. Todavia, como se optou neste texto por desenvolver cronologicamente os temas institucionalistas, é neste momento que tal termo é esclarecido. A obra de North (1990 e 1994), especialmente até os anos 1990, centrou esforços na explicação deste termo, porque, para ele, a análise das instituições e a de suas mudanças são a principal fonte para a compreensão do desempenho eco-

³ Por firma, é possível entender como propriedade rural e agroindustrial, empresa agrícola, agroindústria processadora, cooperativa, associação de produtores, de trabalhadores, empresas industriais, etc.

⁴ Contratos pensados não necessariamente como documentos assinados entre as partes que os compõem. Contratos informais, não redigidos e que podem ter na confiança seu único alicerce para serem cumpridos também fazem parte da discussão de Coase. Especialmente esses são recorrentes objetos de análise quando o rural é o cenário das pesquisas.

nômico dos países (e das regiões). É um estudo, conforme Azevedo (2000), das macroinstituições. Uma inicial definição é dada na primeira frase do livro *Institutions, institutional change and economic performance* (North, 1990). Nela, o autor afirma simplificadamente que instituições são “as regras do jogo” de uma sociedade, ou são as imposições (restrições) criadas pelo homem e que moldam a interação humana. As instituições e a mudança institucional são observadas somente se for admitido que a história importa.

Antes de esclarecer possíveis dúvidas sobre o que são instituições, vale a pena fazer uma breve consideração de que a forma usual do termo “instituição” entre os latinos – e particularmente a língua portuguesa – difere-se um pouco da forma conhecida no mundo anglo-saxônico. Normalmente, chama-se bancos de instituições bancárias, escolas de instituições de ensino, etc. Isso, para a análise institucional, são as organizações, assim como as propriedades rurais, as empresas de insumos e as processadoras, enfim, o que North (1990) chama de “jogadores” que jogam conforme as regras do jogo, mas que também constroem, destroem e mudam essas regras. Num amplo sentido, conforme Hodgson (2006), as organizações são especial tipo de instituições, ou, ainda, segundo North (1990), resultado das instituições.

Mas o que tudo isso significa? Pois bem, o pensamento desta vertente teórica sustenta que existe um aparato, uma matriz institucional que dá suporte e que explica o desempenho da economia dos países. Tal matriz é constituída por regras formais e informais. Por regras formais, entende-se o conjunto de normas, leis, convenções, a constituição de um país, enfim, restrições escritas e divulgadas para a sociedade, ao passo que regras informais podem ser consideradas padrões de conduta vinculados a hábitos, costumes, tradições, etc., e que não necessariamente estão registradas (escritas), senão pelo senso comum. A crença nessas regras está, na visão de North (1990), baseada em pelo menos dois atributos: de que as instituições são reflexo das normais sociais – em outras palavras, acreditar que as regras (especialmente as formais) são a cristalização das maneiras da sociedade se comportar; e de que há penalizações críveis, para o caso de seu não cumprimento. Esse último estaria vinculado ao que os institucionalistas chamam de *enforcement*, cuja finalidade é dar credibilidade à matriz institucional, mesmo admitindo-se sua imperfeição, derivada de características do mundo real como incerteza e assimetria de informação. Essas, por sua vez, explicam a existência de custos de transação.

A análise institucional de North está baseada na interpretação dos processos históricos. Ao afirmar que a história importa, acrescenta a necessidade de discutir a evolução econômica e a evolução institucional, de maneira a compreender o desempenho econômico dos países. E isso implica no que a

literatura institucionalista chama de *Path dependence*, ou seja, no conhecimento de um caminho trilhado pelos países, do quanto esse prende (“enraíza”) a economia a uma história de fracassos, ou o conduz a êxitos, e o quanto esse pode ser alterado ao longo do tempo.

Admitindo-se que os fenômenos encontram explicação, a partir de um contexto histórico e de como as instituições são identificadas, North (1990) sugeriu a interpretação do conceito de eficiência não como algo estático, mas numa lógica dinâmica. Assim, tem-se o que o autor chamou de eficiência adaptativa, que é a capacidade de interpretar adequadamente as mudanças no ambiente e, a partir disso, ajustar-se às condições mutáveis da realidade, para que seja possível ter um comportamento econômico mais próximo do ótimo (observado teoricamente num mundo sem mudanças).⁵

A abordagem institucionalista de North não pretende responder a todas as questões. Todavia, apresenta elementos e critérios de análise dos processos históricos dos países que permitem inferir sobre as causas da riqueza ou da pobreza dos mesmos. Isso tem sido bastante útil para as interpretações relativas ao desenvolvimento rural, mesmo que na sua origem, a abordagem do autor não tenha como objetivo instrumentalizar a academia para a compreensão de fenômenos estritos a determinados cenários. Mas isso é algo a ser retomado adiante, neste texto.

Abordando as organizações pelo enfoque microinstitucional

Azevedo (2000) propôs que o enfoque microanalítico fosse considerado a partir de uma abordagem a partir de uma proposta “microinstitucional”, alternativamente à macroinstitucional de North. As microinstituições conduzem as organizações, sejam sociais privadas ou coletivas. Por essa lógica, merecem destaque as construções teórico-analíticas de Williamson e Ostrom.

A Economia dos custos de transação

Com a admissão de que a firma é umnexo, ou um feixe de contratos, do que são instituições e do porquê tudo isso é importante, voltam-se esforços

⁵ Aqui, evidencia-se a impossibilidade de se chegar a uma decisão ótima, situação observável somente se o mundo fosse ergódico. Há, na realidade, incerteza, capacidade cognitiva limitada das pessoas, forças desequilibradas nos mercados, etc. Argumentos detalhados sobre esses aspectos podem ser encontrados em Coase (1937), North (1990 e 2005) e Williamson (1985 e 1989), por exemplo.

para a abordagem da chamada economia dos custos de transação, construção teórica empregada frequentemente para análises dos mercados rurais. Seus elementos remontam especialmente a Coase e tiveram um notório incremento analítico com Williamson (1975 e 1985), desde o momento que esse autor decidiu “rebatizar” as discussões, iniciadas com o primeiro, de Nova Economia Institucional (NEI). Seu enfoque é microanalítico, ou, conforme chamado por Azevedo (2000), baseado nas microinstituições que ajudam a compreender a construção, destruição, mudança dos mercados. Duas são as obras mais citadas de Williamson: *Markets and hierarchies* (1975) e *The economic institutions of capitalism* (1985).

Assim como em North (1990), o mercado também é uma instituição em Williamson (1975), o que significa interpretar que é resultado de um conjunto de regras de conduta (formais e informais) impostas pela coletividade. Contudo, o último autor dá um passo adiante, ao tornar mais explícito que existem forças cooperativas e contraditórias que agem na construção desses mercados, o que permite inferir que há disputas nesses mercados que revelam o poder de barganha maior de uns agentes, em relação a outros. Desta forma, a decisão entre estabelecer contratos via mercado, ou hierarquizados (verticalizar a produção), ou, ainda híbridos, irá depender das instituições que regem (formam) os mercados.

A conveniência no emprego da análise de Williamson para os estudos do mercado se dá por causa do pragmatismo de seu programa de pesquisas. Ou seja, existem indicações de como interpretar as transações e seus custos,⁶ conforme o desenho contratual, as características dos agentes e das transações.

Seguindo a lógica coaseana de que as transações incorrem em custos, tem-se com Williamson (1985) que esses são custos *ex-ante* de preparar um contrato e custos *ex-post* de monitorar o contrato, de forma que o mesmo seja cumprido, permitindo adaptações, se as mesmas melhorarem o resultado final do arranjo constituído entre as partes da transação. Para isso, a ECT propõe interpretar os agentes a partir de duas características: racionalidade e oportunismo.

A interpretação institucionalista de racionalidade está calcada em Simon (1965). Para esse autor, o ambiente de tomada de decisão é muito complexo e há incerteza. Em face disso, a racionalidade dos agentes é limitada, ou subjetiva, o que provoca como consequência dúvidas sobre o melhor arranjo

⁶ Ainda que na atualidade existam vários estudos dedicados a quantificar os custos de uma transação – de uma relação contratual – normalmente, não é prioridade chegar a tal nível de especificação ao se empregar esse olhar teórico. O que mais importa é conhecer o comportamento dos agentes diante do ambiente institucional que molda os contratos, as transações e os próprios agentes.

contratual e a necessidade de estabelecer alguma governança nas relações contratuais. Sobre o oportunismo, tal característica tem sentido pejorativo na economia dos custos de transação. Ao agir em interesse próprio, o indivíduo poderá causar dano a outrem, contudo não de forma inconsciente, mas sim ao perceber que há insuficiência na capacidade de alguns agentes do mercado de obter informações sobre as trocas. E isso pode ocorrer tanto antes quanto após a execução de uma transação. Somente um aparato institucional crível é capaz de inibir ações oportunistas.

Além dos agentes, as transações também possuem características na ECT. A primeira delas é a especificidade dos ativos, que carrega consigo uma perda em seu valor, para o caso de não ser concluída uma transação. Diz respeito ao quanto um fator de produção, insumo, produto, ou serviço é preparado para executar determinada atividade.⁷ Atualmente, a literatura⁸ sugere seis formas de especificidade dos ativos:

a) Especificidade local – relaciona-se às condições edafoclimáticas de um produto, ou aos seus aspectos logísticos, por exemplo. Ainda hoje é difícil viabilizar a produção de café no sul da América do Sul;

b) Especificidade física – vincula-se à finalidade do produto gerado – carnes são fonte de proteína, não servindo como suprimento de carboidratos ao organismo humano;

c) Especificidade humana está relacionada à especialização do trabalho para cumprir determinada atividade. Por exemplo, a habilidade do fumicultor de classificar as folhas do produto em acordo com as regras/normas preestabelecidas;

d) Especificidade de ativos dedicados – ferramentas, máquinas e outros instrumentos que servem a um produto de maneira mais apropriada do que a outros. Salas de ordenha, mesmo manual, têm elevada especificidade, não sendo adequadas para outros fins;

e) Especificidade da marca surge pela proposta de identificar de forma evidente a origem do produto. Isso acontece em casos de empresas multinacionais de sementes, herbicidas, etc., mas também localidades que buscam identidade pela certificação, via selo de denominação de origem e identificação geográfica, por exemplo. Nesses dois últimos casos, isso também provoca, pelo menos, um aumento na especificidade local;

⁷ Aborda-se que é a especificidade dos ativos que guia as decisões sobre transações via mercado, ou via hierarquia (verticalização), ou, ainda, em forma híbrida.

⁸ Entre vários estudiosos brasileiros no assunto, é possível encontrar em Azevedo (2000), por exemplo, tal detalhamento.

f) Especificidade temporal – sazonalidade, perecibilidade, ou não, de insumos e produtos finais alteram o quão vinculado está um ativo a sua finalidade. Isso é verificado usualmente no mercado de frutas frescas.

Outra característica das transações é a frequência. Essa é importante porque a partir dela há possibilidade de diluição dos custos de adoção de um mecanismo complexo por várias transações. Também há possibilidade de construção de reputação por parte dos agentes envolvidos na transação. A frequência pode ser ocasional, discreta, ou recorrente. A ocasional induz os agentes a manterem relações de mercado, sem a necessidade de um compromisso rígido. A discreta já aponta para uma repetição das trocas entre os agentes econômicos e pode acabar por demandar uma formalização contratual. Por fim, a recorrente revela alta frequência das relações contratuais, o que pode levar a construção de contratos que, ao mesmo tempo, imponham seu cumprimento e que permitam ser ajustados, de forma a reduzir os custos de transação.

A terceira característica das transações, evidenciada por Coase (1937) e reforçada por Williamson (1985) e North (1990) é a incerteza. Tal característica foi descrita por Knight (1921) como sendo a impossibilidade de calcular o que acontecerá no futuro. Algumas atitudes posteriores dos agentes econômicos são imprevisíveis, em função do próprio comportamento humano, mas também por causa do desconhecimento de elementos relacionados ao ambiente econômico e institucional. De toda forma, não há como prever com erro zero os eventos vindouros. E isso faz com que os agentes optem por estabelecer contratos, de acordo com as características das transações e dos agentes. As características dos agentes, racionalidade limitada e oportunismo, relacionam-se à incerteza.

O institucionalismo que sustenta a ECT, conforme já evidenciado desde Coase (1937), destaca os contratos como elemento-chave para a compreensão das trocas. A manutenção dos acordos tem como algumas razões as garantias legais, reputação e princípios éticos (Zylbersztajn, 2000). As primeiras, instituições formais, enquanto as duas últimas, instituições informais (transformáveis, ou não, em instituições formais).

Os contratos, por esta lógica teórica, podem ser: a) planejados (em que há racionalidade ilimitada, oportunismo e ativo específico); b) de compromisso (com a existência de racionalidade limitada e ausência de oportunismo); c) competitivo (em que há racionalidade limitada, oportunismo e com ativos de baixa especificidade); e d) governável (com a existência de racionalidade limitada, oportunismo e ativos específicos) (Siffert Filho, 1995).

É sobre esse último modelo de contrato que se debruçam as mais recorrentes análises dos custos de transação. E essas se apoiam na teoria dos contratos

relacionais, que recentemente ganhou uma importante contribuição da academia brasileira, com trabalho construído por Zylbersztajn e Sztajn (2005). Os contratos relacionais, comentados preliminarmente acima, objetivam manter uma estrutura de contrato flexível, negocial e continuada, ao contrário de tentar obter e manter um contrato completo.

A ECT ainda está constituída através da verificação das estruturas de governança. Elas podem ser de mercado, hierarquizada (ou unificada), ou, ainda, híbridas (bilateral ou trilateral) (Williamson, 1985). Na primeira, as trocas ocorrem exclusivamente pelo sistema de preços e normalmente são ocasionais, sem elevada especificidade dos ativos. No segundo caso, onde há alta especificidade dos ativos, as trocas são recorrentes e há potenciais ações oportunistas, prefere-se internalizar a totalidade das etapas do processo de produção e de comercialização, até o consumidor final. No terceiro caso, há fortes incentivos a se vigiar o cumprimento do contrato até o final e percebe-se as características das transações como sendo ocasionais de classe mista à classe altamente específica. Também a estrutura híbrida inclui transações corriqueiras que envolvem ativos específicos. Nesses casos, é usual a elaboração de contratos relacionais.

Gestão comum de recursos e análise institucional e desenvolvimento

O universo de análise de Ostrom (1990) tem início na delimitação dos direitos de propriedade. Em contrariedade à hipótese de que o uso eficiente dos recursos é possível somente se a propriedade dos mesmos for privada, ou alternativamente, do Estado,⁹ Ostrom acreditava que os recursos poderiam ser geridos de forma comunal. Sua construção teórica pode ser encontrada de maneira detalhada em duas de suas obras: *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action* (1990) e *Understanding institutional diversity* (2005).

Sobre o tema, a autora ganhou notoriedade com sua agenda de pesquisa conhecida pela gestão do que se chama *Common Poor Resource* (CPR), ou recursos de propriedade comum (comunal). Sua construção analítica original está inspirada em argumentos como os de Mary Douglas e Douglass North, conforme apontado por Baiardi (2011). Assim, sua crença era de que a ação coletiva é retroalimentada permanentemente por convenções e instituições capazes de oferecer a gestão comunitária como alternativa às triviais formas vinculadas ao Estado, ou aos mercados – decisões pelas firmas.

⁹ Sobre isso, é possível ver Coase (1960) e Hardin (1968), além de Demsetz (1967), por exemplo.

Em sua análise institucional ligada ao uso comunitário dos recursos, Ostrom (1990) admitia que se as comunidades não são pressionadas por razões de subsistência a desfrutar predatoriamente os recursos, então poderão fomentar a credibilidade e a confiança entre os seus integrantes. Também, se existem regras de monitoramento aceitas pela coletividade, com vistas a dividir custos e benefícios, e distribuir responsabilidades, então existirá condições de criação de um autogoverno de bens comuns. Como consequência, bens comuns serão tão mais preservados, quanto mais próximos estiverem de uma gestão compartilhada. A construção analítica da autora particularmente se mostra útil para casos em que os recursos são de difícil exclusão de seus usuários e elevada rivalidade.

De similar forma pragmática àquela observada em Williamson (1975 e 1985), Ostrom (1990) propôs princípios para o uso de recursos pela coletividade. São eles:

- a) Demarcação clara das fronteiras dos recursos de bem comum e dos seus utilizadores;
- b) As regras definidas têm de ser adequadas às condições locais;
- c) Os utilizadores participam da definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos;
- d) Os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização;
- e) Há um reconhecimento das regras da comunidade pelas autoridades externas;
- f) É realizado o monitoramento e são respeitadas as regras por parte dos utilizadores, com penalizações para os transgressores;
- g) É garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos bem como a custos reduzidos;
- h) Há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral.

Como é possível notar, há uma rigidez de regras, não necessariamente formais, que permite o uso mais eficiente dos recursos. Tanto no que diz respeito à identificação, delimitação e uso desses que são, na prática, fatores de produção, quanto nas regras de seus usos, monitoramento e penalizações pelo seu não cumprimento. E isso é sustentado porque as instituições são resultado de construções feitas pela própria coletividade que se beneficia e se responsabiliza pela gestão dos recursos.

A autora também sugeriu que o desempenho no uso dos fatores de propriedade da comunidade poderia ser otimizado se fossem respeitadas as seguintes normas, tais como (Ostrom, 2000): a) informações precisas sobre a

condição do recurso e espera do fluxo de benefícios e custos disponíveis a baixo custo para os participantes (Blomquist, 1992; Gilles e Jamtgaard, 1981); b) compartilhamento de um entendimento comum sobre os potenciais benefícios e os riscos associados com a manutenção ou mudança em normas e regras; c) compartilhamento de normas generalizadas de reciprocidade e de confiança; d) estabilidade do grupo que usufrui do recurso; e) longevidade do grupo que ocupa a área; f) os participantes que usam regras de escolha coletiva e democrática podem minimizar custos de transação; g) os participantes podem desenvolver um sistema de monitoramento preciso e de relativamente baixo custo, além de promover arranjos de penalização (Berkes, 1992).

Provocada por North, Ostrom (1990) construiu uma abordagem teórica (institucionalista) que foi batizada de “Análise Institucional e Desenvolvimento” (IAD, do original, em inglês). Pode-se afirmar que essa foi uma proposta objetiva de abordar “desenvolvimento”, tendo os usos de recursos caros aos temas rurais frequentes¹⁰ como exemplo de sua aplicação. As demais propostas (Coase, 1937, 1960 e 1998; North, 1990 e 1994; Williamson, 1975 e 1985) são parcimoniosas no uso do termo “desenvolvimento”, ao preferirem abordar a evolução econômica através de termos como desempenho e eficiência adaptativa, por exemplo.

A IAD admite que a autogestão dos recursos naturais evidentemente escassos é possível mediante a criação ou adoção de instituições – entendidas como criações humanas – que promovam o desenvolvimento. A partir disso, é possível encontrar comunidades que optam pela gestão coletiva dos recursos e que são bem-sucedidas em circunstâncias em que esses seriam insuficientes em termos de dotação individualizada. Assim, há uso de fatores escassos de forma racional, ou seja, que não sejam exauridos e que, logo, possam ser usados de maneira intergeracional.

Uma última agenda proposta por Ostrom foi a da análise dos chamados sistemas socioecológicos (SSE). Para a autora, esses sistemas são analisados a partir da complexidade, incerteza e instituições. Um SSE é um sistema ecológico que se relaciona com sistemas político, socioeconômico e de governança direta dos recursos e suas interações.

Assim sendo, instituições bem construídas se revelam robustos mecanismos de governança que tenham a capacidade de resistir a ameaças para dar uma dimensão de sustentabilidade à ação coletiva. E a construção de Ostrom

¹⁰ O grupo de pesquisadores coordenado por Ostrom mapeou 4 mil casos de usos de recursos de propriedade comunitária, tendo observado casos como de recursos florestais, pesqueiros, áreas de pastagens, água de rios e do mar.

que remonta aos elementos originais da economia e a sua forma de administrar os recursos escassos se mostra capaz de servir o pesquisador de ferramentas de análise do desenvolvimento rural em diversos estudos de caso.

Como pensar o desenvolvimento rural a partir da abordagem institucionalista? Algumas aplicações da abordagem institucional na agricultura brasileira

A construção da abordagem institucional de North concentra estudos históricos macroinstitucionais, conforme anteriormente exposto. Assim, é na interpretação do desempenho econômico dos países que são feitas análises inspiradas nesse autor. Mesmo assim, os estudos brasileiros têm adotado crescentemente seus argumentos para, a partir de seu método histórico-dedutivo, construir-se cenários sobre o desenvolvimento, ou não, em contextos rurais. Um exercício bem-sucedido foi construído por Azevedo (2000), ao propor, no âmbito da NEI, ferramentas para análise na agricultura. Dentre cinco exemplos que o autor apresenta, particularmente o que se refere à desregulamentação do sistema agroindustrial do trigo expressa traços novo-institucionalistas, ao argumentar que “a mudança das “regras do jogo” provocou uma intensa reestruturação produtiva nos setores aptos à concorrência, em termos de realização de economias de escala, capacitação tecnológica e organização da produção” (Azevedo, 2000, p. 49). Ou seja, até novembro de 1990, o Estado brasileiro era o principal agente do mercado. A partir deste momento, houve um processo de desregulamentação e de saída do governo das ações diretas no mercado. Como contrapartida, as políticas governamentais continuaram a acontecer, porém, provocando aumento na incerteza do mercado e, logo, resultados de baixa eficiência para o sistema.

Recentemente, Plein (2012) construiu uma matriz analítica para compreender o subdesenvolvimento de determinado território rural situado em região do estado do Paraná. Sua pesquisa, baseada em dados secundários e pesquisa de campo, apontou que a existência de instituições informais vinculadas a hábitos e técnicas de produção e, logo, *path dependence* no meio rural, tem levado os residentes no meio rural – prioritariamente agricultores – a desconhecer possibilidades de melhorar seu desempenho econômico, perpetuando a condição de pobreza na zona rural dos municípios abordados.

Diferentemente da visão macroinstitucional de North para a construção de análises que podem dar suporte à discussão do desenvolvimento rural, a visão microinstitucional dos custos de transação inspirada em Coase

e em Williamson tem sido frequentemente empregada nas discussões sobre mercados agrícolas e agroindustriais. No Brasil, houve importante contribuição de Zylbersztajn (1995) para os estudos da agricultura, ao abordar em sua tese de livre docência a coordenação dos sistemas agroindustriais, reinterpretando o que chamou Goldberg de *agribusiness*, ou agronegócio. Em seus resultados finais, o autor confirmou sua hipótese de que a economia dos custos de transação seria capaz de servir às análises da organização dos sistemas vinculados ao agronegócio, com a aplicação dos preceitos da ECT na discussão sobre coordenação e competitividade dos sistemas produtivos. A partir disso, as interpretações dos mercados agrícolas sob esse fundamento teórico ganharam notoriedade e nortearam grupos de pesquisas na área, destacando-se aqui o caso do Programa dos Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (Pensa), da USP. Também o trabalho de Farina (1999), ao buscar conceituar competitividade e coordenação nos sistemas agroindustriais, permitiu uma ampla discussão analítica do tema baseada no institucionalismo, de forma geral, e nos custos de transação, ao nível das organizações e mercados.

Dentre algumas das várias interpretações dos mercados baseadas na ECT, cita-se a discussão sobre arranjos organizacionais e institucionais no mercado de flores, construída por Claro e Santos (1998). Nessa, a partir de uma análise qualitativa, chegou-se à conclusão de que as transações ocorrem por diferentes estruturas de governança (particularmente, hierárquica e via mercado), relacionadas aos canais de comercialização utilizados. Por sua vez, a análise do mercado de carne bovina feita por Vinholis (1999) expressou que as relações contratuais entre criadores de novinho precoce e frigorífico no estado de São Paulo aumentaram sua frequência e especificidade do ativo carne, contudo, em função da incerteza inerente às trocas, há possibilidades de verificação de custos que reduzem a eficiência contratual.

A tese de Silva (2002) teve como objeto o tabaco produzido no sul do Brasil e permitiu a interpretação de que há eficiência na coordenação da cadeia, por parte da indústria, pois a mesma consegue impor regras que reduzem incerteza na estrutura produtiva, incluindo-se a etapa agrícola, de responsabilidade de agricultores familiares. A construção de uma governança híbrida bem-sucedida se reflete no êxito que o tabaco sul-brasileiro tem mercado mundial, onde ocupa a posição de liderança há duas décadas. O trabalho de Faulin e Azevedo (2003) teve a distribuição de hortaliças pelos agricultores familiares do município de São Carlos (SP) como objeto analisado e constatou que a estrutura de governança híbrida é predominante, em face à elevada especificidade desses produtos e à alta frequência das relações contratuais. Contudo,

os contratos informais permaneciam os mais corriqueiros. Por fim, Zonin (2013), ao tratar do selo de combustível social criado para incluir o agricultor familiar na produção de biodiesel, constatou que o mesmo criou custos de transação, permitindo inferir que esses possivelmente se tornaram superiores àqueles observados antes da constituição dessas regras formais, reveladas por portaria ministerial, publicada no segundo semestre de 2012.

A abordagem institucionalista de Ostrom se tornou mais frequentemente empregada aos estudos brasileiros, particularmente a partir do reconhecimento de seu trabalho, pelo prêmio Nobel de Economia, em 2009 (ganho junto com Williamson). Silva Filho e outros autores (Silva Filho et al., 2009) se propuseram a abordar a política de gestão ambiental da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) a partir da IAD de Ostrom. Identificaram um quadro institucional do gerenciamento da região, com resultados da ação em forma de rede para a gestão de problemas específicos locais. Observaram também uma interação entre os atores do sistema do meio ambiente e atores de um novo sistema de recursos hídricos, sendo este último uma peça fundamental no caso da poluição hídrica da RMPA.

Rudnick (2012) abordou a confiança nas relações contratuais da produção de tabaco no sul do Brasil e no seu *mix* de considerações teóricas institucionalistas recorreu a Ostrom para interpretar a ação coletiva. Dentre os resultados, observou que os orientadores agrícolas, contratos das empresas, servem de elo indústria-fumicultor, o que garante a confiança e a reputação para o sistema, evidenciando-se mecanismos de sanção aos desvios contratuais e êxito na coordenação da fumicultura gaúcha. Pereira (2013), por seu turno, ao abordar a ação coletiva envolvida nos direitos de propriedade do Parque Nacional da Serra da Boquena (PNSB – no estado do Mato Grosso do Sul) se propôs a trabalhar os chamados sistemas socioambientais (SES, do original, em inglês) e verificou conflitos sobre o uso dos recursos ali localizados, provavelmente por causa do não reconhecimento pelos atores das regras criadas para seu usufruto. Isso, num contexto em que à forte rivalidade e à dificuldade de excluir tantos agentes interessados naquela área.

Os estudos acima são uma pequena amostra das muitas interpretações do rural baseadas na abordagem institucional. Esses permitem recuperar a necessidade de áreas da ciência, como é o caso da economia, avaliarem os processos de transformação e como esses ocorrem ao longo do tempo. Ou seja, defendem que o mundo rural somente pode ser compreendido se for considerada a história. Além disso, os estudos que têm o rural brasileiro como tema central mostram que as instituições informais são decisivas para o sucesso, ou não, da aplicação e do respeito a leis, normas e, logo, de políticas públicas.

Análises centradas nos contratos e nas transações também expressam que é preciso considerar a força das regras informais. Do contrário, estudos sobre coordenação, seja pelo mercado, seja pela hierarquia vinculada a empresas agroindustriais, ou associações, cooperativas, entre outros, mesmo quando aparentemente têm organização baseada em normativas explícitas, não terão a capacidade de interpretar de forma adequada os padrões de comportamento dos agricultores e demais ocupantes dos espaços rurais. Isso, pois as instituições formais mais respeitadas e eficientes são resultado da cristalização de hábitos e modos de vida de grupos sociais (ou da sociedade como um todo) construídos ao longo de vários períodos de tempo.

O que, de modo geral, ainda carece de aprofundamento nas análises do mundo rural sob o olhar institucionalista é a aplicação de métodos de análise que aliem ferramentas quantitativas, ao lado daquelas qualitativas, frequentes nas pesquisas com esse viés teórico. Estudar as configurações agroindustriais e, mais genericamente, o que ocorre no espaço rural com o aproveitamento conjunto desses dois tipos de método é parte da agenda de pesquisas em curso ultimamente, especialmente no campo da economia dos custos de transação, observadas em centros de pesquisa como Pensa (USP), Esalq (USP) e Capan (UFRGS).

Considerações finais

A construção de um aparato teórico baseado na compreensão das instituições devolveu à economia seu caráter interdisciplinar e recuperou seus elementos fundamentais. Pensar de forma destacada na escassez dos recursos e, logo, discutir a eficiência na sua gestão conectam a economia institucional aos temas rurais. Ao se admitir que o uso dos recursos e que as transações são guiadas por instituições, e que tudo incorre em custos, abre-se um campo de estudos que poderia ser negligenciado, o da compreensão da estrutura das relações sociais, de como são conduzidas as relações econômicas.

O desenvolvimento é um processo compreendido historicamente. É percebido pelas interações humanas refletidas em arranjos institucionais que sustentam uma matriz institucional que impõe determinados padrões de comportamento. As instituições são construídas pela coletividade e somente permitirão o uso adaptativamente mais eficiente dos recursos – que são exauríveis – se a ação humana estiver alicerçada em tal percepção.

Sem um processo de evolução das interações sociais com os recursos não há como pensar em desenvolvimento rural. A abordagem institucionalista

sugere a apreensão desses elementos humanos e do meio onde vivem. O institucionalismo que trata questões agrárias e agrícolas as aborda pelas dimensões social, política, histórica, geográfica e biológica, além da econômica. E admite o rural permeável ao espaço e acontecimentos urbano-industriais, num modo complexo de interações com lógicas próprias, em certo sentido, e comuns, em significado genérico. De todos esses elementos, cabe ainda afirmar que decisões sobre estratégias competitivas para o mercado, sobre políticas públicas que afetem residentes no ambiente rural, entre outras, somente serão bem-sucedidas se forem coerentes com a matriz institucional das comunidades beneficiadas. Ou seja, se não entrarem em conflito com o conjunto de regras e costumes desses grupos sociais. Por seu turno, as instituições formais e as informais são responsáveis pelo estímulo ao uso mais apropriado dos recursos, ou não. Assim, pensar o desenvolvimento rural é possível através da compreensão do seu desenvolvimento institucional.

Referências

- AZEVEDO, P. F. de. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para agricultura. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.
- BAIARDI, A. Elinor Ostrom, a premiação da visão unificada das ciências humanas. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 61, p. 203-216, jan./abr. 2011.
- BERKES, F. Success and Failure in Marine Coastal Fisheries of Turkey. In: BROMLEY, D. W. et al. (eds.). *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. San Francisco: ICS Press, 1992. p. 161-182.
- BLOMQUIST, W. *Dividing the Waters: Governing Groundwater in Southern California*. San Francisco: ICS Press, 1992.
- CLARO, D. P.; SANTOS, A. C. dos. O complexo agroindustrial das flores sob o enfoque da economia dos custos de transação (ECT). *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 18-30, 2.trim./1998.
- COASE, R. The nature of the firm. *Economica*, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.
- _____. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, vol. 3, p. 1-44, oct. 1960.
- _____. The new institutional economics. *The American Economic Review*, v. 88, issue 2, p. 72-74, may 1998.
- DEMSETZ, H. Toward a theory of property rights. *American Economic Review*, v. 57, n. 2, p. 347-359, 1967.
- FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um esquema conceitual. *Gestão e Produção*, v. 6, n. 3, p. 147-161, dez. 1999.

- FAULIN, E. J.; AZEVEDO, P. F. de. Distribuição de hortaliças na agricultura familiar: uma análise das transações. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 33, n. 11, p. 24-37, nov. 2003.
- FENDT, R. Sumário. Entendendo o processo de mudança econômica. Clássicos Liberais. *Revista Banco de Ideias*, n. 46, mar./abr./maio 2009.
- GILLES, J. L.; JAMTGAARD, K. Overgrazing in Pastoral Areas: The Commons Reconsidered. *Sociologia Ruralis*, vol. 2, p. – 335-358, 1981.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, New Series, v. 162, n. 3859, dec. 1968.
- HODGSON, G. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, v. 30, n. 1, p. 1-25, mar. 2006.
- KNIGHT, F. *Risk, Uncertainty and profit*. Boston: Houghton Nifflin, 1921.
- MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their rules to rural development. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 424-438, out. 2000.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*: tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Economistas: Marshall).
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- _____. Economic performance through time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359-368, jun. 1994.
- _____. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- _____. *Institutions, transaction cost and productivity in the long run*. St. Louis: Washington University, [s/d].
- _____. *The new institutional economics and development*. St. Louis: Washington University, [s/d].
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- _____. Private and common property rights. In: BOUCKAERT, B.; DE GEEST, G. *Encyclopedia of Law and Economics*. Vol. II. Civil Law and Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, p. 332-379. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/2000book.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2012.
- _____. *Understanding institutional diversity*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- PEREIRA, M. *Gestão de recursos comuns no entorno de áreas protegidas: ação coletiva e desenvolvimento rural no sistema sócio-ecológico do Parque Nacional da Serra da Bodoquena – MS*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- PLEIN, C. *Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados? As instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na Microrregião de Pitanga, Paraná*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

RUDNICK, C. P. S. *As relações de confiança no sistema integrado de produção de tabaco (SIPT) no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SIFFERT FILHO, N. F. A economia dos custos de transação. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 103-128, dez. 1995.

SILVA FILHO, J. C. L. da; KÜCHLER, J.; NASCIMENTO, L. F.; ABREU, M. C. S. de. Gestão ambiental regional: usando o IAD framework de Elinor Ostrom na “análise da política” da gestão ambiental da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Revista O&S*, Salvador, v. 56, n. 21, p. 609-627, out./dez. 2009.

SILVA, L. X. da. *Análise do complexo agroindustrial fumageiro sul-brasileiro sob o enfoque da economia dos custos de transação*. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SIMON, H. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

VINHOLIS, M. de M. B. *Uma análise da aliança mercadológica da carne bovina baseada nos conceitos da economia dos custos de transação*. Workshop de gestão de sistemas agroalimentares. 2. Ribeirão Preto: PENZA/FEA/USP, 1999.

WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press. 1975.

_____. *The economic institutions of capitalism*. [s/l]: [s/n], 1985.

_____. Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. D. (Ed.). *Handbook of industrial organization*. [s/l]: Elsevier Science Publishers B.V., 1989.

_____. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVIII, p. 595-613, sept. 2000.

_____. The theory of the firm as governance structure: form choice to contract. *Journal of economic perspectives*, v. 16, n. 3, p. 171-195, 2002.

_____. Transaction costs economics: an introduction. *Economic discussion paper*, mar. 2007.

ZONIN, V. *A institucionalização e a identificação dos direcionadores de custos de transação do selo combustível social na cadeia do biodiesel*. Tese (Doutorado em Agronegócios). Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Faculdade de Agronomia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

ZYLBERSZTAJN, D. *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia institucional*. Tese (Livre docência). Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. Economia das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000, p. 23-38.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. A economia dos contratos. In: ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. (Org.). *Direito e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 102-136.