

CAROLINA COELHO FERREIRA
ALEXANDRE OTTONI TEATINI SALLES

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE SOCIAL:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO DE CAUSAÇÃO
CIRCULAR CUMULATIVA DE GUNNAR MYRDAL

Recebido em 13/06/2019
Aprovado em 02/10/2019

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO DE CAUSAÇÃO CIRCULAR CUMULATIVA DE GUNNAR MYRDAL

CAROLINA COELHO FERREIRA

Mestranda em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Vila Velha (UVV).

Contato eletrônico: carol.coeelho2@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4223-908X>

ALEXANDRE OTTONI TEATINI SALLES

Professor Associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós Graduação em Economia da UFES. É PhD in Economics, University of Hertfordshire/UK; Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Contato eletrônico: aotsalles@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9074-2531>

Resumo

O objetivo do artigo é analisar a visão de Gunnar Myrdal a respeito do processo de desenvolvimento econômico e, a partir daí, demonstrar que a redução da desigualdade social é um elemento central para que nações subdesenvolvidas alcancem o desenvolvimento. O cerne da argumentação de Myrdal a este respeito é o princípio da causação circular cumulativa (CCC). As desigualdades por ele discutidas não se apresentam apenas como uma análise estatística nos níveis de renda *per capita* dos países, mas também como abismos que se formam em questões relacionadas à justiça social e na sua gama de instituições que emergem a partir daí. O artigo conclui que: i) quando comparada às teorias convencionais, a CCC apresenta-se como uma ferramenta mais adequada à análise dos problemas do subdesenvolvimento; ii) a redução das desigualdades impacta em maior crescimento econômico; iii) deve haver intervenção estatal na economia através do planejamento; iv) as instituições nesses países ampliam as desigualdades e impactam negativamente no processo de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: causação circular cumulativa; desenvolvimento econômico; desigualdade social; Gunnar Myrdal.

Abstract

The article aims to analyze Gunnar Myrdal's view on the process of economic development and demonstrate that the reduction of social inequality is a central element for underdeveloped nations to achieve development. The core of Myrdal's argument in this respect is the principle of circular cumulative causation (CCC). The inequalities he discussed are presented not only as a statistical analysis of *per capita* income levels but also as gaps formed in issues related to social justice and in the range of institutions that emerge from there. The article concludes that: i) when compared to conventional theories, CCC presents itself as a more adequate tool to analyze the problems of underdevelopment; ii) the reduction of inequalities impacts on greater economic growth; iii) there must be state intervention in the economy through planning; iv) local institutions may widen inequalities and impact negatively the process of economic development.

Keywords: circular cumulative causation; economic development; social inequality; Gunnar Myrdal.

I. Introdução

O artigo examina a visão do economista sueco Gunnar Myrdal acerca do desenvolvimento econômico e da relevância do tema “desigualdade social” nesse processo. Seu objetivo principal é demonstrar que, segundo a abordagem do autor, a redução da desigualdade social é um aspecto central para se atingir o desenvolvimento econômico, uma vez que seus efeitos são ubíquos e se desdobram sob a forma de uma sequência cumulativa.

As desigualdades por ele discutidas não se apresentam apenas como uma análise estatística nos níveis de renda *per capita* dos países, mas como abismos que se formam em questões relacionadas à justiça social e na gama de instituições que emergem a partir daí. Myrdal (1972a) ressalta que as questões de justiça social estão relacionadas a medidas que mitiguem as deficiências existentes no padrão de vida de grande parcela da população mundial, tais como a desnutrição, a ausência de cobertura básica nas áreas de saúde, educação, habitação, saneamento, segurança e demais aspectos sociais.

Um dos elementos centrais da argumentação de Myrdal é a análise das inadequações institucionais observadas em muitos países. Para ele, esse é um aspecto central que os impede de progredir no processo histórico lento e penoso do desenvolvimento econômico. Sua expressiva atuação política nos anos 1930 e 1940 o capacitou a identificar determinados entraves cruciais ao desenvolvimento das nações como um todo. Nesse sentido, ele elaborou uma análise multidisciplinar e adaptada às idiosincrasias do mundo real ao invés de elaborar modelos formalizados de grande abstração teórica. Por isso, suas publicações são repletas de elementos de análise de natureza histórica, política e sociológica. Em conjunto, os argumentos elaborados ao longo de sua vida acadêmica sustentam diversas proposições acerca dos problemas que impedem as nações de alcançarem o desenvolvimento. A esse respeito, um ponto a ser destacado sobre sua obra é a interdependência entre as esferas econômica, social e institucional enquanto elementos causais do desenvolvimento. De fato, essa é uma característica marcante do

trabalho do autor, de maneira que, especialmente no período pós-guerra, suas ideias tiveram grande influência no pensamento internacional desenvolvimentista. Por este motivo, Myrdal foi laureado com o Nobel de Economia em 1974.

O artigo está estruturado em cinco seções além desta introdução. A seção seguinte apresenta sumariamente as principais contribuições teóricas de Myrdal, bem como sua atuação como arquiteto da política de bem-estar social na Suécia. Em seguida, discute-se sua interpretação a respeito das desigualdades sociais e a forma como os países em desvantagem buscam, através do desenvolvimento econômico, libertar-se da condição que ocupam. A quarta seção apresenta sua teoria de causalção circular cumulativa como uma ferramenta útil à análise sobre os entraves ao desenvolvimento e como uma forma de promoção de sua superação. A quinta procura integrar a importância da atuação do Estado na teoria do autor e analisa os impactos da corrupção e das relações de poder nos chamados *soft states*. Por fim, breves considerações finais concluem o artigo.

2. Myrdal enquanto arquiteto da política de bem-estar social

Gunnar Karl Myrdal foi um dos nomes mais notáveis da Escola de Estocolmo. O autor viveu por quase noventa anos e na maior parte destes esteve dedicado ao estudo sobre o desenvolvimento econômico dos países pobres. Uma característica presente na vida acadêmica do autor é a constante evolução do seu pensamento, que em diversas ocasiões se traduziu no revisionismo de suas próprias teorias. Myrdal formou-se em Direito pela Universidade de Estocolmo e participou de partidos políticos conservadores durante sua juventude. Contudo, à medida que dedicava suas pesquisas a temas de natureza econômica – e abandonava o direito –, afastava-se das ideias conservadoras. Seu trabalho intelectual recebeu grande influência do

pensamento acerca do bem-estar social elaborado por Knut Wicksell¹. Já sua orientação ideológica foi em parte influenciada por Alva Reimer², a jovem atuante no Partido Social Democrático que viria a se tornar sua esposa (SWEDBERG, 2017).

Além de economista, professor e pesquisador, Myrdal foi um notório político. Após a Grande Depressão foi eleito Senador, e por sua atuação em prol de reformas igualitárias é considerado um dos principais articuladores do Estado sueco de bem-estar social. Myrdal foi reeleito em 1942, mesmo ano em que se tornou membro da diretoria do Banco da Suécia e Presidente da Comissão de Planejamento do Pós-Guerra. Durante os anos 1945 e 1947 atuou como Ministro do Comércio e assumiu a Secretaria Executiva do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – onde trabalharia por mais dez anos. Após 1957, o autor passou a dirigir o estudo, encomendado pela *Twentieth Century Fund*, a respeito dos problemas de desenvolvimento dos países asiáticos. Tal estudo culminou em sua respeitada obra *The Asian Drama* (1968/1977).

Segundo o autor (1969/1970), seu trabalho acadêmico pode ser dividido em três fases: teoria econômica, economia política, e economia institucional. Os anos 1920 marcaram sua fase que ele denomina de “teórica”, onde seus artigos estavam relacionados à tradição neoclássica. Em 1930, publica *The Political Element in the Development of the Economic Theory*³, onde faz uma análise crítica sobre a forma como as concepções políticas dos autores da Ciência Econômica permeiam a teoria econômica tradicional, influenciando o estudo “objetivo” da ciência econômica. Sobre esse aspecto, ele dá

¹ A influência de Wicksell pode ser notada em algumas passagens. Por exemplo, em *Against the Stream* (1973a/1974), Myrdal afirma que o pensamento de Wicksell a respeito do equilíbrio monetário é superior à teoria de Keynes. Outra evidência é que a proposta wickselliana de “efeito cumulativo”, ou seja, de que as taxas de juros têm efeito sobre o aumento da inflação, serve de base para a teoria de Myrdal de causalção circular cumulativa.

² Socióloga, Alva Reimer Myrdal teve importante protagonismo acadêmico e político. Juntamente com Gunnar Myrdal, foi promotora do Estado de bem-estar social na Suécia. Atuou como embaixadora na Índia e Diretora de Ciências Sociais da UNESCO. Em 1982 recebeu o Nobel da Paz por seu trabalho na área de desarmamento.

³ *The Political Element in the Development of the Economic Theory* foi traduzido para o inglês apenas em 1954.

destaque especial aos autores clássicos. É durante essa fase que o autor é convidado a participar da recém-fundada Sociedade de Econometria, formada em resposta à “nova economia” –como era chamada a jovem escola institucionalista de Veblen, Commons e Mitchell (MYRDAL, 1972b; 1978b). A obra mais importante desse período é *Monetary Equilibrium*, publicada em sueco em 1931⁴ e reconhecida por antecipar a revolução keynesiana (KINDLEBERGER, 1987; SWEDBERG, 2017). É nessa publicação que Myrdal cunha as expressões *ex ante* e *ex post* para diferenciar o resultado esperado do efetivo, bem como faz referência à ideia de efeito cumulativo conforme proposto por Wicksell.

Após os distúrbios deixados pela Grande Depressão, tem início a sua segunda fase, quando se afasta da corrente neoclássica e passa a se dedicar à economia política. Em 1934, publica *Crisis in the Population Question*, escrito em conjunto com Alva e direcionado à política populacional sueca. Suas contribuições políticas acerca da formação do Estado de bem-estar na Suécia estão compreendidas nesse período. A fase em que se considerou um economista político foi curta, uma espécie de estágio intermediário entre o economista teórico e o institucionalista (SWEDBERG, 2017).

A fase institucionalista do autor não possui um marco temporal, mas passa a ser notada em sua obra mais amplamente difundida: *An American Dilemma* (1944). Esse estudo foi encomendado em 1938 pela Fundação Carnegie. Nele, Myrdal analisou com profundidade as raízes dos problemas socioeconômicos vividos pela população negra nos Estados Unidos. Esse trabalho é de grande importância na obra de Myrdal, pois é nele que o autor formula sua teoria de causalidade circular cumulativa e demonstra a importância de analisar os fenômenos socioeconômicos utilizando também variáveis não econômicas (MYRDAL 1944; 1972b; KINDLEBERGER, 1987; SWEDBERG, 2017).

⁴ *Monetary Equilibrium* foi traduzido para o inglês em 1939.

Em sua fase institucionalista, Myrdal reconhece a importância da incorporação das posições políticas do autor como elemento indissociável à análise econômica e conclui que não há uma ciência econômica “objetiva” como afirmava em sua principal obra de 1930. Segundo o autor (1969/1970), as investigações científicas partem de um elemento *a priori*: a pergunta que motiva a investigação. Tal pergunta será imbuída de algum valor do pesquisador, tornando o valor inerente à pesquisa. Myrdal afirma que as opiniões políticas estão presentes nas obras clássicas de Smith, Ricardo e até mesmo Marshall⁵ (MYRDAL, 1978a), mas foram perdidas durante a fase neoclássica. As obras da fase institucionalista do autor serão referenciadas ao longo deste artigo. Além de inúmeros artigos, estão os livros *An American Dilemma* (1944), *Economic Theory and Under-Developed Regions*⁶ (1957/1960); *Beyond the Welfare State* (1958/1960), *The Asian Drama* (1968/1977), *The Challenges of World Poverty* (1970b) e *Against the Stream* (1973a/1974).

Em *Objectivity in Social Research* (1969/1970) Myrdal afirma que sua mudança para a economia institucional ocorreu após estudos em que as ferramentas da Ciência Econômica (em especial aquelas oriundas da teoria neoclássica), sozinhas, não foram capazes de solucionar os problemas aos quais se dedicava. Era necessário integrar outras disciplinas aos estudos. Myrdal (1969/1970; 1972b; 1973a/1974) acreditava que as análises deveriam ser mais abrangentes e as pesquisas deveriam focar em áreas específicas independentemente da divisão tradicional de disciplinas. Afirmou (1969/1970, p.15 – tradução nossa⁷) que “o estudante deve tentar melhorar e adaptar suas habilidades para acomodar o estudo do problema particular que aborda. Não deve se contentar em limitá-las, de forma estreita, a uma das disciplinas tradicionais”.

⁵ Myrdal afirma que Smith e Marshall poderiam até ser considerados institucionalistas devido à abrangência de suas análises, que consideravam todos os tipos de fatores além dos econômicos (MYRDAL, 1978a).

⁶ Essa obra foi publicada também sob o título *Rich Lands and Poor: The Road to World Prosperity* (1957) nos Estados Unidos.

⁷ “El estudiante debe tratar de mejorar y adaptar sus habilidades para acomodarse al estudio del problema particular que aborde. No debe contentarse a limitarlas con estrechez a una de las disciplinas tradicionales” (MYRDAL, 1969/1970, p.15).

Dessa forma, pode-se afirmar que o caráter institucionalista de Myrdal está fundamentado na multidisciplinaridade presente em suas análises, característica marcante de sua terceira fase. Isso remete à questão de qual era a interpretação do autor sobre a teoria institucionalista à qual se aferrou. A respeito da definição de institucionalismo⁸, o autor afirma que (1978a, p.10 – tradução nossa⁹)

O pensamento mais fundamental que une economistas institucionalistas, por mais diferentes que eles sejam, é o nosso reconhecimento de que, mesmo se focarmos a atenção em problemas econômicos, nosso estudo deve levar em consideração todo o sistema social, incluindo tudo o que possa ser importante para o campo econômico: primeiramente, dentre outras coisas, a distribuição de poder na sociedade; em geral, a estratificação econômica, social e política e; de fato, todas as instituições e atitudes.

Um elemento frequente no trabalho de Myrdal nessa fase é a crítica à corrente neoclássica e ao seu alto nível de abstração. Para ele, a economia ortodoxa estaria limitada a pressupostos irrealistas. Ou seja, suas análises não consideravam como relevantes os fatores não econômicos, gerando, assim, resultados inaplicáveis ao mundo real. A interdisciplinaridade presente na abordagem da Escola Institucional apresentava-se como uma ferramenta

⁸ Vale a pena ressaltar que, por vários motivos, a interpretação de Myrdal a esse respeito não é a mais utilizada atualmente. Hodgson (1992, 1998/2017) assevera que, no início dos anos 1980, emergem duas novas agendas de pesquisa em Economia Institucional com considerável vigor teórico, contudo metodológica e epistemologicamente antagônicas. São elas a Nova Economia Institucional e uma abordagem institucionalista de natureza evolucionária ligada à obra de Thorstein Veblen. Em reconhecimento à relevância desse movimento intelectual, Samuels (1995) propôs a seguinte classificação para essas três interpretações distintas, a saber: Escola Institucional Original (EIO), Nova Economia Institucional (NEI) e Neoinstitucionalismo. Há uma vasta literatura que discorre amplamente sobre os fundamentos teóricos de cada uma delas. Contudo, em função do escopo deste texto, definido logo na introdução, fuge aos objetivos do artigo apresentá-los em detalhes. Para tanto, além de Samuels, veja, por exemplo, Conceição (2002), Dequech (2002; 2014), Crowford e Ostrom (1995), Langlois (1989), Lawson (2005), Mayhew (1987/2017; 1989), Hodgson (2000; 2004; 2012) e Searle (2005). Pode-se acrescentar ainda que, em seu artigo de 1978b, Myrdal se considera um “institucionalista moderno”. O uso desse vocábulo “genérico” era apropriado, pois naquele período, nem a NEI nem o neoinstitucionalismo eram amplamente conhecidos na literatura especializada.

⁹ “The most fundamental thought that holds institutional economists together, however different they are otherwise, is our recognition that even if we focus attention on specific economic problems, our study must take account of the entire social system, including everything else of importance of or what happens in the economic field: foremost, among other things, the distribution of power in society and, generally, economic, social and political stratification and indeed, all institutions and attitudes” (MYRDAL, 1978a, p. 10).

de análise à medida que os problemas econômicos, sociais e políticos conectavam-se no mundo. Segundo o autor, “a abordagem holística é o princípio fundamental da teoria institucional” (MYRDAL, 1978a, p.775 – tradução nossa¹⁰). Myrdal (1970a, p.X – tradução nossa¹¹) afirma que

[...] a ideia central na abordagem institucional é que história e política, teorias e ideologias, estruturas e níveis econômicos, estratificação social, agricultura e indústria, desenvolvimento da população, saúde e educação, e assim por diante, devem ser estudados não isoladamente, mas em seus relacionamentos mútuos.

Myrdal acreditava que haveria um rápido desenvolvimento da abordagem institucional e que essa corrente prevaleceria. Afirmou que, em dado momento, haveria o rompimento entre as barreiras disciplinares em prol de análises mais complexas e realistas. Para o autor (1972b; 1973a/1974; 1978a; 1978b), a teoria ortodoxa poderia eventualmente ser considerada desinteressante e irrelevante.

3. O debate no pós-guerra: a questão da igualdade como condição necessária ao crescimento econômico

A Segunda Guerra Mundial não somente alterou as relações de poder no sistema internacional como também influenciou os trabalhos acadêmicos na área da Ciência Econômica. Segundo Myrdal (1957/1960; 1970b; 1975) houve majoritariamente três mudanças no cenário: i) o surgimento de novos países após o processo de independência das regiões que ainda eram colônias; ii) o desejo, sustentado pelas elites locais das regiões subdesenvolvidas, de que seus países alcançassem o desenvolvimento; iii) o cenário de tensão ideológica da Guerra Fria, que transformou a situação desses países em uma questão de política externa nos países já desenvolvidos. É nesse contexto

¹⁰ “The holistic approach is the fundamental principal of institutional economics” (MYRDAL, 1978a, p. 775).

¹¹ “[...] the central idea in the institutional approach is that history and politics, theories and ideologies, economic structures and levels, social stratification, agriculture and industry, population developments, health and education, and so on, must be studied not in isolation but in their mutual relationships” (MYRDAL, 1970a, p. X).

histórico que – já sob a perspectiva institucionalista – Myrdal concentra suas análises na investigação dos fatores que dificultam o desenvolvimento econômico e tornam um país subdesenvolvido¹².

O tema desigualdade é considerado uma característica marcante desses países e por isso permeia diversas obras do autor a partir dos anos cinquenta (1957/1960; 1958/1960; 1968/1977; 1970a, 1970b). Segundo Myrdal (1957/1960), apenas um sexto da população mundial¹³ vivia no seletivo grupo de países desenvolvidos. Os cinco sextos restantes, majoritariamente compreendidos nos continentes africano, asiático e na região da América Latina, conviviam com baixa renda *per capita* e um processo lento – e por vezes estagnado ou até mesmo negativo – de crescimento econômico. A estratificação social e econômica nesses países era desigual, rígida e vinha aumentando com o passar dos anos (MYRDAL, 1970b). As desigualdades e suas consequências podem ser evidenciadas através de diversos indicadores além da renda agregada, como por exemplo: saúde, educação, habitação, nutrição, entre outros.

Após a independência das ex-colônias no pós-guerra – em especial, africanas e asiáticas –, esses novos países viveram o movimento político que Myrdal chamou de “Grande Despertar”. O Grande Despertar pode ser compreendido como um período de “autoconsciência” quanto à conjuntura socioeconômica na qual esses países viviam, despertando-os para o reconhecimento de padrões mais elevados de renda, bem-estar e igualdade. Esse movimento foi possibilitado a partir de dois fatores: a expansão

¹² O termo “subdesenvolvido” é escolhido pelo autor em detrimento a “atrasado” e a “em desenvolvimento”. O autor explica que o termo “atrasado” remete a uma condição estática e era utilizado antes da Segunda Guerra para se referir às regiões que ainda permaneciam como colônias ou tinham conquistado sua independência recentemente. Já a expressão “em desenvolvimento” seria um “eufemismo diplomático”, que não confere realidade a esses países, pois muitos deles não estão em processo de desenvolvimento. Além disso, ao utilizar a expressão “em desenvolvimento”, altera-se o foco da questão: o importante não é fato de estarem se desenvolvendo, mas de serem subdesenvolvidos (MYRDAL, 1970a; 1975). O presente artigo fará uso dessa expressão conforme empregada originalmente pelo autor.

¹³ Segundo o autor: “a exposição refere-se exclusivamente ao mundo não-soviético. Na órbita soviética se encontra em vigor sistema econômico diferente: em cada país não só existe o planejamento central do Estado; mas também a propriedade pública dos meios de produção; as relações econômicas internacionais são determinadas pelo monopólio estatal” (MYRDAL, 1957/1960, p.13).

da democracia e o fortalecimento dos organismos internacionais. Segundo o autor (1957/1960, p. 153), a democracia “provoca a demolição gradual dessas barreiras que se opõem ao conhecimento da realidade”. A partir dela, os países que se encontravam na posição de subdesenvolvimento tiveram suas consciências despertadas para a conjuntura socioeconômica na qual viviam.

Já os organismos internacionais atuavam enquanto fóruns políticos e órgãos de fomento de integração econômica e igualdade internacional. Eles desempenhavam função de plataforma de exposição dos problemas dos países subdesenvolvidos e eram importantes por “[...] propiciar aos países menos privilegiados a oportunidade de reuniões durante as quais possam expressar, solidariamente, sua insatisfação” (*ibidem*, p. 155). A este respeito, Myrdal (*ibidem*, p. 21) afirma que, nesses fóruns,

[...]esses povos e seus porta-vozes tendem a atribuir parte da responsabilidade por sua pobreza ao resto do mundo e, em especial, aos países prósperos, ou melhor, atribuem as desigualdades ao sistema econômico mundial que os mantém tão pobres, enquanto outras nações são tão ricas e se tornam cada vez mais ricas.

Contudo, essas organizações ainda conviviam com enorme desequilíbrio de poder quanto aos seus processos decisórios. Mesmo apresentando maior número, os países subdesenvolvidos ainda estavam sujeitos às decisões das nações mais poderosas, que, até hoje, são as maiores financiadoras dessas organizações. Os privilégios mantidos pelas nações mais favorecidas, especialmente os comerciais, eram obstáculos a serem transpostos. Para Myrdal, era necessário que o sistema internacional consolidasse um “Estado Mundial”, ou seja, um ordenamento supranacional capaz de regular, de forma mais igualitária, as relações entre os países. Segundo o autor, enquanto tal instituição não se estabelecia, as organizações internacionais acabavam por suprir parte desta lacuna. Em conjunto com as estruturas democráticas, as organizações internacionais possibilitariam a divulgação das desigualdades econômicas internacionais, estimulando os países subdesenvolvidos a buscar padrões de vida mais elevados em seus processos de desenvolvimento econômico.

De acordo com Myrdal (1970b), a desigualdade posiciona-se no centro do debate acerca do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, uma vez que ela relaciona as questões sociais às econômicas. O autor afirma que “a desigualdade e a tendência de aumento da desigualdade formam um complexo de inibições e obstáculos ao desenvolvimento” desses países (1970b, p. 50 – tradução nossa¹⁴). Dessa forma, torna-se necessário não apenas reverter essa tendência como também criar as condições necessárias de igualdade para que o desenvolvimento seja impulsionado.

Em sua análise (1970b), Myrdal expande o conceito de desigualdade para além da diferença na distribuição de renda e riqueza e trata o tema em termos de justiça social. A desigualdade social pode ser assim definida como “uma extrema falta de mobilidade social. [...] A desigualdade social é a causa principal da desigualdade econômica, enquanto que, ao mesmo tempo, a desigualdade econômica serve de base à desigualdade social” (1970b, p. 56-57 – tradução nossa¹⁵).

Myrdal ressalta a importância de resgatar o debate acerca da desigualdade social e destaca que, em geral, a teoria tradicional restringiu-se às análises sobre produção e trocas, desviando-se de questões sobre distribuição de renda. As razões para esse direcionamento teórico são diversas e Myrdal ressalta duas em especial. A primeira seria a separação teórica¹⁶ entre produção e distribuição, ocorrida a partir das análises de John Stuart Mill e adotada também pela corrente neoclássica. Dessa forma, a esfera produtiva obteve destaque entre os teóricos adeptos ao *laissez-faire*, enquanto que a distributiva foi um tema evitado devido ao “incômodo” político que causava. Isso

¹⁴ “Inequality and the trend toward rising inequality stands as a complex of inhibitions and obstacles to development” (MYRDAL, 1970b, p. 50).

¹⁵ “[...] an extreme lack of social mobility. [...] Social inequality stands as a main cause of economic inequality, while, at the same time, economic inequality supports social inequality” (MYRDAL, 1970b, pp.56-57).

¹⁶ Myrdal desenvolve amplamente esse tópico ao longo de sua obra *The Political Element in the Development of Economic Theory* (1954). Segundo o autor, a separação teórica proposta por J. S. Mill daria-se da seguinte forma: a esfera da produção (incluindo as trocas) deveria ser regulada pelo regime de *laissez-faire*, de forma a seguir a “lei natural das trocas”. Já a esfera da distribuição deveria ser regulada de forma discricionária (leia-se, com interferência do Estado). Myrdal acrescenta ainda que J. S. Mill afirmava que os “males sociais” não eram frutos de deficiências na esfera produtiva, e sim da esfera distributiva.

porque governantes evitavam reformas redistributivas por entenderem que estas representavam um alto custo de oportunidade a ser pago pelas classes mais altas, detentoras dos fatores de produção. A esse respeito, Myrdal (1957/1960, p. 143) assevera que:

A doutrina da igualdade, depois de ter sido provada, limitou-se, muitas vezes, a afirmações gerais em setores abstratos, insulada por invencível obscuridade, enquanto no resto, a teoria econômica se desenvolvia de sorte a evitar, tanto quanto possível, a proposição de problemas que pudessem servir de base a interferências políticas de caráter prático.

A segunda razão para o distanciamento da teoria tradicional do tema de desigualdade seria a insuficiência metodológica que as “ferramentas tradicionais” dispõem para abordar o assunto. A esse respeito, Myrdal ressalta que é necessária uma abordagem mais ampla, ou seja, que contemple também os “fatores não econômicos”. Esse aspecto será mais bem explicado na próxima seção.

Para Myrdal, a separação entre produção e distribuição segue um raciocínio ilógico. O autor afirma que não há estudos empíricos relevantes que comprovem tal dicotomia ou que relacionem taxas de poupança e eficiência do trabalho a níveis diferentes de desigualdade. Afirma ainda que os dois temas estariam fortemente interligados no sistema macroeconômico, uma vez que o crescimento da produção é pré-condição para que haja maior distribuição (1970b; 1972b; 1973a/1974; 1973b; 1978b).

O autor afirma que, no período do pós-guerra, existia ainda a concepção de que as reformas igualitárias exigiam um “preço” que não estaria ao alcance da maioria dos países pobres. Os economistas dessa linha seriam majoritariamente autores ocidentais que se propuseram a analisar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos naquele período. Segundo Myrdal (1970b), esses autores acreditavam que, para que houvesse uma distribuição mais igualitária da renda, deveria haver, diametralmente, redução da produção. Nesse aspecto, a desigualdade representaria um “mal

necessário” que deveria ser suportado para que houvesse crescimento econômico. A esse respeito, afirma que (*ibidem*, p. 52 – tradução nossa¹⁷).

os países ocidentais e até o Japão experimentaram crescentes desigualdades nos estágios iniciais de suas industrializações. Supõe-se então que a exploração bruta dos pobres tenha sido a condição que possibilitou o aumento da poupança e o empreendedorismo agressivo que deu impulso à revolução industrial.

Nesse contexto histórico, os países ocidentais já em estágio avançado de seus processos de industrialização passaram a implementar o Estado de bem-estar social através da ampliação das instituições promotoras de justiça social. Em contrapartida, a política econômica adotada por nações subdesenvolvidas estava focada na geração de crescimento econômico (leia-se expansão do PIB sem necessariamente uma correlata melhoria em seus indicadores sociais). Segundo essa interpretação, as questões de justiça social nos países subdesenvolvidos eram sacrificadas em prol do crescimento econômico, uma vez que suas economias não seriam capazes de sustentar reformas igualitárias (1970b).

Myrdal contesta essa lógica e elenca as quatro razões que situam a redução da desigualdade como condição necessária ao crescimento econômico que, por sua vez, impacta no desenvolvimento da nação (1970b):

i) A desigualdade de renda não é condição necessária à criação de poupança. Esta, por sua vez, não é responsável pelos investimentos que culminarão em crescimento econômico. Para o autor, esta co-dependência entre poupança e investimento é rompida pelos hábitos de consumo conspícuo e fuga de capital, que são comuns entre as classes mais altas dos países subdesenvolvidos.

ii) A produção nesses países é influenciada pelas condições sociais da população. Ou seja, os altos níveis de desnutrição, baixos níveis de educação

¹⁷ “The Western countries and even Japan experienced rising inequalities in the early stages of their industrialization. The crude exploitation of the poor is then assumed to have been the condition that made possible the rise in savings and the aggressive entrepreneurship that gave momentum to the industrial revolution” (MYRDAL, 1970b, p. 52).

e insuficientes condições de saneamento e habitação impactam diretamente na força de trabalho. Isso implica que a melhoria dessas condições – através do aumento de renda – surtiria efeito contrário, aumentando a produção.

iii) A desigualdade social está indissociavelmente ligada à desigualdade econômica e ambas atuam como causa e efeito uma da outra. Logo, promover a igualdade econômica melhorará os níveis de igualdade social. Uma vez que as condições sociais estão atreladas ao crescimento econômico (item ii), promover igualdade econômica e social resulta em maior produtividade.

iv) A questão de maior igualdade não pode ser unicamente considerada em termos econômicos, mas também em termos de justiça social, de tal forma que uma maior justiça social impactará positivamente nas questões de integração nacional.

Em suma, a redução das desigualdades sociais é parte do sistema que sustenta o crescimento econômico. Por sua vez, quando aliado à melhoria dos índices sociais, o crescimento econômico culmina no desenvolvimento da nação, fenômeno já observado nos países desenvolvidos considerados Estados de bem-estar social. Segundo Myrdal, para que haja promoção do desenvolvimento econômico, todos os fatores devem ser analisados: “[...] na realidade, não há problemas econômicos, sociológicos, psicológicos etc., mas apenas problemas, e todos eles são complexos” (1972b, p. 459 – tradução nossa¹⁸).

No campo da análise teórica, Myrdal afirma que as proposições das teorias tradicionais de desenvolvimento econômico através de modelos com equilíbrio estável não podem ser perfeitamente aplicadas aos países subdesenvolvidos. Dessa forma, faz-se necessária a elaboração de teorias econômicas dinâmicas capazes de analisar as idiosincrasias dos países subdesenvolvidos, para que ajustem seu crescimento econômico às questões de justiça social.

Myrdal critica a constante busca teórica por modelos walrasianos e afirma que “o sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção

¹⁸ “[...] in reality there are not economic, sociological, psychological etc., problems, but just problems, and they are all complex” (MYRDAL, 1972b, p.459).

de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição” (1957/1960, p. 28). As novas teorias deveriam basear-se em experiências de países mais ricos que buscaram nos últimos anos maior igualdade em suas políticas: “[...] a realização de oportunidades mais iguais se tornou necessária para impulsionar e manter o progresso econômico, bem como para tornar válidos os pressupostos da democracia social” (*ibidem*, p. 150). De forma progressiva, essas sociedades buscaram o desenvolvimento econômico concomitante às medidas redistributivas. É nesse contexto que o autor apresenta seu princípio de causação circular cumulativa (CCC). Conforme apontado por Kapp (1976/2017, p. 232), tal princípio “é, ao mesmo tempo, uma nova estrutura teórica que rejeita e substitui a estrutura tradicional do equilíbrio, e uma ferramenta analítica que permite a solução de problemas concretos”. Dessa forma, a CCC surge como um diagnóstico para o problema do subdesenvolvimento, cujo objetivo é apontar os fatores que fazem o desenvolvimento rumar na direção contrária.

4. A causação circular cumulativa; a ação dos efeitos regressivos e propulsores sobre as desigualdades

A teoria de causação circular cumulativa busca explicar as mudanças sociais de uma forma não estática e, por consequência, assume que a evolução do sistema econômico não promoverá situações de equilíbrio. Uma importante premissa dessa teoria de Myrdal é que os fatores tidos como “não econômicos” devem ser inseridos no modelo, pois a causação atua sobre – e a partir – deles. A causação trata-se de um movimento em que todos os fatores – econômicos e não econômicos – estão interligados entre si e causam interferências uns nos outros: caso haja mudança em um fator, essa mudança causará alterações nos outros fatores. Após uma “primeira rodada” de alterações, outras ocorrerão sobre os mesmos fatores, caracterizando a circularidade do movimento. Pode-se chegar ao ponto em que a causação atinja o primeiro fator que iniciou o movimento, e este também sofrerá mudanças. À medida

que a causação ocorre sobre os fatores, as mudanças geradas tenderão a se reforçar de forma cumulativa (MYRDAL, 1957/1960; 1970a; 1978b).

Para exemplificar o mecanismo da CCC, Myrdal (1957/1960) apresenta o cenário de uma determinada comunidade cuja principal fonte de renda advinha de uma fábrica. Após um incêndio atingir toda a fábrica, seu fechamento gera desemprego na comunidade. O aumento de desemprego, por sua vez, gerará contração de renda e demanda, que impactarão nos demais negócios da comunidade. A produção será desestimulada e, por consequência, haverá maior desemprego e subsequente contração de demanda. Tal cenário poderia causar migração dos fatores capital e trabalho para áreas mais atrativas. Por consequência, esse movimento de fuga de capital e trabalho reduziria a receita do governo. Este novo quadro poderia forçar o governo a aplicar um aumento de imposto, buscando compensar a redução de sua receita. Por sua vez, o novo aumento, somado ao desemprego e à escassez de demanda, poderia resultar em outros deslocamentos de empresas em busca de melhores condições de mercado, agravando o cenário. Nota-se nesse exemplo que os fatores se acumulam e se reforçam de forma interdependente e cumulativa.

Diferente de uma posição de equilíbrio, o que ocorre no exemplo é um movimento de causação cumulativa descendente (*downward cumulative causation*), ou seja, um agravamento contínuo dos fatores que estão interligados. Segundo o autor, tal movimento descendente gerou efeitos regressivos (*backwash effects*) na região: o fechamento da fábrica causou uma escalada de efeitos negativos em todos os outros fatores. Importante ressaltar que os efeitos regressivos também geram causação nos fatores não econômicos: a redução da receita do governo poderá culminar na redução dos seus gastos em educação, saúde, transporte, segurança, entre outros.

Por outro lado, a região que recebeu o fluxo migratório de capital e trabalho viverá um movimento de causação cumulativa ascendente (*upward cumulative causation*), ou seja, um ciclo positivo. Com a chegada de novas empresas e mão de obra, aumenta-se a receita do governo e reduz-se o

desemprego. Com a demanda aquecida através dos salários, haverá fomento de novos negócios. Aqui, a instalação de novas empresas gerou efeitos propulsores (*spread effects*).

Ao discorrer a respeito dos efeitos regressivos e propulsores, Myrdal afirma que o livre mercado é responsável pelo agravamento das desigualdades, uma vez que a iniciativa privada tenderá a concentrar seu capital em áreas já desenvolvidas, nas regiões escolhidas como “polos”. Caso não haja controle estatal, a instalação de indústrias, comércio, bancos, entre outras, nessas regiões centrais poderá gerar efeitos regressivos nas demais regiões, de onde migrará a mão de obra, o capital e bens e serviços. Como resultado, a desigualdade regional será acentuada. As forças regressivas nas regiões mais distantes fortalecerão o movimento descendente da causação circular sobre todos os fatores, resultando em piores condições de saúde, educação, moradia, segurança, emprego, e assim por diante.

No nível macroeconômico, os fatores que caracterizam o subdesenvolvimento, tais como desigualdade, pobreza, violência e precariedade nas áreas da saúde, educação e moradia, estão interligados e se acumulam ao longo do tempo de forma circular, afetando uns aos outros indissociavelmente. A correlação entre os efeitos – regressivos e propulsores – e o nível de desenvolvimento de um país dá-se de forma que quanto mais desenvolvida for uma região ou um país, mais fortes serão os efeitos propulsores. Ao alcançar determinado patamar de desenvolvimento econômico, o país também apresentará processo cumulativo em movimento ascendente dos fatores não econômicos. Estes efeitos propulsores garantirão a direção positiva do crescimento econômico e social. Na contramão desse processo, os efeitos propulsores fracos, não sendo capazes de vencer os efeitos regressivos, culminarão no baixo nível de desenvolvimento econômico e social característico de países subdesenvolvidos. Nesse caso, o processo cumulativo reforçará as desigualdades e agravará a pobreza. O autor (1957/1960, p. 47) assinala que essas

[...] regiões mais pobres, desassistidas, não podem financiar programas

adequados de assistência médica; suas populações são menos sadias e apresentam menor eficiência produtiva. Há menos escolas e estas são inferiores... seus sistemas de valores, como um todo, têm tal cunho de pobreza e de atraso que os tornam menos suscetíveis às aspirações progressistas e ambiciosas de uma sociedade em desenvolvimento.

Diferente das teorias tradicionais – que analisam o sistema na forma cartesiana de curvas de oferta e demanda a um preço de equilíbrio –, a CCC poderá ser aplicada a qualquer país, mesmo que se considerem suas particularidades como a distribuição de recursos naturais, as tradições históricas, modo de produção, sistema político e social, entre outros (*ibidem*). Conforme apontado por Berger (2007, p. 531 – tradução nossa¹⁹), “a CCC de Myrdal parece ser a primeira aplicação científica da velha ideia de um círculo vicioso para problemas socioeconômicos”. Kapp (1976/2017, p. 234) considera a formulação da CCC de Myrdal como o cerne da análise institucionalista, capaz de diferenciar a abordagem desta Escola de pensamento das demais ao analisar os fatores que influenciam “a evolução e transformação dos processos sociais”.

Em resposta aos críticos que afirmam que tanto a CCC quanto a abordagem institucionalista têm um caráter estritamente qualitativo, Myrdal (1970b) afirma que a construção de modelos sempre será uma ferramenta útil para a análise do sistema social. De acordo com Panico e Rizza (2009, p. 187 – tradução nossa²⁰), “a posição de Myrdal em favor da Economia enquanto uma teoria social não implicava uma rejeição ao uso de matemática e econometria para aprimorar o conhecimento, nem tampouco dos resultados analíticos da teoria econômica”. No entanto, Myrdal acentua que tais modelos devam ser ajustados à realidade. Segundo o autor (1970b), construir

¹⁹ “Myrdal’s CCC appears to be the first scientific application of the ancient idea of a vicious circle to socioeconomic problems” (BERGER, 2007, p. 531).

²⁰ “Myrdal’s stance in favor of economics as a social theory implied a rejection neither of the use of mathematics and econometrics to improve knowledge, nor of the analytical results of economic theory” (PANICO & RIZZA, 2009, p. 187).

modelos economicamente reducionistas e logicamente inconsistentes não representa progresso científico.

À primeira vista, a teoria de Myrdal pode parecer fatalista quanto ao desenvolvimento e redução de desigualdades nos países pobres, como se fossem inevitavelmente destinados ao subdesenvolvimento. No entanto, esta é apenas a parte inicial da análise do autor. Uma vez que se compreenda a interação entre as causas que reforçam o subdesenvolvimento, pode-se aplicar ações capazes de romper o círculo vigente e modificar o meio. Essas ações devem ser de responsabilidade dos Estados nacionais, responsáveis por implementar um plano econômico nacional, capaz de “[...] superar a rigidez que caracteriza as economias subdesenvolvidos” (MYRDAL, 1957/1960, p. 118). Ao advogar veementemente contra o regime de *laissez-faire*, Myrdal propõe a ação do Estado como uma ferramenta capaz de sustar os movimentos descendentes e ajustá-los na direção oposta.

5. O planejamento estatal e a sua execução: da teoria ideal aos problemas práticos

5.1. O planejamento econômico como forma de conter desigualdades

A posição de Myrdal em favor da ação estatal na economia pode ser justificada especialmente a partir de sua atuação política na Suécia. Enquanto importante articulador de reformas sociais, Myrdal é reconhecido por colaborar com a formação do Estado de bem-estar social de seu país de origem. Assim como ocorreu na Suécia, a promoção de reformas sociais foi uma tendência em países desenvolvidos, principalmente após a crise de 1929. O processo de rápido crescimento econômico desses países garantiu a renda necessária²¹ para que seus governos investissem em políticas públicas,

²¹ Segundo Myrdal (1957/1960), as condições necessárias à formação de poupança para o investimento na produção eram garantidas em parte pelos baixos salários que vigoravam desde a Revolução Industrial no século XVIII.

expandido o desenvolvimento social. Esses países foram capazes de reforçar os efeitos propulsores de sua economia, auferindo impactos positivos também nas mais diversas áreas sociais, consolidando o Estado de bem-estar social (MYRDAL, 1957/1960; 1958/1960; 1968/1977; 1970b).

Por sua vez, os países subdesenvolvidos não viveram este período de amadurecimento de suas economias. Myrdal afirma (1957/1960, p. 58) que “em muitos dos países pobres, a inclinação natural para as desigualdades foi reforçada por instituições de caráter feudal e discriminatório, e por estruturas de poder que ajudaram os ricos a explorar os pobres”. As políticas igualitárias nesses países tornaram-se mais custosas e tiveram que cumprir a difícil tarefa de transpor as barreiras impostas pelos efeitos regressivos gerados pelos mercados. Novamente, a causalção circular agiu sobre essas instituições de forma descendente e forças propulsoras mais fracas acentuaram as desigualdades.

A contrapartida aconteceria através de um nível mais alto de desenvolvimento econômico, uma vez que, ao fortalecer os efeitos propulsores, possibilitaria a ação ascendente da causalção cumulativa sobre as instituições, reduzindo assim as desigualdades e melhorando os índices sociais. Por sua vez, a partir da melhora nos indicadores sociais e nos níveis mais baixos de desigualdade, o mesmo movimento ascendente tenderia a manter a escala do desenvolvimento econômico (*ibidem*).

A partir dessa interpretação, pode-se inferir a importância da atuação do Estado na economia: primeiro, através do planejamento econômico e depois, por meio de sua execução. Segundo Myrdal (1968/1977), não somente é necessário que haja planejamento econômico no mundo subdesenvolvido, como também se espera que seus governantes de fato coloquem esse procedimento

²² Grosso modo, economia “livre” refere-se a um sistema econômico em que os preços são determinados pela concorrência entre oferta e demanda agregadas mediante pouco ou nenhum controle governamental. Em outras palavras, é um sistema de livre mercado caracterizado por uma ordem espontânea e descentralizada de arranjos através dos quais os indivíduos tomam decisões econômicas – para uma abordagem crítica a este sistema, veja, por exemplo, Hodgson (2002 e 2013). Em contrapartida, uma economia “planejada” é aquela onde o Estado responsabiliza-se pelo planejamento econômico do país, para tanto interferindo em diversos setores da atividade produtiva, fazendo uso inclusive de instrumentos de política econômica. Para mais informações acerca do debate entre economia “livre” e “planejada”, ver Myrdal (1958/1960).

em prática. No entanto, devido ao contexto político do pós-guerra, muitos teóricos e líderes de governo opuseram-se ao modelo de planejamento econômico em favor do livre mercado (MYRDAL, 1958/1960). Segundo o autor, o debate existente entre as correntes que apoiam uma economia “livre” em detrimento de uma “planejada²²” não passa de uma controvérsia irracional. A dicotomia entre os dois modelos foi fortalecida durante a Guerra-Fria por líderes que utilizavam a doutrina do “livre mercado” como uma forma de propaganda antissoviética. Contudo, o próprio Myrdal procura deixar claro que sua interpretação sobre planejamento é distinta do modelo soviético de planejamento econômico, que é imposto de forma totalitária pelo governo. A esse respeito, Paul Streeten (responsável por traduzir uma das obras do autor para o inglês) sugere que (1990, p. 1034, tradução nossa²³) “a abordagem endossada por Myrdal não é nem de autoridade e força soviética, nem de *laissez-faire* capitalista, mas de uma terceira via: [...] de ataque às atitudes e instituições a fim de torná-las instrumentos de reforma [...]”. Assim, o modelo de planejamento defendido por Myrdal (1958/1960, p. 20, tradução nossa²⁴) dar-se-ia na forma de

[...] tentativas conscientes do governo de um país – geralmente com a participação de outros coletivos – de coordenar as políticas públicas de forma mais racional, a fim de alcançar mais completa e rapidamente os fins desejáveis para o desenvolvimento futuro, que são determinados pelo processo político à medida que este evolui.

²³ “The approach favored by Myrdal is one of neither Soviet authority and force nor of capitalist *laissez-faire*, but of a third way: [...] of attacking attitudes and institutions directly to make them the instruments of reform [...]” (STREETEN, 1990, p. 1.034).

²⁴ “[...] conscious attempts by the government of a country - usually with the participation of other collective bodies - to coordinate public policies more rationally in order to reach more fully and rapidly the desirable ends for future development which are determined by the political process as it evolves” (MYRDAL, 1958/1960, p. 20).

²⁵ Como ocorre nos casos do protecionismo estadunidense ou até nas regulamentações econômicas impostas aos países-membro da União Europeia.

²⁶ Importante frisar que o autor diferencia “planejamento” de “intervenção”. Assim, para Myrdal (1958/1960), o planejamento nos países subdesenvolvidos tem ocorrido após – e em resposta a – inúmeras intervenções do Estado. Essas, em sua maioria, têm caráter emergencial. A esse respeito, Berger (2009, p. 354) resume a diferença entre esses dois termos: “Myrdal distinguished between planning and intervention. While the latter is just an ad hoc measure, the former is coordinated and systematic, trying to resolve the complexities and contradictions that resulted from too many ad hoc interventions”.

Planejamento e regulação sempre estiveram presentes mesmo em países que propagam o livre mercado²⁵. Para Myrdal, “o crescimento constante da intervenção²⁶ do Estado tem sido patrocinado e administrado por líderes políticos que estavam constantemente proclamando as virtudes de uma economia ‘livre’” (1958/1960, p. 17 – aspas do autor, tradução nossa²⁷). Para Myrdal (1958/1960), os países seguem reforçando suas regulações estatais e suas populações tendem a não notar o quão afastadas do livre mercado elas estão. Quando o notam, surgem reações populares contra os altos impostos, e as massas se inclinam a candidatos que sustentam discursos de menor taxa, mas que são incapazes de promover tamanha mudança institucional quando no governo.

O principal objetivo do plano é aumentar a capacidade produtiva do país. Assim sendo, cabe ao governo coordenar a alocação de capital para as áreas que receberão o investimento, principalmente as mais específicas, como energia, infraestrutura, agricultura e indústrias de bens intermediários. Segundo Myrdal, esses setores não podem aguardar que o avanço venha nos moldes *schumpeterianos*, pois além de serem áreas-chave para o desenvolvimento da economia como um todo, os investimentos privados, quando livres de controle estatal, intensificam as desigualdades regionais. Eles impulsionam o surgimento de polos industriais concentrados, fazendo com que as regiões adjacentes sofram com as forças regressivas deste investimento – especialmente migrações de capital e trabalho. Devido à causação circular com efeitos cumulativos, as áreas menos favorecidas viverão um ciclo de agravamento de sua situação em detrimento da prosperidade das regiões-polo.

Embora defensor da regulação na economia, Myrdal não é avesso aos investimentos da iniciativa privada. Para o autor, à medida que um país subdesenvolvido avança na direção do desenvolvimento econômico, mais ele atrai o investimento privado. Após as primeiras etapas do processo, caberá

²⁷ “The steady growth of state intervention has been sponsored and administered by political leaders who were constantly proclaiming the virtues of a ‘free’ economy” (MYRDAL, 1958/1960, p. 17).

ao governo regular a atuação das empresas para evitar a geração de desigualdades regionais. Quanto às desigualdades já existentes, o autor ressalta que o planejamento deve incluir prestação de assistência aos mais necessitados. Saúde e educação, mais uma vez, apresentam-se como fatores que robustecem as forças propulsoras, uma vez que investimentos nessas áreas culminam em elevação da produção.

Todavia, Myrdal adverte os países subdesenvolvidos para que não invistam em áreas sociais um montante maior do que pode ser suportado por suas contas nacionais. De fato, sistemas de seguridade social só se tornaram instituições sólidas nos países desenvolvidos após estes terem alcançado elevado nível de renda. Antes disso, o acelerado processo de industrialização e desenvolvimento destes países construiu seus pilares sob forte expansão da desigualdade social e desamparo aos pobres e miseráveis.

Em geral, os países desenvolvidos obtiveram vantagens em seus processos de desenvolvimento que não mais estão disponíveis aos países subdesenvolvidos, seja pela evolução de suas instituições domésticas, seja por pressão da comunidade internacional. Entre outros fatores, Myrdal menciona (1970b) a posição de privilégio das elites como um dos elementos que resultam em desvantagem aos países subdesenvolvidos no processo de desenvolvimento econômico. Esses privilégios são evidenciados tanto na educação quanto no setor político. A educação de nível técnico e superior, embora reconhecida como ferramenta para mudança econômica e social, nesses países tende a ser destinada apenas a uma reduzida parcela da população. Quanto ao cenário político, através da corrupção e do poder político exercidos pelas classes mais altas, garante-se a manutenção de privilégios e reforça-se a estratificação social com enorme desigualdade.

Outra importante instituição que representou vantagem aos países desenvolvidos à época de seu desenvolvimento foi a democracia. Com o sufrágio restrito aos homens de estratos mais elevados – em geral até aproximadamente meados do século XX –, a industrialização pôde ser direcionada aos seus interesses. Ela alcançou um ritmo acelerado em um ambiente em que

não havia uma preocupação iminente por parte do Estado com questões de igualdade (seja de renda, de oportunidade, de condições habitacionais, entre outras), ou com leis trabalhistas. Segundo Myrdal (1957/1960, p. 107), quando se insere o papel da democracia neste debate, o desenvolvimento econômico tem como propósito “elevar os níveis de vida de toda a população”. De certa forma, a democracia se torna um complicador, pois reduzir a pobreza nos países subdesenvolvidos é uma tarefa mais complexa do que fora combater a pobreza nos países ricos na época de seu desenvolvimento. No entanto, o autor reitera que a democracia é instituição essencial à redução das desigualdades, uma vez que “quanto mais se aproxima de uma democracia perfeita [...] tanto mais forte serão a necessidade e a capacidade de combater as forças cegas do mercado, que tendem a provocar desigualdades regionais” (*ibidem*, p. 59-60).

Dentre todos os fatores que resultam em desvantagem para o desenvolvimento, o mais relevante para Myrdal é a explosão populacional observada nesses países. Com altas taxas de fertilidade e poucas políticas direcionadas ao controle de natalidade, os países subdesenvolvidos vivem um crescimento populacional sem precedentes na história dos países desenvolvidos. O crescimento da população impacta nas mais diversas áreas, tais como: a distribuição de alimentos; os níveis de nutrição da população; sua força de trabalho; concentração urbana; formação de moradias impróprias como favelas; aumento dos gastos do governo com saúde e educação, entre outros.

Uma vez consideradas as dificuldades nas quais os governos incorrerão nos seus processos de desenvolvimento, Myrdal (*ibidem*, p. 111) emprega a teoria da causação circular cumulativa como instrumento para viabilização do plano nacional. Em suas palavras:

Um plano nacional deve ser o esquema do processo cumulativo de desenvolvimento econômico de um país, a previsão do evoluir desse processo, quando deflagrado, mantido e controlado por certas mudanças exógenas, induzidas no sistema social, mediante interferências estatais deliberadas. Esse esquemapressupõe, pois, um estudo da causação circular entre todos

os fatores relevantes do sistema social do país, quer sejam “econômicos” ou “não-econômicos”.

Segundo Myrdal, o plano estatal deve ser detalhado, incluindo todas as etapas da execução de todos os setores envolvidos. O autor enfatiza que o plano só terá sucesso caso o governo seja estável e efetivo, tanto no período do planejamento quanto na sua execução. Contudo, após dez anos de minucioso estudo acerca da pobreza e do subdesenvolvimento na Ásia, o autor constatou que o ideal de planejamento se encontrava distante da realidade dos países subdesenvolvidos (1968/1977; 1970a; 1970b). Myrdal identificou instituições nocivas que permeavam todo arcabouço institucional desses países e reduziam a eficiência dos planos nos mais diversos setores. Os planejadores devem estar atentos às dificuldades institucionais, como os modelos oligárquicos, paternalistas e obsoletos de manutenção do poder entre as classes sociais e políticas, e a cargas excessivas de burocracia herdadas dos tempos coloniais.

5.2. As relações de poder e a corrupção: impactos sobre desenvolvimento econômico e as políticas igualitárias

A efetivação de medidas igualitárias através do desenvolvimento econômico depende de outro fator além do planejamento e execução estatal: as relações de poder. Segundo Myrdal (1970b), para que as reformas igualitárias tomem proporção significativa nos países subdesenvolvidos, é necessário que haja pressão das classes mais pobres. Historicamente, os privilegiados não renunciaram aos seus privilégios em prol do bem social, motivo pelo qual a ação política ativa da população menos privilegiada torna-se fundamental para que haja redução das desigualdades.

A base da pirâmide dos países subdesenvolvidos é composta por classes politicamente passivas, enquanto as classes mais altas – embora compostas por menor parcela da população – detêm o poder político. Segundo Myrdal, essa configuração nas relações de poder garante a manutenção da estratificação social e econômica herdada dos tempos coloniais. As elites destes

países – que, no contexto do pós-guerra, foram responsáveis por estimular as reformas igualitárias – tornaram-se responsáveis pela manutenção das desigualdades através do poder político que exercem, comandando os rumos do desenvolvimento econômico. Os benefícios do desenvolvimento econômico tornam-se então destinados às classes mais altas, enquanto as classes inferiores têm suas condições de vida agravadas pela preservação – e aumento – da desigualdade (MYRDAL, 1970b; 1975).

As relações de poder podem ser observadas através da dinâmica que se estabelece entre a iniciativa privada e o governo. Em todos os países existem o que Myrdal (1968/1977) chama de “controles operacionais”, que são exercidos pelo Estado sobre a iniciativa privada. Esses controles não fazem parte do plano – ou sequer são mapeados pelos planejadores –, mas se apresentam como um sistema intrínseco à estrutura destes países. Eles são categorizados como “positivos” e “negativos” dependendo do sentido em que atuam. Os positivos formam o conjunto de ações que estimulam toda a cadeia produtiva, encorajando o investimento e estimulando o consumo. Podem ocorrer na forma de consultorias à iniciativa privada, subsídios, isenções fiscais, facilitações de créditos, entre outros. Já os controles negativos rumam na direção contrária, oferecendo resistência aos investimentos, geralmente através de maior burocracia e taxaço. Importante notar que determinados controles geralmente se apresentam como duas faces de uma mesma moeda: como exemplo, altas alíquotas de impostos sobre produtos importados podem desestimular empresas importadoras como também podem proteger o mercado interno.

O ponto crucial da análise sobre os controles é a forma como eles são postos em prática, a saber, de forma não-discrecionária ou discrecionária. Enquanto os controles não-discrecionários seguem um conjunto de regras previamente estabelecidas e sem espaços para manobras políticas, os discrecionários ficam a cargo das autoridades, podendo gerar benefícios ou danos a um empresário ou segmento. Os primeiros são predominantemente encontrados em países desenvolvidos, cujas instituições são sólidas e possibilitam o

cumprimento de regras. Os segundos são característicos dos países subdesenvolvidos, em grande parte devido ao seu passado colonial e às relações de poder herdadas dessa época.

Ao exercer o controle de forma não-discrecionária, o Estado faz com que a iniciativa privada fique suscetível às decisões individuais de seus agentes administrativos, o que pode se tornar um apelo à corrupção. Ao agirem de forma abusiva e em benefício próprio, esses agentes acabam por institucionalizar atos como suborno, pagamento de propinas, nepotismo, entre outras práticas ilícitas. Quando aplicados em segmentos-chave como indústria ou agricultura, os controles discrecionários demandam uma rede de fiscalização que geralmente culmina em uma cadeia burocrática e ineficaz, atravessada pela corrupção: “À medida que se multiplicam, também aumenta a necessidade de supervisionar os funcionários que os administram e, por sua vez, supervisionar os supervisores” (1968/1977, p. 157 – tradução nossa²⁸).

Nota-se daí a estreita relação entre o controle operacional dos países subdesenvolvidos sobre o setor privado e a corrupção: à medida que governos reforçam padrões discrecionários em detrimento das regras, isso gera a possibilidade de propagação da corrupção entre o setor privado e o próprio governo. Os gastos com práticas ilícitas passam a fazer parte da contabilidade dessas empresas privadas e não raramente existem pessoas “especializadas” no pagamento de propinas dentre seus associados. Myrdal esclarece que, na maioria dos países desenvolvidos, as instituições responsáveis por repelir a corrupção se estabeleceram no período em que as atividades do Estado eram mínimas, sem muita interferência em assuntos econômicos. À medida que passou a intervir na economia, sua estrutura política e administrativa já estava estabelecida em um sistema favorável às regras.

²⁸ “As they multiply, so does the need for supervise those officials who administer them and, in turn, to supervise the supervisors” (MYRDAL, 1968/1977, p. 157).

Além de se apresentar como enorme entrave ao desenvolvimento econômico, a corrupção também reforça a desigualdade, uma vez que concentra a renda entre a diminuta parcela dos mais ricos, e, simultaneamente, desestimula os empreendedores desfavorecidos. Ou seja, os micro e pequenos empresários, incapazes de lidar com a corrupção devido à sua escassez de recursos e poder político, perdem mercado para as grandes corporações que, por sua vez, formam oligopólios que controlam parte do mercado com apoio de poder político, auferindo assim lucros extraordinários (*ibidem*).

Contudo, Myrdal reconhece que a prática da corrupção não é exclusiva à relação entre grandes empresas e autoridade. A corrupção está presente em toda esfera social, como um traço cultural que se reforça no tempo. A percepção carregada pelos indivíduos desses países – que Myrdal chama de “folclore da corrupção” – é de que a corrupção é inevitável: pessoas praticarão atos de corrupção em benefício próprio (ou de parentes e amigos) quando estiverem em posição de poder, principalmente por acreditarem que não correm grandes riscos de serem punidos pelas instituições responsáveis, que muitas vezes estão também envolvidas na prática. Atos desonestos passam a ser moralmente “normalizados” e até considerados como parte indissociável do sistema. Esse pensamento culmina em uma fraca aderência da população aos planos de desenvolvimento, relegando-os ao governo como se fosse apenas deste a responsabilidade pelos rumos positivos da nação. Os movimentos da sociedade civil nesses países tornam-se fracos e pouco atuantes (MYRDAL, 1968/1977; 1970a; 1970b).

Atos corruptos evoluem e se perpetuam nessas sociedades, tornando-se instituições que se reforçam no tempo em causação cumulativa. Além dos danos que causam ao desenvolvimento econômico e social, também ameaçam a estabilidade política e as estruturas democráticas. Myrdal afirma que (1958/1960, p. 166 – tradução nossa²⁹)

²⁹ “Elimination of corruption has regularly been advanced as a main justification for military takeovers. And should the new regime fail to wipe out corruption, its failure prepares the ground for another putsch of sort. It is obvious that the extent of corruption has a direct bearing on the stability of governments in the region” (MYRDAL, 1958/1960, p. 166).

A eliminação da corrupção tem sido regularmente promovida como principal justificativa para a dominação militar. E se o novo regime fracassar em acabar com a corrupção, seu fracasso prepara o terreno para outro tipo de golpe. É óbvio que a extensão da corrupção afeta diretamente a estabilidade dos governos da região.

A corrupção prevalece nos países caracterizados por Myrdal como *soft states*³⁰. O termo foi cunhado pelo autor para caracterizar nações incapazes de impor regras e obrigações. São governos “fracos”, que não usam seu poder político e autoridade para impor as mudanças necessárias, principalmente quando estas apresentam um elevado custo às classes mais altas. Nesses Estados, a justiça carece de isonomia, favorece determinados grupos que detêm o poder político e a desobediência dos agentes públicos é amplamente disseminada nos diferentes níveis hierárquicos.

Em suma, um *soft state* apresenta um conjunto de ineficiências no cumprimento da lei, na coordenação das ações do governo, ou até mesmo na manutenção da ordem (MYRDAL, 1968/1977; 1970a; 1970b). Nesse cenário de desobediência e jogo de interesses, amplia-se a corrupção. Em causação cumulativa, a corrupção permeia o tecido social e garante maior parcela de poder aos indivíduos que detêm maior influência, ou seja, às classes mais altas, grandes empresários e políticos. Detentoras do poder político, as elites movimentam-se de forma a concentrar mais poder e renda, reforçando as desigualdades. Como resultado, as reformas necessárias ao desenvolvimento – incluindo as igualitárias – não são levadas à prática mesmo quando presentes nos planejamentos.

Segundo Myrdal (1970b), todos os países subdesenvolvidos são *soft states* em algum nível, e essa é uma das características que compõem a própria definição

³⁰ O termo será apresentado em sua versão original, em inglês, pois a sua tradução para o português pode confundir o leitor. A palavra *soft*, ao ser traduzida como mole, maleável, macio ou suave, não contém a extensão do conceito utilizado por Myrdal. Faz-se importante notar também que não há conexão do termo *soft states* à ideia de “*soft power*” e “*hard power*”, pertencentes à literatura das Relações Internacionais, cunhadas por Joseph Nye. Ambos os “poderes” são instrumentos utilizados pelos Estados para atingir seus objetivos e se relacionam, em linhas gerais e respectivamente, ao uso não-militar e militar do “poder”.

de subdesenvolvimento. Dessa forma, a superação do subdesenvolvimento exige medidas também capazes de interferir nas relações de poder, nas quais as desigualdades sociais são amplamente notadas. Sendo assim, é necessário que a corrupção seja suprimida e que a democracia seja exercida além do voto, através do maior alcance do poder político, para além dos interesses das elites.

6. Considerações finais

O artigo dedicou-se a apresentar a análise de Myrdal a respeito do desenvolvimento econômico e suas implicações sobre a questão da desigualdade social. Seus estudos de natureza multidisciplinar datam do pós-Segunda Guerra. Nesse período, ele viveu nos Estados Unidos, dedicando-se aos estudos dos problemas econômicos e sociais da sociedade americana. Nessa fase, ele acompanha ativamente o movimento intelectual desenvolvimentista que emerge na literatura econômica (*development economics*), dedicando-se ao estudo dos problemas dos países subdesenvolvidos. Em 1969, afirmou que tais problemas o levaram a se afastar das abordagens tradicionais, passando a se considerar um autor institucionalista.

A teoria da CCC de Myrdal surge como um diagnóstico do problema do subdesenvolvimento, visando explicar como as forças regressivas atuam sobre essas regiões, agravando assim suas desigualdades econômicas e sociais. A Causação propõe que todos os fatores relacionam-se entre si e são, ao mesmo tempo, causa e efeito uns dos outros (*“everything causes everything else”*, como o próprio autor costumava escrever em várias passagens de sua obra). Pode-se destacar duas importantes contribuições da teoria da CCC para a análise do subdesenvolvimento: i) os fatores não mais se separam entre econômicos e não econômicos, pois estão inter-relacionados no sistema de causação; e ii) o caráter cumulativo da causação tem o poder de reforçar padrões nocivos (movimento descendente) ou criar novos arranjos benéficos (movimento ascendente). Isso implica que todo movimento do sistema social tem a possibilidade de ser revertido.

Em suma, a desigualdade social é interpretada como um fator chave na promoção do desenvolvimento econômico, pois está relacionada à desigualdade econômica de forma indissociável, e influencia os demais fatores à sua volta. Os altos índices de desigualdade social dos países subdesenvolvidos geram impactos negativos nas áreas da educação, moradia, saúde, alimentação, entre outros. Essas áreas, quando precárias, reduzem a qualidade de vida dos indivíduos, gerando efeitos regressivos sobre sua força de trabalho. Logo, em causação cumulativa, influenciam todo o processo de crescimento econômico de uma nação. O autor conclui que, para que uma nação possa lograr um processo de desenvolvimento econômico, é preciso haver políticas de combate à desigualdade.

Para tanto, a ação do Estado é considerada uma importante ferramenta para a promoção do desenvolvimento econômico. Ela deve ocorrer através da implantação de um plano nacional que contenha, além do planejamento, instrumentos hábeis que sejam capazes de viabilizar as devidas fiscalizações de sua execução. No entanto, para que o plano econômico seja efetivamente cumprido, é necessário o fortalecimento das instituições políticas e sociais. Elas serão responsáveis por alterar o movimento da causação através de suas forças propulsoras, promovendo assim, no tempo que seja necessário, o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades.

Entretanto, o autor chama a atenção para o fato de que um dos grandes complicadores com respeito à preservação da eficiência dos planos econômicos é a corrupção. Ela está presente de forma institucionalizada nos países subdesenvolvidos e sua prática se torna, ao mesmo tempo, causa e consequência de sua abrangência. A corrupção é amplamente notada nas relações de poder estabelecidas nesses países, caracterizados por Myrdal como *soft states*. Tais relações promovem governos ineficazes na manutenção da ordem e no cumprimento de suas próprias legislações, o que acaba beneficiando grupos de indivíduos em detrimento do restante da população. Dessa forma, disseminam-se práticas de poder discricionário entre o governo e as elites. Estas últimas mantêm seus privilégios e oferecem grande resistência às políticas de redução de desigualdades.

Referências

- BERGER, Sebastian. "Myrdal's Institutional Theory of the State: From Welfare to Predation – and Back?", *Journal of Economic Issues*, vol. XLI, n.2, p. 353-360, 2009.
- BERGER, Sebastian & ELSNER, Wolfran. "European Contributions to Evolutionary Institutional Economics: The Cases of 'Cumulative Circular Causation' (CCC) and 'Open Systems Approach' (OSA). Some Methodological and Policy Implications", *Journal of Economic Issues*, vol. XLIII, n. 2, p. 529-537, 2009.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. "O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas", *Revista Economia Contemporânea*, vol. 6, n. 2, p. 119-146, 2002.
- CRAWFORD, Sue E. S. & OSTROM, Elinor. "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, vol. 89, n. 3, p. 582-600, 1995.
- DEQUECH, David. "The Demarcation Between the 'Old' and the 'New' Institutional Economics", *Journal of Economic Issues*, v. XXXVI, n. 2, p. 565-572, 2002.
- _____. "The institutions of economics: a first approximation", *Journal of Economic Issues*, v. XLVIII, n. 2, p. 523-532, 2014.
- HODGSON, Geoffrey M. "Thorstein Veblen and post-darwinian economics", *Cambridge Journal of Economics*, v. 16, n. 3, p. 285-301, 1992.
- _____. "What is the Essence of Institutional Economics?", *Journal of Economic Issues*, vol. 34, n. 2, p. 317-29, 2000.
- _____. "Varieties of Capitalism and Varieties of Economic Theory". In: HODGSON, Geoffrey M. (ed.) *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics: Key Concepts*. Cheltenham, UK/ Northampton, USA: Edward Elgar, 2002.
- _____. *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*. London / New York: Routledge, 2004.
- _____. "Thorstein Veblen: The Father of Evolutionary and Institutional Economics". In: REINERT, Erik S. & VIANO, Francesca L. *Thorstein Veblen Economics for an Age of Crises*. London / New York: Anthem Press, 2012.
- _____. *From Pleasure Machines to Moral Communities: An Evolutionary Economics without Homo Economicus*. Chicago / London: The University of Chicago Press, 2013.
- _____. "A abordagem da Economia Institucional" (1998). In: SALLES, Alexandre O. T.; PESSALI, H. F. & FERNÁNDEZ, R. G. (orgs.) *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 249-294.
- KAPP, Karl, W. [1975]. "A Natureza e a Relevância da Economia Institucional". In: SALLES, Alexandre O. T.; PESSALI, H. F. & FERNÁNDEZ, R. G. (orgs.) *Economia Institucional: Fundamentos Teóricos e Históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 223-247.
- KINDLEBERGER, Charles P. "Gunnar Myrdal: 1898-1987", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 89, n. 4, p. 393-403, 1987.
- LANGLOIS, Richard N. "What was wrong with the old institutional economics (and what is still wrong with the new)?", *Review of Political Economy*, vol. 1, n. 3, p. 270-98, 1989.
- LAWSON, Tony. "The Nature of Institutional Economics", *Evol. Inst. Econ. Rev.* vol. 2, n. 1, p. 7-20, 2005.
- MAYHEW, Anne. "Contrasting origins of the two institutionalisms: the social science context", *Review of Political Economy*, vol. 1, n. 3, p. 319-33, 1989.
- _____. O Início do Institucionalismo (1987). In: SALLES, Alexandre O. T.; PESSALI, H. F. & FERNÁNDEZ, R. G. (orgs.) *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 185-221.

MYRDAL, Gunnar. *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1944.

_____. *The Political Element in the Development of Economic Theory*. New York: Routledge & Kegan Paul, 1954.

_____. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960 (1957).

_____. *Beyond the Welfare State: Economic Planning and its International Implications*. New Haven: Yale University Press, 1960 (1958).

_____. *Objetividad en la Investigación Social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970 (1969).

_____. *An Approach to the Asian Drama: Methodological and Theoretical*. New York: Vintage Books, 1970a.

_____. *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*. New York: Random House, Inc., 1970b.

_____. "Growth and Social Justice", *Economic Times Annual*, vol. 1, n. 3 e 4, p. 119-120, 1972a.

_____. "Response to Introduction", *The American Economic Review*, vol. 62, n. 1/2, p. 456-462, 1972b.

_____. *Against the Stream: Critical Essays on Economics*. London: Macmillan, 1974 (1973a).

_____. "Equity and Growth", *World Development*, vol. 1, n. 11, p. 43-47, 1973b.

_____. "The equality Issue in World Development", *The Swedish Journal of Economics*, vol. 77, n. 4, p. 413-432, 1975.

_____. *Asian Drama: An Inquire Into the Poverty of the Nations*. New York: Pelican Books, 1977 (1968).

_____. "Political and Institutional Economics, Eleventh Geary Lecture", *The Economic and Social Research Institute*, n. 18.269, p. 01-15, 1978a.

_____. "Institutional Economics", *Journal of Economic Issues*, vol. XII, n. 4, p. 771-783, 1978b.

PANICO, Carlo & RIZZA, Maria O. "Myrdal, Growth Processes and Equilibrium Theories". In: *Geography, Structural Change and Economic Development: Theory and Empirics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2009, p. 183-202.

SAMUELS, Warren J. "The present state of institutional economics", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, n. 4, p. 569-590, 1995.

SEARLE, John. "What is an Institution?", *Journal of Institutional Economics*, vol. 1, n. 1, p. 1-22, 2005.

STREETEN, Paul. "Gunnar Myrdal", *World Development*, vol. 18, n. 7, p. 1.031-1.037. 1990.

SUNKEL, Osvaldo. "Structuralism, Dependency and Institutionalism: An Exploration of Common Ground and Disparities". *Journal of Economic Issues*, vol. XXIII, n. 2, p. 519-533, 1989.

SWEDBERG, R. "Introduction to the Transaction Edition". In: MYRDAL, Gunnar. *The Political Element in the Development of Economic Theory* (1954). New York: Routledge & Kegan Paul, p. XXI-XXXV, 2017.

TRUCCO, Ignacio. "Teorías del desarrollo capitalista. Una evaluación comparada", *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 171, n. 43, p. 9-29, 2012.