



4º EPPAC

13, 14 e 15
Set / 2017

Encontro de Políticas Públicas para a Pan-Amazônia e Caribe

Boa Vista / Roraima - Brasil

ÓBICES AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE RORAIMA SOB A PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA DE DOUGLASS NORTH

Vito da Silva Souza¹
Ingrid Cardoso Caldas²

RESUMO: O pensamento econômico tradicional não traduz a dinâmica social que também deve ser considerada nas estruturas econômicas. Assim, o pensamento de Douglass North representa importante papel na ampliação da compreensão dos fenômenos econômicos no mundo real. Como metodologia, esse trabalho empreenderá pesquisa bibliográfica procurando associá-la à formação econômica do estado de Roraima, analisando dados referentes ao recente desempenho econômico do estado. Concluirá que o panorama institucional em que se encontra o estado é resultante do enfrentamento de interesses divergentes, um arranjo multifacetado impedindo uma alocação produtiva de recursos e, em última instância, o desenvolvimento econômico do estado.

Palavras chave: Roraima. Desenvolvimento Econômico. Instituições. Douglass North.

ABSTRACT: Traditional economic thinking does not translate the social dynamics that should also be considered in economic structures. Thus, Douglass North's thinking plays an important role in broadening the understanding of economic phenomena in the real world. As a methodology, this work will undertake bibliographical research seeking to associate it with the economic formation of the state of Roraima, analyzing data referring to the state's recent economic performance. It will conclude that the state's institutional landscape is the result of confronting divergent interests, a multifaceted arrangement to prevent a productive allocation of resources and, ultimately, to impede the economic development of the state.

Keywords: Roraima. Economic Development. Institutions. Douglass North.

¹Aluno do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Roraima. E-mail: vitossouza@gmail.com.

²Professora do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Roraima. E-mail: ingrid.caldas@ufr.br.

1 INTRODUÇÃO

A escola de pensamento institucionalista representa uma importante ferramenta para análise dos fenômenos econômicos, ao ampliar seu objeto de estudo e considerar o processo de transformação social experimentado pelas comunidades (FIANI, 2003).

Nesse sentido, o pensamento de Douglass North se destaca (LOPES, 2013) e esse trabalho irá então procurar empreender inicialmente uma revisão bibliográfica relacionada a seu pensamento e buscar entender de que forma se daria o processo de mudança nas instituições, e qual seu papel no desenvolvimento econômico das sociedades.

Após esse primeiro momento, o texto seguirá traçando um panorama geral do processo de formação econômica do estado de Roraima, valendo-se também da bibliografia disponível, essa destacadamente representativa da produção de cientistas locais. Em seguida, o desafio será entender de que forma a realidade local se alinha ao pensamento de Douglass North, e a pertinência desse enfoque ao tratar do assunto em tela.

2 O CONCEITO DE INSTITUIÇÃO DE DOUGLASS NORTH E SEU PAPEL NA ECONOMIA

Na virada do século XIX para o XX, ganhava força uma corrente de pensamento econômico que procurava afastar-se dos enunciados neoclássicos, cujas análises pressupunham uma realidade estática, em equilíbrio, e enxergar a explicação da realidade econômica considerando as mudanças experimentadas pela sociedade e suas instituições, ou seja, o contexto social, político e cultural. Esses eram os institucionalistas. A partir da década de 1960, o pensamento volta a ganhar relevância sem, contudo, negar na totalidade o núcleo do pensamento neoclássico. Tentam, assim, os autodenominados novos institucionalistas, e Douglass North é um dos expoentes, adicionar soluções aos problemas por eles visualizados na teoria econômica mais ortodoxa (LOPES, 2013).

Nesse sentido, North não deixa de registrar que existe um descompasso entre o que estabelece o pensamento neoclássico e o desempenho real das economias. Vai encontrar, então, nas instituições os fatores determinantes do

desempenho econômico das sociedades. (FIANI, 2003). Essas instituições são, para North “[...] as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições socialmente concebidas que moldam a interação humana. Conseqüentemente, estruturam os incentivos nas relações de troca, seja no campo político, social ou econômico” (NORTH, 1992, p. 5). As instituições ocupam então espaço central no pensamento do autor e uma implicação lógica é que a mudança das instituições “[...] define o modo como a sociedade se desenvolve através do tempo e é, portanto, a chave para a compreensão da mudança histórica” (NORTH, 1990, p. 3).

Como desdobramento desse entendimento, North sustentou que as modernas sociedades ocidentais passaram de uma economia mais simples, em que as relações de troca ocorriam com um certo caráter de pessoalidade, de perpetuidade entre os agentes que se relacionavam, a sociedades mais complexas sob o ponto de vista das relações econômicas. O caráter predominantemente impessoal entre os agentes trouxe a necessidade de maiores garantias que assegurassem a integridade dessas relações de troca, que agora passavam a se dar em combinações cada vez mais numerosas, envolvendo uma grande rede interdependente de agentes (FIANI, 2003). Ocorre que para se assegurar essas garantias, torna-se necessário “[...] medir os atributos valoráveis de bens e serviços ou o desempenho dos agentes envolvidos nas relações de troca [...]” (NORTH, 1992, p. 7), e incorrendo-se em custos de transação que aumentam à medida que se aprofunda a complexidade e a impessoalidade nas relações comerciais (FIANI, 2003).

São de fundamental importância essas considerações sobre os custos de transação, vez que seu adequado gerenciamento se configura indissociável dos rendimentos dos agentes, dado que existe na complexidade do tecido social e das relações econômicas uma manifesta assimetria de informações disponíveis, ou seja, diferentes graus de domínio sobre as informações relativas aos bens e serviços, o que torna esse um cenário potencialmente profícuo para comportamentos oportunistas (NORTH, 1992).

É nesse contexto que North enfoca os direitos de propriedade como um meio para mitigar incertezas futuras, a garantir o rendimento fruto da inovação, estimulando os processos através dos quais se daria o desenvolvimento econômico, como a acumulação de capital, seja físico ou humano (LOPES, 2013). E nesse ponto dessa pequena digressão teórica, cumpre inserir no cenário um novo agente. Esse

ente, o Estado, é caracterizado por North, no contexto de seus estudos, como um terceiro ator a intermediar as relações entre agentes econômicos que atuam de modo impessoal. Para tanto, alimenta-se de eventuais normas e convenções já estabelecidas em meio àquela sociedade, ou cria novas por meio da atuação política dos grupos de interesse, para definir e fazer cumprir padrões de comportamento. Dito de outra forma, atua para garantir os direitos de propriedade dessa forma construídos (FIANI, 2003).

Esse ponto fundamental interessa sobremaneira ao presente trabalho, os direitos de propriedade como construção social e negocial, resultante do embate político, ou mesmo da imposição fruto das relações de poder estabelecidas. É nesse tom que serão tratadas no próximo tópico as características que marcaram a ocupação das terras que viriam a ser o estado de Roraima, e que se encontram refletidas em seu atual estágio de desenvolvimento.

3 RORAIMA, O ESTADO QUE AINDA SERÁ

Em livro que trata especificamente do desenvolvimento econômico da região nordeste do estado no período compreendido entre 1999 e 2011, Martinez (2016) não se furta a desenvolver antes disso um panorama mais amplo. Para o autor, na formação econômica do estado de Roraima,

“[...] a presença do poder público é sentida em praticamente todos os momentos relevantes da história econômica do Estado. Logo, é de se esperar que as atividades financiadas pelo governo, sejam as que desencadeiem o processo de crescimento econômico da região.” (MARTINEZ, 2016, p. 104).

Essa compreensão do papel exercido pelo poder público na região é corroborada por Farage (1991 apud Martinez, 2016), ao apontar que já no século XVIII “a ocupação do Branco seria vital não tanto pela preservação desse território em particular, mas por sua condição de entrada para o vale amazônico”. Essa visão se insere no contexto geopolítico, vez que o empreendimento ainda que inviável sob o ponto de vista econômico, fazia-se necessário à coroa portuguesa que buscava defender parte de seu território das investidas principalmente de holandeses e espanhóis, cuja presença já se fazia sentir na região por meio de relações comerciais com a população local (MARTINEZ, 2016).

Segundo Santos (2000 apud Martinez, 2016), a partir de fins do século XVIII inicia-se um ciclo econômico da pecuária na região, suplantando o ciclo extrativista de então. Ainda segundo a mesma fonte, contudo, e mesmo que experimentando notável crescimento durante o ciclo da borracha no Amazonas (do final do século XIX ao início do século XX), ao exportar a carne bovina para aquela região, a atividade pecuarista no vale do Rio Branco não representava um empreendimento tipicamente capitalista, fruto do acúmulo prévio de excedente e formação de capital a ser realocado, como ocorrera em outras regiões do país. Era possibilitado, isto sim, pelos “excedentes físicos gerados pela abundância de terras e pela utilização da mão de obra indígena” (MARTINEZ, 2016, p. 94).

Até então objeto de movimentações de ocupação de certo modo difusas, desde o fim do período colonial, passando pelo Brasil Império (1822-1889) e pela chamada República Velha (1889-1930), Santos (2004) anota que a região do atual estado de Roraima teve na implantação do Território Federal do Rio Branco, criado por decreto em 1943 (portanto sob o governo ditatorial de Vargas), mas de fato implantado em 1944 com a chegada do primeiro governador nomeado, capitão Ene Garcez dos Reis, um marco político-administrativo. Havia, pela primeira vez, uma investida de todo articulada com o intuito de se fazer sentir a presença do Estado Brasileiro e seu aparato administrativo na região.

Não deixa de ser registrado pela mesma fonte que essa estrutura administrativa, representada na pessoa do governador nomeado pelo governo central, invariavelmente experimentará certo grau de atrito com as elites locais que já haviam passado por um processo de formação. Nesse sentido, Santos (2004) pontua ainda que,

[...] se houve algum progresso econômico e mudanças no cotidiano, a estrutura institucional não abriu até ali um espaço maior para os grupos locais [...]. Confirmando o fato, Freitas (1993) anota que a nomeação de prefeitos, na época, muitas vezes dependia de negociações entre a elite local constituída de pecuaristas e comerciantes. O cargo mais disputado era o de representante no Congresso, o deputado federal, perseguido inclusive por alguns ex-governadores, já que era a garantia de uma vida confortável na capital federal, de prestígio e poder local. O peso da posição, segundo Freitas (1993), era tal que alguns deputados chegaram a impor um nome como governador, daí as constantes e ferrenhas disputas, onde ocorriam inclusive mortes. (SANTOS, 2004, p. 99-100)

Essa tônica de atrito se perpetuaria ainda durante toda a vida do antigo Território Federal, com reverberações ainda se fazendo sentir na administração do jovem estado de Roraima, criado pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 e implantado de fato em 1990. Para Santos (2004), “Mais que um atrito poder

local versus poder central, a questão envolvia e envolve diferenças de mentalidades, de práticas e uma tradição histórico-administrativa que, no conjunto, adquirem necessariamente contornos políticos. ” (SANTOS, 2004, p. 161). O autor localiza no final da década de 1970 o ponto em que a questão fundiária no então território ganha contornos mais nítidos (SANTOS, 2004), principalmente em decorrência do processo acentuado de ocupação não só urbana, mas também de expansão das áreas onde se desenvolvia a pecuária.

Defende Santos (2004) que até a década de 1970, quando se iniciaram movimentos institucionais do Estado Brasileiro (por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, órgão criado em 1970 no Governo Médice [1969-1974] e com origem no anterior Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) para a regularização da propriedade da terra no então Território Federal, persistia uma lógica em que a terra em si não era extremamente valorizada. Havia a crença arraigada no senso comum de que era um bem não escasso, quase ilimitado. E prova disso era o cenário em que se realizava a pecuária: limites entre as propriedades praticamente não definidos e/ou não cercados, gado criado livre nos pastos, sendo esses sim marcados, em sinal de demonstração inequívoca de sua propriedade em decorrência do seu valor econômico. A mesma lógica se aplicava às terras onde a atividade predominante era a extração de madeira: o valor era atribuído apenas ao produto da atividade, e não ao local sobre o qual ocorria.

Com a implantação do estado em 1990, a questão fundiária se aprofundava (SANTOS, 2004), principalmente em decorrência dos comandos constitucionais no sentido da atenção à questão ambiental e garantia de direitos às populações tradicionais. Ainda segundo a mesma fonte, essa realidade gerou a criação e posterior demarcação e homologação de diversas áreas de preservação natural e de áreas destinadas ao usufruto pelas populações indígenas, ainda que a titularidade permanecesse nas mãos da União. Esse cenário, aliado, à morosidade do processo de repasse de terras da União ao recém-criado estado de Roraima, torna a questão fundiária tema central e explosivo na região.

Como exemplo da citada morosidade, anote-se que apesar de implantado o estado em 1990 e tendo a primeira legislatura de sua Assembleia Legislativa se iniciado em 1991, é apenas em 1998 que é editada a primeira Lei Estadual a dispor sobre as terras de domínio do estado, a Lei 197 de 08 de abril de 1998, posteriormente revogada para dar lugar à Lei Estadual 738 de 10 de setembro de 2009, objeto de

Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que trouxe a necessidade de edição da Lei Estadual 976 de 14 de julho de 2014 (CALDAS, 2015), regulamentada apenas em 14 de fevereiro de 2017 pelo Decreto 22.553 do Executivo Estadual (RORAIMA, 2017a).

Expostos esses precedentes históricos, e desenhado o quadro institucional que se impôs no estado de Roraima, especialmente no tocante à perpetuação de um latente conflito entre políticas centrais e locais, faz-se necessário um debruçar-se sobre alguns dados que deem a dimensão do quanto o desempenho econômico atual do estado carece de um melhor arranjo institucional, capaz de agir como sistema de incentivo ao crescimento e ao desenvolvimento, e não à estagnação.

Exemplo claro dessa realidade é o imenso papel até hoje ocupado pelos serviços da Administração Pública na formação do PIB do estado. Em série histórica que vai de 2002 a 2014, elaborada pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima - SEPLAN com dados do IBGE, esse setor nunca se apresentou com participação menor que 45% do PIB estadual, sendo de 45,8% em 2014 e tendo inclusive ultrapassado a barreira dos 50% de participação nos anos de 2005, 2007, 2008 e 2009, respectivamente com 51,08%, 51,59%, 51,31% e 50,62% (RORAIMA, 2017b).

Para efeito de comparação, a média nacional do mesmo indicador em 2014 foi de 16,4%. A média dos sete estados que compõem a Região Norte foi de 32,1% no mesmo ano e ainda que se estabeleça um esforço comparativo com outras unidades da federação que compartilham de histórico semelhante no tocante à temporalidade de sua criação, os dados desse indicador permanecem reveladores. O estado de Rondônia, criado em 1981 com a elevação do até então território federal de mesmo nome, apresentou em 2014 uma participação de 28,1% dos serviços da Administração Pública na formação do PIB daquele estado. Amapá e Tocantins, ambos criados pela Constituição Federal de 1988, assim como Roraima, apresentaram no ano de 2014, respectivamente, os valores de 44,3% e 31,1% para o mesmo indicador (BRASIL, 2016a), sendo então o estado do Amapá o que mais se aproxima de Roraima nesse ponto específico.

O destacado papel do setor público na economia local revela-se também no seu nível de participação na oferta de empregos formais. Em 2015, 47.633 do total de 96.564, ou 49,3% dos empregos formais no estado de Roraima, encontravam-se inseridos nas atividades exercidas pela Administração Pública (BRASIL, 2015). Nesse contexto em que a economia local é notadamente movimentada pelo setor público,

cabe ainda chamar atenção para o fato de que a atuação do governo local possui um altíssimo grau de dependência do governo central. Em 2016, do total de 3,65 bilhões em receitas correntes do estado de Roraima, 2,16 bilhões, ou 59%, eram referentes aos repasses constitucionais da União ao estado (BRASIL, 2016c).

Passando do enfoque no desempenho global ao modo como esse se relaciona à população, é importante tratar de dois pontos específicos, sendo o primeiro a forma como se apresenta o PIB per capita do estado. Apesar de ter ocupado a 13ª colocação nacional em 2014, com um valor de R\$ 19.608, é importante destacar que a distância para a média nacional aumentou de 1,7 mil em 2002 para 8,9 mil em 2014 (RORAIMA, 2017b). O segundo ponto, em relação à renda propriamente dita, traz a informação de que das 224 mil pessoas consideradas pelo IBGE como o universo de pessoas com ocupação no estado de Roraima, 74 mil, ou 33%, recebiam no máximo um salário mínimo como renda em 2015, enquanto no âmbito nacional esse valor é de 25,6% (BRASIL, 2016b).

Esses dados ajudam a entender não só como a economia local possui um baixíssimo grau de desenvolvimento, como também encontra-se ainda hoje fatalmente dependente dos desígnios da Administração Pública, inicialmente na esfera estadual mas em última instância também na federal.

4 CONCLUSÃO

A construção do quadro histórico realizada no item anterior remete a uma realidade em que existe uma clara oposição entre os modelos de desenvolvimento buscados para o estado de Roraima, com o governo federal ainda se fazendo muito presente e exercendo um altíssimo grau de influência das decisões políticas do estado, tendo por muito tempo inclusive deixado de atuar no sentido de promover a base territorial necessária à jovem unidade da federação.

Ao considerar a estrutura vislumbrada por Douglass North para a construção da realidade institucional em sociedades onde as relações econômicas se dão de forma mais complexa que em ditas sociedades primitivas (NORTH, 1990), é possível enxergar com clareza que a situação em tela se alinha com elevado grau de pertinência ao modelo proposto pelo autor. Desta forma, cumpre admitir que os modelos tradicionais de análise da economia, especialmente o neoclássico, não dão conta sozinhos de explicar a realidade local do estado, vez que não se vislumbram

apenas decisões econômicas racionais dos agentes envolvidos a gerar no longo prazo um equilíbrio econômico. Muito pelo contrário, o intrincado quadro institucional existente, entendido como sistema de incentivos negativos ou positivos (NORTH, 1990) às relações econômicas de troca, é muito mais a resultante do processo de negociação e exercício de pressão política, o que de uma forma ou de outra não resulta melhor alocação de recursos possível.

Na parte inicial do trabalho, através de pesquisa bibliográfica, foram revisados os enunciados de Douglass North em relação ao seu pensamento institucionalista e o papel das instituições no desenvolvimento econômico das sociedades. Esse empreendimento foi importante para lançar as bases teóricas que iriam posteriormente alicerçar a perspectiva sob a qual se daria o estudo da forma de ocupação e a formação econômica do estado de Roraima.

Nesse sentido, o método empregado foi eficiente em demonstrar que o processo de formação econômica do estado não proporcionou um desenvolvimento consistente, demonstrado pela análise dos dados de desempenho econômico empreendida e, mais que isso, reflete-se ainda em tensões institucionais que não obstante continuam a representar importantes entraves ao aumento nos ganhos de produtividade da economia local e à implementação de um consistente modelo de desenvolvimento.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Contas regionais do Brasil : 2010-2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2014/default_xls.shtm>. Acessado em 30/07/2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>> . Acessado em 30/07/2017.

_____. Ministério da Fazenda (2016). **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....>>. Acessado em 29/07/2017.

_____. Ministério do Trabalho (2016). **Relação Anual de Informações Social – RAIS 2015**. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>>. Acessado em 29/07/2017.

CALDAS, Ingrid C. **Federalismo, Direitos de Propriedade e Regularização Fundiária: A Atuação da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (1991-2014)**. Tese (Doutorado) – Universidade do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Porto Alegre, 2015.

FIANI, Ronaldo. **Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), pp . 135-149, abril-junho/2003.

LOPES, Herton C. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 619-637, outubro-dezembro/2013.

MARTINEZ, Fábio R. **Crescimento Econômico na Região Nordeste de Roraima**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2016, 190 p.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Transaction costs, institutions and economic performance**. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1992.

RORAIMA. Decreto Nº 22.552 de 14 de fevereiro de 2017. Regulamenta a Lei nº 976, de 14 de julho de 2014, que dispõe sobre a Política Fundiária Rural e de Regularização Fundiária Rural do Estado de Roraima e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Roraima**, Boa Vista, RR, 14 fev. 2017. Disponível em: <<http://imprensaoficial.hospedagemdesites.ws/diarios/doe-20170214.pdf>>. Acessado em 11/07/2017.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento. **PIB do Estado de Roraima – 2002 a 2014**. Boa Vista: SEPLAN-RR, 2017. Disponível em: <www.seplan.rr.gov.br>. Acessado em 29/07/2017.

SANTOS, Nelvio P. D. **Políticas Públicas, Economia e Poder: O Estado de Roraima entre 1970 e 2000**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PDTU)) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.