

O mito da garantia do crescimento a partir de reformas institucionais: a reforma trabalhista brasileira contemporânea (2016-2019)

The myth of guaranteeing growth based on institutional reforms: contemporary Brazilian labor reform (2016-2019)

Elohá Cabreira Brito ^a

Octávio Augusto Camargo Conceição ^b

Resumo: A visão de que a implantação de um arcabouço institucional adequado é suficiente para a obtenção do crescimento econômico tem prevalecido no terreno acadêmico e político, especialmente no Brasil. Neste contexto, o artigo objetiva: i) analisar, a partir dos estudos de North e Acemoglu, como tal perspectiva decorre de uma interpretação neoclássica da abordagem da Nova Economia Institucional (NEI); ii) resgatar as vertentes heterodoxas da Economia Institucional, para demonstrar como essa interpretação neoclássica é um exemplo de mito autorizado; e iii) analisar os reflexos na economia da reforma trabalhista brasileira de 2017, buscando mostrar se a mudança institucional garantiu crescimento econômico.

Palavras-chave: Instituições; Reforma trabalhista brasileira; Mercado de trabalho; Crescimento Econômico; Mitos Autorizados.

Classificação JEL: E02; E24; O43; B52.

Abstract: The approach that an adequate institutional framework implementation is sufficient to achieve economic growth has prevailed in the academic and political field, especially in Brazil. In this context, the article aims to: i) analyze, based on the studies of North and Acemoglu, how such perspective derives from a neoclassical interpretation of the New Institutional Economics (NIE) approach; ii) rescue the Institutional Economics heterodox strands to demonstrate how this neoclassical interpretation is an example of an enabling myth; and iii) analyze the 2017 Brazilian labor reform reflexes in the economy, seeking to show whether institutional change guaranteed economic growth.

Keywords: Institutions; Brazilian labor reform; Labor market; Economic growth; Enabling myth.

JEL Classification: E02; E24; O43; B52

^a Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: eloha.cabreira@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7275-7657>.

^b Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS). Pesquisador do CNPq. E-mail: 00000613@ufrgs.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3042-4555>.

1. Introdução

O ano de 2016 foi um dos períodos contemporâneos mais conturbados da economia brasileira, marcado por uma grave recessão econômica, diversas manifestações antigovernamentais e uma crise política que resultou no *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, e na posse do vice-presidente Michel Temer, que assumiu o cargo com uma proposta reformista. Entendendo as reformas institucionais como essenciais e suficientes para a retomada do crescimento e geração de empregos, o governo Temer colocou em pauta a emenda do teto de gastos públicos, a reforma da Previdência, a reforma (ou flexibilização) trabalhista, tributária e política, entre outras.

Essa visão se apoia na teoria econômica *mainstream* que aborda o comportamento individual como racional e maximizador, cuja resposta à mudança no ambiente institucional é previsível e ótima, portanto, a reforma institucional ou a adoção de políticas econômicas “corretas”, com implementação de instituições adequadas ao crescimento ou as políticas do Consenso de Washington, conduziram a economia, inevitavelmente, a uma trajetória de crescimento. Tal proposição sugere que os indivíduos ajustariam, de maneira automática, seu comportamento ao novo arcabouço institucional, “garantindo” assim o ingresso quase que automático da economia ao crescimento econômico (CONCEIÇÃO, 2020; CHANG, 2007). Em outros termos, não há uma mediação entre indivíduos e estrutura, que, como veremos, constitui a própria natureza do pensamento institucionalista (VEBLÉN, 1898; HODGSON, 1998; CONCEIÇÃO, 2020).

O resultado da implementação das políticas do Consenso de Washington, já vastamente discutido, evidenciou um descompasso entre realidade e teoria¹, ou, dito de outra forma, um fracasso deste receituário. Contraditoriamente, tal atributo, na visão *mainstream*, tem sido, de maneira também equivocada, atribuído à negligência da diversidade institucional entre os países, originárias de falhas de mercado, ineficiências sistêmicas, ou excesso de intervenção estatal. Em sintonia com esse processo, avaliações econômicas oriundas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial enfatizavam a importância da “harmonização” das instituições através da recomendação de instituições de “padrão global”, ou pacote de “boa governança”. Deste modo, com um arranjo institucional “adequado” as políticas recomendadas pelo *mainstream* seriam bem-sucedidas no sentido da condução dos países ao desenvolvimento (CHANG, 2007 e 2004). Cabe ressaltar que, segundo o próprio autor Chang, o fracasso das reformas neoliberais é apontado como decorrente do modelo universal imposto a todos os países (*one-size-fits-all*). Em outros termos, o diagnóstico atualmente defendido pelo *mainstream* ortodoxo insiste no ponto de que este problema pode ser “corrigido” através da adoção de um “padrão global institucional” aplicável a todas as economias, e aplicado “de cima para baixo” (*top-down*, leia-se do todo para as partes, ou da macro para a micro) o que no mínimo, parece contraditório.

¹ Alguns exemplos são: Chang (2004); Ostry, Loungani e Furceri (2006); Cano (2010).

Neste contexto, o artigo procurou demonstrar que a assertiva de causa e efeito proposta pela ortodoxia, segundo a qual a criação de um ambiente institucional pautado por uma política econômica liberalizante conduziria inexoravelmente ao crescimento, além de falaciosa é estranha ao próprio institucionalismo. Isto tanto em sua versão original, que será designada de *Original Institutional Economics* (OIE), quanto na versão Nova Economia Institucional (NEI). Para ambas as correntes, o ambiente institucional é mutante, imprevisível e não garante resultados automáticos (NORTH, 1991, 1994; VEBLEN, 1898; HODGSON, 1998). Advogar algo não contemplado na literatura correspondente constitui, em nossa visão, em um *enabling myth* (mito autorizado), conforme noção proposta por Dugger e discutida na seção 2.2 desse texto. Em outros termos, a ortodoxia, valendo-se inadvertidamente do termo instituição, subjulga-o a seus interesses retóricos, que esvaziam o seu sentido teórico originalmente proposto. É disto que tratam as seções seguintes.

O presente texto está dividido em três partes. Na primeira parte, apresenta-se a contribuição teórica de Douglass North à NEI. Na sequência, discute-se as proposições analíticas de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), que, pela atualidade e modismo de seu enfoque, trata as instituições de maneira semelhante à visão dominante da NEI, mas sem propor um desenho único e universal de como operam ou deveriam operar as instituições, a fim de assegurar um caráter normativo e idealístico ao processo de crescimento econômico, a partir de arranjos institucionais hipotéticos.

A segunda parte, aborda uma breve discussão dos fundamentos da OIE, cujas principais bases teóricas estão nos escritos de Veblen. Como as noções de *vested interests e emulation*, oriundos de seu clássico “A Teoria da Classe Ociosa” (VEBLEN, 1899), os quais materializaram-se a partir dos escritos de Clarence Ayres (1978) na noção desenvolvida pelo institucionalista radical norte-americano, William Dugger (1988, 2002) no conceito de *enabling myths*. Para Dugger e Sherman (2002, p. 72): “*Enabling myth based on emulation is institutionalized in the concrete form of a leisure class (Veblen 1975)*”.

Assim, objetivou-se demonstrar que, mesmo se contrapondo ao OIE, a Nova Economia Institucional (NEI) não assegura, do ponto de vista teórico, que exista garantia de resultados *ex-ante* no sentido de criação de instituições para o crescimento, como aponta o enfoque predominante na política econômica liberalizante da economia brasileira.

North e Acemoglu, mesmo próximos ao campo analítico da NEI, têm perspectivas diversas no que tange à implementação de um desenho institucional compatível com o crescimento econômico. Da mesma forma, sugerem pistas que podem redundar em seu fracasso, não havendo uma receita para o êxito do desempenho econômico das nações.

A partir daí, a hipótese central desse texto, é que seguir as sugestões da ortodoxia no sentido de estabelecer um padrão normativo para o desempenho econômico do país é, como sugere o institucionalismo radical dos seguidores de Veblen, como William Dugger, um *enabling myth*, que revela total dessintonia entre teoria e realidade, e alimenta os *vested interests* da classe dominante nacional.

A terceira parte aborda os impactos da reforma trabalhista no mercado de trabalho e na economia brasileira, cujo fundamento encontra-se na teoria econômica *mainstream*,

investigando se os resultados propagados como certos se concretizaram, ou seja, se a análise empírica do caso brasileiro reforça ou refuta a perspectiva de que a adoção de um arranjo institucional adequado garantiria o crescimento. Tal suposta garantia é um exemplo de mito autorizado.

2. Os mitos autorizados da teoria econômica: o determinismo do arranjo institucional adequado sobre a trajetória de crescimento

2.1. A abordagem *mainstream* e a relação entre instituições e crescimento econômico: a teoria de North e Acemoglu

North (1991, 1994) conceitua instituições como restrições – formais e informais – criadas pelos seres humanos que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais, visando estabelecer a ordem e reduzir a incerteza nas trocas. São as regras do jogo, no qual as organizações² e os indivíduos são os jogadores. Ao definir o conjunto de escolhas disponíveis e os custos de transação e produção, estabelecem a estrutura de incentivo da economia e moldam a trajetória da mudança econômica, para o crescimento ou estagnação. Tal mudança é resultado das escolhas dos indivíduos e das organizações.

A partir desta definição de instituição e de sua evolução em contextos históricos específicos, North (1991) analisa a evolução das sociedades visando explicar os diferentes desempenhos das economias ao longo do tempo e na atualidade. A complexificação das transações, aumento da especialização e divisão do trabalho – que ocorreu ao longo da evolução social –, ampliam os custos de transação, tornando necessária uma evolução das instituições e formas organizacionais para reduzir esses custos e assegurar a cooperação. O autor ressalta, entretanto, que isso não implica que as organizações receberam os incentivos para aquisição de conhecimento e informação necessárias à condução das economias para uma trajetória mais produtiva. A análise da evolução das sociedades ao longo da história revela a ausência de garantias para tal desenvolvimento.

Deste modo, a história econômica evidencia que a presença (ou ausência) de um conjunto de regras do jogo, com devido *enforcement*, que induza a um crescimento econômico sustentado, é o principal determinante da trajetória de crescimento (ou estagnação) econômico dos países (NORTH, 1991). Cabe ressaltar que o autor aponta como principal, mas não único determinante. Tais mecanismos reduzem os custos de transação elevando a lucratividade e estimulando o aumento da produtividade, induzindo ao aumento das trocas, que possibilitam, mas não garantem, o maior desenvolvimento destes mecanismos.

De acordo com o autor, o ambiente institucional, formal e informal (como: leis, cultura, costumes e a efetividade dos mecanismos de *enforcement*), estabelece as

² Segundo o autor, é o conjunto de indivíduos com interesses ou objetivos comuns, seja econômico, político etc.

possibilidades de ações individuais e organizacionais, bem como as trajetórias possíveis da mudança econômica e institucional. Essa dependência de trajetória (*path dependence*), que é cumulativa ao longo do tempo, revela “a poderosa influência do passado no presente e futuro”, sendo que a cultura tem papel fundamental em tal contexto (NORTH, 1994, p. 364, tradução nossa).

Nesta perspectiva é importante entender como os indivíduos influenciam a mudança institucional e econômica. Embora a mudança econômica possa decorrer de um fator exógeno, os indivíduos e organizações ao descobrirem uma forma mais vantajosa de agir em um ambiente intrinsecamente incerto (por meio do seu processo de aprendizado), são as principais causas desta (NORTH, 1994). Assim, é a interação entre as instituições e as organizações e indivíduos, em ambiente marcado pela concorrência devido à escassez de recursos, que gera a mudança institucional e estabelece as oportunidades e limites das trajetórias possíveis. A competição entre as organizações pode levar a ampliação do conhecimento e a inovações, implicando mudança institucional. Contudo, a estrutura de incentivos da economia, e o conseqüente investimento organizacional em conhecimento e inovações, decorre do arcabouço institucional existente (NORTH, 2005).

Além disso, segundo o autor, a percepção dos indivíduos, ao derivar de seus modelos mentais é subjetiva³, assim como sua tomada de decisão, portanto não existe um único equilíbrio possível. É nosso entendimento que esse ponto difere North (2005) da economia neoclássica, e do mito autorizado da garantia do crescimento, pois se a percepção individual é subjetiva e não há um único equilíbrio, como esperar que a mudança institucional determine a trajetória de crescimento. Posto que essa trajetória é construída pela interação entre indivíduos e estruturas, e os indivíduos não apresentam um comportamento racional e maximizador que pode ser facilmente moldado pelas instituições formais, mas dependem dos seus modelos mentais e da sua percepção (subjetiva).

O autor ainda ressalta que como a matriz institucional determina a viabilidade e lucratividade das organizações, as mudanças tendem a ser incrementais a não ser quando há conflito entre concorrentes, que podem gerar mudanças revolucionárias. Contudo, o próprio North (1991) enfatiza que a mudança, ou evolução, econômica e institucional não é sinônimo de progresso, e não assegura crescimento econômico. Somente a evolução que promova atividades que elevem a produtividade acarretam crescimento. O

³ Os modelos mentais formados e, constantemente, revisados e reformulados, pelos indivíduos a partir de suas experiências e do ambiente em que se inserem (aprendizado) compõe a estrutura que os auxiliam no processamento de informação, na compreensão e na interpretação do mundo real. Além de originar o pensamento criativo, ideologias e crenças, esses modelos mentais influenciam as escolhas dos indivíduos neste ambiente caracterizado pela incerteza. A externalização destes modelos, compartilhada entre diferentes indivíduos são instituições (NORTH, 1994). Destaca-se que esta perspectiva de modelos mentais aproxima North da abordagem heterodoxa da Economia Institucional Original. Embora o autor ainda se vincule à abordagem ortodoxa da NEI, pois – apesar de destacar explicitamente a impossibilidade de garantia (*ex-ante*) de que a adoção de um conjunto de institucionais resultará em crescimento econômico, em um contexto caracterizado pela incerteza e mutação constante (mundo não-ergódico) –, North (2005) não se desvincula da defesa de modelos de previsibilidade ergódicos.

desenvolvimento das instituições políticas e o Estado podem influenciar na mudança da estrutura institucional e, conseqüentemente, econômica. Mas, as instituições informais são extremamente relevantes para que leis e as demais instituições formais sejam efetivas.

North (1994) explicitamente destaca a ausência de garantias da evolução institucional produzir crescimento econômico, bem como a não automaticidade do processo que gera as condições que possibilitem reduzidos custos de transação e aumentos da produtividade da economia, essenciais ao crescimento. A criação das instituições que alterarão a estrutura de incentivos da sociedade a favor do crescimento, não é um processo fácil, pois além das instituições econômicas é preciso a criação (ou adequação) de instituições políticas compatíveis⁴.

Devido ao seu papel na definição e *enforcement* do arcabouço legal, as políticas afetam o desempenho econômico, mas a criação destas políticas não é uma tarefa simples⁵, pois: i) depende da existência de organizações que se beneficiem com a sua implementação e perpetuação; ii) as reformas institucionais devem ser acompanhadas de mudança no sistema de crenças dos indivíduos de forma a adequar os modelos mentais destes, que moldam suas escolhas, ao novo padrão institucional; iii) tais políticas tendem a ser instáveis durante o longo processo de mudança das instituições informais, caso não exista mecanismos de *enforcement*. Além disso, enquanto reformas no arcabouço institucional formal são factíveis no curto prazo, as instituições informais não são tão facilmente alteradas pelos indivíduos e sua evolução ao longo do tempo ainda não é compreendida em sua totalidade (NORTH, 1994, 2005).

O autor ressalta que o crescimento econômico de longo prazo está associado a estruturas institucionais flexíveis a mudança contínua (eficiência adaptativa), sendo resultado de um longo processo histórico de desenvolvimento institucional. Portanto, não é uma criação de curto prazo ou a adoção de uma receita pronta, nem mesmo o transplante institucional, que levará a tal desempenho (NORTH, 2005). Ou seja, extrair do institucionalismo ilações que nem o próprio North faz – enquanto importante fundador da NEI –, é mutilar o sentido complexo conferido às instituições e ao ambiente institucional. Portanto, não se diga que as “instituições garantem crescimento econômico”.

Sobre a importância da manutenção da ordem neste processo, o autor aponta que a capacidade das instituições em estabelecer rapidamente a ordem em um ambiente em contínua mutação reduz a incerteza inerente a este, enquanto a contínua desordem aumenta a incerteza gerando perdas para a maioria dos indivíduos, ao tornar indefinidos direitos e

⁴ O autor enfatiza que a reversão de uma trajetória de estagnação, em direção ao crescimento, não se restringe a mudança das instituições formais (como sugerem a abordagem neoclássica), pois envolve alterações de natureza política e no sistema de crenças dos indivíduos, cujo processo de mudança ocorre de forma mais gradativa. Assim, os diferentes mecanismos de *enforcement* e arcabouço institucional informal, mesmo entre economias que apresentem instituições formais semelhantes, implicam desempenhos diversos.

⁵ Essa visão é compatível com a apresentada por Chang (2007).

privilégio antes estabelecidos⁶. Deste modo, a ordem é necessária ao crescimento, embora não seja, por si só, suficiente. Sua manutenção no longo prazo, em um ambiente de mutação constante (mundo não-ergódico), relaciona-se a instituições impessoais que regulem as trocas, definam os direitos de propriedade e individuais, e limitem os indivíduos, as organizações e a política. Mas as instituições formais devem estar apoiadas e em conformidade com as instituições informais da sociedade.

De acordo com North (2005), a análise histórica da trajetória de evolução das economias evidencia o importante papel das revoluções periódicas para o bom desempenho econômico das nações, ao possibilitar alterações institucionais (inclusive o abandono de instituições ineficientes) para compatibilizar estas ao ambiente social em constante mutação, e criar uma estrutura de incentivos que estimule a atividade produtiva. Na ausência dessa eficiência adaptativa, as sociedades tornam-se rígidas e há declínio na produtividade.

A violência é o foco de North, Wallis e Weingast (2009) que analisam o seu papel no estabelecimento, e no desenvolvimento ao longo do tempo, dos padrões de ordenamentos sociais – ordens sociais –, instituições e organizações. Segundo os autores, as ordens sociais consistem na forma como a sociedade produz suas instituições visando apoiar a existência de determinadas organizações humanas, e como limita ou permite o acesso a tais organizações, bem como pelos incentivos criados pelo padrão destas organizações e pela forma como a sociedade limita e controla a violência.

De acordo com os autores, as sociedades humanas passaram por três ordens sociais, mas estes se concentram nos dois padrões de ordem social existentes na atualidade (estado natural e acesso aberto), que apresentam características distintas e, ao possibilitar respostas diversas às constantes mudanças que as sociedades se deparam (mundo não-ergódico), explicam os desempenhos heterogêneos entre os países. Em razão de suas características, a ordem de livre acesso responde melhor à mudança do que a ordem de acesso restrito, mas a persistência da última, deve a sua capacidade de permitir que os indivíduos com poder social formem uma aliança visando o atendimento de seus interesses, e garantia de seus privilégios, que limite a violência e possibilite manutenção desta ordem social em grande escala.

A violência – física ou psicológica, individual ou de um grupo organizado – é inerente à sociedade, não podendo ser eliminada, somente controlada. Tal controle é uma pré-condição para a formação de grupos sociais duradouros. Assim, as diferentes lógicas internas a essas ordens sociais refletem a forma como elas controlam a violência (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Os indivíduos e organizações, tanto em sociedades de acesso restrito, quanto nas de acesso aberto, agem objetivando a criação e a obtenção de renda. Contudo, a vantagem das sociedades de acesso aberto é que a ausência de restrições em sua lógica interna de funcionamento possibilita a competição impessoal, na política e na economia, o que

⁶ North (2005) ressalta que a mudança institucional é imprevisível, em razão da incerteza inerente ao mundo real. Segundo o autor, a incerteza até pode ser reduzida, mas não eliminada.

acarreta constante erosão destas rendas e surgimento de novas, processo descrito por Schumpeter como destruição criadora, sendo a inovação a origem da renda. Tal forma de ordenamento social é mais adaptado as mudanças que ocorrem a todo momento no mundo não-ergódico em que vivemos, onde a mudança contínua não-teleológica é a regra (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Essa eficiência adaptativa, embora não garanta o crescimento e o ingresso da economia nas melhores trajetórias (mudança não é sinônimo de progresso), torna mais provável o crescimento de longo prazo, pois suas organizações e indivíduos tem mais liberdade para se adaptar à mudança. Diferentemente do que ocorre nas sociedades em estado natural, cujo ordenamento impõe restrições aos indivíduos e organizações, uma vez que a mudança ameaça a ordem e a contenção da violência, a própria lógica desta limita o crescimento econômico de longo prazo (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

Todavia, a transição de uma ordem de acesso restrito para de acesso aberto não se processa pela adoção de instituições que predominam nas últimas, mas pela institucionalização de relações impessoais, e mesmo esta não ocorre de forma padronizada nos diferentes países. Para que as instituições funcionem elas precisam refletir os incentivos e restrições que os indivíduos se deparam em seu ambiente, bem como as crenças destes, ou seja, as instituições formais devem ser compatíveis com as informais. Por isso uma instituição formal não funciona de forma homogênea em economias diferentes, com ordenamentos sociais diversos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

A adoção de instituições de economias de acesso aberto em economias de acesso restrito, pode, além de não acarretar desenvolvimento, ser danosa à ordem social, ao reduzir a capacidade desta sociedade de controlar a violência. O simples transplante institucional ou adoção de modelo dos países desenvolvidos não produz desenvolvimento, as novas instituições tendem a serem menos eficientes do que as que substituíram, esta eficiência será ainda menor se ameaçarem a estabilidade política. A compreensão da interação entre instituições formais e informais, mecanismos de *enforcement* e especificidades históricas é essencial para que a sociedade consiga evoluir em direção ao livre acesso (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

A análise até aqui empregada sobre alguns escritos de North indica a inexistência de uma receita única para o crescimento e desenvolvimento das economias, e da ideia de que a adoção de instituições adequadas garantiria crescimento econômico. Como apontado ao longo da seção, para North, em virtude do ambiente socioeconômico ser dinâmico, em constante mutação e inerentemente incerto, não é possível prever *ex-ante* os resultados das políticas econômicas ou das reformas institucionais. Além disso, tais escritos discutem como o simples transplante institucional não é a medida mais efetiva (podendo ser ineficiente) de realizar uma reforma institucional, pois negligencia as especificidades históricas dos países, a relação entre instituições formais e informais, o papel das crenças e modelos mentais, bem como dos incentivos ao aprendizado dos agentes, a mudança como resultado da interação entre indivíduos e estrutura, além das formas particulares de controle da violência e manutenção da ordem social, a maior dificuldade de alteração das instituições informais e seu impacto sobre o funcionamento das instituições formais.

Partindo do mesmo conceito de instituições apresentado por North (1991,1994), Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), apontam as instituições como as principais causas do crescimento de longo prazo, a partir de uma abordagem de conflito social. Os autores também destacam a importância das instituições em razão destas estabelecerem os incentivos econômicos e a alocação de recursos nas sociedades. Contudo, Acemoglu, Johnson e Robinson (2005, p. 389) são mais enfáticos ao afirmarem que as sociedades dotadas de instituições que favorecem a acumulação, inovação e alocação eficiente de recursos “prosperarão” (em vez de apenas sugerirem que estas apresentam maior probabilidade de ingressar em trajetórias de crescimento, como North); e atribuem um papel secundário à cultura e ao próprio comportamento dos indivíduos. Em razão disso, é nosso entendimento, que a interpretação da teoria destes autores, especialmente representada em Acemoglu, vista sob a ótica do individualismo metodológico e do *homo economicus* neoclássico, é um exemplo do que o vebleniano Willian Dugger (1988) descreve como o mito autorizado, em razão dessa garantia ao crescimento (visão teleológica).

O foco de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005) são as instituições econômicas, mais importantes ao desempenho econômico e a alocação de recursos, do que a cultura e as características geográficas. Tais instituições, em razão do conflito de interesses existente na sociedade, são, em última instância, determinadas pelo poder político. Portanto, nem sempre as escolhas são eficientes, devido aos indivíduos com poder político o usarem para atender seus interesses privados, em vez de priorizar a maior eficiência econômica. A mudança institucional é marcada pelo conflito de interesses devido a sua capacidade de afetar a distribuição do poder político entre os membros da sociedade, ao alterar a distribuição dos recursos entre estes. Todavia, o grupo com maior poder político que determina a direção de tal mudança.

Nesta abordagem, o poder político possui dois componentes: i) poder de direito (*de jure*) cuja origem são as instituições políticas da sociedade⁷; e ii) poder de fato, grupos de indivíduos com poder político decorrente: a) de sua habilidade de resolver problemas de ação coletiva, coordenando a ação coletiva do grupo; ou b) dos recursos econômicos que tem a sua disposição para manipular as instituições políticas a seu favor, ou para se impor a diferentes grupos, inclusive pela força armada (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005).

Para os autores existe uma “hierarquia institucional”, são as instituições políticas e a distribuição de recursos que determinam as instituições econômicas e, conseqüentemente, o desempenho econômico. Enquanto as instituições políticas concedem poder de direito a determinados grupos sociais para “selecionar” as instituições econômicas que mais os favorecem, e buscar garantir sua persistência. A distribuição de recursos determina os grupos com poder de fato, que influenciam a mudança nas instituições políticas, para lhes

⁷ Como as formas de governo (democracia, ditadura, monarquia etc.).

garantir o poder de direito⁸, visando a capacidade de moldar as instituições econômicas a seu favor. Estas determinam, por meio dos incentivos econômicos, o desempenho da economia e a distribuição de recursos da sociedade. Portanto, segundo Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), essa abordagem do conflito social, decorrente do impacto das instituições econômicas na distribuição de renda e riqueza social, é a que melhor explica os diferentes desempenhos dos países.

Embora os autores reconheçam que um arcabouço institucional possa ser favorável ao desenvolvimento econômico em um período, ou contexto, e desfavorável em outro, entendem como um bom arranjo institucional, aquele cujas instituições econômicas assegurem os direitos de propriedade e um acesso aos recursos econômicos relativamente igualitário a grande parcela da sociedade (o que não implica igualdade de oportunidade), de forma a incentivar tais indivíduos a investir, produzir, acumular, adquirir conhecimento, buscar novas formas de resolução dos problemas, entre outros⁹. Além disso, mesmo a persistência das instituições é entendida como uma escolha dos indivíduos que tem poder (político) de alterar estas se desejarem¹⁰.

Como será discutido na próxima seção, a abordagem de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), é uma das bases da perspectiva de que a adoção de um arcabouço institucional pró-crescimento resulta, necessariamente, neste¹¹. Tal perspectiva, análoga a visão de que a adoção de políticas “corretas”, segundo a teoria neoclássica e o Consenso de Washington, garantiriam o crescimento e desenvolvimento econômico dos países, é um exemplo do que a vertente heterodoxa da economia institucional descreve como mito autorizado. A ausência da análise do papel do indivíduo, da cultura e de outras instituições informais na mudança institucional contribui para a interpretação de que bastam alterar as regras do jogo, que os indivíduos mudarão, automaticamente seu padrão comportamental. Todavia, isso não implica que o enfoque de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005) sobre a importância do poder político na condução da mudança ou permanência das instituições deva ser abandonado, mas ao negligenciar outros elementos, como o próprio comportamento dos agentes, e focar somente nas instituições políticas, reforça a visão estabelecida pelo que apontamos como o mito autorizado da garantia do crescimento, decorrente de uma interpretação da teoria da NEI à luz do arcabouço neoclássico. Segundo este mito, a mudança institucional, que assegure os direitos de propriedade a ampla parcela da população, seria suficiente para o crescimento e desenvolvimento econômico.

⁸ Os autores destacam que o poder político de direito, além de mais duradouro que o de fato, possibilita a manutenção de direitos e ganhos no longo prazo.

⁹ Cabe ressaltar que os autores não apresentam um arcabouço institucional que deva ser adotado pelos países pobres para crescerem.

¹⁰ Tal mudança institucional não é tão automática para os autores como North (1994 e 2005) e Chang (2007).

¹¹ Essa ideia não se encontra explicitada na obra analisada destes autores, trata-se de uma interpretação.

2.2. *Enabling myths* e o real caminho para o crescimento

Um conceito central na abordagem webleniana destacado por Dugger (1988) e Dugger e Sherman (2002) são os mitos autorizados (*enabling myth*), importante forma de controle nas sociedades estratificadas, pois permitem ao estrato superior manter sua posição social, o *status quo*, e continuar a explorar os estratos inferiores. Tais mitos são compostos por “*stereotypes, blindspots, and double standards regarding such types of inequality as class, race, gender, nationality, religion, and sexual orientation*” (DUGGER; SHERMAN, 2002, p. 69), possuem uma carga emocional, que pode ser positiva (emulação) ou negativa (bode expiatório) e consistem em um poderoso mecanismo de controle social que consolida a estrutura de poder e o interesse constituído (*vested interests*)¹² da sociedade ao justificar o poder e privilégio dos indivíduos atribuindo superioridade aos que detém poder e riqueza, e inferioridade aos demais (DUGGER; SHERMAN, 2002).

Dugger (1988) ressalta a existência de dois tipos de mitos autorizados, o que: i) culpabiliza o destino pela exploração da sociedade estratificada; e ii) culpabiliza a vítima da exploração por ser explorada. Assim, ao culparem o destino ou a si mesmo por sua posição na sociedade estratificada, acreditando ser justificada, ou até merecida, a população não se opõe aos que se beneficiam com a manutenção do *status quo* e não luta por sua modificação, pois tais mitos autorizados criaram dúvidas e pontos cegos em suas mentes, a ponto de não questionarem o sistema que os oprime (DUGGER; SHERMAN, 2002).

Como a racionalidade humana não é objetiva, mas está sujeita à própria perspectiva, esses mitos servem à manutenção da estrutura de poder ao criar uma falsa consciência na população levando-a a emular (*emulation*) o comportamento da classe ociosa¹³, ressaltado como positivo por ser a classe com poder social; e a rejeitar o comportamento dos estratos que não detém poder social, geralmente apresentado por esses mitos como negativos, por meio da criação de bodes expiatórios (*scapegoating*). Aos bodes expiatórios são atribuídas as raízes dos problemas econômicos e sociais, não por serem realmente a causa de tais problemas, mas por não possuírem poder suficiente para se posicionarem contra estas acusações, para provarem que realmente não são merecedores da culpa a eles imputada (DUGGER, 1988; DUGGER; SHERMAN, 2002)¹⁴.

Deste modo, a emulação contribuiu para a manutenção do *status quo* e controle social, pois os mitos, o patriotismo e a emulação encobrem o interesse de classe dos mais

¹² Esse conceito também é traduzido como interesse investido.

¹³ Segundo Dugger (1998), Clarence Ayres sublinha o comportamento cerimonial que se apoia nos mitos e na emulação, e tem por finalidade possibilitar que os membros da classe ociosa adquiriram *status* e riqueza, e justifiquem sua posse. Tal comportamento é predatório, baseado em relações de poder e subserviência.

¹⁴ Nietzsche (2017) apresenta uma análise coerente essa visão. Segundo o autor, a ideologia de rebanho e a existência de um opositor (bode expiatório) é essencial para o fortalecimento de ideias, governos, regimes autoritários etc., é em razão disso que partidos e novas criações, especialmente no campo político: “[...] *tem mais necessidade de inimigos que de amigos: apenas no antagonismo ele se sente necessário, apenas no antagonismo ele se torna necessário [...]*” (NIETZSCHE, 2017, X, §3). Essa seria a razão de todo mito autorizado inventar um bode expiatório.

vulneráveis (mudança fundamental), conformando-os a ordem social existente. Assim, os mitos autorizados passam a reger o comportamento destes indivíduos para, em vez de buscar mudar o sistema que não os beneficia, imitarem o comportamento da classe ociosa, competindo entre si por poder e riqueza, de forma a manter a dinâmica institucional existente (*status quo*) (DUGGER, 1988).

A emulação dá origem ao *status* que junto ao poder, combinados em uma classe ou indivíduo, permitem a criação de uma autoridade legítima, aceita como boa e correta independentemente de o ser, capaz de “[...] *turn predatory practices and exploitation into rightful duties and rewards; turn sloth into leisure, vice into virtue, a make-believe cowboy into President*” (DUGGER, 1988, p. 8). Ainda segundo o autor, se esta autoridade se apoiar em um mito, o torna tirano, como é o caso do mito autorizado dos mercados.

Os mitos autorizados compõem a ideologia dominante da sociedade, apoiando a sua organização de forma estratificada, uma vez que possibilita aos indivíduos no topo da pirâmide social se considerarem superiores aos demais extratos sociais. Não são produtos de uma conspiração destes indivíduos, mas da evolução cultural, sendo mais poderosos e permanentes do que a propaganda no controle das massas (DUGGER; SHERMAN, 2002). Consiste em uma forma de controle social.

Essa abordagem ajuda a explicar a manutenção da teoria neoclássica nos livros-textos de economia, mesmo diante de sua incapacidade para explicar as crises¹⁵, inclusive as recentes como a do *subprime*, e de apontar medidas efetivas para a retomada do crescimento econômico. Bem como a contínua defesa do livre mercado como caminho para o crescimento, apesar de evidências empíricas não corroborarem tal teoria. Trata-se de um mito autorizado, como apontado por Dugger (1988), importante para a manutenção do *status quo*, da ordem social atual.

Assim como o mercado é, segundo Dugger (1988) e Dugger e Sherman (2002), um mito autorizado, e a economia neoclássica a ideologia que justifica o *status quo*, a visão que surgiu da interpretação dos escritos da NEI e sua vertente contemporânea, segundo a qual instituições adequadas, necessariamente, acarretam crescimento, ou que sua adoção é condição para tal, também dever ser entendida como um mito autorizado, a própria evidência empírica contribui para esta conclusão, como apresentado por Chang (2004 e 2007). De acordo com este autor, a experiência histórica de diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento revela que os países em desenvolvimento possuem, atualmente, um melhor arcabouço institucional do que as nações desenvolvidas quando essas se encontravam em estágio de desenvolvimento semelhante. Assim, não é a qualidade das instituições, no sentido de se aproximarem do “bom” arcabouço institucional ou padrão global (instituições anglo-americanas), que determinam ou garantem o crescimento e desenvolvimento de um país, mas é esse crescimento e desenvolvimento que levou a evolução do arcabouço institucional.

¹⁵ Para mais detalhes sobre essa incapacidade veja Roberts (2020).

O desenvolvimento institucional ser mais consequência do que a causa do desenvolvimento econômico não significa que as instituições não sejam relevantes para o desempenho dos países, mas que podem ser buscados de forma simultânea pelos formuladores de política. É preciso que a política econômica, compatível com o desenvolvimento, seja acompanhada por uma política institucional com o mesmo objetivo. Esta deve partir do entendimento da complexidade da cultura e instituições e da relevância da ação humana na mudança institucional. Perspectiva essencial para a superação do determinismo do discurso *mainstream* e para a compreensão de que a crença e ação dos indivíduos importam, e, portanto, devem integrar uma política institucional que objetive o crescimento (CHANG, 2007).

Uma perspectiva semelhante, segundo a qual os indivíduos não são autômatos que respondem a estímulos do ambiente independentemente de suas crenças, cultura, hábitos e instintos foi pioneiramente apresentada por Veblen (1989), expoente da Economia Institucional Original. Tal autor destacou como os indivíduos e as estruturas e instituições estão em constante mudança a partir de sua contínua interação, num ambiente evolucionário, marcado pela incerteza, sujeitos a um processo cumulativo de adaptação as mudanças contínuas, no qual agente e ambiente são sempre resultados do processo passado. Ao mesmo tempo que o padrão de comportamento do indivíduo, sua visão de mundo e ações, seus hábitos e instintos, são moldados pelo ambiente em que se insere, os molda num processo de causa e efeito cumulativo sem fim (causação cumulativa).

Veblen apresenta uma abordagem pós-darwiniana, entendendo as instituições como unidade de seleção evolucionária, em razão disso possuem um componente inercial, que permite a retenção e transmissão entre gerações dos “hábitos de pensamento comuns a generalidade dos homens”, sua definição de instituição (VEBLEN, 1989; HODGSON, 1992, p. 287, tradução nossa). Ao não considerar o indivíduo como dado, mas importante no processo de evolução socioeconômica, a abordagem de Veblen não é compatível com a noção implícita no mito autorizado da abordagem atribuída à NEI, tanto pela forma que tal mito retrata o indivíduo, que racionalmente altera imediatamente seu padrão de comportamento e seus hábitos, para adequar-se as novas regras do jogo, quanto pela garantia de resultado, determinada *ex-ante*, que desconsidera como o ambiente está em constante mutação sendo intrinsecamente incerto e, portanto, imprevisível.

A teoria econômica evolucionária vebleniana ressalta a relação entre os instintos¹⁶ e hábitos e a influência que exercem e recebem do processo de evolução econômica, descrito como contínuo, imprevisível (história é absurdista), que coevoluem em um processo cumulativo de causa e efeito. A ação individual baseia-se nos hábitos e cosmovisão dos indivíduos, que molda e é moldada pelo ambiente, portanto, o desempenho dos países é resultado da interação dos indivíduos e instituições neste ambiente em mutação (HODGSON, 1992; CONCEIÇÃO, 2002).

¹⁶ Classificados em “instinto de construção” e “instinto predatório”. Para mais detalhes ver Conceição (2020).

Essa visão vebleniana, que integra na análise a questão do poder, dos mitos autorizados, da percepção (subjetividade) é compatível com Chang (2004 e 2007) e com alguns pontos da teoria dos ortodoxos North e Acemoglu, apresentando uma agenda de pesquisa mais abrangente sobre a relação das instituições e crescimento econômico que tenha como foco não somente as instituições formais e mecanismo de *enforcement*, mas integre o padrão comportamental dos indivíduos e suas mutações na explicação de diferentes desempenhos econômicos, bem como na construção de políticas institucionais e econômicas próprias, adequadas as especificidades históricas de cada nação.

Os países bem-sucedidos no *catching-up* institucional, assim como no tecnológico, não se limitaram a imitação, mas adaptaram e inovaram na construção de seu arcabouço institucional para compatibilizá-lo à realidade local, pois os elementos tácitos, importantes ao bom funcionamento das instituições formais, mas não capitados por estas, são barreiras que impedem que a simples cópia de instituições implique iguais resultados (CHANG, 2007).

Neste contexto, cabe ressaltar os limites e as dificuldades de realização de uma mudança institucional, especialmente das informais, devido à necessidade de a população conferir algum grau de legitimidade às novas instituições, o que depende de sua compatibilidade com a cultura ou com o arcabouço institucional existente (CHANG, 2007). Portanto, a heterogeneidade entre os países, suas especificidades históricas, suas diferentes culturas, evidenciam a ausência de uma receita única.

Uma análise da teoria Acemoglu, Johnson e Robinson (2005) sob uma perspectiva mais abrangente, que inclua o poder político no cenário internacional e teoria dos mitos autorizados, pode sugerir que os grupos que detêm o poder político no cenário internacional determinam quais instituições serão adotadas e perdurarão, desenvolvendo um padrão global de instituições, que supostamente promovam o crescimento, mas que na realidade não passam de formas possibilitar a manutenção do *status quo*, de seu poder político e da distribuição de renda e riqueza, bem como da divisão internacional do trabalho, para que o poder destes não seja ameaçado pelo desenvolvimento de outras nações. Essa hipótese parece plausível pela análise de Chang (2004) e List (1983), que destacam como os países que chegaram ao topo do desenvolvimento “chutam a escada” pela qual subiram para impedir que outros não a usem¹⁷.

Isso não significa que as instituições não sejam relevantes para o crescimento, contudo, implica abandonar o mito segundo o qual existe uma receita única para o crescimento que deve ser adotada via transplante de instituições formais, conforme defendido pelo FMI e Banco Mundial, como condição para o crescimento. Como já ressaltado por North (1991, 1994 e 2005) e North, Wallis e Weingast (2009) (autores da NEI), pela teoria vebleniana e por Chang (2004 e 2007) (vertentes heterodoxas da Economia Institucional) o processo de mudança institucional é mais complexo. O simples

¹⁷ Embora o foco destes autores consista nas políticas econômicas, e não nas institucionais.

transplante, ao negligenciar a especificidade histórica, pode ser mais danoso do que benéfico, como sugere o caso brasileiro, apresentado na próxima seção.

3. A reforma trabalhista brasileira a partir da abordagem da Economia Institucional: o mito autorizado da garantia do crescimento

Em 13 de julho de 2017 foi sancionada a Lei nº 13.467, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), visando modernizar a legislação trabalhista e adequar esta as novas relações de trabalho¹⁸. Tal reforma abandonou a visão de desequilíbrio de forças e de garantias mínimas de trabalho decente (fundamento e função do Direito do Trabalho), estimulando a negociação entre as partes, e justificando esta mudança como precondição ao crescimento econômico e, conseqüentemente, ao aumento do emprego no país, uma vez que aproximava a legislação brasileira à das nações desenvolvidas (BRASIL, 2017; CARVALHO, 2017).

Na prática, essa reforma buscou formalizar a informalidade, ao legalizar as condições de trabalho precárias e informais¹⁹. Contudo, seus objetivos aparecem na propaganda oficial sob outra ótica. Nesta a “modernização” das leis trabalhistas era abordada como “imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a geração de empregos” (SECOM, 2017, on-line). O próprio Michel Temer (2017, on-line), então Presidente, destacou: “Vamos fazer as reformas da Previdência e trabalhista de que o Brasil tanto precisa para seguir na retomada do crescimento econômico sustentável e do desenvolvimento social”.

Tais resultados esperados, amplamente difundidos na campanha para aprovação da reforma, foram obtidos com a implantação da flexibilização trabalhista? Este é o assunto discutido nas próximas subseções. A análise empírica do caso brasileiro visa explicitar como essa relação direta entre reforma institucional e retomada do crescimento econômico, destacada pelos formuladores de política com base em uma interpretação da teoria da NEI, é um exemplo típico de mito autorizado, pois não é possível garantir o crescimento *ex-ante*.

3.1. Metodologia

A análise empírica do impacto da reforma trabalhista no mercado de trabalho brasileiro foi realizada a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período

¹⁸ As principais alterações dessa reforma foram: i) a legalização do trabalho intermitente para a atividade-fim da empresa; ii) instituição do regime de trabalho parcial; iii) flexibilização da jornada; iv) flexibilização da remuneração dos trabalhadores e possibilidade de redução salarial; v) redução da atuação da Justiça do Trabalho sobre a negociação entre empregados e empregadores; vi) possibilidade de estabelecer contrato de trabalho de forma tácita ou verbal (BRASIL, 2017; CARVALHO, 2017).

¹⁹ Bontempo (2018) mostra como isso foi ressaltado, sob uma perspectiva positiva, pelo próprio Ministério do Trabalho.

de 2016 e 2019²⁰. Devido as marcantes diferenças entre as regiões brasileiras, tal impacto foi analisado sobre o agregado nacional e sobre as cinco regiões brasileiras. Os resultados apresentados foram obtidos com a aplicação dos fatores de expansão de cada unidade amostral, disponibilizada pela PNADC, processados com o auxílio do *software* Stata. O impacto no crescimento econômico foi inferido somente para o agregado, em razão da disponibilidade dos dados, cuja fonte é IBGE (2016) e Nery (2020).

Todas as variáveis monetárias foram atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2019. Para calcular a proporção de pobres, a linha de pobreza utilizada correspondeu a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo de 2019, R\$ 499,00. A variável utilizada para determinar se o indivíduo está em situação de pobreza foi a renda média domiciliar *per capita* (RDPC). Foram excluídos do banco de dados os indivíduos com menos de 14 anos, bem como aqueles cuja condição no domicílio correspondesse a: pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico, convivente e agregado.

3.2. O impacto na economia e mercado de trabalho

A Tabela 1 apresenta uma visão geral do mercado de trabalho, desigualdade e crescimento econômico no período 2016-2019. Sua observação indica que a reforma trabalhista de 2017 não resultou em crescimento econômico uma vez que o PIB da economia brasileira de 2016, atualizado pela inflação, é superior ao de 2019.

A proporção de pessoas em situação de pobreza, a informalidade e a desigualdade elevaram-se no período em todas as regiões do país, embora a piora destes indicadores foi mais intensa no Norte e Nordeste, regiões que apresentam maior proporção de pessoas em situação de pobreza (acima de 40% em todos os períodos analisados), maior informalidade (mais de 50% em todos os períodos analisados) e maior desigualdade (Gini acima de 0,51 em 2016 e 0,53 em 2019).

É importante ressaltar que 2016 foi um ano marcado por instabilidades políticas no Brasil, com o *impeachment* presidencial, que acarretou uma mudança radical na condução da política econômica, colocando em pauta as reformas previdenciárias, trabalhista e do teto dos gastos públicos, entendidas como pré-condição necessária, e suficiente, para a retomada do crescimento e geração de emprego. Segundo a propaganda oficial a reforma trabalhista geraria 6 milhões de empregos, contudo dois anos depois da reforma, após divulgação dos dados oficiais sobre a geração de empregos, Temer admitiu que tal propaganda fora “exagerada” e Meirelles apontou que a superestimação do emprego se explica pelos cálculos terem por base a experiência internacional em contexto de crescimento econômico acelerado, o que não correspondeu a realidade brasileira (BARAN, 2020).

²⁰ Como a legislação que alterou a CLT entrou em vigor em 2017, optou-se por 2016 consistir no período inicial e, para não incorporar os impactos da pandemia da COVID-19, o ano 2019 como período final.

Tabela 1 – Dados selecionados do mercado de trabalho e economia: Brasil e regiões (2016-2019)

Descrição	Norte		Nordeste		Sudeste	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019
% Pobres	40,50	43,03	40,97	44,73	14,99	16,26
Informal	58,94	61,59	54,94	56,85	31,27	34,87
Taxa de Ocupação	88,43	88,40	86,47	85,92	88,01	87,89
Taxa de Desocupação	11,57	11,60	13,53	14,08	11,99	12,11
Subutilização da FT	23,97	26,92	30,72	36,02	18,99	21,14
Desalento	2,52	3,23	4,59	6,54	1,08	1,31
Previdência	46,30	43,25	49,24	47,76	72,82	69,60
RDPC (R\$)	979,83	956,02	974,44	957,69	1.832,09	1.817,51
GINI	0,52	0,53	0,52	0,53	0,50	0,51
Participação no PIB	5,38		14,33		53,17	
Descrição	Sul		Centro-oeste		Brasil	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019
% Pobres	11,13	11,23	16,13	17,02	23,48	25,37
Informal	27,83	29,09	37,75	40,73	38,99	41,56
Taxa de Ocupação	92,37	92,49	89,98	89,90	88,50	88,33
Taxa de Desocupação	7,63	7,51	10,02	10,10	11,50	11,67
Subutilização da FT	13,24	14,93	15,80	18,49	21,28	24,25
Desalento	0,70	0,89	0,98	1,32	2,07	2,80
Previdência	76,13	74,80	66,66	64,39	65,22	62,93
RDPC (R\$)	1.799,39	1.799,74	1.715,99	1.692,09	1.521,67	1.505,57
GINI	0,453	0,456	0,500	0,493	0,519	0,531
Part. no PIB e PIB total ¹	17,02		10,10		7.367.793	7.256.927

Fonte: PNAD Contínua e IBGE (2016). Elaboração própria.

Nota: ¹ A fonte dos dados do PIB e Participação no PIB é IBGE (2016), os dados de 2019 não estão disponíveis para as regiões. Os valores para o Brasil correspondem ao PIB anual (em R\$ milhões).

Mesmo com a aprovação da reforma trabalhista em 2017, que entrou em vigor em novembro do mesmo ano, em 2019 o PIB cresceu somente 1,1%, o PIB *per capita* deste período, equivalente a R\$ 34.533,00²¹ ainda ficou abaixo do correspondente a 2016 atualizado pelo INPC (R\$ 35.925,19), assim como o PIB total (Tabela 1). A participação das regiões no PIB nacional, cujos dados de 2019 estão indisponíveis, foram incluídos na Tabela 1 para destacar a heterogeneidade entre as regiões. Esta também pode ser notada pelo impacto diverso das mudanças institucionais sobre os indicadores do mercado de

²¹ A fonte dos dados de 2019 é Nery (2020) e de 2016 é IBGE (2016).

trabalho.

Além de não apresentar crescimento significativo, o panorama do mercado de trabalho pós-reforma não apresentou os resultados garantidos *ex-ante*, mesmo quando comparado a 2016, ano de grande instabilidade política e econômica, os indicadores do mercado de trabalho, desigualdade, pobreza e renda média ainda estão em melhor situação antes da reforma do que posteriormente. Com evidência o comportamento da taxa de desocupação (ou desemprego), o desalento, a proporção de indivíduos que contribuem para a previdência etc., conforme dados da Tabela 1, que apresentaram piora em diversas regiões, e em alguns casos, em todas as regiões. Nota-se que o desalento fora mais intenso nas regiões onde a maior parcela da população se encontra em situação de pobreza e há predomínio da informalidade (Norte e Nordeste), além disso a proporção de indivíduos que contribuem para a previdência reduziu no período em todas as regiões, refletindo a maior precarização do trabalho e o próprio aumento da informalidade.

A taxa de subutilização da força de trabalho²², aumentou em todas as regiões, especialmente no Nordeste (5,30p.p.), única região cuja variação foi superior à nacional (2,97p.p.). Já a RDPC, outra variável que indica a heterogeneidade entre as regiões brasileiras, apresentou redução no período em quase todas as regiões e no agregado, a exceção foi a região Sul.

As Tabelas 2 e 3 apresentam os dados do mercado de trabalho por setor e posição na ocupação, respectivamente²³. A partir de sua análise, nota-se que o salário médio tende a ser mais baixo nos setores e posição na ocupação cuja informalidade é maior, como é o caso do setor agrícola, especialmente no Norte e Nordeste do país, e no trabalho sem carteira assinada. Portanto, o aumento da informalidade e precarização do mercado de trabalho implica menor rendimento e maior chance de pobreza. Cabe destacar o comportamento do setor de serviços, tanto o emprego formal quanto a renda média deste setor apresentaram redução em todas as regiões e no agregado. Como concentra a maior parcela da população brasileira (70,66% em 2019), a redução da formalização e do nível salarial neste setor é um dado que merece destaque.

²² Apresenta a relação entre as pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas e força de trabalho potencial, e as pessoas inseridas na força de trabalho ampliada. Em uma economia aquecida a subutilização da força de trabalho será reduzida, já em uma economia desaquecida esse indicador tende a aumentar.

²³ Não abrangendo a construção civil, e as posições na ocupação trabalhador familiar auxiliar e empregador.

**Tabela 2 – Ocupação, renda média e emprego formal setorial:
Brasil e regiões (2016-2019)**

Descrição	Norte		Nordeste		Sudeste	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019
Ocupação setor						
Agrícola	18,48	17,15	15,53	13,27	5,31	5,34
Industrial	10,23	9,33	9,22	9,49	13,42	14,15
Serviços	63,27	66,74	66,59	69,86	73,24	73,35
RDPC (R\$)						
Agrícola	588,94	628,41	527,14	504,85	1.194,22	1.312,72
Industrial	1.051,43	949,72	1.014,52	1.038,39	1.986,59	1.958,63
Serviços	1.381,80	1.307,95	1.402,38	1.369,61	2.252,47	2.210,87
Emprego formal						
Agrícola	15,56	18,02	14,45	14,04	39,36	42,03
Industrial	46,84	44,59	56,89	53,31	80,52	76,31
Serviços	49,52	44,52	52,70	49,27	71,17	67,17
Descrição	Sul		Centro-oeste		Brasil	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019
Ocupação setor						
Agrícola	11,12	10,02	9,40	9,47	10,01	9,17
Industrial	18,04	17,67	10,43	10,38	12,68	12,95
Serviços	63,28	65,18	71,45	72,45	69,15	70,66
RDPC (R\$)						
Agrícola	1.493,98	1.501,00	1.393,76	1.488,19	931,27	992,69
Industrial	1.761,79	1.758,57	1.445,53	1.418,21	1.673,60	1668,04
Serviços	2.224,19	2.202,99	2.142,20	2.052,90	1.983,75	1939,16
Emprego formal						
Agrícola	52,65	57,42	49,18	52,83	29,92	32,84
Industrial	85,93	83,52	67,70	63,86	74,72	71,40
Serviços	74,07	71,96	66,46	62,45	65,46	61,74

Fonte: PNAD Contínua. Elaboração própria.

Enquanto a Tabela 2 mostra uma mudança no emprego entre os setores, com redução da parcela da população empregada no setor agrícola, e aumento no setor terciário, em todas as regiões e no agregado; a Tabela 3 revela que o aumento da informalidade, apontados pelas Tabelas 1 e 2, é verificado pela redução do emprego com carteira assinada em todas as regiões, redução dos funcionários públicos e militares no Norte, Sudeste,

Centro-Oeste e Brasil, bem como pelo aumento do emprego sem carteira assinada em todas as regiões e do emprego por conta própria, cuja exceção fora a região Nordeste (-0,63p.p.).

**Tabela 3 – Posição na ocupação e renda média por ocupação:
Brasil e regiões (2016-2019)**

Descrição	Norte		Nordeste		Sudeste	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019
Posição						
Com carteira	23,23	21,63	27,68	26,15	47,15	43,85
Funcionários	11,45	10,89	10,10	10,20	9,24	9,10
Sem carteira	23,49	24,29	25,00	27,20	15,88	17,51
Conta própria	32,33	33,72	30,32	29,69	21,46	23,42
RDPC (R\$)						
Com carteira	1.192,62	1.144,75	1.160,23	1.158,26	1.903,73	1.817,45
Funcionários	2.370,51	2.284,64	2.439,53	2.416,65	3.125,06	3.215,48
Sem carteira	908,74	879,07	822,43	804,04	1.530,25	1.575,02
Conta própria	887,64	833,98	901,87	939,72	1.909,70	1.853,40
Descrição	Sul		Centro-oeste		Brasil	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019
Posição						
Com carteira	45,16	43,96	39,92	38,09	39,78	37,60
Funcionários	9,47	9,57	12,15	10,96	9,89	9,72
Sem carteira	13,43	14,26	18,80	20,32	18,47	19,97
Conta própria	22,64	24,33	23,18	24,11	24,73	25,87
RDPC (R\$)						
Com carteira	1.716,19	1.715,65	1.528,15	1.498,16	1.684,73	1.636,52
Funcionários	2.990,86	3.114,95	3.742,10	3.659,33	2.932,18	2.967,80
Sem carteira	1.600,47	1.590,50	1.400,66	1.396,10	1.239,98	1.255,39
Conta própria	1.917,37	1.887,71	1.663,01	1.678,92	1.496,17	1.500,81

Fonte: PNAD Contínua. Elaboração própria.

Além disso, conforme Tabela 3, o rendimento do empregado com carteira assinada, se reduziu no período de análise em todas as regiões do país, o que pode ser reflexo do aumento do emprego intermitente, legalizado pela reforma trabalhista. É importante destacar as diferenças salariais entre as regiões, sendo que as que apresentam os menores rendimentos médios em todas as posições na ocupação são o Norte e o Nordeste.

As Tabelas apresentadas nesta subseção abordam alguns indicadores do mercado de trabalho brasileiro e sugerem que não ocorreram as melhorias significativas que os

defensores da reforma trabalhista apontavam como garantidas a partir da entrada em vigor das mudanças institucionais. Ao contrário, a ampliação da informalidade e precarização do mercado de trabalho, contribuíram para a redução do rendimento médio, aumento da pobreza e desigualdade social no período. Portanto corroboram com o discutido na seção anterior, que nenhuma política econômica ou institucional pode garantir resultados *ex-ante*, pois nenhuma teoria é capaz de prever o futuro, devido à incerteza inerente ao ambiente socioeconômico de um ambiente em constante mutação (movimento não ergódico). Bem como, evidenciam o problema de importação de padrões institucionais negligenciando as especificidades históricas entre as diferentes nações e, internamente, entre as regiões, vis-à-vis o impacto heterogêneo da alteração institucional sobre as regiões brasileiras.

Segundo North (2005), sem revoluções periódicas, eficiência adaptativa, que permitam a alterações institucionais para compatibilizar estas as constantes mudanças sociais, as sociedades tornam-se rígidas e há piora na produtividade. Contudo, tais alterações devem possibilitar o descarte de instituições ineficientes. Como a análise empírica indicou a ineficiência da reforma trabalhista em ampliar o emprego formal, reduzir a pobreza, desigualdade e promover o crescimento, aponta a necessidade do abandono desta interpretação da abordagem da NEI (que consistem em um exemplo de mito autorizado, em razão da garantia do crescimento), da teoria econômica incompatível com a realidade e das próprias alterações na legislação que formalizaram a informalidade.

Conclusão

Este artigo objetivou destacar como a visão de que a adoção de instituições formais adequadas ao crescimento – “padrão global”, ou pacote de “boa governança” sugeridos pelo FMI e Banco Mundial – seria suficiente para mudar a trajetória das economias, consiste em um exemplo de mito autorizado que surgiu de uma interpretação superficial dos escritos da NEI e sua vertente contemporânea (North e Acemoglu), a partir da ótica da economia neoclássica, caracterizada pelo individualismo metodológico. Tais escritos, especialmente os de North, além de retratarem de forma mais complexa o processo de mudança institucional, abordam um ambiente em constante mutação, inerentemente incerto, e a mudança como resultado da interação entre indivíduo e estrutura institucional, o que impossibilita a garantia de resultado *ex-ante*, dado que a ação dos indivíduos não é racional e maximizadora, mas influenciada por sua percepção (subjéctiva) e modelos mentais construídos, reforçados ou abandonados, com base na experiência e processo de aprendizagem destes.

A análise empírica da reforma trabalhista brasileira e seus reflexos sobre o mercado de trabalho e economia, no período de 2016-2019, foi realizada em razão dos fundamentos teóricos e políticos desta serem a perspectiva do *mainstream* da abordagem da NEI (corrente ortodoxa), de forma que se esperava que a adoção de instituições adequadas (modernização institucional para se aproximar do vigente em países desenvolvidos) acarretasse redução do desemprego e crescimento econômico. Tal resultado apontado pelo governo como certo, não se verificou. Deste modo, a análise empírica sugeriu,

corroborando a literatura heterodoxa da economia institucional, a impossibilidade de garantia de resultados, bem com o impacto diverso da reforma institucional nas diferentes regiões do país, indicando a importância das especificidades históricas, inclusive entre as regiões de um país.

O problema da abordagem da NEI e, principalmente, de sua interpretação à luz do arcabouço neoclássico (mito autorizado da garantia do crescimento) que tem predominado na economia brasileira, é seu excesso de foco na questão jurídica, nas instituições formais, e pouco foco na questão comportamental. Esta abordagem negligencia as instituições informais, ou seja, os hábitos e instintos da população, a cultura etc., que são tão, ou mais, importantes para explicar o desempenho do país quanto o arranjo institucional formal. A importância do indivíduo e sua interação com a estrutura para o desempenho da economia é destacado tanto por autores da vertente heterodoxa da Economia Institucional, como Veblen, Hodgson e Chang. Mesmo North, autor muito respeitado pela corrente ortodoxa, também aponta a relevância dessa interação.

A abordagem mais ampla da corrente heterodoxa reforça a necessidade de políticas de desenvolvimento em conjunto a políticas institucionais, uma vez que é mais fácil implementar atividades (setores) que tragam as instituições desejadas, do que importar instituições incompatíveis com o sistema produtivo existente no país.

Essa crítica à teoria da NEI, e aos mitos criados a partir de uma interpretação dessa, não implica o seu total abandono, mas a incorporação de alguns conceitos importantes e teorias relevantes, coerentes com o ambiente analítico evolucionário, a um arcabouço teórico mais abrangente que é o da Economia Institucional Original e sua vertente contemporânea heterodoxa, como o papel do poder político e das formas de manutenção da ordem, que pode contribuir junto ao conceito de instinto predatório, de Veblen, com a explicação do não desenvolvimento da economia brasileira partindo do comportamento dos indivíduos que reflete na estrutura. Portanto, a trajetória de crescimento e desenvolvimento é reflexo da interação dos indivíduos com o ambiente institucional vigente. Assim, abandonar-se-ia o reducionismo do individualismo metodológico, presente na NEI em razão de sua aproximação com a economia neoclássica, e integraria a complexidade, incerteza e constante mutação do ambiente e indivíduos à teoria econômica, enriquecendo a análise e aproximando-a da realidade.

O descompasso da teoria *mainstream* e da interpretação da NEI, com a realidade, deveriam estimular a mudança da teoria convencional. A eficiência adaptativa deve estar presente também na ciência econômica, que deveria ter como central uma teoria que melhor explicam os acontecimentos econômicos e não mitos autorizados, como o do mercado, de receituário único para o crescimento, seja de políticas ou instituições, que ao desconsiderar as especificidades histórica, e inclusive regionais, não são eficientes ou adequados para a promoção do crescimento dos países. O fato desta abordagem se manter dominante apesar das evidências empíricas não a corroborarem, reforça a hipótese de tal abordagem consistir em um mito autorizado para impedir a mudança do *status quo*. A reforma trabalhista brasileira e seus resultados também sugerem a inadequação dessa visão de garantia de crescimento.

O caminho para o desenvolvimento, portanto, deve fundamentar-se na abordagem mais ampla, envolvendo a construção de uma política institucional, que não deve se basear na cópia de instituições estrangeiras, mas na adaptação e inovação de instituições compatíveis com as especificidades nacionais, e no caso do Brasil (com sua heterogeneidade) também regionais, bem como com o padrão de comportamentos dos indivíduos, uma vez que as instituições formais e informais interagem e podem gerar incompatibilidades com instituições que estão sendo importadas e impostas pelo governo à população.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Referências

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. (Eds.). **Handbook of economic growth**. New York: North Holland, 2005. p. 385-472.

AYRES, C. **The Theory of Economic Progress**, 3rd ed. Kalamazoo, MI: New Issues Press, 1978.

BARAN, K. Michel Temer admite ‘exagero’ em propaganda pela reforma trabalhista. **Folha de São Paulo. Mercado**. 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/michel-temer-admite-exagero-em-propaganda-pela-reforma-trabalhista.shtml>. Acesso em: 22 out. 2020.

BONTEMPO, G. Modernização da legislação trabalhista completa um ano. **Ministério do Trabalho**. Notícias Mercado de Trabalho. 09 set. 2018. Disponível em: <http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/6711-modernizacao-da-legislacao-trabalhista-completa-um-ano>. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Diário Oficial da União (DOU), Poder Executivo, Brasília DF, 14 jul. 2017.

CANO, W. **Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento**. Texto Para Discussão n. 183. Campinas: IE/UNICAMP, ago. 2010.

CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a Reforma Trabalhista. In: IPEA. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: IPEA/Ministério do Trabalho, out. 2017. p. 81-94.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. 1. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2004.

CHANG, H. J. **Institutional Change and Economic Development**. New York: United Nations University Press, 2007.

CONCEIÇÃO, O. A. C. A economia política de Thorstein Veblen, os “mitos autorizados” e a dicotomia vebleniana. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 25., 2020, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2020. (Versão preliminar).

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 6, n. 2, p. 119-146, 2002

DUGGER, W. M. Radical Institutionalism: Basic Concepts. **Review of Radical Political Economics**, v. 20, n. 1, p. 1-20, 1988.

DUGGER, W. M. The New Institutionalism: new but not Institutionalist. **Journal of Economic Issues**, v. 24, n. 2, p. 423-431, 1990.

DUGGER, W. M.; SHERMAN, H. J. Enabling myth. In: DUGGER, W. M.; SHERMAN, H. J. **Reclaiming Evolution: a dialogue between Marxism and Institutionalism on social change**. London: Routledge, 2002. p. 69-88.

HODGSON, G. M. Thorstein Veblen and post-Darwinian economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 16, n. 3, p. 285-301, 1992.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. **Microdados da PNAD Contínua 2016 e 2019**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>. Acesso em: 02 out. 2020.

IBGE. **Sistema de Contas Regionais – SCR**. Tabelas 2016. Tabelas Completas: Especiais. 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=23025&t=resultados>. Acesso em: 07 out. 2020.

KLEIN, P. A. The Institutional Challenge: Beyond Dissent. In: TOOL, M. **Institutional Economics: Theory, Method, Policy**. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publisher, 1993. p. 13-47.

LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).

NERY, C. PIB cresce 1,1% e fecha 2019 em R\$ 7,3 trilhões. **Agência IBGE Notícias**. 04 de mar. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27007-pib-cresce-1-1-e-fecha-2019-em-r-7-3-trilhoes>. Acesso em: 07 out. 2020.

NIETZSCHE, F. W. **Crepúsculo dos ídolos**, ou Como se filosofia com o martelo. 1. ed. São Paulo: Companhia de Bolso, 2017.

NORTH, D. C. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NORTH, D. C. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. New York: Cambridge University Press, 2009.

OSTRY, J. D.; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism: oversold? **Finance & Development**, v. 53, n. 2, p. 38-41, 2016.

ROBERTS, M. The crisis of capitalism in the 21st Century. **Revista Linhas**, v. 21, n. 46, p. 16-49, 2020.

SECOM. Campanha Modernização Trabalhista. **Secretaria Especial de Comunicação Social**. 17 maio 2017. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/textos/campanha-modernizacao-trabalhista>. Acesso em: 22 out. 2020.

STANFIEL, J. R. The Scope, Method, and Significance of Original Institutional Economics. **Journal of Economic Issues**, v. 33, n. 2, p. 231-255, 1999.

TEMER, M. O emprego voltou: A melhor notícia que um governante pode transmitir é a geração de novos empregos. **Ministério do Trabalho**. Notícias Mercado de Trabalho. 24 mar. 2017. Disponível em: <http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/4431-o-emprego-voltou>. Acesso em: 22 out. 2020.

VEBLEN, T. **The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions**, New York: Macmillan, 1899.

VEBLEN, T. Why is Economics not an Evolutionary Science? **The Quarterly Journal of Economics**, v. 12, n. 4, p. 373-397, 1898.