

Instituições e Desenvolvimento Econômico - Uma Análise Crítica das Idéias de Douglass North

Silvia Harumi Toyoshima

Professora do Departamento de Economia da
Universidade Federal de Viçosa

RESUMO

O objetivo desse artigo é avaliar em que medida o "novo institucionalismo" pode ser classificado como neoclássico, a partir especificamente da análise do trabalho de Douglass North. O modelo institucional do autor ao enfatizar a importância das instituições e de processos históricos nas análises de desenvolvimento econômico e ao introduzir conceitos como racionalidade limitada, mercados imperfeitos e retornos crescentes, dentre outros, parece aproximá-lo das teorias mais heterodoxas. Parece importante, portanto, entender de forma precisa se esse arcabouço teórico deriva do paradigma neoclássico - principalmente devido às implicações consideráveis sobre as políticas públicas que esse tipo de abordagem acarreta - ou alinha-se aos modelos econômicos de orientação heterodoxa. A conclusão geral é que o modelo institucional de Douglass North é neoclássico, uma vez que mantém todos os pressupostos básicos dessa escola.

PALAVRAS-CHAVE

novo institucionalismo, Douglass North, desenvolvimento econômico

ABSTRACT

The purpose of this paper is to evaluate in what extent the "new institutionalism" could be classified as a neoclassic theory focusing specifically the analysis of Douglass North.

The institutional model of this author insofar emphasizes the importance of institutions and historical processes in economic development's analysis and introduces concepts as limited rationality, imperfect markets and increasing returns apparently approximates it to more heterodox theories. It seems important therefore to understand clearly if Douglass North's theory derives from the neoclassical paradigm -, mainly because the obvious policies implications of this approach - or can be related to the heterodox economics models. The general conclusion is that the institutional model of Douglass North is neoclassic because it holds all basic hypothesis of this school.

KEY WORDS

new institutionalism, Douglass North, economic development

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento surpreendente das economias asiáticas nas últimas décadas - primeiro do Japão e depois dos tigres asiáticos - e o aumento da disparidade entre os países - reforçado pela assim denominada Terceira Revolução Industrial - têm sido responsáveis, em grande parte, pelo advento e resgate de diversas correntes teóricas que procuram explicar esses fenômenos. O ponto de partida comum, da maioria delas, consiste numa crítica à teoria neoclássica ortodoxa, algumas de forma mais radical, negando todo o arcabouço teórico neoclássico a partir de suas premissas básicas; outras, de forma menos radical, procurando incorporar algumas alterações que tornem os modelos mais realistas, mas mantendo os seus principais fundamentos.

Entre as inquietações comuns está a falta de explicação da realidade por parte dos modelos de crescimento econômico, como o de Solow (1956), o que desencadeou a tentativa de incorporação de variáveis, como tecnologia e conhecimento, como elementos endógenos em modelos de crescimento e desenvolvimento. Assim, por exemplo, a teoria do crescimento endógeno de Romer (1994) e de Lucas (1988), dentre outros, resgata o papel central que Schumpeter atribuía às inovações para as economias capitalistas, procurando incorporar conceitos como capital humano e *spillover* de conhecimento nos modelos. Ao mesmo tempo, outro grupo - composto por Nelson e Winter (1982) e Dosi (1984), dentre outros -, partindo também de idéias centrais schumpeterianas, formula modelos de desenvolvimento com base em inovações endógenas. A diferença básica entre esses dois grupos consiste nas premissas básicas, sendo que o primeiro mantém as idéias equilibristas e maximizadoras dos neoclássicos ortodoxos,¹ enquanto o segundo procura romper com esses pressupostos partindo de conceitos de desequilíbrio e de não-maximização.

Outra inquietação comum a muitos autores refere-se à falta de tratamento das instituições em modelos de desenvolvimento. Nos modelos de desenvolvimento neoclássicos, as instituições são exógenas. Ou seja, uma vez que o arcabouço institucional seja dado, os modelos verificam as condições de equilíbrio e de maximização. Essa metodologia vem sendo criticada por autores que sustentam que o processo de desenvolvimento só pode ser entendido com a endogeneização das instituições nos modelos teóricos. Em outras palavras, o desenvolvimento econômico é também um processo de desenvolvimento das instituições e, nesse sentido, as **instituições importam**.

1 Isso, apesar de introduzirem retornos crescentes e concorrência imperfeita em seus modelos.

Os teóricos que aceitam a premissa de que as instituições importam, por outro lado, não podem ser agrupados todos numa mesma corrente. Para fins de simplificação, pode-se dividi-los em dois grandes grupos: de um lado estariam aqueles considerados “institucionalistas neoclássicos” ou “novos institucionalistas”, como North (1990) e Williamson (1985); de outro estariam os chamados “velhos institucionalistas”, que seguem a linha de Veblen. É importante notar que nesse último grupo podem ser incluídos diversos autores que pesquisam em linhas diferentes, mas possuem muitos pontos comuns, como os próprios institucionalistas - por exemplo, Hodgson (1997) -, os neo-schumpeterianos - por exemplo, Dosi (1988) -, os regulacionistas - por exemplo, Coriat (CORIAT & DOSI, 1995) -, dentre outros.

O ressurgimento do interesse em instituições parece abrir novas possibilidades de interpretação das economias modernas. Mas variedade de autores e idéias relacionadas à questão das instituições, mencionada acima, ao invés de induzir o surgimento de proposições teóricas frutíferas, pode dar origem a um ecletismo exagerado em que tudo e, ao mesmo tempo, nada é explicado. O propósito deste trabalho é delimitar mais precisamente o espaço das visões ortodoxa e não ortodoxa das relações entre instituições e economia.

Dentro do debate acadêmico parece não haver dúvidas substanciais quanto à delimitação precisa das idéias desenvolvidas por autores ortodoxos e heterodoxos, quando se parte das premissas básicas supostas por cada um (ver, por exemplo, HODGSON, 1996). Esse tipo de debate, ou seja, atacando os princípios básicos de cada corrente, tem sido empreendido de forma recorrente nos últimos tempos, como maneira das teorias “fora” do *mainstream* ganharem espaço no mundo científico.

Em recente artigo, Earp (1996) chama atenção para um novo campo a ser explorado por economistas, que ajuda nessa discussão. Esse novo campo deslocaria o debate sobre idéias para concentrá-lo sobre os produtores de idéias e sua interação com o meio, de diversas formas. Dentro desse vasto campo de pesquisa, Earp focaliza a teoria ator-rede. “*Essa abordagem vê os cientistas como personagens interessados em promover suas contribuições de forma a transformá-las em caixas-pretas, isto é, em conhecimento reconhecido e usado regularmente pelos membros da comunidade.*” (p. 62) A caixa-preta seria o conjunto de princípios fundamentais que é consenso dentro de cada escola. A partir da caixa-preta muitos economistas empreendem “testes de força” com os adversários, procurando demonstrar para a comunidade científica que suas contribuições são válidas, com o objetivo de ganhar adeptos. Como ilustração de aplicação da teoria ator-rede, o autor utiliza o debate norte-americano nos anos 30, entre institucionalistas e neoclássicos, que estava centrado sobre as premissas básicas de cada teoria. O autor acredita que essa forma de discussão,

assentada na interação entre grupos rivais e sua tentativa de prevalência, contribui para ampliar o espectro das análises, deixando a discussão girar apenas em torno de aspectos econômicos.

Esse tipo de abordagem parece pertinente quando se observa os embates acadêmicos recentes em torno de premissas básicas, e a tentativa das escolas de procurar classificar diversos autores dentro de cada corrente, tentando mostrar as diferenças de seus enfoques (ver, por exemplo, HODGSON, 1996).

Essa classificação, no entanto, nem sempre parece muito clara. Veja-se, por exemplo, a classificação do que é ser neoclássico. A denominação de neoclássico não parece comportar dúvidas quando se apóia nas premissas básicas. Nelson e Winter (1982), por exemplo, fazem uma crítica à teoria neoclássica, com base no que consideram ser seus dois pilares básicos: o princípio da maximização e o do equilíbrio. Já Hodgson (1994) faz uma distinção entre atomismo - o individualismo metodológico - e holismo para distinguir o “novo” do “velho” institucionalismo. O autor afirma que “o *‘novo institucionalismo’* tem um lado neoclássico acentuado, mas não é inteiramente neoclássico, pelo menos no sentido convencional”; ou seja, os autores do “novo” institucionalismo são classificados como “mais ou menos” neoclássicos por Hodgson. As dúvidas que ficam aqui são: o que é não ser inteiramente neoclássico? e quais as implicações que isso teria sobre a análise econômica?

O objetivo desse artigo, assim, é discutir essas questões focalizando uma corrente teórica específica - o “novo” institucionalismo - e a sua tentativa de explicação das diferenças de desenvolvimento entre países. A escolha dessa escola se deve ao fato de que a inclusão de diversos conceitos como instituição, racionalidade limitada, mercados imperfeitos, questões políticas etc., em seu núcleo analítico, parece aproximá-la das correntes heterodoxas, ao mesmo tempo que sua autodenominação como neoclássica torna essa classificação um pouco confusa. Mais especificamente, pretende-se discutir os pontos principais do “novo” institucionalismo, observando as semelhanças e as diferenças com as teorias ditas não-neoclássicas e indicando as possíveis implicações dessas diferenças.

A discussão sobre a corrente denominada “novo institucionalismo” basear-se-á fundamentalmente em Douglass North, que além de ser um dos maiores representantes dessa escola procura fazer uma análise compreensiva da evolução das sociedades e mostrar as origens das desigualdades entre as diversas economias.²

2 Outro autor proeminente nessa escola é Williamson, mas seus trabalhos possuem um recorte mais microeconômico.

O restante do artigo será, portanto, dividido da seguinte forma: no item 1 serão apresentados os principais conceitos de North, a partir da crítica ao modelo neoclássico; no item 2, a análise das diferenças de desempenho entre países; no item 3, uma avaliação crítica do trabalho de North; no item final, as principais conclusões do artigo.

1. CONCEITOS PRINCIPAIS DO TRABALHO DE NORTH³

A preocupação fundamental de North é tentar explicar as diferenças no desenvolvimento econômico entre os países, no tempo, procurando entender quais fatores ampliam a divergência e quais conduzem à convergência em termos de desempenho. A chave para a resposta, segundo o autor, está na evolução das instituições. Assim, para explicar o funcionamento da sociedade como um todo, North constrói uma teoria das instituições, partindo da combinação de uma teoria do comportamento humano e da teoria dos custos de transação. Para explicar o desempenho de uma dada economia, sua análise insere também uma teoria da produção.

Instituições são definidas como sendo regras, formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade. Tais instituições estruturam os incentivos da troca entre as pessoas, seja essa econômica, política ou social. O papel principal das instituições é o de reduzir as incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que regulem a interação entre os indivíduos. Isto não significa que a estrutura institucional não se modifique, nem que ela seja eficiente. Pelo contrário, os diferentes padrões de desenvolvimento dos países encontram explicação nos processos de evolução de suas instituições, de forma que determinados arranjos institucionais conduzem a desempenhos favoráveis, enquanto outros não. A matriz institucional influencia diretamente o desempenho econômico dos países de duas formas principais: reduzindo os custos de transação e reduzindo os custos de transformação (ou de produção), que juntos somam os custos totais.

Para a construção da teoria das instituições, North parte de uma crítica à análise neoclássica ortodoxa. No entanto, a base para a construção de sua teoria é neoclássica, como fica evidente em texto publicado em 1994: *“the analytical framework is a modification of neoclassical theory. What it retains is the fundamental*

3 Esse item e o posterior foram escritos com base em NORTH (1990).

assumption of scarcity and hence competition and the analytical tools of microeconomic theory. What it modifies is the rationality assumption. What it adds is the dimension time.”(NORTH, 1944p. 359) Isso é reforçado em outra passagem de seu livro em que escreve que pretende “*specify what changes must be made in neoclassical theory to incorporate institutional analysis into that theory*” [a que estava construindo]. (NORTH, 1990, p. 107) Ou seja, o autor pretende incluir uma análise institucional na teoria neoclássica.

Afirma, adicionalmente, que a teoria neoclássica ortodoxa, supondo mercados perfeitos, serviria somente para explicar as atuais economias desenvolvidas, mas não as economias de outras épocas - por exemplo, no período medieval - e nem as economias atuais com desempenho econômico fraco. “*Certainly neoclassical theory has been a major contribution to knowledge and works well in the analysis of markets in developed countries. At the other end of the scale, however, it does not provide much insight into such organizations as the medieval manor, the Champagne fairs, or the suq (the bazaar market that characterize much of the Middle East and North Africa). Not only does it not characterize these organizations’ exchange processo very well, it does not explain the persistence for millennia of what appear to be inefficient forms of exchange.*”(NORTH, 1990, p. 11)

Em suma, ao inserir instituições no arcabouço teórico neoclássico, o autor parece querer enriquecer e ampliar o poder de explicação da teoria para todas as economias e para todas as épocas. Em outras palavras, parece pretender construir uma teoria geral, entendendo que a neoclássica seja específica, mas utilizando seus princípios fundamentais.

A crítica que North faz aos autores neoclássicos é o ponto de partida para a construção de seu modelo institucional. Critica fundamentalmente a adoção, pelos neoclássicos, de determinados pressupostos do comportamento humano em relação à motivação básica do indivíduo e à sua capacidade de decifrar o ambiente. Para os neoclássicos ortodoxos a principal motivação humana é a maximização de riqueza.⁴ Mas mesmo dentro da corrente principal essa hipótese tem começado a ser questionada, no sentido de se aceitar que há outras motivações importantes para o indivíduo como altruísmo, ideologias ou restrições auto-impostas pelos próprios indivíduos. North argumenta, então, que a omissão desses fatores prejudica a validade dos modelos neoclássicos ortodoxos, uma vez que influenciam diretamente na escolha e alteram o padrão de desempenho das economias. Torna-se necessário,

4 Maximização de riqueza ou maximização no sentido estrito como o autor coloca (ver NORTH, 1990, p. 20-21).

portanto, inserir na análise outras motivações do indivíduo como suas ideologias, altruísmo etc.

A inserção dessas motivações é feita por meio do conceito de custo de transação, partindo-se dos fundamentos microeconômicos básicos: “(...) *we can build more elaborate models of complex human behavior within the individual expected-utility model, incorporating certain aspects of altruism.*” (1990, p. 21). A influência de motivações que não sejam a maximização de riqueza depende, assim, também da quantidade de utilidade que proporciona ao indivíduo.

É suposto que existam não só mercados econômicos como mercados políticos, os quais estabelecem os custos (os preços) da vontade, por exemplo, de impor certas idéias. Com base nos instrumentos microeconômicos neoclássicos, North supõe que “*where the price to individuals of being able to express their own values and interests is low, they will loom large in the choices made; but where the price one pays for expressing one’s own ideology, or norms, or preferences is extremely high, they will account much less for human behavior (...) I intend to demonstrate that institutions basically alter the price individuals pay and hence lead to ideas, ideologies, and dogmas frequently playing a major role in the choices individuals make.*” (NORTH, 1990, p. 22) Eleições livres, por exemplo, seriam uma forma da sociedade expressar sua vontade e ideologias a baixo custo.⁵

Dessa forma, o autor procura inserir outras motivações que não a de maximização de riqueza em seu modelo, por supor que essas motivações interferem nas escolhas feitas pelos indivíduos, sendo, portanto, importantes para determinar o desempenho das sociedades. Mas o princípio da maximização permanece, na medida em que todas as escolhas feitas pelos indivíduos estariam pautadas nos preços, seja dos bens e serviços, seja da expressão de suas vontades, o que permitiria a maximização de suas utilidades. Instituições que levam a um desempenho favorável da sociedade seriam aquelas que conseguissem reduzir o custo de transação para o pleno funcionamento tanto do mercado econômico como do mercado político.

A outra base na qual o autor fundamenta a sua teoria do comportamento humano e refuta a dos neoclássicos, além da motivação básica do indivíduo, é quanto à capacidade de processamento de informações dos indivíduos. A crítica fundamental à teoria neoclássica, nesse ponto, é que esta supõe racionalidade substantiva dos

5 As eleições, no entanto, não garantem que o eleito irá se dedicar ao cumprimento das vontades de seu eleitorado; em muitas ocasiões ele irá defender seus próprios interesses. (*Idem*, p. 22)

agentes. Ou seja, supõe que todas as informações necessárias para os agentes maximizarem suas funções objetivo estão disponíveis a custo zero e que o processamento das informações se dará de forma que a escolha recaia sobre a melhor alternativa, isto é, aquela que maximize os resultados. Mesmo que os indivíduos não detenham todas as informações e não consigam processá-las, para a teoria neoclássica ortodoxa o mercado se encarregará de premiar aquele que escolheu a alternativa correta e eliminar aquele que fez uma avaliação errada. A implicação direta dessa pressuposição é que os custos de transação são zero e que mercados perfeitos existem, uma vez que os agentes conhecem todos os atributos dos produtos (que são homogêneos) a serem trocados e todos os termos da troca. Nesse caso, supostas dadas as instituições e as informações, os agentes podem avaliar corretamente as alternativas existentes e fazer escolhas.

De acordo com North, contudo, os agentes não são dotados de racionalidade substantiva, mas de racionalidade limitada. Isto significa que não são capazes de deter todas as informações e nem de processá-las; os mercados são imperfeitos, de modo que as informações são conhecidas de forma assimétrica pelos agentes, o que permite desigualdades de poder ante um ato de troca. Essas características do mundo real requerem um estudo com base na racionalidade limitada dos agentes e implicam que estes vão procurar formas de obter as informações necessárias para fazer a melhor escolha possível e, também, se assegurar de que os contratos estabelecidos para as trocas sejam cumpridos. As informações e a segurança quanto ao cumprimento dos termos de troca só podem ser obtidos mediante um custo, que consiste nos custos de transação. Estes incorporam os custos de mensuração - custos para avaliar os atributos de pesos, medidas, qualidade etc. do produto a ser transacionado - e os custos de imposição - custos para assegurar os direitos de propriedade e o cumprimento das normas vigentes, sejam formais ou informais. A existência de custos de transação diferentes de zero implica, assim, o surgimento de instituições econômicas, sociais e políticas que vão permitir a redução desses custos, de forma que os agentes maximizem seus ganhos. As instituições são, portanto, endógenas e fundamentais para explicar o desenvolvimento das economias capitalistas. (NORTH, 1990, cap. 3 e 4)

Somente nos países desenvolvidos o postulado da racionalidade substantiva vigiria: *“the instrumental rationality postulate of neoclassical theory assumes that the actors possess information necessary to evaluate correctly the alternatives and in consequence make choices that will achieve the desired ends. (...)”*

The former postulate evolved in the context of the highly developed, efficient markets of the Western world and has served as a useful tool of analysis in such a context. But those markets are characterized by the exceptional condition of low or negligible transaction costs. I know of no way to analyse most markets in the contemporary world and throughout

history with such a behavioral postulate. A procedural rationality postulate, on the other hand, not only can account for the incomplete and imperfect markets that characterize much of the present and the past world, but also leads the researcher to the key of just what it is that makes markets imperfect.”(NORTH, 1990, p. 108)

Conclui-se aqui que o pressuposto de racionalidade substantiva é aplicável aos países desenvolvidos, porque possui mercados perfeitos (ou quase), devido à sua matriz institucional, enquanto que o postulado da racionalidade limitada serviria para analisar países menos desenvolvidos e o nível de desenvolvimento de outras épocas.

A história econômica de uma sociedade só pode, portanto, ser compreendida por meio da análise de sua dinâmica institucional. Se o desenvolvimento das instituições for capaz de gerar os incentivos necessários para a troca eficiente, então a soma dos ganhos do conjunto dos agentes será bem maior do que suas perdas (aqui é admitido que alguns podem ter tido ganhos enquanto outros perdas), de modo que a sociedade como um todo sairá ganhando. Neste caso, o desempenho do país será bom. Caso o desenvolvimento de instituições seja inadequado, o desempenho econômico será fraco. Assim, *“Third World countries are poor because the institutional constraints define a set of payoffs to political/economic activity that do not encourage productive activity. (...) And as for the first world, we not only need to appreciate the importance of an overall institutional framework that has been responsible for the growth of the economy, but to be self-conscious about the consequences of the ongoing marginal changes that are continually occurring (...)”*(NORTH, 1990, p. 110-111)

A análise histórica no trabalho de North é, portanto, fundamental para se entender a evolução das economias, ou seja, nas palavras do próprio autor: **a história importa**. Sua conclusão principal é que a evolução dos países pode ser entendida como um processo de redução dos custos de forma geral. Enfatizaram-se aqui os custos de transação, que é central na teoria, mas obviamente o desenvolvimento está também associado à redução dos custos de transformação possibilitada pelas inovações tecnológicas.

As instituições neste modelo servem, assim, para reduzir as incertezas de mercados imperfeitos. As economias que apresentam bom desempenho econômico são aquelas que conseguiram reduzir mais seus custos de transação, que existem devido à imperfeição dos mercados. Ou seja, infere-se que são aquelas que conseguiram tornar os mercados mais próximos da perfeição, como pode ser deduzido das palavras de North quando enfatiza que os mercados no mundo Ocidental caracterizam-se por custos de transação quase negligenciáveis.⁶

6 Ver citação da página 103.

2. O CARÁTER DIVERGENTE DO DESENVOLVIMENTO - O MODELO ANALÍTICO DE NORTH

A partir dessa estrutura analítica, é feita uma comparação entre a evolução histórica das instituições dos países⁷ que lograram desenvolver-se e a daqueles que evoluíram menos ou permaneceram estagnados. A classificação de todos os países do mundo em termos de desenvolvimento pode ser feita com base na matriz institucional de cada sociedade.⁸

As questões fundamentais que a teoria procura responder são as seguintes: a) uma vez que os custos em obter informações caíram, por que não há convergência entre as economias?; e b) uma vez conhecida a matriz institucional “vencedora”, isto é, aquela referente aos países mais adiantados, por que os países com desempenho pobre não a adotam?

A resposta para essas questões encontra-se em dois conceitos básicos: *path dependence* e *lock in*. (NORTH, 1990, cap. 11) O desenvolvimento desses dois conceitos parte de um trabalho desenvolvido por Arthur,⁹ que constatou que quando duas tecnologias são competidoras - ambas gerando retornos crescentes - nem sempre a mais eficiente prevalece. Uma tecnologia inferior pode se manter, enquanto a superior acaba por desaparecer, devido a mecanismos auto-reforçantes, que Arthur descreve como: “(1) *large setup or fixed costs, which give the advantage of falling unit costs as output increases*; (2) *learning effects, which improve products or lower their costs as their prevalence increases*; (3) *coordination effects, which confer advantages to cooperation with other economic agents taking similar action*; and (4) *adaptive expectations, where increased prevalence on the market enhances beliefs of further prevalence*.” (Citado por NORTH, 1990, p. 94)

Como consequência da atuação dos mecanismos auto-reforçantes que existem na mudança tecnológica tem-se: 1) multiequilíbrio; 2) possíveis ineficiências, como observado pela prevalência de tecnologia inferior; 3) *lock in*; e 4) *path dependence*.

Segundo North, tais conceitos podem ser aplicados também à mudança institucional. Para ele dois fatores moldam o processo: a existência de retornos crescentes e mercados imperfeitos. O mundo real é caracterizado por ser constituído

7 Em relação às diferenças no desenvolvimento entre países, ver também NORTH (1991).

8 North faz distinção, no entanto, entre aquelas sociedades que permanecem estagnadas em relações de troca primitivas e aquelas que estão evoluindo, embora de forma desigual.

9 “Self-reinforcing mechanisms in economics”, In: *The Economy as an evolving complex system*, 1988.

de mercados imperfeitos - dadas as dificuldades de se decifrar um ambiente complexo -, e por ser dinâmico, ou seja, por apresentar retornos crescentes, conceito que também se aplica às instituições. Isso significa que uma vez escolhido um caminho há a atuação dos mecanismos auto-reforçantes que fazem com que a matriz institucional fique *locked in* e seja *path dependent*. Ou seja, mesmo que as instituições existentes não sejam as mais eficientes para gerar desenvolvimento econômico, como há retornos institucionais crescentes a tendência é de que elas persistam. Haverá mudanças institucionais, claro, mas a partir dos arranjos já constituídos. Como ilustração desse ponto, North utiliza o seguinte exemplo: a atividade de pirataria é apenas uma forma de distribuir a riqueza já existente, por meio do roubo, não uma atividade produtiva que melhora a eficiência do sistema. No entanto, de acordo com o sistema de incentivos de uma sociedade, esse tipo de atividade pode muito bem persistir se as instituições que garantem a existência da pirataria gerarem retornos crescentes. Com esse exemplo mostra que as instituições desenvolvidas não são necessariamente eficientes para o desempenho econômico dos países, dado que os arranjos institucionais são moldados, em grande parte, pelos interesses daqueles que possuem poder de barganha. Se os piratas têm tal poder na sociedade, as instituições criadas (neste caso, as informais) servirão prioritariamente a seus interesses. Uma vez criadas as instituições, os mecanismos auto-reforçantes fazem com que as economias fiquem *locked in* em determinadas estruturas institucionais, mesmo que essas reforcem atividades improdutivas, impedindo o desenvolvimento de atividades produtivas que melhorem o seu desempenho.

Se tais mecanismos auto-reforçantes atuam, a história passada das instituições é importante para a determinação da estrutura institucional presente, e esta, por sua vez, influenciará a matriz institucional futura. A ligação do passado com o presente e o futuro é dada pela história, e significa que as instituições apresentam características de *path dependence*.

O conceito de *path dependence* institucional de North precisa ainda de um esclarecimento adicional para explicar as divergências no desempenho entre países, que se refere à forma como as instituições mudam.

A fonte mais importante de mudança das instituições consiste na alteração dos preços relativos, uma vez que esta modifica os incentivos dos indivíduos na interação humana. A outra fonte é a mudança nos gostos, a qual, entretanto, é influenciada também pela modificação dos preços relativos. As alterações dos preços relativos incorporam as mudanças na proporção dos preços relativos, nos custos de informação e na tecnologia, sendo a maioria dessas alterações endogenamente determinadas como reflexo do esforço maximizador dos empresários econômicos, políticos e militares. (NORTH, 1990, p. 84) Os empresários, em especial, são

fundamentais para provocar mudanças nos preços relativos, dado que sua função primordial consiste em descobrir e avaliar mercados e técnicas e administrar os trabalhadores. Todas essas tarefas estão cercadas de incerteza, sendo, portanto, importantes a habilidade e o conhecimento tácito do empresário.

Nem todas as alterações nos preços relativos levam a uma mudança institucional, pelo menos das restrições formais. A suposição inicial é de que a matriz institucional está em equilíbrio, que corresponde a uma situação na qual nenhuma das partes contratantes deseja modificar algo ou não possui incentivos para tal. Isso ocorre quando os custos requeridos para alterar as regras vigentes são maiores do que os benefícios trazidos. Quando as partes percebem que os benefícios para ambas ultrapassam os gastos, então as regras formais são modificadas. No caso de restrições informais, as mudanças nos preços relativos vão erodindo aos poucos as regras vigentes. (NORTH, 1990, p. 86-87)

As relações entre regras formais e informais e suas diferenças também são importantes para explicar as mudanças institucionais. As restrições informais são estabelecidas, em grande parte, pelos traços culturais de uma sociedade e são importantes porque modificam, suplementam ou estendem as regras formais. Nesse sentido, elas estão interligadas, sendo que as regras informais apresentam maior estabilidade ao longo do tempo porque estão ancoradas em traços culturais e, portanto, levam mais tempo para serem modificadas. Ao contrário, as regras formais podem ser rapidamente mudadas. Esse ponto é importante para o autor explicar por que modificações rápidas nas regras formais tornam-se, muitas vezes, difíceis de serem cumpridas pela sociedade. *“Although a wholesale change in the formal rules may take place, at the same time there will be many informal constraints that have great survival tenacity because they still resolve basic exchange problems among the participants, be they social, political, or economic. The result over time tends to be a restructuring of the overall constraints - in both directions - to produce a new equilibrium that is far less revolutionary.”* (NORTH, 1990, p. 91)

Com isso, North quer enfatizar que *“institutional change is overwhelmingly incremental.”* (1990, p. 89). A estrutura institucional vai se alterando no tempo como fruto de inúmeras pequenas mudanças que vão ocorrendo nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente, modificando aos poucos tanto as regras formais como as informais.

Mas acrescenta que isso não significa que não existam períodos rápidos de mudanças, representados por guerras, revoluções e desastres naturais que, no caso das duas primeiras, ocorrem como resultado de ausência de instituições que acomodem as divergências entre as partes, ou da falta de graus de liberdade dos empresários nas barganhas, dentre outros fatores. Ao enfatizar a evolução

incremental, entretanto, minimiza-se o papel das mudanças radicais no desenvolvimento econômico.

Para ilustrar a estabilidade das instituições e sua lenta alteração, North utiliza o exemplo das ex-economias socialistas, apontando como um dos principais fatores responsáveis pela sua derrocada a incompatibilidade entre regras formais e informais. Argumenta ainda que a imposição de regras formais nem sempre é possível quando os traços culturais representados pelas regras informais são muito diferentes daquelas. Ou seja, dado que as instituições mudam lentamente, não adianta impor regras (no caso formais) porque os traços culturais ficarão latentes prontos para ressurgir a qualquer momento.¹⁰

Na estrutura analítica de North, portanto, a estabilidade das instituições repousa na sua preservação e reprodução, enquanto a mudança se deve às alterações nos incentivos, devido principalmente às modificações nos preços relativos, que requerem novos arranjos institucionais. Esses dependem de uma compatibilização entre regras formais e informais, que vão se modificando lentamente ao longo do tempo. Ou seja, a mudança institucional, para o autor, tem caráter predominantemente incremental, o que enfatiza o caráter *path dependent* da matriz institucional e tem implicações fundamentais para a explicação das diferenças de desenvolvimento entre as economias.

Observa, além disso, que a história das sociedades é vista como uma lenta evolução das instituições, por meio da qual os indivíduos procuram reduzir seus custos de transação para tornar os mercados mais perfeitos, e com isso auferir os benefícios máximos que as trocas podem lhes conferir. As alternativas para busca de soluções para problemas serão muito maiores em sociedades democráticas, dado que estas permitem o desenvolvimento de uma gama de idéias para resolver problemas.

10 Em relação às economias socialistas é salientado, ainda, que revoluções bem-sucedidas requerem que a convicção ideológica seja grande o suficiente para que a sociedade aceite pagar um preço alto por elas. Mas uma vez que o inimigo comum tenha desaparecido, nesse caso a elite capitalista, torna-se difícil sustentar o compromisso ideológico que motivou os revoltosos. Os incentivos riqueza e renda voltam a predominar, o que requereria o desenho de restrições mais compatíveis à nova situação. Pode-se inferir daí que, embora o autor não deixe explícito, a sociedade socialista é incompatível com a motivação principal do homem, que consiste na busca de renda e riqueza. Além disso, argumenta que a matriz institucional dos países ocidentais desenvolveu-se mais graças à democracia reinante, que tornou possível a **diversidade** e, portanto, maiores possibilidades de resolução de problemas. Ao contrário, as economias socialistas não foram compatíveis com a diversidade, uma vez que não se presenciou a existência de democracia, pelo menos nas experiências históricas concretas observadas.

A resposta às questões iniciais sobre falta de convergência e falta de “difusão” do “melhor” arranjo institucional pode ser dada, então, pelo modelo. O desempenho persistentemente pobre dos países do Terceiro Mundo é explicado pela evolução de suas matrizes institucionais. Um país pobre possui uma estrutura institucional não eficiente, ou seja, uma que não conseguiu reduzir muito os custos de transação. Em qualquer sociedade supõe-se que as instituições sejam criadas para reduzir incertezas de forma que os indivíduos consigam melhorar seus resultados, identificando as melhores alternativas. Numa economia cuja estrutura institucional é pouco desenvolvida, as incertezas são maiores, os indivíduos não conseguem identificar as melhores alternativas e, portanto, não podem melhorar seus resultados. Uma vez escolhido um caminho institucional, os rendimentos institucionais crescentes implicam que o país fica *locked in* neste; como a matriz institucional evolui muito lentamente, torna-se difícil para a economia sair de um caminho e trilhar outro muito diferente (o mais eficiente). Isto é reforçado pela estrutura de poder da sociedade, pois supõe-se que aqueles que têm maior poder de barganha irão se contrapor às mudanças.

3. AVALIAÇÃO CRÍTICA DA TEORIA DE NORTH E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES

A exposição do modelo institucional de North coloca em evidência a tentativa de construção de uma estrutura analítica que procure responder de forma mais realista a evolução das sociedades. Para isso o autor inclui diversos conceitos, como mencionado acima, que estão sendo utilizados pelas correntes não-neoclássicas, dificultando sua classificação como neoclássico ou não. A questão a ser respondida, então, é se o autor mantém os pressupostos básicos neoclássicos e como isto interfere na análise da evolução das diferentes sociedades.

A primeira observação a ser feita é que North faz diversas críticas ao modelo neoclássico, sobretudo quanto à suposição de mercados perfeitos (e, portanto, de racionalidade substantiva). Mas deixa bastante claro que esse modelo não deve ser abandonado, mas ampliado com a inserção da análise das instituições.

Avança, assim, em relação aos modelos neoclássicos de crescimento, quando afirma que **instituições importam e a história importa**. Mas o princípio de que o indivíduo é um agente maximizador é mantido,¹¹ o que, segundo Hodgson (1994),

11 Sua análise da evolução da sociedade por meio da redução dos custos de transação mostra que o autor atribui um papel essencial ao indivíduo maximizador e aos incentivos puramente econômicos.

consiste num elemento fundamental para identificar o arcabouço teórico neoclássico. O autor, entretanto, procura flexibilizar o princípio da maximização em seu modelo, na medida em que afirma que ele não ocorre no sentido neoclássico estrito. Salienta que, além de nem sempre a motivação do indivíduo ser a maximização de riqueza, podendo referir-se a outras motivações como o altruísmo ou a ideologia, a maximização pode não ser atingida quando os arranjos institucionais não permitem que os indivíduos escolham as melhores alternativas.

No entanto, embora inclua na análise essas outras motivações, acaba por inseri-las dentro do esquema neoclássico básico de preços, afirmando que, em geral, os indivíduos só adotam comportamentos altruístas, ideologias etc., no seu processo de escolha, quando os custos dessa inserção são baixos, mantendo o princípio da maximização da utilidade. Adicionalmente, como visto, afirma que o eleito nem sempre irá expressar a vontade de seus eleitores, mas procurará atender ao seu interesse maximizador. Ou seja, embora aceite que outras motivações sejam fundamentais no processo de escolha de uma sociedade, ele acaba, de fato, por inseri-las por meio da lógica da maximização ou por minimizar o papel delas no rumo do desenvolvimento. Além disso, ao pressupor que a maximização pode não ser atingida quando as instituições não são adequadas, admite que quando são esse princípio vigora.

Isso é muito diferente das idéias dos autores que seguem a linha do “velho” institucionalismo, que não pressupõem o “homem econômico”. As implicações diretas para o entendimento de diferentes padrões de evolução das sociedades é que causas importantes que interferem no rumo dessas nem sempre têm explicações de cunho econômico, e muito menos podem ser explicadas a partir de indivíduos procurando maximizar utilidades.

A segunda observação diz respeito ao pressuposto da existência de mercados imperfeitos, que requerem instituições para melhorar os resultados econômicos. O problema é que quando o autor analisa o caso dos atuais países desenvolvidos sugere que a matriz institucional destes foi capaz de transformar seus mercados em perfeitos (ou quase). Isso se torna mais evidente quando afirma que os modelos teóricos neoclássicos se aplicam aos países desenvolvidos, mas não aos do Terceiro Mundo e nem a outras épocas. Como a teoria neoclássica ortodoxa pressupõe mercados perfeitos, pode-se inferir que o autor acredita que nos países desenvolvidos as instituições foram capazes de transformar os mercados de imperfeitos em perfeitos (ou quase perfeitos), ao longo do tempo, ao passo que nos outros países isto não ocorreu. Como explicar isso? O autor, portanto, parece querer, na realidade, ampliar o poder de análise da própria teoria neoclássica, inserindo uma teoria (neoclássica) das instituições para explicar por que algumas

sociedades não conseguiram atingir um “mercado perfeito”, onde a teoria neoclássica se aplicaria.

A implicação direta desse tipo de análise é que existe uma matriz institucional modelo - aquela que reduz ao máximo os custos de transação. O caminho para os países do Terceiro Mundo seria então procurar “imitar” esse modelo, tarefa que só poderá ser concluída no longo prazo, dados os efeitos de *lock in* e *path dependence*.

A última observação refere-se à perspectiva “equilibrista” adotada por North. Seu modelo prevê uma evolução bastante estável ao longo do tempo, o que significa que não atribui grande importância ao desequilíbrio que, em modelos como o de Schumpeter (1982), é fundamental para explicar como as economias se desenvolvem. O modelo de North, em outras palavras, considera que a evolução institucional ocorre principalmente via pequenos deslocamentos entre situações de equilíbrio (como em geral o fazem os autores neoclássicos) e não por meio de processos marcados por instabilidade e desequilíbrio, como acreditam os autores menos ortodoxos, de extração schumpeteriana ou mesmo keynesiana.

CONCLUSÕES

O trabalho procurou mostrar que o modelo institucional desenvolvido por North pode ser considerado neoclássico, na medida em que mantém os pressupostos básicos de equilíbrio e maximização. Isso tem implicações fundamentais para a análise da evolução das sociedades, bem como sobre o delineamento de políticas desenvolvimentistas.

Ao partir do indivíduo racional, calculador, cujo objetivo é maximizar ganhos, North elimina a complexidade existente na evolução das sociedades, decorrente dos possíveis fenômenos não-econômicos que podem emergir da interação dos indivíduos e afetar substancialmente os rumos de um país.

Além disso, ao utilizar os EUA e a Inglaterra como exemplos de países bem-sucedidos, não explica por que países como o Japão podem emergir de repente e transformar-se rapidamente em nações desenvolvidas, dado o caráter lento que atribui à evolução da matriz institucional.

O entendimento das diferenças entre as diversas economias do mundo parece requerer um modelo de análise institucional. A teoria dos novos institucionalistas, entretanto, embora tenha avançado em muitos pontos, parece insuficiente, na medida em que não permite considerar adequadamente diversos aspectos da

evolução social não redutíveis a fatores econômicos. Neste sentido, essa teoria, ao que tudo indica, não contribui significativamente para tornar o *mainstream* mais apto a analisar muitas das questões histórico-institucionais enfatizadas pelas várias correntes heterodoxas do pensamento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORIAT, B. The institutional embeddedness of economic change. An appraisal of the 'evolutionary' and 'regulationist' research programmes. Laxenburg: IIASA - International Institute for Applied Systems Analysis, 1995. (Artigo apresentado no *I Seminário Internacional sobre Instituições e Desenvolvimento Econômico - uma perspectiva comparativa sobre a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, novembro de 1997).
- DOSI, G. *Technical change and industrial transformation - the theory and an application to the semiconductor industry*. London: MacMillan Press, 1984.
- EARP, F. S. Um pouco além de Thomas Kuhn. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 1, p. 57-69, 1996.
- HODGSON, G. M. From micro to macro: the concept of emergence and the role of institutions. *Seminário Internacional sobre Instituições e Desenvolvimento Econômico - uma perspectiva comparativa Sobre a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, novembro de 1997.
- _____. Varieties of capitalism and varieties of economic theory. *Review of International Political Economy*, v. 3, n. 3, p. 380-433, autumn 1996.
- _____. Institutionalism, 'old' and 'new'. In: HODGSON, G. M., SAMUELS, W. J. & TOOL, M. R. (eds.), *Institutional and evolutionary economics*. Inglaterra: Edward Elgar, p. 397-402, 1994.
- LUCAS, R. E., Jr. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, p. 3-42, July 1988.
- NELSON, R. & WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Belknap Press, 1982.
- NORTH, D. C. Economic performance through time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.
- _____. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- _____. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.
- ROMER, P. M. The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives*, v. 8, n. 1, p. 3-22, winter 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SOLOW, R. M. Model of growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 70, p. 65-94, 1956.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism - firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.

Artigo apresentado no III Encontro Nacional de Economia Política, junho/1998.
(Recebido em junho de 1998. Aceito em março de 1999).