

## ***A Nova Economia Institucional e o desenvolvimento: considerações sobre a obra de Douglass North e seu contraponto à Economia Política Cepalina***

***Bernardo Gouthier Macedo\****

Resumo: Este artigo apresenta, de forma crítica, o trabalho de Douglass North sobre o desenvolvimento, a mais importante contribuição da Nova Economia Institucional sobre o tema. Mostra-se o trabalho de North como uma empresa essencialmente teórica, ainda que voltada para a incorporação da história. North mantém laços estreitos com a economia neoclássica, especialmente do ponto de vista normativo: seu trabalho, ainda que enfatize temas negligenciados pela visão tradicional – especialmente o papel do Estado, dos atores sociais, da cultura e das instituições –, mantém um *parti pris* anti-intervencionista. Nesse sentido, confronta a Economia Política Cepalina, que enxerga um papel destacado para o Estado e para a economia nacional nas trajetórias de desenvolvimento dos países periféricos.

Abstract: This paper presents a critical appraisal of Douglass North's work on development – the most important contribution of New Institutional Economics regarding this subject. North's work is shown as an essentially theoretical enterprise, although also meant to bring history into Economics. North keeps tight ties with neoclassical Economics, mainly normatively: his work, though emphasizing subjects that are neglected by the mainstream – namely, the role of the State, of the social actors, of culture and institutions –, keeps an anti-interventionist *parti pris*. Thus, it confronts ECLAC's Political Economy, which insists in a major role of the State and the national economy in the peripheral countries' development trajectories.

Artigo submetido à Sessão Ordinária do XII Encontro Nacional de Economia Política.

Sub-Área: Metodologia e História do Pensamento Econômico.

02: História do Pensamento Econômico.

---

\* Doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp.

## ***A Nova Economia Institucional e o desenvolvimento: considerações sobre a obra de Douglass North e seu contraponto à Economia Política Cepalina***

***Bernardo Gouthier Macedo\****

Ao mesmo tempo em que, no âmbito latino-americano, a Economia Política Cepalina (EPC) e as formulações dela tributárias assistiam a um esvaziamento de sua influência, em que pesem os esforços por revitalizar sua agenda, nos países centrais passaram a ser construídos programas de pesquisa que também traziam ao primeiro plano o tema do desenvolvimento. Um dos mais importantes desses programas de pesquisa alternativo à economia neoclássica é a chamada Nova Economia Institucional (doravante, NEI), liderada, no que diz respeito ao tema do desenvolvimento, pelo trabalho do prêmio Nobel Douglass North. North, embora egresso da história econômica, mergulha em seu projeto de pesquisa com uma ambição essencialmente teórica. Sua visão focaliza e idealiza a trajetória de desenvolvimento do mundo ocidental, a partir de uma lente liberal anglo-saxã – que apresenta como casos exemplares de sucesso o desenvolvimento inglês e, depois, o norte-americano. Embora sua referência seja o Primeiro Mundo, a preocupação normativa do trabalho de North se volta principalmente para o Terceiro Mundo – daí a validade de um contraponto à EPC.

A primeira frase do prefácio escrito pelo próprio North a seu livro de 1990, seu trabalho mais importante, cuja síntese crítica será apresentada a seguir, é: “History matters”. Nesse livro, contudo, seu propósito é teórico – construir “o esboço de uma teoria das instituições e da mudança institucional”, com a história sendo utilizada, propositalmente, apenas de forma ilustrativa (North, 1990, pág. vii)<sup>1</sup>. North tem também como propósito inferir aspectos normativos para os países não-desenvolvidos. Mais do que isso: o trabalho capitaneado por North tornou-se a principal referência dos organismos multilaterais e do governo norte-americano para o seu relacionamento com os países não-desenvolvidos<sup>2</sup>.

Na primeira parte do seu trabalho, North examina, teoricamente, “a natureza das instituições e as consequências das instituições para o desempenho econômico (ou social)”. Na segunda parte, o autor esboça uma teoria da mudança institucional – para, por fim, na terceira parte, chegar a seu objetivo

---

\* Doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp.

<sup>1</sup> Gala (2003a, pág. 91) apresenta um quadro evolutivo do *mix* entre a dedicação dos trabalhos de North à história e à teoria – partindo, em 1973, de quase 90% dedicados à análise histórica, para sua redução a exemplos esparsos num texto integralmente dedicado à teoria, em North (1990).

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Doner & Schneider (2000, pág. 2). Essa referência alcançou a própria Cepal, embora de forma diluída. Ver, por exemplo, a entrevista com Osvaldo Rosales (Rosales, 2005), diretor da divisão de Comércio Internacional e Integração da Cepal, publicada em reportagem intitulada “Região tem déficit institucional, diz Cepal” (FSP, 09/10/2005).

último, que é entender a diferença entre os desempenhos das economias ao longo do tempo (North, 1990, pág. 3).

North inicia seu trabalho identificando uma distância relevante entre a teoria econômica neoclássica e o funcionamento do mundo real. Segundo ele, a teoria neoclássica, embora funcione bem para a análise dos mercados nos países desenvolvidos, não foi capaz de explicar a persistência de formas ineficientes de troca – e daí, com essa base frágil, os neoclássicos não teriam sido capazes de explicar a disparidade de desempenho entre as economias. É a essa tarefa que nosso autor se dedica.

North concorda com o arcabouço geral da ciência econômica convencional, que procura discernir as regras de comportamento que governam a interação entre as pessoas num mundo em que o dado fundamental é a escassez de recursos – que leva à concorrência por sua alocação. Ele não concorda, no entanto, com a visão neoclássica de que a interação entre as pessoas – a troca – se dá num ambiente harmônico, em que as trocas ocorrem sem atrito – sem custos. Para North, na esteira do trabalho pioneiro de Coase<sup>3</sup>, a constatação factual fundamental que demanda uma nova teorização é a de que em geral as trocas não ocorrem num ambiente em que os direitos de propriedade são bem especificados e em que as informações relevantes estão disponíveis sem custos para os agentes em interação. Ao contrário – os agentes incorrem em custos para especificar os direitos de propriedade e adquirir informações: custos de transação, que explicam a importância das instituições.

A questão teórica que dará base à argumentação de North é a crítica à concepção que norteia a teoria dos jogos de que, em circunstâncias gerais, os agentes econômicos tenderiam a atuar de forma cooperativa, nos processos de troca, em seu próprio interesse. Ao contrário, diz ele – no mundo real de alta tecnologia e enorme especialização e divisão do trabalho aquelas circunstâncias não se aplicam, porque as trocas não são repetidas, os agentes têm carência de informação sobre seus parceiros, que são em número muito grande. As transações, portanto, seriam onerosas.

Mas a visão convencional, mesmo quando admite a existência de custos de transação, retorna a seu paradigma ao afirmar que os agentes, partindo de percepções errôneas sobre o comportamento econômico, corrigiriam-nas através da aquisição de informações corretas sobre o funcionamento eficiente dos mercados – seja coletando essas informações diretamente do mercado, num processo interativo de tentativa e erro, seja por meio de instituições que lhes fornecem essas informações. De uma forma ou de outra, a eficiência das trocas seria restaurada.

---

<sup>3</sup> Coase, Ronald H., 1937, “The Nature of the Firm”, *Economica*, vol. 4; 1960, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, vol. 3.

North contra-argumenta afirmando que nem o processo interativo é suficiente para fornecer aos agentes o modelo correto de funcionamento dos mercados, nem as instituições são criadas sob qualquer critério de eficiência – em realidade, as instituições, ou pelo menos as instituições formais (tipicamente o Estado e o aparato legal) são criadas com base nos interesses dos agentes sociais com maior poder de barganha no “mercado” político, que não teriam porque coincidir com qualquer vetor de eficiência. North se pergunta, com base nessa argumentação, em quais circunstâncias então os interesses dos agentes que mais influenciam o ambiente político convergiriam para a criação de instituições que fomentem a eficiência dos mercados:

“Se algumas economias usufruem os ganhos da troca através da criação de instituições relativamente eficientes, é porque sob certas circunstâncias os objetivos privados daqueles que têm poder de barganha para alterar instituições produzem soluções institucionais que resultam socialmente eficientes, ou evoluem nesse sentido. O modelo subjetivo dos atores, a efetividade das instituições em reduzir custos de transação e o grau em que as instituições são maleáveis e respondem a mudanças das preferências e de preços relativos determinam essas circunstâncias” (North, 1990, pág. 16).

Como se verá, é nesse raciocínio que North irá amparar também sua argumentação a respeito da existência de situações de *lock-in* nas trajetórias econômicas dos países subdesenvolvidos: do mesmo modo que nos países desenvolvidos existem mecanismos de *feedback* positivos entre instituições, ambiente (mercado) político e desenvolvimento que mantêm as trajetórias virtuosas, ambientes institucionais ineficientes produzem ambientes políticos ineficientes que produzem instituições ineficientes, e não há mecanismo automático de correção. Mas ele precisará responder, em algum momento, o que de fato produz instituições ineficientes<sup>4</sup>. De toda forma, fica claro já aqui o *parti pris* do autor – é o paradigma da eficiência competitiva dos mercados seu ponto de partida. É contra esse padrão que ele irá sempre dimensionar o grau de desenvolvimento dos diversos países. A diferença de seu trabalho, nesse sentido, frente à teoria neoclássica convencional que ele procura criticar, é que as instituições serão decisivas para reduzir os custos de transação, só assim aproximando as economias do ideal eficiente (o qual na teoria convencional, em que inexistem custos de transação, seria alcançado apenas pelas forças naturais dos mercados).

Na sequência de seu trabalho, North irá investigar os determinantes do comportamento humano, dos custos de transação e da construção de instituições – os três fatores que, por sua vez, determinam as circunstâncias que podem levar os atores que influenciam a construção das instituições (ao menos as

---

<sup>4</sup> Em seu trabalho mais recente, o autor identifica os sistemas de valores e crenças das sociedades, que têm origens na história religiosa, como determinantes últimos de cada arcabouço institucional. O beco sem saída permanece: as mudanças no arcabouço institucional precisam forçosamente provir, externamente, do âmbito da política. E, dada a imperfeição ainda maior da esfera política, no terceiro mundo, a saída viria ou de um autoritarismo esclarecido ou da ajuda externa (North, 2005, pág. 164).

formais) a moldá-las de forma socialmente eficiente, e não apenas como instrumentos de seus próprios interesses, em detrimento dos interesses coletivos.

Começando pelo comportamento das pessoas, North apresenta duas retificações relevantes ao modelo convencional – no qual as pessoas agem simplesmente como agentes maximizadores de riqueza. Para North, do ponto-de-vista motivacional, as pessoas também agem levando em conta o altruísmo, as ideologias ou outras “restrições auto-impostas” ao comportamento meramente maximizador. Segundo ele, há um *trade-off* entre motivações econômicas e não-econômicas do comportamento dos agentes, que pende para o lado não-econômico tanto mais quanto menor for o custo do “desvio” frente à norma econômica. Mais especificamente – quanto maior a riqueza de um indivíduo, maior o peso da motivação econômica em suas ações. Só que, segundo North, as instituições, ao reduzir os custos de transação, aumentariam o espaço para as motivações não-econômicas dos indivíduos.

A segunda retificação proposta por North aos parâmetros comportamentais da economia neoclássica diz respeito às dificuldades das pessoas em decifrar o ambiente em que atuam, em decorrência, de um lado, da complexidade intrínseca do ambiente e, de outro, das limitações das pessoas em processar as informações relevantes. Essas dificuldades tornam a incerteza uma característica permanente dos processos de tomada de decisão, o que por sua vez ajuda a explicar a existência de motivações não-econômicas – ideologias, altruísmo, etc. – do comportamento das pessoas.

Na sequência, North irá tratar da natureza dos custos de transação, o segundo determinante das circunstâncias que moldam o ambiente em que os agentes relevantes tomam decisões das quais resultam as instituições – mais ou menos eficientes. Custos de transação são os custos decorrentes do fato de as trocas terem de se realizar num ambiente complexo e incerto. Segundo North, na ausência de normas e regras os indivíduos tenderiam a agir como predadores – cada um buscando defender a propriedade de seus bens, serviços e capacidade de trabalho e se apropriar dos alheios, lançando mão até da violência. Para evitar essa anarquia hobbesiana, os indivíduos foram, ao longo do tempo, construindo regras de comportamento que reduzissem os custos de transação – que conformam o aparato institucional de cada sociedade, abrangendo regras legais formais, formas organizacionais, normas culturais de comportamento, mecanismos para fazer cumprir as normas e regras (pág. 33). No caso geral, sempre haverá custos de transação remanescentes, por mais aperfeiçoado o aparato institucional. Na visão de North, as sociedades se posicionariam ao longo de um gradiente institucional (do qual ele enfatiza os extremos):

“Como os custos de transação sofreram alterações radicais ao longo da história e variam de forma igualmente radical em diferentes economias contemporâneas, o *mix* entre a proteção formal dos direitos e a tentativa dos indivíduos de capturar direitos ou despendar recursos para a proteção individual de seus próprios direitos varia enormemente. Nós precisamos somente comparar os direitos de propriedade em Beirute nos anos oitenta com os de uma moderna comunidade de uma cidade pequena dos EUA para cobrir esse espectro. No primeiro caso, os direitos mais valiosos encontram-se no domínio público, para ser tomados por aqueles que dispõem de um potencial de violência suficiente para isso; no último caso a estrutura legal define e faz valer uma grande parcela de direitos, e os direitos mais valiosos no domínio público tendem a ser alocados por normas tradicionais de comportamento. A diferença entre esses dois é uma função da estrutura institucional em cada um” (idem, *ibidem*, págs. 33-34).

Na visão de North, portanto, as instituições são restrições ao comportamento predatório que os indivíduos tenderiam a adotar caso se guiassem apenas pelas informações precárias que detêm sobre suas propriedades e as propriedades alheias<sup>5</sup>. As instituições seriam, assim, facilitadores das trocas. Na tipologia de North, o aparato institucional seria composto de instituições formais e informais.

As instituições informais compõem, para North, a herança cultural de uma sociedade, e surgem para coordenar o processo de trocas entre os indivíduos. Elas podem ser: (i) extensões, elaborações e modificações de regras formais; (ii) normas de comportamento socialmente sancionadas; e (iii) padrões de conduta que se fazem valer a partir de mecanismos internos de sanção (pág. 40). Os dois primeiros tipos de instituições informais podem ser acomodados de forma tradicional pela teoria, na medida em que podem ser tratados em modelos convencionais de maximização de riqueza. Os padrões de conduta não-econômicos auto-impostos, contudo, introduzem um *trade-off* entre renda ou riqueza e algum outro valor que um indivíduo tenha – noutros termos, a constatação de que nem sempre um indivíduo agirá como predador, ou *free-rider*, como nos modelos tradicionais de teoria dos jogos.

North se esforça para enquadrar os valores não-econômicos num modelo econômico tradicional, com base na constatação de que, quanto menor o custo incorrido na adoção de um comportamento não-maximizador de riqueza, mais ele tenderá a ser adotado. Instituições formais (como mandatos vitalícios) podem reduzir esse custo, mas ainda é preciso explicar como surgem essas instituições formais, e porque, tantas vezes, as pessoas agem em função de valores não-econômicos.

Ainda que com dificuldades para englobar a motivação não-econômica em sua teorização, North reconhece sua existência e sua relevância. O fato de ele não ser capaz de inserir adequadamente esse comportamento nos parâmetros da economia convencional deve ser consignado como mérito – que poderá abrir espaço para uma concepção menos reducionista da teoria econômica. À frente,

---

<sup>5</sup> Em trabalhos posteriores, North foi paulatinamente abraçando uma visão mais ampla de instituições. Embora ainda enfatizando as instituições dirigidas a assegurar os direitos de propriedade como as cruciais para o desenvolvimento, nosso autor as definiria, em sua obra mais recente, apenas como “a estrutura de incentivos das economias” (North, 2005, pág. vii).

veremos que implicações ele irá retirar desse aspecto de seu trabalho. De toda forma, do conjunto das instituições informais – do processamento cultural das informações, como ele diz (pág. 44) – North irá trazer implicações relevantes para a mudança econômica. Em sua percepção, o caráter persistente das instituições informais “joga um papel importante na forma incremental pela qual as instituições evoluem e, portanto, é uma fonte de *path dependence*” (pág. 44), em tensão recorrente com as instituições formais, estas sim bem mais sujeitas a mudanças.

No entanto, de acordo com North a diferença entre regras formais e informais é apenas de grau (pág. 46). As regras formais incluem, na tipologia do autor, as regras políticas e jurídicas, as regras econômicas, e os contratos que definem as condições de uma troca específica. As regras políticas e econômicas são estabelecidas com o sentido geral de facilitar as trocas individuais, mas não haveria necessariamente um vetor de eficiência em ação:

“(...) é importante enfatizar que não há nada em meu argumento sobre regras, até aqui, que implique em eficiência. (...) regras são, ao menos em boa parte, elaboradas segundo os interesses do bem-estar privado, em vez do bem-estar social” (idem, *ibidem*, pág. 48).

E não há necessariamente coincidência entre o interesse privado e o bem-estar social. Ao contrário, mais frequentemente do sistema político – ou do mercado político, como quer North –, marcado por elevados custos de transação, teriam resultado direitos de propriedade (regras formais econômicas) que, tal como no caso das regras informais, não induzem a eficiência e o crescimento econômico.

Do aparato institucional criado para facilitar as trocas, composto por regras mais ou menos formais, North irá destacar aquelas regras que visam fazer cumprir os acordos estabelecidos nos contratos de troca – noutros termos, regras que visam garantir que a transferência de direitos de propriedade definida em uma transação específica ocorra de fato, ou, caso não ocorra, que a quebra de contrato gere punição à parte que o descumpriu. Tipicamente, trata-se aqui do Estado. Como em geral o estrito interesse econômico das partes envolvidas não as leva a cumprir seus contratos, num ambiente complexo permeado pela incerteza, há necessidade da existência do Estado, como a terceira parte que teria como atribuição garantir, de forma imparcial, o efetivo cumprimento dos contratos entre duas partes. O problema é que o Estado, tal como as demais instituições, também não tem porque ser perfeitamente imparcial, na medida em que suas ações se pautam por interesse próprio. Assim, em muitos casos o Estado tomará partido de um dos contratantes. De acordo com North, esta é uma das principais diferenças entre os países desenvolvidos e os do Terceiro Mundo:

“(...) há uma diferença imensa entre países desenvolvidos e países do Terceiro Mundo a respeito do grau em que podemos confiar nas regras que fazem valer os contratos” (idem, ibidem, pág. 59).

Diz ele:

“(...) reside aí o dilema fundamental do desenvolvimento econômico. (...) Como fazer o estado agir como uma terceira parte imparcial?” (idem, ibidem, pág. 58).

Neste questionamento está uma das chaves mais importantes da interpretação oferecida por North a respeito do desenvolvimento econômico. Ao se perguntar como em alguns países o aparato institucional, que inclui como peça fundamental o Estado, foi mais ou menos bem-sucedido em apoiar o desenvolvimento econômico, North termina por apelar a um argumento *ad hoc*:

“(...) criar um sistema de *enforcement* efetivo e de restrições morais ao comportamento é um processo longo e lento que requer tempo para se desenvolver, se é que ele irá se desenvolver – uma condição marcadamente ausente na rápida transformação da África de sociedades tribais para economias de mercado” (North, 1990, pág. 60).

Ao procurar as causas do diferencial entre os graus de desenvolvimento dos diversos países, North está apontando os diferentes aparatos institucionais como elemento-chave dessa diferenciação. No entanto, o aparato institucional, por sua vez, resulta do funcionamento do mercado político – de onde provêm as regras formais –, do Estado e do caráter dos políticos e dos burocratas (entendendo caráter como “restrições morais auto-impostas”, que se traduzem na honestidade, etc.). O autor está afirmando que o funcionamento desse aparato institucional como um vetor de desenvolvimento social e não como um instrumento capturado por interesses privados predatórios do interesse público depende de tempo. Por isso, em países que se transformaram rapidamente em economias de mercado, as instituições – formais e informais – teriam ficado para trás. Nessas economias de mercado estariam em ação aparatos institucionais característicos das sociedades tribais, o que bloquearia o seu desenvolvimento. Já os países desenvolvidos são aqueles que começaram mais cedo a transição rumo à economia de mercado, o que proporcionou o tempo necessário para que o aparato institucional formal e, sobretudo, para que as instituições informais também se desenvolvessem na mesma direção e no mesmo ritmo.

Como se verá, esse argumento especioso – porque interdita a busca de soluções para o problema apontado<sup>6</sup> – parece muito importante para a teorização que North oferece a respeito do tema que nos interessa – o desenvolvimento econômico.

---

<sup>6</sup> Crafts (2001, pág. 318) reconhece essa interdição: “Uma mensagem central [de North] é que a criação de capacitação social é muito difícil; de fato, o conselho de política que parece seguir mais naturalmente deste conceito é ‘Obtenha uma história nova!’”. Anote-se o protesto de Greif (2001). Cf. nota 11, à frente.



É um argumento importante porque, para North, o arcabouço institucional que tende a bloquear o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo seria similar à institucionalidade que teria prevalecido no passado nas atuais economias industriais:

“(...) contrastar o arcabouço institucional em países como os Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e Japão com o dos países do 3º Mundo ou com o daqueles no passado histórico em países industriais avançados deixa claro que esse arcabouço institucional é a chave crítica para o sucesso relativo das economias, tanto num dado momento como ao longo do tempo” (North, 1990, pág. 69).<sup>7</sup>

Salta aos olhos uma dificuldade importante no raciocínio de North. Se o arcabouço institucional dos países hoje desenvolvidos e dos hoje subdesenvolvidos é similar, por que nos países hoje avançados houve mudança institucional conducente ao desenvolvimento industrial, ao passo que no 3º Mundo “o ambiente institucional, que determina a estrutura básica da produção, tende a perpetuar o subdesenvolvimento” (idem, ibidem, pág. 67)?

Segundo North, o agente da mudança institucional são as organizações e os empresários que as conduzem como entidades que buscam maximizar riqueza, renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade (idem, ibidem, pág. 73). Nessa definição, no entanto, é a estrutura institucional que dá o tom. Se o ambiente institucional, em sua configuração inicial, estimula atividades que conduzem ao aumento da produtividade – a busca de conhecimento, de inovação, a criatividade, a assunção de riscos –, as organizações empresariais, em busca de maximização de renda e riqueza, proporcionarão crescimento econômico e desenvolvimento. Mas se a configuração institucional estimula atividades improdutivas, as organizações empresariais igualmente proporcionarão baixa produtividade, bloqueando o crescimento econômico.

Em qualquer caso, a mudança institucional advém da atividade empresarial, através das organizações – que irão buscar acumular conhecimento e habilidades que tornem suas empresas mais rentáveis. E é esse cabedal ampliado de conhecimentos e habilidades que gera novas atividades, que podem ser ou não mais produtivas. Há, na visão de North, uma interação dinâmica entre a atividade econômica das organizações empresariais, o estoque de conhecimento e o arcabouço institucional. No caso particular das instituições formais, as organizações empresariais com suficiente poder de barganha irão dedicar esforços no terreno político para alterar as regras de forma a aumentar ainda mais a rentabilidade de seus negócios, sempre que julgarem, a partir de critérios de maximização, que o

---

<sup>7</sup> Cardoso & Faletto (1969, pág. 19) assinalam, comentando o trabalho de Rostow, que “não se caiu na ingenuidade de admitir na história da América Latina uma defasagem com respeito aos países desenvolvidos em termos tão simples que façam supor que aquela se encontra no século XIX, por exemplo, em relação a esses últimos”. É exatamente isto que faz, ostensivamente, North.

investimento em alterar essas instituições é mais rentável do que o de operar com o arcabouço existente. No caso geral, a influência das organizações sobre o arcabouço institucional abrange também as instituições informais:

“Organizações também encorajarão a sociedade a investir em todos os tipos de conhecimento e habilidades que contribuem indiretamente para sua lucratividade. Esse investimento moldará o crescimento de habilidade e conhecimento no longo prazo, que são os determinantes básicos do crescimento econômico” (North, 1990, pág. 79).

O ambiente institucional, portanto, gera oportunidades de atividades rentáveis para os empresários, que acumulam conhecimento e habilidade para desfrutar dessas oportunidades. Ao fazê-lo, geram mudanças no mesmo sentido (*positive feedback*) no ambiente institucional, o que favorece ainda mais suas atividades, ampliando ao longo do tempo o estoque de conhecimento. Esta sinergia dinâmica entre organizações e instituições constitui o fulcro da visão de North sobre o desenvolvimento econômico.

Por analogia ao conceito estático de eficiência alocativa, North lança mão da noção de “eficiência adaptativa” para descrever os requisitos para que uma *trajetória* de fato se traduza em desenvolvimento:

“Eficiência adaptativa (...) diz respeito aos tipos de regras que moldam a trajetória que uma economia percorre ao longo do tempo. Diz respeito também à vontade de uma sociedade de adquirir conhecimento e aprendizados, de induzir a inovação, de incorrer em riscos e atividades criativas de toda sorte, bem como de resolver problemas e estrangulamentos da sociedade ao longo do tempo” (North, 1990, pág. 80).

Sob essa capa conceitual, contudo, está uma descrição da forma pela qual North vê a trajetória bem-sucedida dos países industriais desenvolvidos – do mundo ocidental –, alicerçada, segundo ele, num arcabouço institucional que incentiva a concorrência e os processos descentralizados de tomada de decisão, respeita os direitos de propriedade e adota leis de falência adequadas, estimulando a livre empresa industrial moderna cada vez mais produtiva (pág. 81).

North confessa sua dificuldade em explicar como as economias podem adquirir eficiência adaptativa – mas, de toda forma, insiste em constatar sua existência, bem como a de ambientes marcados pela ineficiência adaptativa. É outra forma de dizer que existem o mundo ocidental, de um lado, e o terceiro mundo, de outro. E que essa configuração é muito difícil de ser alterada.

A novidade apresentada pelo autor é a incorporação, para a análise das trajetórias de desenvolvimento institucional das economias, das noções de *path dependence* e de *lock in*, desenvolvidas originalmente por Paul David (1985) e Brian Arthur (1994) para lidar com trajetórias tecnológicas.

Tal como no caso da tecnologia, a mudança institucional está submetida a retornos crescentes, produzida pela “rede interdependente de uma matriz institucional” (North, 1990, pág. 95) – o que significa que, em função principalmente da resistência à mudança do ambiente cultural, em que prevalecem as instituições informais, “a mudança institucional é quase completamente incremental” (pág. 89), e “consiste numa lenta evolução das restrições formais e informais e de mudanças nos mecanismos que fazem cumprir as normas e regras” (pág. 96).

Se a presença de retornos crescentes responde pela forma incremental da mudança institucional, a prevalência de mercados imperfeitos, caracterizados por custos de transação significativos, é responsável pelo fato de essa trajetória de mudança não necessariamente convergir para a trajetória de “eficiência adaptativa” (North, 1990, pág. 99).

Ao invocar a noção de *path dependence* para definir sua visão de desenvolvimento, North está efetivamente se afastando da visão convencional, que ignora a história concreta e idealiza, teoricamente, o crescimento econômico como decorrente de um vetor reducionista de eficiência estática, o qual, através do livre comércio internacional, proporcionaria a convergência eficiente das diversas economias. Ao se afastar dessa visão, abre espaço para uma noção aberta de história:

“A cada passo no caminho há escolhas – políticas e econômicas – que provêm alternativas reais. *Path dependence* é uma forma de estreitar conceitualmente o leque de escolha e encadear o processo de tomada de decisões ao longo do tempo. Não é uma estória de inevitabilidade na qual o passado prediz com nitidez o futuro” (idem, ibidem, págs. 98-99).

O trabalho todo de North pode ser visto como uma tentativa de reconciliar o “mundo real” de mercados imperfeitos, em que os custos de transação imperam, e o “mundo ideal” da teoria convencional, em que são os mercados perfeitos os responsáveis pelo sucesso econômico – ou melhor, mercados que se tornam perfeitos pelo funcionamento de instituições eficientes que reduzem os custos de transação.

Após admitir as imperfeições do mundo real, o trabalho de North fica marcado pela tentativa de negar, ou minimizar a incerteza a ele associada. Esta “esquizofrenia” de North pode ser apreendida de forma clara em seu tratamento do processo de mudança institucional. Como já se viu, o agente da mudança institucional é a organização empresarial, movida por objetivos maximizadores. Portanto, os estímulos aos quais as organizações respondem são os admitidos pela teoria convencional – preços e preferências. Assim, tipicamente o processo de mudança institucional decorre da incorporação ao estoque social e privado existente de formas mais rentáveis de explorar as oportunidades disponibilizadas pelo ambiente. Trata-se, nessa medida, na maior parte das vezes de um processo

endógeno, em que mudanças nos preços relativos dos fatores de produção, no custo da informação ou na tecnologia

“refletem os esforços maximizadores correntes dos empresários (políticos, econômicos e militares) que alterarão os preços relativos e em consequência induzirão a mudança institucional” (North, 1990, pág. 84).

North admite a ocorrência de alterações de preços provocadas por fatores exógenos, como catástrofes naturais – mas ele as trata como sendo, em realidade, análogas a alterações na dotação inicial de fatores (que inclui, digamos assim, fatores institucionais). O espaço para a incerteza é muito reduzido – num modelo assim, de fato, a evolução institucional está, em grande medida, inscrita nas condições iniciais de que se parte, com o empresário reduzido a uma dimensão passiva frente ao macroambiente institucional<sup>8</sup>.

Nosso autor busca, contudo, levar em consideração também a influência das preferências dos agentes no seu processo de tomada de decisões. Ao fazê-lo, North procura identificar a presença de motivações não-econômicas – vale dizer, não maximizadoras –, admitindo que idéias, ideologias e outras crenças são também fatores determinantes do comportamento dos agentes. Como já se assinalou, North tem dificuldades em lidar com a motivação não-econômica do comportamento dos agentes. Ele procura atenuar essa dificuldade argumentando que o comportamento motivado por convicções não-econômicas dos indivíduos será tanto mais relevante e presente quanto menor for o seu custo – o que significa dar alguma *rationale* econômica a essas motivações. Mas, ao final, North reconhece que a dificuldade permanece:

“Eu não quero concluir que não há ocasiões em que as pessoas desejam se engajar em sacrifícios substanciais por suas idéias e ideais; de fato, o grau em que as pessoas se sentem fortes a respeito de suas visões ideológicas deve freqüentemente levá-las a se engajar em sacrifícios muito substanciais, e esses sacrifícios jogaram um papel decisivo ao longo da história. Mas um ponto fundamental deste estudo é que as instituições, ao reduzir o preço que nós pagamos por nossas convicções, tornam idéias, dogmas, modismos e ideologias fontes importantes de mudança institucional. Por sua vez, uma maior compreensão da mudança institucional requer uma melhor compreensão do que possuímos até agora sobre como de fato as idéias e ideologias são abraçadas. Assim, ainda falta bastante para podermos definir, em termos muito precisos, a interação entre mudanças nos preços relativos, idéias e ideologias que formam a percepção das pessoas e o papel que ambos jogam em induzir mudanças nas instituições” (North, 1990, págs. 85-86).

Douglass North, dessa forma, incorpora parcialmente as idéias e ideologias a sua teorização, na medida em que elas fazem parte importante do próprio ambiente institucional, como principal

---

<sup>8</sup> Hudson (1992, págs. 29, 30 e *passim*) argumenta convincentemente em favor da equiparação da noção de vantagens – ou dotações – naturais como aquelas que sobram aos países periféricos depois que as nações politicamente mais ativas desenvolveram sua própria inserção mundial.

componente das instituições informais e como fonte relevante da mudança institucional (endógena). Mas essa incorporação é apenas parcial, e segue sem explicação o papel da motivação não-econômica dos agentes<sup>9</sup>.

Nesse sentido, North debate-se com a mesma questão que angustiou praticamente todos os autores que enfrentaram o tema do desenvolvimento – a necessidade de incorporar à análise fatores não-econômicos<sup>10</sup>. Em realidade, North procurou deliberada e explicitamente fornecer uma alternativa à abordagem proposta, décadas antes, por Rostow. North, com base na noção de *path dependence*, delineia à sua maneira as etapas do desenvolvimento econômico rostowianas (1990, págs. 119 e seguintes), tendo como ponto de partida a primeira fase, em que as sociedades são pautadas pela troca simples, valendo-se da caça e do extrativismo. Trata-se de uma seqüência de etapas em que vai sendo alargada a abrangência geográfica das trocas e vai aumentando a especialização da produção, com a população deslocando-se paulatinamente da agricultura e do extrativismo para atividades urbanas de comércio, indústria e serviços.

Segundo a visão de North, esses estágios de desenvolvimento devem ser acompanhados e viabilizados por um paulatino desenvolvimento do ambiente institucional, que vá proporcionando redução dos custos de informação, maiores economias de escala e regras que façam valer os contratos cada vez mais complexos, ao mesmo tempo em que as organizações empresariais obtenham estímulos que as impulsionem a acumular conhecimento e informação que as induzam a evoluir em direções socialmente produtivas (págs. 121-122).

O ponto destacado por North (1996, pág. 2) é que, ao contrário do que se poderia inferir do trabalho de Rostow, não há nenhum vetor endógeno capaz de assegurar que essas etapas seriam percorridas por todas as sociedades. Ao contrário – na visão de North, o caso geral é a estagnação da evolução das sociedades em estágios de baixa produtividade. Na seqüência por ele proposta, a passagem crítica se dá com o início do comércio de longa distância europeu – que deu origem ao padrão de desenvolvimento do mundo ocidental industrializado. O desenvolvimento da maior parte das sociedades, no entanto, teria estancado em estágios de menor complexidade:

“Essas histórias de estabilidade e mudança estão no coração do enigma sobre a condição econômica da humanidade. Nos primeiros casos (de troca primitiva) a atividade maximizadora dos atores não irá induzir incrementos do conhecimento e das habilidades ou modificar o arcabouço institucional para induzir maior produtividade; nos últimos (da Europa Ocidental) a

---

<sup>9</sup> Comentário relevante a esse respeito pode ser encontrado em Blyth (2002, págs. 23-26).

<sup>10</sup> O sentido inverso dessa causalidade também precisa ser explorado: fatores não-econômicos (institucionais, culturais) moldam as idéias dos agentes sobre a economia.

evolução é uma história consistente de mudança incremental induzida pelos ganhos privados a serem obtidos através da elevação da produtividade e de mudanças organizacionais e institucionais” (North, 1990, pág. 130).

Na visão de North, portanto, o desenvolvimento das sociedades pode ser apresentado como duas histórias típicas. Na verdade, uma – a história do mundo ocidental industrializado, voltado ao crescimento econômico. Em contraste com esta história, de sucesso, situam-se as demais, marcadas antes pela estagnação, ou mesmo pela regressão econômica. O arcabouço institucional inicial – a dotação inicial de fatores institucionais – é decisivo para o estabelecimento das trajetórias, que, uma vez deflagradas, tendem a se reforçar. Embora sujeita a alterações menores, a reversão de uma trajetória – de crescimento para estagnação, ou vice-versa – tipicamente decorrerá de uma mudança no ambiente político (pág. 112).

Segundo North, o “mercado” político é ainda mais imperfeito do que os demais mercados – portanto, o “empresário” político tem mais graus de liberdades para agir e fazer escolhas (pág. 138). No entanto, ainda assim o espaço para mudança profunda é limitado – porque o empresário político pode atuar sobre instituições formais, mas dificilmente sua atuação pode ser bem-sucedida se contrariar o ambiente dado, mais profundamente, pelas instituições informais.

### **Considerações finais – em um breve contraponto à EPC**

O trabalho de North tem em comum com a EPC, especialmente nas versões dela derivadas a partir dos anos sessenta, uma atenção muito grande para com a incorporação de vetores não-econômicos à análise do desenvolvimento, e, em decorrência disso, uma preocupação intensa com a história. Este é, de fato, um tema recorrente e obrigatório para o largo alcance do tema do desenvolvimento. Da mesma forma, North também se debate, como seus parceiros dos demais programas de pesquisa, com uma tensão entre suas pretensões teóricas e o confronto com a história.

No entanto, o trabalho de North se aproxima bastante da economia convencional – seu trabalho acabou por pautar o *mainstream*, tornando-se parte dele. Nesse sentido, seria pertinente indagar se o trabalho de North se enquadraria no que Possas (1997) apelida de “cheia do *mainstream*” – processo de açambarcamento, pela economia convencional, de esferas econômicas e não-econômicas antes relegadas à heterodoxia – ou se North teria contribuído para depurar a economia convencional, ao menos parcialmente, de seu reducionismo.

Por ora, vale repetir a avaliação de que a ambição do trabalho de North, embora tenha como ponto de partida o descompasso por ele detectado entre a teoria convencional e o mundo real, em que

imperam os custos de transação, continua sendo teórica – ele pretende elaborar uma teoria *geral* do desenvolvimento econômico.

Ao incorporar as instituições à temática do desenvolvimento, North o faz buscando definir as relações entre instituições, mudança institucional e desempenho das diversas economias. Nessa busca, ele parte da constatação, empírica, das diferenças entre o padrão de desenvolvimento alcançado pelos países centrais – ou do primeiro mundo – e os periféricos – ou do terceiro mundo. E detecta uma participação importante das instituições na diferenciação desses padrões – haveria um ambiente institucional marcado pela “eficiência adaptativa”, que favorecia o desenvolvimento, e, em contraste, ambientes institucionalmente ineficientes, que tenderiam a bloquear, retardar ou mesmo reverter (como no caso da Argentina) o desenvolvimento.

Ocorre que North não consegue explicar, historicamente, os vetores que moldaram as instituições em uma ou outra forma, e termina por apenas ser capaz de reiterar seu ponto de partida – reafirmando que instituições “adaptativamente” eficientes favorecem o desenvolvimento, e as ineficientes, não. Ao buscar as origens mesmas dessa diferenciação, ele recorre à explicação de que, talvez, o ambiente institucional ineficiente do terceiro mundo seja decorrência de uma transição muito rápida da condição tribal para a de economia de mercado – com as instituições, inertes, ficando para trás. Mas é um argumento frágil, que deixa intacta a questão anterior, ainda que reformulada: porque, afinal, as economias mais bem-sucedidas teriam se desenvolvido primeiro?<sup>11</sup>

De toda forma, North traz novidades ao *mainstream*. Ao tratar de temas em geral ausentes dos trabalhos dos adeptos da economia convencional, como a história e as instituições, North está tentando enfrentar uma questão advinda do reconhecimento de que o ambiente econômico não é aquele ambiente

---

<sup>11</sup> Dada a natureza do argumento de North, uma questão pertinente, quando se procura plasmar historicamente sua teorização, diz respeito a quando teria tido início essa evolução institucional capitalisticamente orientada para o desenvolvimento do mundo ocidental. Vários autores da NEI, nessa arqueologia, retornam aos primeiros momentos do comércio medieval – cf., por exemplo, Greif (2006). O foco sobre a teoria, em detrimento da história, e seu individualismo metodológico, em que o indivíduo precede as instituições, faz com que “as instituições [surjam] no texto de North como dados brutos. (...) O silêncio encobre uma clara circularidade no raciocínio, que deixaria de existir se North (...) transitasse para o terreno da sociologia – onde o ser humano é por definição social e o indivíduo (...) é produto relativamente recente de um processo histórico longo e atribulado” (Velasco e Cruz, 2003, pág. 114). É por isso que Harriss, Hunter & Lewis (1995, pág. 7) detectam uma tendência da NEI à tautologia. E referendam a opinião de Toye (1995) de que a NEI seria vazia, porque “[North] sugere pouco mais do que afirmar que a troca é um processo complexo que surge como consequência de ‘escolhas que indivíduos e empresários de organizações fazem todo dia’ – sujeitas a informação limitada, modelos mentais diversos e à influência de normas e convenções enraizadas profundamente na história” (Harriss, Hunter & Lewis, 1995, pág. 11). Evidentemente, este trabalho não chega ao ponto de arrolar evidências suficientes para subscrever essa generalização de Toye – até porque mesmo olhando somente para North (1990) pode-se detectar a presença de elementos heterodoxos, ainda que mesclados de forma eclética aos pressupostos ortodoxos, que preponderam. De fato, North se esforça bastante para preservar o individualismo metodológico, mas combinando-o a uma visão em que as instituições possuem *status* teórico próprio.

sem fricções apregoado pela ortodoxia, mas um ambiente complexo, prenhe de incerteza<sup>12</sup>, ao qual os agentes têm capacidade limitada de reagir racionalmente. As instituições, criadas para reduzir os custos de transação, não necessariamente cumprirão integralmente esse papel, porque são criadas por agentes políticos oportunistas, as formais, ao passo que as informais detêm forte inércia. Esse ambiente potencializa o comportamento determinado por motivações não-econômicas dos agentes. Assim, não há vetores de eficiência atuando – e as sociedades e economias tendem a se ver prisioneiras (*locked-in*) em trajetórias sub-ótimas<sup>13</sup>.

North não vislumbra, portanto, nenhum mecanismo endógeno capaz de propulsionar o desenvolvimento dos países periféricos. O agente exógeno sempre invocado, nesses casos, é o Estado. North, no entanto, como que “endogeniza” o Estado – avaliando que ele será presa dos mesmos interesses que compõem a institucionalidade ineficiente do terceiro mundo. Esta é uma suposição bastante razoável – e que colabora para refrear o ímpeto voluntarista daqueles que vêem o Estado como o grande demiurgo do desenvolvimento, tal como na EPC original<sup>14</sup>. Ainda que depositando sobre o Estado uma responsabilidade potencial muito maior, a dependência de Cardoso & Faletto também procura averiguar a natureza do Estado, e também conclui que ele tende a ser aprisionado pelos interesses hegemônicos da sociedade. Tanto North como a dependência, contudo, enxergam na ação política, através do Estado, a válvula de escape, ainda que limitada, capaz de exercitar graus de liberdade mais ou menos amplos para enfrentar a tarefa de favorecer o desenvolvimento. Esse é um dos aspectos em que ambos os trabalhos procuram escapar ao determinismo economicista, e dar mais substância e concretude ao Estado como agente do desenvolvimento – em que pesem as gritantes diferenças entre seus enfoques, Cardoso & Faletto se apoiando na sociologia marxista enquanto North trata o Estado como o lócus do “mercado da política”.

Nesse percurso, a teorização de North parece caminhar para um beco sem saída, porque o Estado também não tem como garantir a “eficiência institucional”. No entanto, no contraste entre o

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma noção forte de incerteza. Cf. Dequech, 2006, págs. 113-114. Ver também North (2005).

<sup>13</sup> No entanto, atenta à sua platéia neoclássica, North também se refere a situações de lock-in como de equilíbrio: “Equilíbrio institucional seria uma situação em que, dado o poder de barganha dos agentes e o conjunto de barganhas contratuais que conformam o total das trocas econômicas, nenhum dos agentes acharia vantajoso empenhar recursos para reestruturar os acordos” (North, 1990, pág. 86).

<sup>14</sup> Embora aqui North se aproxime da Cepal: seu ideal de Estado, para os países “atrasados”, seria uma burocracia protegida dos interesses particularistas, preferencialmente educada nos países desenvolvidos. Booth (1995, pág. 288, citando Macintyre, A.J. & K. Jayasuriya, *The Dynamics of Economic Policy Reform in South-east Asia and South-west Pacific*, Singapore, Oxford University Press, 1992) adverte que em países como Tailândia, Malásia e Indonésia a mudança institucional deu-se mais como resultado de um lobby bem feito por associações empresariais defendendo seus interesses particularistas. Não parece haver uma regra geral, mas é sempre da expressão sobre a burocracia pública dos interesses de grupos e frações de classe que resultam as políticas de desenvolvimento, algumas vezes viabilizadas pela “cooperação internacional”, nos casos chamados de “desenvolvimento a convite”.



primeiro e o terceiro mundo North enxerga, pragmaticamente, a chave do desenvolvimento – propiciada pelo ambiente institucional do primeiro mundo. De fato, sua noção de eficiência adaptativa espelha-se no arcabouço institucional que teria propulsionado o desenvolvimento do primeiro mundo. Trata-se, assim, de um conceito *ad hoc*, através do qual ele pode prescrever a receita do desenvolvimento para o terceiro mundo – e dar vazão a sua ambição normativa.

A regra do desenvolvimento, então, seria clara: implantar no terceiro mundo as instituições dos países avançados<sup>15</sup>. Não é preciso ir muito longe para constatar que a agenda de North está a pleno vapor – poderosa a ponto de contaminar, como se viu, a própria Cepal.

Trata-se, no entanto, de uma agenda pobre. Nos termos defendidos por outros autores no âmbito da própria Nova Economia Institucional, a adesão de North à noção de “eficiência adaptativa”, inspirada no arcabouço institucional que ele enxerga no primeiro mundo, seria uma limitação fundamental de seu trabalho. Pode-se recorrer aqui a Oliver Williamson, outra figura eminente da NEI, para reclamar um tratamento menos rígido do tema do desenvolvimento. À noção de eficiência, que se afirma em consonância com um ideal hipotético – nesse caso, o arcabouço institucional do primeiro mundo – Williamson (2000, pág. 105) opõe a noção de “remediabilidade”:

“Remediabilidade é um critério de comparação institucional, de acordo com o qual o teste apropriado para “falhas” de todos os tipos – mercados, hierarquias e burocracias – é o seguinte. Presume-se que seja eficiente um modo de organização existente para o qual nenhuma alternativa viável superior pode ser descrita e implementada com ganhos líquidos esperados. O ônus da prova de refutar essa suposição é colocado sobre aqueles que discordam”.<sup>16</sup>

Deve-se frisar, aqui, o termo “implementar” – ao qual se poderia acrescentar o termo “funcionar”. Vale dizer, não basta prescrever uma agenda de reformas com base num ideal eficiente: esse modelo precisa ser viável, na prática. Precisa poder ser implementado, e dar os resultados esperados – no caso, o desenvolvimento. Nesse sentido é que a agenda de North é pobre: ao não atacar os vetores diretos do desenvolvimento – o investimento produtivo, para ficarmos no terreno cepalino das estruturas produtivas –, as reformas institucionais implementadas na América Latina, mormente a agenda microeconômica de segurança jurídica dos investidores, passaram longe de revitalizar o

---

<sup>15</sup> Pode-se dizer que a missão a que North se propõe e sua recepção nos países em desenvolvimento se enquadram na “síndrome do economista visitante”, que denunciava Hirschman (Bianchi, 2006).

<sup>16</sup> Não é que a noção de eficiência não faça nenhum sentido, mas ela parece pertinente apenas para as organizações empresariais, ainda assim desvinculada das noções de otimização ou de bem-estar social: “a funcionalidade dos arranjos institucionais deve ser expressa em algum tipo de variável de eficiência que permita ordená-los de acordo com o grau em que afetam positivamente os lucros e a capacidade de expansão das firmas que os contêm. A noção de eficiência, neste contexto, não deve ser confundida com qualquer forma de otimização na alocação de recursos, nem denota propriedades de soluções institucionais necessariamente benéficas ou desejáveis do ponto de vista do bem-estar social – seja lá o que isso queira dizer” (Pondé, 2000, pág. 33).

desenvolvimento da região<sup>17</sup>. O estímulo ao investimento parece provir, predominantemente, de outro lugar.

Muito mais rica é a agenda que se pode depreender do programa de pesquisa evolucionário. Mesmo com as limitações decorrentes da ênfase excessiva na inovação tecnológica e no progresso técnico, a agenda propugnada pelos evolucionários, adaptada aos países periféricos, envolveria construir um sistema nacional de inovação – instituições pró-inovação – e interferir na construção da estrutura produtiva doméstica, o que exigiria forte ativismo da política pública.

É certo que agenda acima esboçada flerta com o risco de voluntarismo<sup>18</sup>. Reduzir esse risco requer examinar as condições sociais, políticas, culturais, econômicas e técnicas concretas em que poderiam operar essas políticas, atentando sobretudo para a questão chave, repisada sempre por North, de que os interesses dominantes tendem a bloquear as políticas que os contrariem. Mas esta percepção não é suficiente para afirmar que o estado deve se abster de atuar na condução do desenvolvimento. O *parti-pris* anti-intervencionista limita drasticamente o alcance normativo do trabalho de North – porque a tarefa que se coloca para o desenvolvimento periférico sempre exigirá (como exigiu, em outros momentos, dos *late comers*) proteção contra a concorrência dos países mais avançados (por mais que o formato dessa proteção seja muito discutível).

Mais do que isso. O que North reclama como ação do Estado é quase uma não-ação – fundamentalmente, caberia ao Estado fazer valer as instituições formais que garantem os direitos de propriedade dos investidores. Ora, a agenda que se pode construir com base em outros programas de pesquisa voltados para o tema do desenvolvimento, desde a EPC original e a economia do desenvolvimento, tem como instrumento importante a imposição de alguma forma de restrição aos direitos de propriedade dos investidores – já que, tipicamente, trata-se de direcionar o investimento segundo vetores de eficiência determinados pela política pública:

“Utilizando a análise da NEI, [analistas como Chang, H.J., *The Political Economy of Industrial Policy*, London, Macmillan, 1994] argumentam que a intervenção do estado na Coreia do Sul *reduziu* custos de transação ao tornar possível a coordenação da aquisição de tecnologia a um

---

<sup>17</sup> Isso não seria de todo mal se não desviasse a energia política exclusivamente para essa nova agenda. De fato, Bates (1995, pág. 37), embora avalie negativamente a visão macro da NEI, avalia positivamente sua visão micro: “O novo institucionalismo então oferece formas de compreender o significado econômico de aspectos das sociedades e culturas do Terceiro Mundo que o raciocínio baseado somente nos mercados poderia entender erradamente ou ignorar. E ele expande o menu de alternativas de políticas, oferecendo direcionamentos positivos para intervenções políticas desprezadas pelos economistas ortodoxos”.

<sup>18</sup> Mesmo quando seus proponentes chamam a atenção para o caráter “assistemático” da construção e do funcionamento dos *sistemas* nacionais de inovação: “Não há nenhuma pressuposição de que o sistema seja, em algum sentido, construído conscientemente, ou mesmo de que o conjunto de instituições envolvidas trabalhe em seu conjunto de forma suave e coerente” (Nelson & Rosenberg, 1993, pág. 4).

custo mais baixo. Esses analistas então invertem o *ranking* institucional de North ao sugerir que direitos privados atenuados poderiam ter um desempenho melhor do que direitos bem-definidos” (Khan, 1995, pág. 76; ênfase do autor).

Mais ainda: desconfiar da política pública, como regra geral, como North, é a outra face de um olhar ingênuo e superficial para a empresa, em especial para a empresa como lócus gerador de progresso técnico e inovação. Em acentuado contraste com os evolucionários, North vê a firma como uma função de produção que reage aos estímulos do ambiente institucional. Ainda que North insista que a empresa e os empresários são o móvel por excelência da mudança institucional – logo, do desenvolvimento –, sua pró-atividade limita-se a buscar acentuar, no ambiente institucional, as características que lhe favorecem. Isso se daria num plano bem geral: se o ambiente favorece a produtividade, os empresários mais bem-sucedidos seriam os mais produtivos, e eles buscariam fortalecer as instituições que estimulam a produtividade. Se, ao contrário, o ambiente favorece atividades redistributivas (predação), os empresários mais bem-sucedidos trabalhariam em prol do robustecimento das instituições que lhes favorecem – aquelas que limitam a produtividade. Mas não há menção à atividade empresarial produtiva propriamente dita – a busca da acumulação de capital e de progresso técnico, a concorrência em sentido amplo. É nesse sentido que North pinta o empresário como um ator passivo, que busca minimizar custos de transação:

“Na ‘nova economia institucional’, o processo de desenvolvimento econômico é concebido como um movimento na direção de informação e mercados crescentemente perfeitos, e, assim, da minimização dos ‘custos de transação’ – em vez de um processo que visa desenvolver ativos baseados em conhecimento para reduzir custos de produção e robustecer o posicionamento [da firma] no mercado” (Amsden, 2001, pág. 3).

Esse ator, na visão de North, uma vez garantidos seus direitos de propriedade e estímulos básicos à produtividade, seria naturalmente portador de desenvolvimento. Uma firma simples não exige políticas complexas. Esse olhar simplista para a firma é tanto mais restritivo quanto se tenha presente que um dos pontos de partida da Nova Economia Institucional foi exatamente o olhar de Ronald Coase, depois desenvolvido por Williamson, para as “firmas do mundo real” (Harriss, Hunter & Lewis, 1995, pág. 3).

Deve-se destacar, no entanto, do trabalho de North, alguns elementos que, uma vez desenvolvidos sem a peia da noção de eficiência adaptativa, poderiam enriquecer a reflexão sobre o desenvolvimento. Tais elementos são exatamente aqueles que compõem a teia institucional ampla que norteia o desenvolvimento. É mérito de North acentuar a necessidade de que o tema do desenvolvimento inclua o não-econômico – desde o reconhecimento de que os agentes não atuam simplesmente motivados pela maximização de ganhos pecuniários, do que se depreende a necessidade

de colocar na agenda do desenvolvimento o tema da política, da cultura, do Estado. O mérito do autor é magnificado pelo fato de esse esforço se fazer tendo como ponto de partida o espaço gravitacional da teoria neoclássica.

É assunto muito controvertido a filiação neoclássica de North. Há desde quem o repute um adepto, sem maiores qualificativos (Medeiros, 2001), quem anote uma “relação tensa, mas umbilical, com a economia neoclássica” (Velasco e Cruz, 2003, pág. 109), até quem o tome como um autor que rejeita a economia neoclássica (Fiani, 2003). Gala (2003b, pág. 128) avança um ponto importante quando afirma que North tem como auditório principal o *mainstream economics*, composto principalmente por neoclássicos, o que o leva, do ponto-de-vista retórico, a sempre sublinhar a compatibilidade de seu trabalho com o dos seus pares, mesmo quando está alterando de forma importante pressupostos-chave do paradigma convencional. Do ponto-de-vista estritamente teórico, é forçoso admitir que North se distancia razoavelmente da economia neoclássica. No entanto, seu trabalho abriga ambigüidade, que ao final o reaproxima da ortodoxia, sobretudo em seus aspectos normativos. Mesmo assim, seu trabalho, e o de seus colegas da NEI, tem sido relevante para tornar novamente respeitáveis, para o *mainstream*, a história econômica e o desenvolvimento:

“... a NEI pode servir como uma ‘ponte’ para os neoclássicos matemáticos [e, a fortiori, para o *mainstream*], de quem o caminho dos historiadores econômicos e dos especialistas em desenvolvimento mostrou uma tendência sustentada à divergência ao longo dos anos recentes. Se a NEI parece mostrar que os economistas estão redescobrimo as instituições, ela é sim uma ponte valiosa” (Hariss, Hunter & Lewis, 1995, pág. 13, parafraseando Toye, 1995).

Por essa gravitação em torno à economia neoclássica o trabalho de North poderia sim ser classificado como mais um ingrediente da cheia do *mainstream* de que fala Possas. Não é à-toa que North vê a EPC como adversária privilegiada – como exemplo de uma construção mental alinhada perversamente com um ambiente institucional adverso ao crescimento econômico, e nesse sentido como fator endógeno de reforço do subdesenvolvimento do terceiro mundo:

“(...) os escritos da Cepal e da teoria da dependência explicam o desempenho fraco das economias latino-americanas com base nos termos de troca internacionais com os países industriais e outras condições externas àquelas economias. Uma explicação como essa não somente racionaliza a estrutura das economias latino-americanas mas também contém implicações de política que reforçam o arcabouço institucional existente” (North, 1990, pág. 99-100).

Nestes termos extremamente agressivos North desqualifica a EPC como causa – e/ou mero subproduto – do subdesenvolvimento, cujas idéias, portanto, ao mesmo tempo refletem e reforçam o ambiente institucional anti-produtividade característico dos países latino-americanos.

Este comentário de North a respeito da EPC é feito de forma leviana, de passagem. Seria importante explorar um pouco mais esse confronto. Na concepção de North, os investidores mais produtivos – tipicamente, as empresas transnacionais – tenderiam a se afastar dos países do terceiro mundo em função da precária garantia oferecida a seus direitos de propriedade. Caberia, portanto, ao Estado aprimorar ou construir instituições – principalmente jurídicas – que mudassem esse estado de coisas<sup>19</sup>.

O contraste com a EPC poderia ser realçado revisitando a noção de “socialização de perdas” de Celso Furtado. Já em sua versão não-economicista, pós-anos setenta, ele diz, a respeito do papel do Estado e das transnacionais no desenvolvimento latino-americano:

“Os setores em que penetraram de preferência as transnacionais são certamente aqueles em que a demanda resultou ser mais dinâmica, mas não se pode desconhecer que esse dinamismo deve-se em parte a essa penetração. A modernização traduzia-se em forte diversificação da demanda, vale dizer, em estreiteza do mercado. A superação desse obstáculo deveu-se em grande parte à ação do Estado, que socializou as perdas mediante diversas formas de subsídios. Criadas essas condições básicas, as empresas transnacionais puderam abrir caminho utilizando tecnologia e equipamentos de baixo custo de oportunidade” (Furtado, 1981, pág. 45).

A presença dinâmica das transnacionais na América Latina atesta o fato de que esses investidores nunca sentiram falta de garantias de seus direitos de propriedade – e, quando sentiram, tiveram amplo espaço para defendê-los, inclusive apoiando ou articulando golpes contra governos de esquerda. Ao fim e ao cabo, o Estado carregou recursos da sociedade para conferir melhores condições de rentabilidade a essas empresas, o que não deixa de ser uma forma de restrição aos direitos de propriedade (só que da sociedade, em favor das transnacionais).<sup>20</sup> A solidariedade entre os interesses das transnacionais e dos empresários nacionais, através das políticas públicas, é exatamente o tema do trabalho de Cardoso & Faletto.

Esse confronto entre a EPC e North mostra que não falta a North um olhar para a relação centro-periferia. Ainda que ele exclua a economia internacional como nível de análise (Velasco e Cruz, 2003), o móvel do seu trabalho, ao final, são os países periféricos – sua conclusão e sua recomendação são de que o desenvolvimento da periferia deveria se dar por meio da replicação do aparato institucional do centro, pró-mercado e pró-direitos de propriedade.

---

<sup>19</sup> North sequer cogita questionar o risco de que as transnacionais inibam o desenvolvimento tecnológico próprio ou tornem vulnerável a conta de capitais do balanço de pagamentos nos países em que se instalam. A preocupação obsessiva de North com os direitos de propriedade bloqueia uma visão mais nuançada, por exemplo, a respeito da relação complexa entre a “apropriabilidade” dos rendimentos derivados das atividades inovativas das empresas e o estímulo a essas atividades – questão elaborada com bastante propriedade pelos evolucionários (Dosi, Orsenigo & Labini, 2002).

<sup>20</sup> Claro que a política pública se constrói também gerando recursos, dinamicamente (ao gerar demanda), e não somente retirando recursos de um determinado grupo em favor de outro – embora seja essa a visão de North, em que o Estado é um predador de recursos da sociedade.

North pode ser considerado um sucessor legítimo de Rostow. A diferença é que, para North, o móvel do desenvolvimento econômico são o indivíduo e as organizações e instituições que buscam reduzir os custos de transação – e não diretamente o investimento produtivo, como quer Rostow. Mas a atenção para o ambiente cultural e político e a constatação de que a modernização pode não se completar por constrangimentos institucionais é a temática de ambos. Separa-os, no entanto, a obsessão pragmática, quase anti-teórica, de Rostow – *à la* Malthus – e, ao inverso, o viés teórico e abstrato de North – *à la* Ricardo. Rostow quer desenvolver o 3º Mundo pelo aumento do investimento produtivo com ajuda externa norte-americana para mantê-lo sob a esfera de influência dos EUA – ao passo que North quer que a ajuda externa venha sob a forma de receita institucional, da qual derivaria, com recursos próprios dos países subdesenvolvidos, o crescimento, à medida que as instituições moldassem um ambiente cultural e político pró-productividade.

Sinal dos tempos. Rostow se vangloria do sucesso de sua empreitada como economista do desenvolvimento exibindo a trajetória de industrialização da Coreia do Sul – país periférico chave para a mobilização havida em torno da Guerra Fria. Já a agenda de North é parte da agenda mais recente da política externa norte-americana para os países periféricos – prescrevendo, mais especificamente, em conjunto com uma nova geração de economistas do desenvolvimento, a “segunda onda” de reformas preconizada pelo consenso de Washington.

### **Referências bibliográficas**

- Amsden, Alice H. (2001). *The rise of “the rest”: challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bates, Robert H. (1995). “Social Dilemmas and Rational Individuals: an Assessment of the New Institutionalism”. In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 27-48.
- Bianchi, Ana Maria (2006). "Hirschman and the Visiting-Economist Syndrome". Disponível em <http://ssrn.com/abstract=920109> .
- Blyth, Mark (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, Anne (1995). “The State and the Economy in Indonesia in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries”. In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 283-305.

- Cardoso, Fernando Henrique & Enzo Faletto (1969). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- Crafts, Nicholas (2001). "Historical Perspectives on Development". In Meier, Gerald M. & Joseph E. Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*. Washington/New York: World Bank/Oxford University Press, págs 301-334.
- David, Paul A. (1985). "Clio and the Economics of QWERTY". *The American Economic Review*, vol. 75, nº 2, págs. 332-337.
- Dequech, David (2006) "The New Institutional Economics and the theory of behaviour under uncertainty". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 59 (1), págs. 109-131.
- Doner, Richard F. & Ben Schneider (2000). "The New Institutional Economics, Business Associations and Development." Mimeo. Business and Society Programme, DP/110/2000, ISBN 92-9014-619-2.
- Dosi, Giovanni, Luigi Orsenigo & Mauro Labini (2002) "Technology and the Economy". *LEM Working Paper Series*, 2002/18. Pisa, Italy: Sant'Anna School of Economics and Management. Disponível em <http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2002-18.pdf>.
- Fiani, Ronaldo (2003). "Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North". *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2., págs. 135-149
- Furtado, Celso (1981). "Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica". *Revista de Economia Política*, vol. 1, nº 1, págs. 41-49.
- Gala, Paulo (2003a). "A teoria institucional de Douglass North". *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2, págs. 89-105.
- Gala, Paulo (2003b). "A Retórica na Economia Institucional de Douglass North". *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2, págs. 123-134.
- Greif, Avner (2001). "Comment". In Meier, Gerald M. & Joseph E. Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*. Washington/New York: World Bank/Oxford University Press, 2001, págs. 335-339.
- Greif, Avner (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harriss, John, J. Hunter & Colin Lewis (1995). "Introduction: development and significance of NIE". In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 1-13.
- Hudson, Michael (1992). *Trade, Development and Foreign Debt: A History of Theories of Polarisation and Convergence in the International Economy*. London: Pluto Press, 2 vols.
- Khan, Mushtaq (1995). "State Failure in Weak States: a critique of new institutionalist explanations". In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 71-86.
- Medeiros, Carlos (2001). "Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico". In Fiori, J.L. e Carlos Medeiros (orgs.) *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, págs. 77-102.
- Nelson, Richard R. & Nathan Rosenberg (1993). "Technical Innovation and National Systems". In Nelson, R. (ed.), 1993.

- North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1996). “Economic performance through time: the limits to knowledge”. <http://www.uqam.ca/ideas/data/Papers/wpawuwpeh9612004.html>.
- North, Douglass C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- Pondé, João Luís (2000). *Processos de Seleção, Custos de Transação e a Evolução das Instituições Empresariais*. Mimeo. Campinas: tese de doutorado, Universidade de Campinas.
- Possas, Mário (1997). “A cheia do “mainstream” – comentário sobre os rumos da ciência econômica”. *Economia Contemporânea*, nº 1, págs. 13-58.
- Rosales, Osvaldo (2005). “Região tem déficit institucional, diz Cepal”. Entrevista, *Folha de São Paulo*, 09/10/2005.
- Toye, John (1995). “The new institutional economics and its implications for development theory”. In Harriss, J., J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, págs. 49-68.
- Velasco e Cruz, Sebastião C. (2003). “Teoria e História: Notas Críticas sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglass North”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho, págs. 106-122.
- Williamson, Oliver (2000). “Economic institutions and development: a view from the bottom”. In: Olson, Mancur & Satu Kähkönen (eds.) *A not-so-dismal science – a broader view of economies and societies*. Oxford: Oxford University Press, págs. 92-118.