

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA VISÃO DA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Moises Pais dos Santosⁱ
Amalia Maria Goldberg Godoyⁱⁱ

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de organizar e sintetizar as principais contribuições da Nova Economia Institucional sobre o desenvolvimento econômico e toma como referência de análise Douglass North, um dos fundadores da escola. Esta, por sua vez, rejeita parte do arcabouço neoclássico e considera as instituições, a história e o Estado como fatores fundamentais para explicar os diferentes níveis de desenvolvimento entre os países. Um dos elementos conclusivos fundamental é que estes novos pressupostos respondem a diversas situações reais que, até então, a teoria neoclássica tinha dificuldades em fazer. Quanto ao tema do artigo, pode-se concluir que não há um determinismo econômico e que não basta a importação de modelos ou a imposição legal de determinados condicionantes para que haja desenvolvimento. As instituições, as normatizações de cada país, as crenças sociais assim como a evolução histórica e a interpretação do mundo por parte dos empresários são fundamentais para que haja melhores desempenhos econômicos e sociais.

Palavras-chave: instituições, desenvolvimento econômico, Estado, Nova Economia Institucional

ECONOMIC DEVELOPMENT ACCORDING TO INSTITUTIONAL ECONOMICS

ABSTRACT: This article aims to organize and summarize the main contributions of the New Institutional Economics about economic development and takes as reference analysis Douglass North, one of the founders of the school. This school of thought rejects part of the neoclassical framework and considers the institutions, the time and the State as key factors to explain the different levels of development among countries. One of the key elements is that these new assumptions respond to different real situations that, until then, the neoclassical theory had difficulties to do it. On the subject of the article, it can be concluded that there is no economic determinism and just import models or the legal imposition of certain constraints to development is not enough. Institutions, norms of each country, social beliefs as well as the historical evolution and the interpretation of the world by entrepreneurs are critical to get economic and social development.

Keywords: institutions, economic development, State, New Institutional Economics

1. Introdução

Diversos trabalhos e correntes teóricas têm explorado o tema desenvolvimento econômicoⁱⁱⁱ ao longo dos tempos. Parte deles tem-se baseado nas hipóteses neoclássicas, tais como: racionalidade instrumental, maximização da utilidade e do lucro, equilíbrio geral e ausência do Estado. Contudo, existem outros modelos que rechaçam estas hipóteses e levam em consideração o desequilíbrio, que se expressa por maior desigualdade social e econômica entre as regiões e os países^{iv}. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é organizar as principais contribuições da Nova Economia Institucional (NEI) sobre o tema desenvolvimento econômico, em particular, as ideias de Douglass Cecil North (1920-...), um dos fundadores da escola, junto com Ronald H. Coase (1910-2013) e Oliver Williamson (1932 -).

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica sobre a importância das instituições para o desenvolvimento econômico, tais como os de Hodgson (2009), North (1990, 1991, 1994 e 2000), Olson (1996), entre outros. Para cumprir o objetivo proposto, este artigo está dividido em cinco seções contando com esta Introdução. A segunda seção aborda as características principais do Institucionalismo, a terceira apresenta o conceito de desenvolvimento e a relação entre a teoria neoclássica e o desenvolvimento, a quarta seção aponta as contribuições de Douglass North e a última parte apresenta as considerações finais.

2. Institucionalismo Histórico e a Nova Economia Insitucional

Considera-se Institucionalismo a corrente teórica que se afasta da escola dominante neoclássica e tem algumas premissas comuns como considerar a história, a cultura e o mercado ser formado por interações entre os homens.

O institucionalismo surge com Thorstein Veblen (1859-1929)^v e foi influenciado pelo historicismo alemão, com o qual compartilhava as críticas aos pressupostos neoclássicos e a preocupação com a história econômica. Contudo, diferentemente, rechaçava o socialismo. Como resultado, a escola dá importância à cultura, tradições, costumes e normas e apresenta-se como alternativa à visão dominante (liberal) e ao marxismo.

Os velhos institucionalistas têm o mérito de negar a visão de equilíbrio neoclássico, criticarem o homem econômico racional e defenderem que mundo econômico é condicionado/influenciado pela história; em constante mutação. Com esse ferramental teórico, o crescimento econômico passa a ser interpretado como fruto de contínuas mudanças das relações humanas e das tecnologias eleitas por estes mesmos homens.

Veblen, segundo Hodgson (1992), centra sua análise na inadequação da teoria neoclássica na compreensão das inovações, no processo de mudança e crescimento econômico. Consequentemente, os níveis de progresso dos países são fruto das ações e

escolhas humanas, as quais estão imersas nas relações sociais estabelecidas entre os homens que raciocinam sobre o ambiente que os cercam para tomar decisões.

O conceito de instituição é definido como hábitos de pensamento predominantes que foram elaborados no passado pelos homens antes de serem transmitidos. Nesse contexto, Veblen (1965) definiu instituições como pensamentos comuns ao agrupamento dos indivíduos e das organizações, ou seja, instituições são o resultado de processos rotinizados de pensamento, pois, constituem parte das habilidades que são aprendidas e imitadas, ou seja, são divididas por um número de pessoas numa dada sociedade. Hodgson (1998, p.180) comenta que "*os hábitos e rotinas preservam o conhecimento, particularmente o conhecimento tácito em relação às habilidades, e as instituições agem ao longo do tempo como um cinto de transmissão*".

Dentro de uma mesma sociedade existem diferentes grupos sociais e cada grupo social, através de seus padrões culturais, determina e molda como seus membros vão expressar cada um de seus instintos. A importância de cada grupo social ditará a tendência da evolução da sociedade^{vi}.

A disseminação dos institucionalistas históricos coincide com o surgimento das grandes corporações e, após a Primeira Guerra Mundial, foi dominante nas escolas norte-americanas. Apesar disso, no final da II Guerra Mundial, com a falta de aparato teórico para responder aos problemas econômicos e, principalmente, as respostas fornecidas pela teoria keynesiana, os velhos institucionalistas são deixados em segundo plano.

Concomitantemente, surge o trabalho seminal que engendrará a Nova Economia Institucional^{vii}. A partir da metade do século XX, a visão institucional passou a despertar interesse de estudiosos, novamente, como abordagem alternativa à visão neoclássica dominante. Contudo, esta nova vertente não rompe, totalmente, com seus pressupostos, como foi a característica dos velhos institucionalistas.

A abordagem conhecida como Nova Economia Institucional^{viii} (NEI) tem como base os trabalhos de Ronald Coase (*The Nature of firm*, 1937) – Prêmio Nobel de Economia de 1991 e Oliver Williamson (*Markets and Hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*, de 1975) – Prêmio Nobel de Economia de 2009, que centram a análise nos custos de transação e, por último, Douglass North, Prêmio Nobel de Economia em 1993 (particularmente, a obra: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990).

A NEI adota as premissas neoclássicas do individualismo histórico, a escassez e a competitividade e modifica o pressuposto da racionalidade plena ou instrumental pelo de racionalidade limitada^{ix} e considera o tempo (NORTH, 1994).

North, portanto, critica a teoria neoclássica por considerar somente a alocação de recursos e o fato de os agentes econômicos viverem em um mundo sem poder e atritos. A consequência é que, nos modelos de desenvolvimento ortodoxos, a eficiência dos mercados baseia-se nos pressupostos de informação completa, seu acesso gratuito e a racionalidade ilimitada ou plena dos agentes, o que determina custo zero de transação.

Ainda argumenta que a tecnologia foi considerada um fator exógeno na abordagem neoclássica, mas foi contemplada no trabalho de Karl Marx, com o estudo das relações entre as forças produtivas (estado de tecnologia) e a produção (organização humana e direitos de propriedade). Apesar disso, North considera a teoria marxista como inconveniente porque envolve uma mudança utópica (NORTH, 1993, p. 169).

Consequentemente, a história econômica tem papel importante na análise, pois, permite explicar os diversos padrões de crescimento, os fatores de estagnação e decadência das sociedades ao longo do tempo e explorar a forma pela qual os atritos, consequências da interação humana, produzem resultados divergentes (NORTH, 1990, p. 131-132).

Enquanto que para os neoclássicos, existe um único equilíbrio, o qual é alcançado com a premissa de que autoridade central (governo) não cumpre nenhum papel no processo de coordenação e da propriedade dos recursos, ou seja, os processos políticos, através dos quais ocorrem as escolhas públicas, são considerados exógenos. Para a NEI, o equilíbrio é múltiplo e o papel do Estado é específico e fundamental, pois, os mercados surgem, apenas, se os direitos de propriedade forem garantidos e cabe ao Estado o monopólio da oferta de tais direitos. North (1993) resume os pressupostos neoclássicos e os da NEI conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Diferenças entre os pressupostos neoclássicos e a NEI

Neoclássicos	NEI (Nova Economia Institucional)
O mundo econômico está sempre em equilíbrio.	Considera uma valiosa ferramenta de análise, contudo não há um só equilíbrio e, sim vários.
Os atores individuais enfrentam, repetidamente, as mesmas situações de escolhas ou sequência de escolhas muito similares.	Embora haja situações de repetição, o certo é que existem diversas situações de escolha única e não repetitivas, nas quais a informação é incompleta e os resultados são incertos.
Os atores têm preferências estáveis e, por isso, avaliam os resultados das escolhas individuais conforme critérios estáveis.	A questão da estabilidade é complexa. A pesquisa psicológica e a evidência histórica sugerem que as preferências mudam com o tempo.
Frente à exposição repetida, o ator individual poderá identificar oportunidade	Os atores almejam os melhores resultados, mas a retroalimentação da informação é tão pobre que

Neoclássicos	NEI (Nova Economia Institucional)
disponível e melhorar os resultados.	o ator não pode identificar alternativas melhores.
Nenhum equilíbrio poderá ocorrer se os atores individuais não maximizam suas preferências.	A concorrência pode estar tão neutralizada e a sinalização tão confusa que o ajuste pode ser lento ou desviado e as consequências clássicas não serão validas, por longos períodos.
Devido ao mundo estar mais ou menos equilibrado os atores apresentam os pressupostos de maximização.	A situação do mundo, na história, tem evidências contundentes de que somos muito mais que uma simples conduta racional não cooperativa.
O processo adaptativo é complexo e específico a cada ator e situação. Por contraste, as regularidades associadas ao equilíbrio maximizador é relativamente simples.	Os pressupostos comportamentais econômicos são uteis para resolver certos problemas. São inadequados para dar soluções a muitas questões que enfrentam os cientistas sociais e constituem o bloco fundamental que impede uma compreensão da existência, da formação e da evolução das instituições.

Fonte: North (1993, p. 33 e p.39-40)

Essa vertente institucionalista tem vários estudiosos como: Armen Alchian (1914-), Harold Demsetz (1930 -), Gordon Tullock (1922 -), James Buchanan (1919 -), Richard Nelson (1938 -), Mancur Olson (1932-1998), para citar alguns.

Em resumo, a NEI rejeita parte do arcabouço neoclássico e considera as instituições, o tempo ou a história e o Estado como fatores fundamentais para explicar os diferentes níveis de desenvolvimento entre os países. A seguir apresenta-se o foco do artigo que é a visão sobre o desenvolvimento econômico.

3. Desenvolvimento econômico: as visões neoclássicas e da NEI

Não existe uma definição universalmente aceita de desenvolvimento econômico. Alguns consideram o crescimento como sinônimo de desenvolvimento explicitado pelo aumento da capacidade produtiva e da produção de uma economia, em determinado período de tempo e mensurado por índices como Produto Interno Bruto (PIB), Produto Nacional Bruto (PNB), Renda *per capita*, entre outros. Destacam-se os modelos de tradição neoclássica, como o de Meade e o de Solow, o de inspiração keynesiana, como o de Harrod, Domar e Kaldor (SOUZA, 1999, p.20).

Para outros, o crescimento é condição indispensável, mas não suficiente, para o desenvolvimento, quer dizer, o crescimento econômico deve ser acompanhado também de mudanças sociais (diminuição da pobreza, desemprego e desigualdade; melhoria nos índices de saúde, moradia e educação). Destacam-se as análises da realidade das economias subdesenvolvidas de Lewis (1969), Hirschman (1974), Myrdal (1968) e Nurkse (1957).

Na visão de desenvolvimento sustentável, Sachs (2001, p.157-158) enfatiza que “*O crescimento econômico, se repensado de forma adequada, de modo a minimizar os impactos ambientais negativos, e colocado a serviço de objetivos socialmente desejáveis, continua sendo uma condição necessária para o desenvolvimento*”.

Apesar das diferenças, a questão principal está centrada no agente motor do desenvolvimento, se o Estado deve ou não interferir no mercado. Para fins deste artigo, exploram-se as visões neoclássicas e a da NEI. Nesse contexto, a retomada da visão neoclássica, nos anos 1980, disseminou-se tanto nos meios acadêmicos (com a abordagem de mercado) quanto nos governamentais (com políticas públicas neoliberais, conhecido como Consenso de Washington).

Segundo Fiani (2011, p.16-17), a abordagem dos Mercados sobre desenvolvimento surgiu quando governos conservadores assumiram o poder em países como Reino Unido (Margaret Thatcher, 1979), EUA (Ronald Reagan, 1981) e Alemanha (Helmut Kohl, 1982) e baseava-se na Teoria do Equilíbrio Geral. A crença subjacente é que o mercado sempre conduz a resultados eficientes e o condicionante para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade é a liberalização dos mesmos.

Contudo, na visão da NEI, embora o mercado tenha um papel importante, o Estado também o tem para o desenvolvimento, portanto, a discussão deixa de ser a dicotomia Estado mínimo ou estado intervencionista e a defesa do Estado regulacionista e gerencial (a reforma do Consenso de Washington).

Olson (1996, p.3), nesse aspecto, afirma que o nível de renda entre os países difere dramaticamente e existem duas possíveis explicações. A primeira é que, como sugere a metodologia da função de produção agregada da teoria tradicional, as fronteiras nacionais delimitam as diferenças na escassez de terra, de recursos naturais, de capital humano ou na ausência de tecnologia de ponta. A segunda explicação é que as fronteiras nacionais marcam as fronteiras das políticas públicas e as instituições que não somente são diferentes, mas em alguns casos, são melhores e em outros casos, piores. A explicação de Olson (1996, p.06) é que a estrutura de incentivos ao desenvolvimento depende não somente das iniciativas e políticas econômicas, escolhidas em cada período, mas também depende dos arranjos institucionais formados no longo prazo, do sistema legal que impõe e defende os direitos de propriedade e da estrutura política, normas constitucionais e dos interesses dos *lobbies* e cartéis.

A NEI defende que as regras bem estabelecidas promovem o melhor funcionamento do mercado ou ainda que as instituições, ao determinar os custos de transação^x, podem

viabilizar mercados eficientes ou criar barreiras ao desenvolvimento. Quer dizer, nada garante que as regras econômicas estabelecidas pelas relações entre os homens resultem em economias mais produtivas; algumas economias podem criar instituições que estimulem o crescimento e outras podem provocar o estancamento, como segue:

In every system of exchange, economic actors have an incentive to invest their time, resources, and energy in knowledge and skills that will improve their material status. But in some primitive institutional settings, the kind of knowledge and skills that will pay off will not result in institutional evolution towards more productive economies [...] (NORTH, 1991, p. 102).

Para a NEI, portanto, o mercado não opera em um vácuo em que o equilíbrio é o resultado decorrente de decisões racionais de consumidores e produtores. Para essa corrente, o mercado é formado por agentes que decidem em função da herança histórica e de suas instituições, que atuam em um ambiente com informações assimétricas e comportamentos oportunistas que, por sua vez, direcionam esses mercados. Consequentemente, a partir das críticas aos neoclássicos, a NEI passa a considerar todo o sistema jurídico/normativo, em particular, os estabelecidos e garantidos pelo Estado, assim como o tempo (a história) como intervenientes na evolução social. Além disso, diferentemente das demais abordagens, que consideram somente a evolução do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, para a mesma, as condições institucionais existentes podem resultar em desenvolvimento ou subdesenvolvimento.

Nesse contexto, North torna mais complexa a análise ao desenvolver a teoria das instituições e o seu reflexo sobre o desempenho econômico (desenvolvimento ou subdesenvolvimento). Passa-se a discuti-la no item a seguir.

4. Contribuições de Douglass North ao estudo sobre o desenvolvimento econômico

Douglass North passou a ser referência importante tanto para a NEI quanto para o estudo do desenvolvimento das economias, a partir da obtenção do Prêmio Nobel de 1993. Seus estudos tiveram como marco a publicação do ensaio “Teoria da localização e do crescimento econômico regional”, em 1955. Nesse trabalho, North apresenta a inadequação das teorias existentes sobre o crescimento econômico, tais como maximização dos lucros, mobilidade dos fatores de produção e os estágios de desenvolvimento (NORTH, 1955, p.292-293) assim como a análise e avanço dos custos de Hoover, que são os custos de aquisição, processamento e distribuição dos produtos (idem, ibidem, p.299).

No trabalho desenvolvido, anos mais tarde, com Roberth P. Thomas (NORTH; THOMAS, 1973, p.1), eles conceituam o desenvolvimento como sendo o padrão de crescimento em que a pobreza absoluta torna-se francamente minoritária, o que ocorrerá com a presença de organizações eficientes. A eficiência, por sua vez, é a especificação (configuração) de direitos de propriedade, que podem ou não impulsionar o investimento privado, o que é uma noção bem distinta de eficiência neoclássica que se baseia na norma paretiana. Conseqüentemente, com a definição e garantia dos direitos de propriedade são criados os incentivos capazes de estimular um agente ou organização a investir em atividades produtivas.

Incentivado pelas possibilidades de lucros privados (decorrentes do estabelecimento de arranjos institucionais e direitos de propriedade adequados), o investimento evoluirá para o desenvolvimento quando resultar também em benefícios sociais (NORTH e THOMAS, 1973), diferentemente dos neoclássicos que assumem que os custos privados e sociais se igualam.

Portanto, as organizações se formam com diferentes graus de eficiência, ou seja, variam de sociedade para sociedade e são dependentes dos direitos de propriedade e da interação entre instituições e organizações de tal maneira que esta interação determina o nível de oportunidades, via estrutura de incentivos, existentes em uma sociedade (NORTH, 1993, p.18-19).

A questão principal, portanto, era entender os fatores que levam ao investimento e, por conseguinte, aos diferentes níveis de desempenho econômico^{xi}. North e Thomas (1973, p.2) são bem enfáticos ao afirmar que os fatores que a economia neoclássica considera como fundamentais (inovação, economias de escala, educação, capital acumulado, entre outros) para o desenvolvimento não são as causas do crescimento e sim a consequência, ou seja, o próprio crescimento. Como fatores primários, ele considera as instituições econômicas e políticas, tecnologia, demografia e a ideologia da sociedade (NORTH, 1981, p.3).

No texto “*Strutucture and Change in economic history*”, de 1981, foi abandonado o foco na eficiência das instituições e defendida a abordagem dos direitos de propriedade, que explicava a ineficiência, mas não respondia por que as pressões competitivas não a eliminava (NORTH, 1993, p.18).

Com a evolução intelectual, no seu trabalho “*Institutions, institutional change and economic performance*”, de 1990, North refina a abordagem sobre o desenvolvimento

econômico. É nesse contexto intelectual que o estudioso teve maior projeção com conceitos herdados e/ou desenvolvidos como: instituições, organizações, matriz institucional, mudança institucional, direitos de propriedade, que se passa a desenvolver.

a) Instituições, organizações e desenvolvimento

Instituições são as regras do jogo numa sociedade, as restrições (*constraints*) concebidas/elaboradas pelos homens, que conformam as interações entre os mesmos e estas são capazes de criar incentivos para as trocas. Consequentemente, as restrições geram maior estabilidade e confiabilidade nas relações que se estabelecem, sejam elas políticas, econômicas e/ou sociais, com isso promovem a ordem e reduzem as incertezas (NORTH, 1993, p.13). As instituições incluem o que é proibido e permitido fazer, como afirma o autor (1993, p.14), por consequência, limitam as escolhas individuais.

As incertezas se devem às informações incompletas sobre a conduta dos outros indivíduos no processo de interação humana (NORTH, 1993).

As instituições influenciam e são influenciadas pelas interações humanas. Elas são negociadas e fiscalizadas pela primeira parte (códigos de conduta auto impostos); pela segunda parte (represálias) e pela terceira parte (sanções da sociedade ou coerção do Estado). As regras formais e informais, portanto, só viram instituições quando são compartilhadas, aceitas voluntariamente ou coercitivamente impostas pelo Estado.

North (1991) ainda conceitua instituições como códigos de conduta informais, geralmente, não escritos (sanções, tabus, tradições e códigos de conduta) e regras formais ou escritas (constituições, leis, regras políticas e judiciais, regras econômicas, direitos de propriedade^{xii}) e deixa evidente que as instituições influenciam a mudança econômica na direção do crescimento, a estagnação ou o declínio.

Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights) [...]. Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline (NORTH, 1991, p. 97).

North comenta que mesmo nas economias desenvolvidas, as normas formais constituem uma pequena parte, embora muito importante, do conjunto de limitações que dão forma às escolhas. *“Una reflexión rápida nos sugeriria la abundancia de las limitaciones*

informales”, escreve North (1993, p.54), as quais surgem da informação transmitida socialmente e são parte do que se denomina cultura^{xiii}, a qual define como os indivíduos processam e utilizam a informação, ou seja, tem forte influência nas escolhas dos indivíduos. Por isso, o modelo comportamental vai além da utilidade esperada neoclássica, pois, a interação humana vai além das regras formais e passa por processar as informações (formais e informais) existentes e herdadas. As restrições informais influenciam a forma como estas evoluem e são, portanto, dependentes da trajetória de cada país: *“Las limitaciones informales es lo que juega un papel importante en la forma incremental por medio de la cual las instituciones evolucionan y por consiguiente es una fuente de dependência de la trayectoria”* (idem, p.65)

Com isso, considera também que há necessidade de levar em consideração os direitos de propriedade. Estes, por sua vez, estimularão os investimentos, pois, reduzem as incertezas com relação ao comportamento presente e futuro (diminui comportamentos oportunistas e falhas de contrato decorrentes de informação assimétrica^{xiv} e racionalidade limitada), garante rendimento e estimulam o aumento do estoque de capital físico e humano, a produtividade, o avanço e disseminação do conhecimento e, por fim, o desenvolvimento econômico (NORTH, 1994).

North diferencia instituições de organizações ou organismos. Ele explica que as instituições são consideradas como sendo as regras do jogo e as organizações representam os diversos times que disputam o campeonato (NORTH, 1990, p. 4-5) ou ainda as estruturas de interação humana. As organizações assumem quatro tipos: políticas (partidos políticos, Senados, conselhos e agências reguladoras); econômicas (empresas, sindicatos, empresas familiares, cooperativas); sociais (igrejas, clubes, associações desportivas) e educacionais (escolas, universidades, centros vocacionais e de formação profissional).

As organizações são as formas que as instituições assumem quando os indivíduos se organizam para atingir um objetivo comum específico (no caso, ganhar o campeonato). Elas são criadas para aproveitar as oportunidades existentes na economia e, conforme evoluem, as próprias organizações alteram as instituições. Enquanto as instituições são as regras/normas que se formam com a dinâmica social e histórica, estão enraizadas nas práticas sociais e não são alteradas facilmente, as normas organizacionais, influenciadas pelas instituições, são alteradas em seu desenho/propósitos para que se adequem à dinâmica socioeconômica. Inclusive, aquelas mais exitosas podem influenciar novas regulamentações/instituições.

As organizações são consequências do conjunto de oportunidades, estabelecidos pelo arcabouço institucional; cuja direção de sua evolução (desenvolvimento, estagnação ou

subdesenvolvimento) teve como fundamento os incentivos claros ofertados aos empresários, ou seja, houve um ambiente propício ao investimento produtivo (NORTH, 1993).

As instituições (políticas ou econômicas) formam, portanto, a estrutura de incentivos da sociedade para a melhoria da eficiência^{xv}. North (1993, p.51) afirma que as instituições e a tecnologia empregada determinam os custos de transação e os custos de transformação. Quando negociar tem custos e estes são consideráveis, as instituições passam a adquirir importância.

A relação entre instituições e organizações não evoluem, ao longo do tempo e do espaço, de maneira semelhante. North (1990, p. 03) alerta, mediante exemplos do cotidiano, que as instituições variam de país para país. Isso implica que a instituição não pode ser vista como uma receita para promover o desenvolvimento econômico.

Ainda North (1993, p.90), ao fazer a distinção entre a organização da produção de um país de terceiro mundo e a de um país industrial avançado, ele constata que os direitos de propriedade mal definidos e pouco efetivos resultam em altos custos de transação. Problemas comuns como ter que esperar dois anos para que se instale um telefone requer uma organização da produção diferente da que se requer em um país adiantado: *“Um soborno bastará para lograr rapidez por entre la maraña de los controles de importación o para lograr la instalación rápida del telefono; pero injustificados costos resultantes de transacción alterarán significativamente los precios relativos y por consiguiente la tecnologia empleada”*.

O marco institucional, que resulta em altos custos de transação, leva também à insegurança nos direitos de propriedade e, nesse contexto, dará como resultado o uso de tecnologias que empregam pouco capital fixo, o que reafirma o subdesenvolvimento.

A estrutura institucional tem custos elevados devido à falta ou ausência de salvaguardas formais aos direitos de propriedade, restringindo a atividade a sistemas de trocas especializados que proporcionam alguns tipos auto-reforçantes de contratos. Com isso, há algo a mais que simples custos elevados de transação nos países de terceiro mundo, sendo que o marco institucional que determina a estrutura básica de produção tende a perpetuar o subdesenvolvimento (NORTH, 1995, p. 90-93).

Nesse contexto, o processo de desenvolvimento está vinculado ao processo de mudança institucional e assim, as instituições e sua evolução colocam-se como chave para a análise dos processos diferenciados de desenvolvimento. A mensagem de North é clara: as instituições afetam o desempenho econômico.

b) Mudança e desenvolvimento

As instituições, como apresentado, afetam os custos de transação e os custos de transformação (ou produção), por influir na tecnologia empregada, o que influi no desempenho econômico dos diferentes locais.

Nesse contexto, alguns aspectos singulares chamam a atenção: a) os custos de transação são mutáveis/dinâmicos e além de interferirem nas decisões de investimento, no nível de tecnologia empregado, é possível de ser alterado, ao longo do tempo; b) os custos de produção também se alteram ao longo do tempo; c) conseqüentemente, o desempenho da economia se altera com o tempo.

O tempo molda a trajetória de cada sociedade, pois, em um processo de mudança gradual ou incremental, o desenvolvimento das instituições é decorrente do processo de aprendizagem social, quer dizer, das crenças que unem os indivíduos e grupos, herdadas e transmitidas por gerações (NORTH, 1993, p.129). As preferências e escolhas refletem as crenças, e estas são uma consequência do aprendizado cumulativo que se transmite culturalmente de geração a geração. Nesse sentido, a dependência de trajetória^{xvi} significa que as escolhas atuais resultam das escolhas no passado, na evolução das instituições.

Mudanças referem-se ao caminho em que as instituições são criadas, modificadas ou destruídas ao longo do tempo, portanto, as mudanças em direção ao desenvolvimento não são automáticas. Estas mudanças refletidas, particularmente nos preços relativos^{xvii}, trazem consigo possíveis empresários perdedores no campo econômico, que utilizam o processo político para corrigir seus erros, alterando a estrutura de preços relativos. Dessa forma, muitas organizações políticas e econômicas de determinada matriz institucional têm interesses em perpetuar a matriz institucional vigente (NORTH, 1994, p. 14-15). As mudanças feitas deliberadamente serão consequência das demandas dos empresários no contexto dos custos percebidos como necessários para alterar a estrutura institucional^{xviii}.

O empresário, muitas vezes, avalia as potenciais vantagens de uma reformulação de contratos no ambiente institucional vigente considerando o retorno a ser obtido. Conseqüentemente, o poder de barganha e a incidência de custos são diferentes na política e na economia. Por isso, muitas vezes, os empresários transferem a questão da mudança institucional para a arena política.

Além disso, o processo pelo qual os empresários adquirem habilidade e conhecimento altera os preços relativos, através do custo de mensuração e execução, alterando custos e benefícios de novas barganhas e contratos. As mudanças no poder de barganha conduzem a reestruturação de contratos, seja esse, político ou econômico (NORTH, 1990, p. 84).

As mudanças nos preços relativos podem ser: a) exógenas, como a mudança no preço ou na qualidade de um produto competitivo, que muda as percepções dos empresários sobre oportunidades lucrativas; b) endógenas, que são resultado da aquisição de conhecimentos e especialização, ou seja, do processo de aprendizagem, levando empresários a elaborar novos modelos mentais para interpretar/decifram a conjuntura econômica e política, o que altera os preços relativos percebidos. Assim, essas opções dos empresários, causadoras da mudança institucional, geralmente são determinadas por um misto de mudanças externas e aprendizado interno (NORTH, 1994).

As economias mudam de forma diferente uma vez que em cada sociedade, a mudança resultará em adaptações na margem, depende do poder de barganha dos participantes e das organizações que estiverem envolvidas. Um conjunto de regras comuns impostas em economias diferentes produzirá resultados diferentes porque além das instituições, deve-se considerar o arranjo institucional, ou seja, o mecanismo de cumprimento das regras e normas, a forma de execução e as normas de comportamento (NORTH, 1990, p. 101).

Para North, o que afeta o desempenho é a matriz institucional das economias, que constitui o conjunto de regras formais e informais e seu *enforcement* (regras que garantem o seu cumprimento), que conduz o comportamento de determinada sociedade, no tempo, de um sistema político, econômico e judiciário de cada sociedade (NORTH, 1990, p. 115). A dinâmica dessa matriz será sempre *path dependence*, ou seja, matrizes de países com mesmo produto nacional podem ter trajetórias diferentes. O desempenho das diversas sociedades ao longo do tempo é compreendido mediante a análise da dinâmica de suas matrizes institucionais.

A mudança institucional tem como objetivo definir novos direitos, reduzir os custos de transação, atenuar problemas de informação (oportunismo) e realizar a reestruturação organizacional. Ela pode ser compreendida através dos seguintes aspectos: a) o próprio esgotamento das instituições que não evoluíram ou se adaptaram à mudança técnica, política ou social; b) a mudança demográfica, no sentido amplo – estratificação da população por idade, sexo, raça, religião, etc. que influi na necessidade de novas instituições; c) mudanças na dotação de recursos: diminuição da razão terra e capital com relação à força de trabalho ou população; d) inovação tecnológica induz a mudanças institucionais (Espino, 1999, p.356). Assim, o desempenho econômico depende das restrições institucionais existentes.

Na ausência de incentivos, derivados dos direitos de propriedade, o mercado^{xix} por si só não garante a eficiência e muito menos a igualdade assim como o surgimento de uma nova via institucional não garante uma melhora no desempenho econômico. Essa melhora depende

das novas oportunidades geradas pela mudança institucional e a sequência de escolhas políticas e econômicas dos indivíduos (Espino, 1999, p.352).

As diferentes economias, portanto, não têm as mesmas capacidades para adaptar as instituições às necessidades de crescimento; muitos países podem fracassar para desenvolver as instituições internas adequadas.

A velocidade da mudança econômica é uma função da taxa de aprendizagem^{xx} e a direção dessa mudança é função das recompensas esperadas ao se adquirir diferentes tipos de conhecimento. Assim, os modelos mentais que os jogadores (organizações, empresários) desenvolvem configuram as percepções sobre as recompensas.

A chave do desempenho da sociedade é o tipo de aprendizagem que se adquire e emprega para resolver os problemas humanos. North (2000) relaciona aprendizagem, tecnologia e instituições da seguinte forma:

[...] El aprendizaje que se adquiere es la fuente esencial de la tecnología y las instituciones que los seres humanos emplean para resolver los problemas de la escasez. Es cierto que el aprendizaje siempre es un aprendizaje. Aunque no tanto, como muestran los diferentes sistemas de percepciones y creencias que caracterizan, por ejemplo, al mundo de las tribus primitivas del Amazonas, de los miembros del Partido Comunista de la antigua Unión Soviética, de los fundamentalistas chiítas de Irán, o de los empresarios de los Estados Unidos (NORTH, 2000, p. 136).

As passagens apresentadas têm alguns aspectos relevantes: a) as regras formais e informais (as instituições) existentes permitem uma situação estável; b) em qualquer sociedade, em qualquer tempo, existem diferentes forças, inclusive opostas, que estão em constante enfrentamento, quer dizer, a estabilidade é importante e é o objetivo das relações sociais, mas estabilidade não significa que nada muda (uma situação que se eterniza) e sim que há predominância de determinadas forças/interesses sociais, que, nesse momento, dão o direcionamento das ações; c) existem forças contrárias ao *status quo* predominante; d) o tempo é a dimensão em que o processo de aprendizagem dos seres humanos modela a evolução das instituições. Deste modo, a mudança institucional é um processo contínuo e cumulativo que se origina da interação entre instituições e organizações.

c) Estado

No quadro analítico desenvolvido por Douglass North para entender o desempenho econômico, além das instituições, organizações e da história, o papel do Estado é essencial.

Ao analisar a evolução do comércio mais simples para as trocas impessoais, de interdependência especializada, em que não há operações repetidas, North (1993, p.53) comenta que há espaço para fraudes e enganar que excedem o comportamento cooperativo. Nesse contexto, o estudioso chama a atenção para um terceiro participante, o qual, não é ideal,

nem perfeito, mas é necessário, pois, nas relações de intercâmbio nem a obrigatoriedade das partes (estabelecidas pelo contrato, que é incompleto) nem a confiança são totalmente asseguradas. Conseqüentemente, se requer uma terceira parte neutra com competência para medir os atributos do contrato e fazer cumprir os acordos, de maneira que para aquele que não cumpre a parte do acordo seja muito custoso violar o contrato (NORTH, 1993, p.81).

O Estado possui força coercitiva capaz de monitorar direitos de propriedade e fazer cumprir os contratos, embora aqueles que dirigem o Estado usarão essa força em seu próprio interesse e à custa do resto da sociedade (NORTH, 1993, p.83).

O Estado, para North (1981, p.21) é uma organização com a vantagem comparativa da violência, que se estende sobre determinada área geográfica e pelo poder que possui em taxar os constituintes. Ele é quem define e garante o cumprimento da lei numa determinada sociedade (*enforcement*) e responde diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais. Ao definir a estrutura de propriedade sobre o que é produzido, o autor relaciona Estado e desempenho econômico. Afirma que “...is the state that is responsible for the efficiency of the property rights structure, which causes growth or stagnation or economic decline” (NORTH, 1981, p.17). Contudo, o Estado pode ser ineficiente e, nesse contexto, é essencial “*contar con normas que eliminen no solamente la organización económica en quebra, sino también la organización fallida*” (NORTH, 1993, p.109)

As regras políticas promulgadas pelo Estado, portanto, conduzem as regras econômicas, se bem que a casualidade ocorra nos dois sentidos (1993, p.69). Elas reduzem a incerteza criando uma estrutura^{xxi} estável, que resulta em um sistema complexo de estruturas de comitês, formado tanto pelas regras formais quanto métodos informais de organização (1993, p.71).

As regras originadas da política estabelecem os direitos de propriedade e os contratos individuais. Os contratos refletem a estrutura incentivo-desincentivo incorporados na estrutura de direitos de propriedade (e as características do cumprimento obrigatório). Conseqüentemente, o conjunto de oportunidades dos participantes e as formas organizacionais que concebem contratos específicos derivarão da estrutura de direitos de propriedade (North, 1993, p.74). Os contratos refletem diferentes modos de facilitar as trocas, sejam mediante a firma, franquias ou outras formas mais complexas.

O Estado não é apenas uma “arena política” onde se enfrentam os interesses sociais. É um agente com objetivos próprios. Ele vende proteção e justiça, monopolizando a definição e a garantia dos direitos de propriedade.

A eficiência do mercado político é a chave da questão:

Si los costos de la transacción política son bajos y los actores políticos tienen modelos fieles que los guíen, entonces se producirán derechos eficientes de propiedad. Sucede, empero, que los elevados costos de transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores con frecuencia han dado por resultado derechos de propiedad que no inducen el crecimiento económico y las organizaciones no tendrán incentivos para crear normas económicas más productivas (North, 1993, p.73).

Nos países desenvolvidos, os sistemas judiciais eficazes incluem legislação bem especificada e agentes (como advogados, árbitros e mediadores) em quem se confia. Ao contrário, nas economias do terceiro mundo isso é incerto não só pela ambiguidade da doutrina legal (custos de medição) como também pela incerteza a respeito da conduta do agente.

Olson (1996, p.19), por sua vez, afirma que as instituições e as políticas econômicas são decisivas para determinar o desempenho econômico. Desenvolvem-se organizações que refletem as oportunidades oferecidas pela matriz institucional. Nesses termos, se o “*marco institucional premia a pirataria, surgirão então organizações que visem à pirataria; e se o marco institucional premia as atividades produtivas, surgirão organizações/empresas – que se dedicam a atividades produtivas.*” Também, quanto maior o grau de monopólio, menor o incentivo de aprender e mudar (NORTH, 1993, p. 9).

5. Considerações finais

A teoria econômica convencional se apresenta como insuficiente para explicar as disparidades econômicas e sociais dentro de cada país e entre os diversos países. Ela também não explica por qual razão algumas economias prosperam enquanto outras sofrem com profundas crises econômicas. Além disso, os neoclássicos desconsideram a intervenção do Estado mediante os diversos instrumentos de política econômica.

A NEI, vertente teórica que ressalta os papéis das instituições e das organizações oferece uma abordagem alternativa para entender/explicar o desenvolvimento econômico. Douglass North, um dos seus principais representantes, ao desenvolver a teoria das instituições reconhece o problema de escassez e o ambiente de competição. Porém, considera que a racionalidade é limitada e que o tempo (a história de cada país) é importante no processo de evolução da sociedade.

As instituições são importantes para o desenvolvimento econômico, mas sua presença não basta, pois, há que se considerar a eficiência das instituições e também das organizações, que precisam apresentar baixo custo de transação. Também, é necessário reconhecer que a matriz institucional é fundamental, pois, além das regras existentes, é preciso fazer com que

as mesmas sejam cumpridas e/ou que os contratos sejam executados conforme o acordo, para que se reduza a incerteza e propicie um ambiente favorável para a prosperidade.

Além das instituições e da matriz institucional, a estrutura de incentivos advinda das políticas econômicas promulgadas pelo Estado são decisivas para o desenvolvimento econômico na medida em que podem afetar o resultado das relações com outras economias, a geração de empregos, o nível de investimento, entre outros.

O desenvolvimento econômico, portanto, para ser explicado, precisa ir além do nível de investimento e/ou da função de produção e considerar a evolução histórica (o tempo), a dinâmica das suas regras formais e informais, herdadas, cujo processo de aprendizagem muda a perspectiva de interpretação da realidade complexa dos indivíduos.

Referências

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento.** UNESP/EDUSP, 2001. Disponível em <<http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Desenvolvimento.pdf>>. Acesso em 31/08/2014.

COASE, Ronald. The problem of social cost. *The Journal of Law & Economics*, v.III, october 1960. Disponível em: <<http://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Coase.pdf>>. Acesso em 01/09/2014.

ESPINO, José Ayala. **Instituciones y Economia: una introducción al neoinstitucionalismo económico.** Fondo de cultura económica. México, 1999.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HODGSON, Geoffrey M. *The approach of institutional economics.* Journal of Economic Literature. v. 36, p. 166-192, mar./1998.

HODGSON, Geoffrey M. *Institutional economics into the twenty-first century.* *Studi e Note di Economia.* Ano XIV, n. 1, p. 03-26, 2009.

NORTH, Douglass Cecil. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: University Press, 1990.

_____. **Structure and change in Economic history.** New York.London. W.W. Norton & Company, 1981

_____. **Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico.** México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de Economía Institucional**, nº2, 01/2000.

_____. Economic performance through time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

_____. **Teoria da localização e crescimento econômico regional** (1955) In: J. SCHWARTZMANN (org.) *Economia regional e urbana: textos escolhidos*. Belo Horizonte: UFMG, p. 333-343, 1977.

NORTH, Douglass Cecil e THOMAS, Robert Paul. **The rise of the Western World: a new economic history**. Cambridge University Press Cambridge, 1973.

OLSON, Mancur. **Big bills on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor**. *Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 2, 1996.

SACHS, I. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ABRAMOVAY, R. et al (org.) **Razões e Ficções do Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp; Edusp, 2001.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VEBLER, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1965.

ⁱ Doutor em Teoria Econômica no Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá (PCE/UEM), mestre em Economia Política pela PUC-SP, professor na Universidade Metodista de São Paulo. E-mail: moisespais@yahoo.com.br.

ⁱⁱ Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: amggodoy@uem.br.

ⁱⁱⁱ Tem-se a visão marxista de desenvolvimento (com estudiosos como Karl Marx e David Harvey); teorias neokeynesianas (Roy Harrod, Evsey Domar, Nicholas Kaldor, Thirlwall); teorias neoclássicas (Solow, crescimento endógeno), teoria neoschumpeteriana (Schumpeter, Dosi), entre outras correntes e autores.

^{iv} Teorias do subdesenvolvimento (Lewis, Nurkse, Gunnar Myrdal), estruturalismo cepalino (Raul Prebisch, Celso Furtado); desenvolvimentismo estatal (Chang, Evans), entre outras.

^v Thorstein Veblen, publica o artigo *Why is economics not an evolutionary science?*, em 1898. A corrente é conhecida como Velho Institucionalismo ou Institucionalismo Histórico ou, ainda, institucionalismo americano. Veblen foi seguido por John Commons (1862-1945) e Wesley Mitchell (1874-1948) e, atualmente, Geoffrey M. Hodgson (1946 - ...). O termo Economia Institucional foi dado por Walton H. Hamilton, em 1919, no artigo “The Institutional Approach to Economic Theory”, publicado no *American Economic Review*, 9(1), Supplement., pp. 309-318.

^{vi} Segundo Veblen: “o progresso que se fez e que se vai fazendo nas instituições humanas e no caráter humano pode-se considerar, de um modo geral, uma seleção natural dos hábitos mentais mais aptos e um processo de adaptação forçada dos indivíduos a um ambiente que vem mudando progressivamente mediante o desenvolvimento da comunidade e a mudança das instituições sob as quais o homem vive” (VEBLER, 1965, p. 179).

^{vii} O texto de Ronald Coase, “A teoria da Firma”, em que critica a visão neoclássica e chama a atenção para o fato de que a firma não é uma função de produção e sim que nela existem relações pessoais, conhecimentos que interferem nos custos totais da empresa, ou seja, os resultados neoclássicos de mercados eficientes ocorrem quando não são considerados os custos de transação.

^{viii} Termo cunhado por Oliver Williamson.

^{ix} A racionalidade limitada é decorrente da limitação neurofisiológica (capacidade humana de acumular e processar todas as informações) e limitação da linguagem (limite na capacidade de transmitir informações), conforme Williamson (1975, p.22). A substituição do pressuposto da racionalidade plena ou instrumental pelo pressuposto de racionalidade limitada significa substituição do objetivo de maximização (ótimo) pelo de satisfação, ou seja, bom o suficiente.

^x Custos de transação significam os “custos dos recursos necessários para medir os atributos tanto legais como físicos do que está se negociando. Os custos de observar e fazer cumprir o contrato e o risco da incerteza que

reflete o grau da imperfeição na mensuração e cumprimento obrigatório dos termos da negociação” (NORTH, 1993, p. 86). Portanto, custos de transação são aqueles necessários para se obter informações, negociar contratos e monitorá-los.

^{xi} North (1981, p.3) define desempenho (*performance*), no sentido econômico, como quantidade produzida, distribuição dos custos e benefícios ou a estabilidade da produção medida pelo produto nacional bruto, produto *per capita* e distribuição da renda na economia.

^{xii} North (1993, p. 51) define que “los derechos de propiedad son derechos que los individuos se apropian sobre su próprio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen”. Ainda que esse direito de apropriação é resultado das normas legais, do marco institucional.

^{xiii} North (1993, p.55), adota a definição de Boyd e Richerson (1985) que afirmam que cultura é “*transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta*”.

^{xiv} A informação assimétrica é um pressuposto importante que afasta a NEI da escola neoclássica, que adota a informação perfeita, gratuita e acessível a todos, o que implica na não necessidade de controles (Estado) e estruturas sociais (mercado funciona de maneira a atingir, sempre, o equilíbrio). Como comenta Arbix (2001, p.6) “*o que mostra North, é que não existe mecanismo auto-corretor da informação imperfeita porque as operações de mercado e os contratos estão imersos num conjunto de regras, normas e expectativas que não se alteram ao sabor das oscilações da oferta e da procura. Em outras palavras, é impossível pensar o sistema econômico na ausência das instituições*”.

^{xv} North (1993, p.41-42 e 44) apresenta que, no mundo real, as informações são incompletas e os indivíduos têm capacidade mental limitada para processar informações, o que determina os custos de transação e, por conseguinte, a necessidade de instituições. North afirma que os custos empresariais totais são compostos pelos custos de produção e de transação e que um mercado eficiente se caracteriza como aquele em que os custos de transformação e de transação são mínimos.

^{xvi} A dependência de trajetória (*path dependence*) significa que os graus de liberdade dos decisores para mudar os rumos da economia estão restritos pela matriz institucional e o sistema de crenças dos jogadores (NORTH, 1991).

^{xvii} São exemplos de mudanças nos preços relativos: mudanças na relação de preços de fatores (como mudanças na relação de terra/trabalho, trabalho/capital ou capital/terra), mudanças no custo da informação e na tecnologia. A mudança institucional consiste em ajustes marginais no complexo de regras, normas e cumprimento dessas. Por outro lado, a estabilidade refere-se a um conjunto complexo de limitações que incluem regras aninhadas em uma hierarquia, na qual cada nível de mudança é mais custoso que o anterior (NORTH, 1993, p.110).

^{xviii} As mudanças fundamentais nos preços relativos são as mais importantes fontes de mudanças uma vez que elas alteram os incentivos dos indivíduos na interação humana, afirma North (1990, p. 83).

^{xix} Para contrapor a visão tradicional de mercado, Hodgson (2009, p.19) argumenta que os mercados são instituições específicas ou sistemas de regras e não podem ser tomados como o éter universal da interação humana. Há o que se aprender com o velho institucionalismo, com a Sociologia Econômica e com os estudos avançados sobre mercados que não existe uma entidade universal (o mercado), mas diferentes sistemas de mercado envolvendo diferentes estruturas e regras.

^{xx} Para North (1993), “a aprendizagem é a transmissão no tempo de nosso acervo acumulado de conhecimentos”. O conhecimento atual de qualquer geração se dá dentro do contexto das percepções derivadas do aprendizado coletivo.

^{xxi} Estrutura refere-se ao quadro institucional (NORTH, 1981, p.201).