

## Instituições e estado

Luiz Carlos Bresser-Pereira

*Valor*, 25.02.05

Foi só depois da mudança estrutural e cultural representada pela revolução nacional que surgiu a instituição básica dos tempos modernos – o Estado nacional – e as sociedades passaram a ter condições de promover seu desenvolvimento. A formação dos Estados nacionais garantiu a existência de um mercado razoavelmente seguro, onde pudesse haver o comércio e os ganhos de produtividade decorrentes da divisão do trabalho. Com a revolução industrial completou-se a revolução capitalista e nacional. Não foi por acaso que aqueles países que primeiro completaram sua revolução nacional, como a Inglaterra, os Estados Unidos e a França, foram também os primeiros a se desenvolver.

Com o surgimento do Estado-nação a sociedade passava a contar com uma matriz para as demais instituições formais. O Estado é essa matriz; é a fonte do direito positivo legitimado pela sociedade. O Estado moderno é inicialmente absoluto e mercantil. Graças a estratégias protecionistas ativas, os monarcas ingleses potencializam as possibilidades de desenvolvimento de seu país, criando as condições necessárias para que a revolução industrial se desencadeasse.

Completada esta revolução, e não obstante o domínio da nova teoria econômica liberal a partir de Adam Smith, que publicou *A Riqueza das Nações* em 1776, só 70 anos mais tarde a Inglaterra adotou o liberalismo comercial. As instituições mercantis haviam sido fundamentais para seu desenvolvimento, chegava afinal a hora das instituições liberais.

Desde que sejam pragmáticas, as instituições são fundamentais em uma sociedade. Marx mostrou que as estruturas econômicas e sociais estavam relacionadas com o grau de desenvolvimento tecnológico, e condicionavam as instituições. Cometeu, porém, o equívoco de não atribuir suficiente importância à principal instituição social nas sociedades capitalistas – o Estado – e às transformações que deram origem aos Estados modernos: as revoluções nacionais. Foram seus seguidores que deram ao Estado um papel excessivo na condução da economia, extremo mesmo, e por isso equivocado. Marx, provavelmente porque era um internacionalista preocupado com a utópica revolução socialista mundial, deixou em segundo plano o papel decisivo que a formação dos estados nacionais teve no processo da revolução capitalista.

A importância das instituições foi reconhecida pelos economistas clássicos, assim como a escola histórica alemã, e pelos pioneiros da teoria do desenvolvimento. Nos Estados Unidos, no começo do Século XX, houve uma notável escola institucionalista cujo principal representante foi Thorstein Veblen. O antigo institucionalismo, porém, não era hipotético-dedutivo como o atual, mas histórico, vendo as instituições como sistemas de normas profundamente embebidas no tecido econômico e social, como o resultado de um processo histórico complexo e cheio de conflitos.

No nosso tempo, o estudo das instituições ganhou uma importância maior porque os homens perceberam com mais clareza que, através delas, podem alcançar resultados sociais e podem atingir os objetivos políticos fundamentais das sociedades modernas: a ordem pública, a liberdade, o bem-estar e a justiça. Enquanto a mudança das duas outras instâncias determinantes desses resultados – a estrutural e a cultural – só se alteram no longo prazo, no curto prazo é possível mudar comportamentos e atingir resultados substanciais com a adoção de instituições adequadas.

Entretanto, conforme há muito ensinam os juristas, as instituições só ganham legitimidade e efetividade quando correspondem às estruturas econômicas e sociais existentes, e respeitam o respectivo sistema. Esse pressuposto terá um travo conservador se for entendido de forma absoluta, mas será realista se, a partir dele, compreendermos que as instituições podem mudar estrutura e cultura, mas só o farão se não as ignorarem, mas procurarem, modesta e realisticamente, influir sobre elas.

As instituições e as políticas econômicas, na medida em que estão embricadas na estrutura econômica e social de cada sociedade, e que refletem os valores e crenças prevalentes no sistema cultural, são sistemas complexos, que derivam sua legitimidade não apenas da forma como são decididas, mas principalmente de sua adaptação à estrutura e à cultura social. Ao mesmo tempo, elas só fazem sentido se logram mudar comportamentos, e assim contribuir para o alcance dos objetivos políticos da sociedade. Tudo isto torna as instituições e sua reforma um processo extraordinariamente complexo, que não pode ser objeto do reducionismo, tão comum nos economistas novo institucionalistas. É por isso, principalmente, que fracassam as tentativas dos países ricos e das organizações financeiras por eles controladas de exportar instituições, reformas, para os países em desenvolvimento. Instituições não se exportam. Podem e devem ser importadas, porque, assim, não apenas elas sofrerão as adaptações necessárias para se adequarem à realidade nacional, mas, principalmente, elas ganharão a legitimidade de se tomarem propriedade de quem a importou.

Muitas vezes as instituições são um obstáculo ao desenvolvimento, e para transformá-las em alavanca desse mesmo desenvolvimento não basta, por exemplo, “garantir a propriedade e os contratos”. Quando vejo, por exemplo, um economista sofisticado como Douglas North explicar o subdesenvolvimento da América Latina pelo fato de seus países não haverem logrado proteger tão bem quanto seria desejável a

propriedade e os contratos, tornam-se evidentes a inadequação reducionista e o caráter ideológico do novo institucionalismo.

Em suma, as instituições são importantes para o desenvolvimento econômico, em primeiro lugar porque o Estado é o agente por excelência da ação coletiva e a matriz das demais instituições formais. Como o desenvolvimento econômico é quase invariavelmente fruto de uma estratégia nacional, é fácil perceber sua importância estratégica. Nesta estratégia, mercados funcionando eficientemente são fundamentais. Ora, um dos papéis mais importantes do Estado é institucionalizar e defender os mercados. Finalmente, o papel do Estado garantir a estabilidade macroeconômica, que não se limita ao controle da inflação, mas inclui o equilíbrio das contas externas, das contas públicas, e um razoável pleno emprego. Foi bom que os economistas ortodoxos tenham finalmente descoberto as instituições: falta-lhes ainda descobrir o Estado.