

Instituições não se exportam

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Resenha de Douglass North (1990 [2018])
*Instituições, Mudança Institucional e Desempenho
Econômico*, São Paulo: Três Estrelas. Original em
inglês, 1990.

Este livro, publicado em 1990 nos Estados Unidos, foi uma tentativa de integrar as instituições à teoria econômica neoclássica e à ortodoxia liberal. A teoria econômica dominante é um sofisticado modelo abstrato de um sistema econômico que existe no vazio; é constituída por três modelos matemáticos (o modelo do equilíbrio geral, o modelo de crescimento de Solow e o modelo macroeconômico das expectativas racionais) com pouca aderência à realidade ou à história. De repente, com este livro, Douglass North, um historiador econômico originário do marxismo, mas convertido ao liberalismo neoclássico, adicionou com competência e boa retórica as instituições a esse modelo abstrato, o que lhe valeu uma recepção calorosa por parte de seus colegas e o Prêmio Nobel de economia.

Talvez a contribuição mais importante do livro esteja em sua primeira frase, na qual o autor define instituições como “as regras do jogo”, ou seja, como as normas legais, morais, e rotineiras – as normas formais e informais – que orientam o comportamento humano e garantem a coordenação dos sistemas sociais. Definidas nestes termos, não há nada mais antigo, conhecido e importante do que as instituições. Agora, oferecia-se aos economistas liberal-ortodoxos, dominantes desde 1980, uma perspectiva histórica sem a qual é impossível explicar o desenvolvimento econômico. Uma perspectiva histórica que nascera com a teoria econômica – com a teoria mercantilista, com a economia política de Adam Smith e Max, com a teoria institucionalista histórica, primeiro alemã, de Max Weber, e depois americana, de Veblen, com a teoria macroeconômica de Keynes, e a teoria do desenvolvimento econômico de Arthur Lewis e Raúl Prebisch –, mas que o mainstream neoclássico abandonara um século antes, nos anos 1890.

Como explicar a recepção positiva da teoria econômica neoclássica à contribuição de North? Uma primeira explicação é ser o caráter histórico da contribuição de North apenas aparente. Na verdade, ele continua a pensar de maneira essencialmente a-histórica, na medida em que não generaliza a partir de regularidades e tendências que observa na história, mas através de conceitos neoclássicos como os custos de transação, a “path dependency”, e o conceito de agência.

Segundo, além de definir as instituições como as regras do jogo, North as define como “restrições que os seres humanos impõem a si mesmos”. Com isso ele pretende ver as instituições como resultado de escolhas racionais realizadas por indivíduos. Assim, novamente, sua teoria deixa de ser histórica para se tornar hipotético-dedutiva como é a teoria econômica neoclássica.

Terceiro, ao tornar central a teoria dos custos de transação, ele segue Ronald Coase e transforma as organizações em artefatos criados pelo homem para evitar os custos envolvidos nas trocas comerciais. As empresas e outros tipos de organização existem não como resultado

de uma construção histórica, mas porque elas podem ser deduzidas a partir do comportamento racional dos agentes econômicos visando reduzir os custos de transação. Em outras palavras, no princípio era o mercado... no princípio os homens faziam trocas sem a intermediação de sociedades, mas descobriram que economizariam os custos de transações se se unissem formando organizações. Portanto, uma teoria hipotético-dedutiva da sociedade que nada tem a ver com a história; é puramente neoclássica.

Em consequência, North defende o papel das instituições no desenvolvimento econômico, mas suas instituições não são históricas, não são o resultado do caráter intrinsecamente social dos homens e mulheres e de suas lutas pelo poder e pela apropriação do excedente econômico. Ao invés disso, são meros artefatos racionais.

North adota uma perspectiva evolucionista, mas para ele a diferença entre a teoria evolucionista de Darwin e a sua, novo-institucionalista, está no fato que as instituições são resultado de vontade humana. Sem dúvida, as instituições são construções humanas. Mas para North essa vontade é uma deliberação consciente, o que significa que suas instituições são exógenas ao processo histórico, e, portanto, podem ser reformadas com relativa facilidade. Ao invés de serem o resultado dialético das relações entre a estrutura econômica e a cultura social, são ou podem ser instituições racionais ou modernas, que estimulem o trabalho e o investimento produtivo, bastando para isto que haja vontade.

O objetivo de North é explicar o desenvolvimento econômico, e a explicação à qual ele chega é liberal e linear. Desenvolvem-se as economias que adotam instituições que estimulam o trabalho produtivo ao garantir a propriedade e os contratos. A Inglaterra se desenvolveu porque adotou um sistema político descentralizado que garantia a propriedade e os contratos, que garantia, portanto, o bom funcionamento do mercado. Enquanto que a Espanha e a América Latina ficaram para trás, porque o regime foi mantido centralizado e incapaz de incentivar os empresários a investir.

Mas por que foi a Inglaterra o país que primeiro se modernizou? Não foi porque adotou instituições modernas ou capitalistas. Foi também por isso, mas através de um processo histórico complexo. Adotou-as porque a burguesia que surgiu nos no século XIII nas cidades-estados do Norte da Itália, estava voltada para o lucro e a expansão econômica, ao invés de estar voltada para a honra e para a conquista militar. Porque os grandes comerciantes se associaram a monarcas absolutos para ampliarem suas fronteiras e criar o mercado interno necessário para a industrialização. Porque, desta maneira, aconteceu em cada país, a começar pela Inglaterra, a revolução industrial e capitalista. Porque a economia que emerge da revolução capitalista é uma economia de mercado, que apenas pode funcionar se forem garantidos os direitos civis, especificamente a propriedade e os contratos. Sim, por tudo isto, e não porque os ingleses decidiram melhor garantir a propriedade e os contratos.

Por que, repito a questão, este livro foi tão bem recebido pelo liberalismo dominante? Já vimos que porque o novo institucionalismo é tão a-histórico como é a teoria econômica neoclássica. Adicionalmente, porque serviu de justificativa teórica para o projeto dos Estados Unidos e da ortodoxia neoliberal de, a partir de 1980, impor aos países em desenvolvimento as reformas institucionais liberais. Em 1985, através do Plano Baker, o Banco Mundial foi encarregado formalmente pelo presidente Ronald Reagan e pelo secretário do tesouro, James Baker, de promover essas reformas. O livro de Douglass North legitimou essa política imperial.

Como era de se esperar, a política fracassou, porque não se exportam instituições como se exportam mercadorias. Em cada sociedade existe uma instância econômica, uma institucional e uma cultural, e essas três instâncias mudam endogenamente e dialeticamente. Desenvolvimento não é mudança de instituições apenas, é mudança estrutural, é mudança de

toda a sociedade. Promover o desenvolvimento econômico não é aprovar reformas que interessam a uma minoria financeiro-rentista neoliberal, mas reconhecer que o capitalismo não é uma competição apenas entre empresas, mas também entre nações, e adotar um projeto nacional de desenvolvimento no qual as duas grandes instituições das sociedades modernas – o Estado e o mercado – se apoiem mutuamente ao invés de serem colocadas em conflito; é contar com um governo capaz de agir estrategicamente para enfrentar essa competição.

Em um livro posterior, *Understanding the Process of Economic Change* (2005), North procurou amenizar esse caráter essencialmente a-histórico de sua teoria. Acentuou o caráter gradual e difícil da mudança institucional. Mas afinal sua obra é antes uma legitimação do neoliberalismo, do que uma forma nova e estimulante de compreender o desenvolvimento econômico.