

ISSN 1022-4057

Português

English

Español



ECONOMIC ANALYSIS OF LAW REVIEW

abde
Associação Brasileira
de Direito e Economia

 Universidade
Católica de Brasília


EDITORA
universa

www.ealr.com.br

Economic Analysis of Law Review

Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North

Bruno Meyerhof Salama¹

Direito GV – São Paulo

RESUMO

Pensar o tema do desenvolvimento compreende um triplo exercício. O primeiro diz respeito ao estabelecimento de um referencial, ou parâmetro, contra o qual se possa contrastar os fatos e identificar avanço, estagnação, ou retrocesso. Isso é, trata-se de estabelecer um sentido para o desenvolvimento. O segundo aspecto é o de estabelecer as ferramentas analíticas com as quais se realizará o diagnóstico. O terceiro trata de lidar com problemas concretos que apresentem oportunidades para aplicação do ferramental teórico escolhido. Os dois primeiros aspectos são estritamente teóricos; só o terceiro é propriamente aplicado. A obra de Douglass North contém conceitos úteis para se pensar esses aspectos teóricos e fornece uma perspectiva original para se pensar em problemas aplicados.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Direito, Economia, História, Douglas North.

JEL: B15.

ABSTRACT

The thinking over development encompasses a threefold exercise. First is the determination of a standard against which one can contrast facts and identify advancement, stagnation or regress. That is, the establishment of a meaning of development. The second aspect is the choice of the analytical tools with which the diagnostic will be carried out. The third deals with concrete problems that present opportunities for the application of the chosen theoretical framework. The two first aspects are strictly theoretical; only the third one is applied. The writings of Douglass North contain concepts that are useful to think over the theoretical aspects and offer an original perspective to think about applied problems.

Key words: Development, Law, Economics, History, Douglas North.

R: 12/7/11 **A:** 19/9/11 **P:** 16/11/11

¹ O autor pode ser contatado no e-mail: bruno.salama@fgv.br. O autor agradece a Luciana Yeung e Cláudio Shikida por comentários e sugestões. Este texto foi originalmente publicado em: Salama, B.M. (2011). Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. In: O. Vilhena, & D. Dimoulis. (Org.). *Desenvolvimento e Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, p. 21-58. Republicação autorizada pela editora.

"Economic history is about the performance of economies through time. The objective of research in the field is not only to shed new light on the economic past but also to contribute to economic theory by providing an analytical framework that will enable us to understand economic change".

Douglass North, Lecture to the memory of Alfred Nobel, 9/12/1993

*"Você precisa de alguém que te dê segurança
Senão você dança, senão você dança".*

Engenheiros do Hawaii

1. Introdução

Pensar o tema do *desenvolvimento* compreende um triplo exercício. O primeiro diz respeito ao estabelecimento de um referencial, ou parâmetro, contra o qual se possa contrastar os fatos e identificar avanço, estagnação, ou retrocesso. Isso é, trata-se de estabelecer um sentido para o desenvolvimento. O segundo aspecto é o de estabelecer as ferramentas analíticas com as quais se realizará o diagnóstico. O terceiro trata de lidar com problemas concretos que apresentem oportunidades para aplicação do ferramental teórico escolhido. Os dois primeiros aspectos são estritamente teóricos; só o terceiro é propriamente aplicado. A obra de Douglass North contém conceitos úteis para se pensar esses aspectos teóricos e fornece uma perspectiva original para se pensar em problemas aplicados.

Este trabalho conduz um mapeamento seletivo da obra de North. Enfoco especialmente sua produção das últimas duas décadas, particularmente (mas não apenas), as seguintes obras: *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England* (com Barry Weingast, 1989:803-832), o clássico *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), *Institutions* (1991) e o recente *Understanding the Process of Economic Change* (2005). Tomo também como centrais diversos artigos publicados por North nos últimos quatro anos, dentre os quais se destacam o inovador *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development* (em co-autoria com John Wallis, Steven Webb e Barry Weingast, 2007).

Divido o trabalho em seis seções. A seção 2 descreve a noção de desenvolvimento formulada por North. A seção 3 descreve sua teoria do processo de desenvolvimento. A seção 4 descreve sua teoria histórica da evolução institucional. A seção 5 faz um balanço das anteriores, identificando o que me parece sejam verdadeiros *enigmas do desenvolvimento* que se pode encontrar na obra de North. A seção 6 conclui.

2. O Conceito de Desenvolvimento

2.1. Definição

Para North, o desenvolvimento é um processo de transformação da ordem social; e, mais especificamente, de uma transformação tal que enseje a transição de uma *ordem social de acesso limitado* para uma *ordem social de acesso aberto*. O crescimento econômico, dirá North, não conduz *necessariamente* a essa transformação: para que haja desenvolvimento, é preciso que surjam mecanismos institucionais e organizacionais que facilitem a transferência para o campo político dos

ganhos da economia. Esse processo não é automático e não pode ser pressuposto. Confirma-se sua definição (North, 2007:36), *in verbis*:

Alguns estudiosos tratam o desenvolvimento como sendo idêntico ao crescimento da produtividade (Landes 1999; 1969; Mokyr 1990.),² enquanto outros como Fogel³ e North enxergam uma diferença. [...] O desenvolvimento pode ser definido como movimento ao longo do espectro das Ordens de Acesso Limitado (OAL) para uma Ordem de Acesso Aberto (OAA). Esse movimento tem em geral levado a um aumento da produtividade e renda. Entretanto, o aumento de renda, por si só, raramente ajuda os estados a se deslocarem ao longo do espectro das OALs, e muito menos a fazerem a transição para uma OAA. O crescimento resultante da evolução tecnológica, portanto, não necessariamente produz qualquer dessas formas de desenvolvimento; assim, melhorias tecnológicas não contribuem necessariamente para o desenvolvimento. Os chamados países em desenvolvimento podem adotar métodos de produção tecnológica aprimorados (provocando um aumento da produtividade dos fatores de produção) e, em certa medida, até mesmo desenvolverem novas tecnologias próprias, sem se tornarem OAAs, sem atingirem as condições básicas [para se tornarem OAAs], ou, até mesmo, sem se tornarem OALs maduras no sentido de darem suporte a uma ampla rede de organizações fora do estado. (grifei e anotei)

Ressalto os três pontos centrais dessa definição para que se possa examiná-los com mais cuidado adiante. Em primeiro lugar, o desenvolvimento é um processo evolutivo de transição da ordem social em que há uma passagem de *ordem de acesso limitado* para *ordem de acesso aberto*. Em segundo lugar, o crescimento econômico pode conduzir ao desenvolvimento, mas isso não ocorrerá necessariamente. Finalmente, em terceiro lugar, o que diferencia os países desenvolvidos dos demais é o tipo de ordem social existente, que nos primeiros é de *acesso aberto* e nos demais é de *acesso limitado*.

2.2. O Controle da Violência como Conceito-Chave

Nas suas obras mais recentes, North toma como ponto de partida a observação de que a maioria das teorias de estado, explícita ou implicitamente, se escora em dois pressupostos empiricamente falsos: primeiro, o de que o estado é um ator único ao invés de ser uma coalizão deles; segundo, o de que o estado possui o monopólio da violência. Com esses dois pressupostos, é possível trabalhar com uma ideia simples de planejamento social centralizado e benevolente; sem eles, o quadro é bem mais complexo.

Segundo North, o exame da *história humana registrada* (“recorded human history”) indica que o primeiro objetivo das organizações políticas é o de prover ordem e evitar a violência física.⁴ Sem a existência de um estado organizado, a violência é endêmica. Alguns indivíduos ou grupos se especializam no uso da violência, mas todos precisam estar constantemente preparados para defender a sua integridade física, sua vida e seus bens, inclusive pela força das armas disponíveis quando necessário.

² Referências a Landes, D.S. (1969). *The Unbound Prometheus*. NY: Cambridge University Press; Landes, D.S. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations: Why some are so rich and some so poor*, NY: W.W. Norton (publicado em 1998, com um epílogo adicionado em 1999 à edição em brochura); e Mokyr, J. (1990). *The Lever of Riches: technological creativity and economic progress*. NY: Oxford Univ. Press.

³ Robert William Fogel, economista norte-americano, dividiu o Nobel de economia com North em 1993.

⁴ Nesse ponto, a referência implícita a Hobbes é indisfarçável.

O primeiro desafio é então criar condições para que os indivíduos compitam pacificamente ao invés de lutarem. Somente após a pacificação, é que será possível buscar outros objetivos como especialização do trabalho, o aumento dos intercâmbios e outras formas de desenvolvimento humano. Ao longo da história, as sociedades humanas se valeram de instituições, organizações e crenças que lhes permitiram lidar com o problema da violência com diferentes graus de sucesso. Essas sociedades possuem uma lógica fundamental que pode ser capturada pelo conceito de *ordem social*.

Uma *ordem social de acesso limitado* (OAL) pode surgir quando os ganhos de paz para os especialistas no uso de violência que existem nas *ordens sociais primitivas* (OP) se tornam suficientemente grandes para lhes permitir realizarem compromissos críveis de abdicarem do uso de meios violentos. Quando se chega a um acordo, torna-se possível a coexistência pacífica. Com isso, cada especialista no uso da violência pode passar a explorar rendas, outorgando a determinados indivíduos direitos para realizarem comércio, educação ou até outorgando privilégios para a administração da crença espiritual. Forma-se assim uma elite comprometida com a manutenção de uma determinada ordem política, econômica, educacional, religiosa e militar da sociedade.

Em ordens sociais com tais características, determinados indivíduos possuem privilégios e podem obter rendas por integrarem a elite.⁵ Como a violência social constitui uma ameaça que pode reduzir esses privilégios e rendas, passa a ser do interesse dessa elite cooperar com a coalizão política que detém o poder. Os indivíduos integrantes dessas elites possuem também condições privilegiadas que lhes permitem formarem organizações com peso político, como partidos políticos por exemplo.

Isso quer dizer que uma *ordem de acesso limitado* surge, desse modo, como uma solução para o problema da violência endêmica. A ameaça de violência é contida pela formação de uma coalizão integrada por indivíduos da elite. Esta coalizão manipula o sistema político para limitar a entrada e acesso (por não-elites) para atividades que geram rendas. Além disso, a coalizão atribui rendas entre as elites para induzir o apoio ao sistema político em vigor. O interbloqueamento entre a política e a economia torna o sistema estável.

Em algumas raras circunstâncias históricas, contudo, algumas sociedades conseguiram romper com o ciclo de estabilidade das OAL, tornando-se assim *ordens de acesso aberto* (OAA). As OAA distinguem-se das OAL principalmente quanto (a) à forma de controle da violência na sociedade, (b) à estrutura organizacional da sociedade civil e (c) à dinâmica de geração de riqueza. As OAA possuem um controle centralizado da violência, que é também constitucionalmente controlado;⁶ possuem organizações não estatais fortes e amparadas pelo estado; e derivam sua estabilidade política e prosperidade econômica da intensa competição sobre o poder político e sobre as inovações econômicas. Já nas OAL o controle da violência é fragmentário; as organizações não-estatais são dependentes do estado; e o sistema político manipula o sistema econômico de modo que elites possam obter rendas através da limitação do acesso às esferas política e econômica.

Seria, então, possível encontrar três tipos básicos de ordens sociais: as *ordens primitivas* (OP), as *ordens de acesso limitado* (OAL) e as *ordens de acesso aberto* (OAA). As OP são as sociedades primitivas de caçadores e coletores, em que a violência é endêmica e que, de modo geral, já foram superadas em quase todo o mundo. As OAL são as formas historicamente mais comumente observáveis nas sociedades humanas, nas quais o controle da violência se dá através da formação de coalizões de elite; e as OAA correspondem a mais ou menos duas dúzias de países que, por uma

⁵ A expressão obtenção de rendas é aqui utilizada para designar aquilo que a literatura de ciência política norte-americana chama de *rent seeking*.

⁶ North possui uma noção específica do termo “constituição”. Vide seção 2.3. abaixo.

conjunção fortuita de eventos, realizaram nas últimas décadas uma transição e superaram a condição de OAL.

2.3. Ordens de Acesso Limitado (OAL)

As *ordens de acesso limitado* corresponderiam à situação da quase totalidade das sociedades humanas que existiram ao longo dos últimos 10 milênios e, por esse motivo, são também referidas por North como o *estado natural*. As OAL modernas, contudo, variam profundamente. Elas incluem todos os países em desenvolvimento, porém as diferenças entre os integrantes desse grupo são marcantes.

Enquanto alguns países “em desenvolvimento” estão afundados na pobreza e violência, outros puderam acumular uma quantidade considerável de ativos produtivos e, em alguns casos, ainda, puderam permitir que parcelas relevantes de suas populações participassem das benesses do crescimento econômico. Assim, enquanto todas as OAL compartilham os mesmos mecanismos para sustentação da estabilidade, elas diferem marcadamente na densidade e nos tipos de organizações que as suportam.

Nas OAL, a violência está, em maior ou menor grau, dispersa na sociedade. O uso informal da violência é um substituto encontrado por agentes que não podem contar com o *enforcement* – isto é, os sistemas de sanção que promovem a observância – das leis estatais para fazer valer promessas e permitir a divisão e especialização do trabalho. Dependendo de *quem* tem acesso à violência e da sofisticação das organizações internas e externas ao estado, surgirão três tipos distintos de OAL: as *frágeis*, as *básicas* e as *maduras*.

As OAL frágeis correspondem aproximadamente àqueles países em que vive o chamado *bottom billion*, isso é, aproximadamente o um bilhão de seres-humanos mais pobres do planeta.⁷ Nesses países, cada facção da coalizão política dominante tem acesso direto à violência e o potencial de imposição de violência é o principal determinante da distribuição de rendas e recursos. Sempre que a alocação dessas rendas e recursos se distancia do equilíbrio de força militar, as facções voltam à luta armada. Devido à sua instabilidade, os estados de OAL frágeis têm estruturas institucionais simples e não há como apoiar organizações privadas fora do estado. Exemplos de OAL frágeis incluiriam Haiti, Afeganistão, Iraque e Somália.

Já nas OAL básicas, o estado é uma entidade bem estabelecida e, em comparação com o estado nas OAL frágeis, tem boas condições de reduzir os surtos de violência. Nas OAL básicas, o estado é, por outro lado, a única organização duradoura na sociedade, de modo que os privilégios e direitos da elite estão estreitamente identificados com o estado. Assim, um grupo ou indivíduo que deseje realizar uma atividade mais complexa somente pode fazê-lo através do estado. A especialização e a divisão do trabalho dentro do estado permitem criar organizações especializadas que se concentram principalmente em prover bens públicos e privados para a coalizão dominante, tais como a gestão do comércio, da educação, da religião, da cobrança de impostos e da provisão de infraestrutura.

Nas OAL básicas, contudo, o potencial de violência permanece bastante disperso na sociedade. Embora nem todos se especializem no uso da violência, todos os membros da elite têm laços com um “especialista em violência”, que lhe dá proteção caso conflitos violentos venham a eclodir. Há, todavia, instituições públicas que fornecem regras mais ou menos estáveis para

⁷ Vide Collier, P. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford and New York: Oxford University Press (2007).

solucionar problemas recorrentes de modo não violento, inclusive quanto às sucessões dos líderes políticos, cobranças de tributos e divisão dos despojos de conquistas militares. Essas regras comuns também facilitam o surgimento de crenças comuns entre as elites, o que aumenta a estabilidade do sistema. Exemplos de OAL básicas incluem a Birmânia, Cuba, Coreia do Norte e diversos países árabes.

Finalmente, as OAL maduras sustentam uma variedade mais ampla de organizações que não pertencem ao estado. Essas, contudo, ainda precisam da sanção/aprovação/chancela do estado. O beneplácito estatal é necessário, em primeiro lugar, para criar barreiras de entrada que reduzam a competição com a elite. Além disso, essas chancelas permitem a geração de rendas que garantam a preservação do poder político da coalizão dominante. Exemplos de OAL maduras incluem a maioria da América Latina, a África do Sul e a Índia.

Boa parte das OAL maduras possui as instituições formais tipicamente encontradas nas OAA: a distribuição do poder é tripartite, as burocracias estatais são profissionais e as eleições são geralmente democráticas. Essas instituições formais, contudo, desempenham nas OAL papéis parcialmente distintos daqueles desempenhados nas OAA. No passado, diz North, as restrições eram claramente formais, já que havia escravidão, servidão, etc. Hoje, contudo, as restrições que mantêm as OAL são geralmente informais. Isso quer dizer que, a despeito das autorizações estabelecidas pelo direito formal, restrições de natureza informal frequentemente impedem a efetiva utilização das instituições formais por parcelas mais amplas da população.

Assim, nas OAL, em menor ou maior grau, a militância política em partidos, a titularidade formal de direitos de propriedade, inclusive sobre firmas, segue na prática disponível apenas para uma elite. As barreiras informais manifestam-se de diversas formas, inclusive através de convenções sociais ou de óbices meramente burocráticos como autorizações, registros, licenças, etc. Segundo North, não é óbvio que esses limites informais sejam deliberadamente impostos pela elite; eles usualmente surgem, por exemplo, a partir de pequenas corrupções que vêm de dentro da burocracia. As elites contribuem com esse quadro, contudo, pois toleram a pequena corrupção que lhes favorece, limitando a competição.

Nas OAL maduras, os estados possuem estruturas institucionais duráveis e suportam uma ampla gama de organizações não estatais; tais organizações, contudo, permanecem nas mãos da elite. As OAL maduras não podem se desenvolver sem organizações privadas sofisticadas, particularmente, empresas de diversos tipos. Tais organizações privadas sofisticadas acabam também por impulsionar uma maior organização e especialização das instituições estatais, inclusive, por exemplo, os tribunais e os bancos centrais. Em OAL maduras, o governo pode se comprometer de forma crível com um leque maior de políticas e instituições privadas justamente porque organizações privadas que representam a elite podem punir o governo caso se afaste dos seus compromissos prévios. Isso permite um considerável nível de desenvolvimento político e econômico e uma relativa estabilidade. Mesmo assim, as OAL maduras permanecem sujeitas a crises recorrentes.

2.4. Ordens de Acesso Aberto (OAA)

As OAA são marcadas pelo livre acesso e entrada dos cidadãos nas organizações políticas e econômicas. Nas OAA, um processo *schumpeteriano* de *destruição criativa* faz com que as rendas sejam obtidas principalmente a partir de inovações tecnológicas e institucionais – e não a partir de restrições à entrada e acesso aos sistemas político e econômico, como nas OAL.

Mais especificamente, a ordem social de acesso aberto se caracteriza pela existência de três circunstâncias: (a) o acesso às atividades econômicas, políticas, religiosas, e educativas está aberto a

todos os cidadãos; (b) o estado apoia formas organizacionais que estruturam cada uma dessas atividades, e esse apoio está disponível a todos os cidadãos; e, (c) a *rule of law* é aplicada de forma imparcial a todos os cidadãos. Estados Unidos, Europa ocidental e Japão seriam os únicos países a terem realizado tal transição e seriam hoje OAA.⁸

Os dois pilares básicos de sustentação das OAA são a competição política e a competição econômica. As duas forças se retro alimentam: a competição política é necessária para manter o acesso aberto na economia e a competição econômica é necessária para manter o acesso aberto na política.

Para que uma sociedade se qualifique como um OAA, é preciso que o quadro de acesso aberto seja sustentável no longo prazo. Isso não decorrerá, nem da boa vontade dos agentes econômicos, nem da boa vontade dos agentes políticos: de um modo geral, cada um deles gostaria de poder bloquear a competição tanto quanto possível – e a existência tal bloqueamento é, por sinal, precisamente a essência da lógica de funcionamento das OAL. Mas nas OAA as restrições decorrem da existência de oposição política, que, estando geralmente lastreada também em força econômica, consegue evitar alterações bruscas na ordem de acesso aberto.

A estabilidade das OAA se dá, portanto, com a manutenção da competição. A entrada aberta nos sistemas político e econômico fomenta a formação de organizações públicas e privadas sofisticadas, e tais organizações permitem a especialização e a geração de considerável valor na sociedade. O relativo equilíbrio de forças que há entre as organizações torna críveis os compromissos assumidos entre elas e permite o surgimento de constituições *auto-executáveis* (“self-enforcing”).

Para North, o sentido de “constituição” é o de conjunto de regras e princípios básicos vistos como legítimos. Daí porque essas constituições podem estar codificadas em um único documento (como no caso norte-americano ou continental europeu) ou não codificadas e até parcialmente implícitas (como no caso inglês). A constituição é *auto-executável* quando as organizações envolvidas na disputa política não dispõem de incentivos para quebrarem as regras do jogo.

Em suma, o processo competitivo faz com que em uma OAA a criação de privilégios seja mais difícil. Embora uma grande quantidade de organizações esteja continuamente tentando estabelecer privilégios para seus membros, poucas organizações são fortes o suficiente para fazê-lo. A criação de um privilégio para uns implica a negação de oportunidades para outros, mas, como todos os cidadãos possuem a capacidade organizativa, a criação de privilégios tende a enfrentar uma oposição política acirrada. Esse quadro contrasta com as OAL, em que a criação de organizações é seletiva e as organizações existentes precisam apoiar a coalizão política dominante para sobreviver.

3. Uma Teoria do Desenvolvimento

3.1. O Processo de Transição

As OAL frágeis, básicas e maduras variam no grau de abertura e acesso às organizações econômicas e políticas, mas a lógica última de limitação ao acesso às organizações econômicas e políticas é sempre a mesma: elites políticas e econômicas atuam em simbiose para manter o acesso a organizações limitado. A transição de OAL para OAA é um processo incerto: o crescimento econômico resultante da evolução tecnológica pode produzi-la, mas isso não ocorre necessariamente.

⁸ Essa conclusão é possível, dentre outras coisas, porque, para North, “uma sociedade em que um terço ou mais da população possua direitos de cidadãos provavelmente será uma ordem de acesso aberto que se sustenta através de competição intra-elites (intra-cidadãos)” North et al (2007:17-18).

Daí por que a evolução dentro das três categorias de OAL – frágil, básica, madura – é mais simples do que a passagem de OAL para OAA.

Historicamente, diz North, a transição de OAL madura para OAA teria sido um processo com dois aspectos centrais: (1) a evolução institucional das OAL no sentido de permitirem intercâmbios impessoais entre as elites; e, (2) o surgimento de uma circunstância histórica em que a elite julgue ser de seu auto-interesse a expansão do escopo das interações impessoais para as não-elites. Vejamos cada um desses dois aspectos separadamente.

A evolução institucional das OAL no sentido de permitirem intercâmbios impessoais entre as elites estaria ligada à emergência de três pré-condições, ou “degraus de porta” (“*doorstep conditions*”), a saber: (a) a existência de *rule of law* entre as elites, (b) a existência e organizações perenes, isso é, organizações cuja existência independe da identidade de seus membros e que podem durar para além da vida de alguns membros específicos, e, (c) a existência de controle político-constitucional sobre o poder militar.

O tema da existência da *rule of law* entre as elites se põe da seguinte forma: North não articula uma definição precisa de *rule of law*, mas o conceito compreende, antes de tudo, a proteção de direitos de propriedade da sociedade civil – não apenas perante outros membros da sociedade civil, mas acima de tudo perante o confisco ou arbitrariedade do estado. Posta nesses termos, a *rule of law* ofereceria uma gama de direitos e serviços *para as elites*. O paradoxo, portanto, é o de que a *rule of law* seria condição para a passagem de OAL para OAA, muito embora, num primeiro momento, ela beneficiasse apenas as elites.

Já as organizações perenes permitiriam aos indivíduos criarem organizações mais poderosas que poderiam, por exemplo, obter financiamentos e contratar em prazos mais longos. Somente sob um estado também perene é que outras organizações perenes poderiam existir, o que quer dizer que esse “degrau” tem implícito também a existência de um estado duradouro e minimamente estável. Não há desenvolvimento sob a anarquia, principalmente porque, em um regime anárquico, a violência está fora de controle.

Por fim, o controle político dos militares seria necessário para assegurar a consolidação da administração da violência apenas em organizações especializadas controladas pelo estado (especialmente as forças armadas e a polícia) e sujeitas a regras constitucionais que regulem o uso da violência contra os cidadãos. Aqui a noção é claramente de submeter o poder das armas à ordem institucional.

Tomados em conjunto, esses fatores – *rule of law* entre elites, existência de organizações perenes e subordinação da administração da violência à constituição – permitiriam, então, intercâmbios interpessoais entre as elites. Estaria, assim, satisfeita a primeira pré-condição na transição de uma OAL madura para uma OAA.

O segundo aspecto na transição de uma OAL madura para um OAA seria o surgimento de circunstância histórica em que a elite julgasse ser de seu auto-interesse a expansão do escopo das interações impessoais para parcelas mais amplas da sociedade. Para entender como isso se põe na obra de North, deve-se considerar, em primeiro lugar, que o processo histórico de criação da *rule of law* entre as elites está acompanhado de outro processo evolutivo, dessa feita, no plano jurídico: trata-se da definição jurídica de direitos de propriedade em bases cada vez mais impessoais. A definição de direitos de propriedade em bases impessoais abre a possibilidade de que direitos de propriedade sejam estendidos de maneira mais horizontal a parcelas mais amplas da população não integrantes da elite. Assim, surge aos poucos uma quantidade cada vez maior de proprietários, e esses novos

proprietários podem deter direitos de propriedade independentemente de estarem politicamente próximos da coalizão dominante.

North ilustra esse fenômeno com o exemplo da criação das sociedades por ações na Inglaterra. A criação desse tipo societário, num primeiro momento, teria servido apenas às elites. Com o instituto jurídico das sociedades por ações, o estado passava a garantir não apenas a propriedade das ações (e o direito de propriedade sobre as firmas), mas também limitava a responsabilidade dos acionistas ao montante de capital subscrito no caso de quebras. Ocorre que o valor das ações depende da possibilidade de venda dessas ações a terceiros: quanto maior o grupo de potenciais compradores dessas ações, tanto maior o seu valor. Daí a conveniência de se definir juridicamente as ações de modo impessoal, de modo que qualquer indivíduo possa comprá-las – e não apenas os duques, condes ou proprietários de terras.

Daí conclui North: a criação de direitos de propriedade sobre ações impessoalmente definidos serviu para tornar essas ações mais valiosas para as elites. E, ao mesmo tempo, e de maneira *epifenomênica* (isso é, secundária e não planejada), esse movimento acabou por alargar o direito de propriedade sobre ações.⁹ Exemplos como esse ilustrariam, então, como a definição impessoal de direitos de propriedade e, portanto, a ampliação do *rule of law* para além das elites, teria sido uma condição para a abertura da ordem social em circunstâncias históricas em que essa abertura fosse vantajosa para as elites. A transição de OAL madura para OAA estaria povoada por situações como esta.

Com a passagem de uma OAL para uma OAA, haveria uma transição de um regime de *cooperação* intra-elite para um regime de *competição* intra-elite. Isso é, surgiria um regime de acesso aberto intra-elite. Nesse processo, a elite acabaria criando instituições políticas, econômicas, legais e sociais que definiriam os indivíduos integrantes dessas elites como cidadãos. Esse processo estaria imbricado com outro, a saber, a paulatina eliminação das restrições de acesso e entrada.

Quando, então, uma OAL se torna uma OAA: a partir de uma abertura na política (que implica em uma mudança na economia) ou a partir de uma mudança na economia (que implica em uma mudança na política)? Onde está a relação de causalidade? A resposta de North é a de que “o acesso aberto na política *sustenta* o acesso aberto na economia e vice-versa; nenhuma das duas *causa* a outra” (North et al, 2007:21). O quadro de evolução histórica se dá através de processos que se reforçam mutuamente. A evolução ocorre quando circunstâncias que se põem em uma dimensão tornam-se suficientemente poderosos para pressionar pela mudança na outra.

3.2. Ressalvas e Pressupostos Teóricos

North pontua a descrição do processo de transição acima mencionado com duas ressalvas. A primeira seria a de que não haveria nenhuma teleologia histórica no processo evolutivo. Embora os diferentes tipos de OAL possam ser agrupados em uma progressão crescente de graus de desenvolvimento, não há nada que garanta que, após o atingimento de um estágio, o próximo estágio o sucederá. Os países podem regredir, progredir ou estagnar-se por décadas e, às vezes, por séculos.

Exemplos de países que, na visão de North, estariam atualmente regredindo seriam a Bolívia, a Venezuela e a Rússia. A evidência estaria nas nacionalizações, no maior controle e no banimento de organizações antes mais independentes. O caminho da regressão também estaria sendo trilhado por países como Ruanda, Somália e os integrantes da ex-Iugoslávia. A Alemanha dos anos 1930, da mesma forma, seria um exemplo histórico que evidenciaria o caso de um país que, estando às portas

⁹ Sobre o ponto, vide Hirsch e Lounsbury (1996:872).

da transição para uma OAA antes da primeira Guerra Mundial, teria regredido para uma OAL básica após a ascensão nazista.

A segunda ressalva seria a de que as pré-condições para a emergência de interações impessoais – *rule of law* entre elites, organizações perenes e subordinação da administração da violência à constituição, como visto acima – seriam regularidades históricas; não necessidades teóricas. North é um historiador do desenvolvimento e do desenvolvimento da Europa ocidental e dos Estados Unidos em particular. As pré-condições por ele identificadas são, especialmente por tal motivo, regularidades da experiência histórica da Europa e da América do Norte.¹⁰

North reconhece que os detalhes da transição de OAL para OAA ainda não são bem compreendidos. Sua teoria se limita a fornecer um mapa desses processos baseados em uma interpretação histórica calcada em três pressupostos. Em primeiro lugar, as sociedades partem de ordens de acesso limitadas, que são o *estado natural*. Em segundo lugar, durante o processo de evolução e transição, as mudanças nas instituições, nas organizações e nos comportamentos individuais decorrem de ações que se presume sejam coerentes com os interesses das elites. Nem todas essas consequências, contudo, são necessariamente previstas, pretendidas, ou antecipadas. Finalmente, em terceiro lugar, os efeitos das mudanças sobre instituições, organizações e indivíduos durante a transição são também presumivelmente consistentes com os sistemas políticos e econômicos em vigor em cada momento.

3.3. Implicações para as Tentativas de Mudança Institucional

As OAL e as OAA se sustentam, portanto, sobre lógicas de funcionamento bastante diferentes. As OAL se baseiam na limitação do acesso, na extração de rendas para um acesso seletivo de uma elite e na supressão seletiva da competição política e econômica. Já as OAA se sustentam no acesso aberto e na competição política e econômica. Cada um desses tipos de ordens contém sistemas econômicos, políticos, religiosos, militares e educacionais que se reforçam e se complementam. Cada um desses sistemas está integrado a uma ordem social com uma lógica própria.

Por esse motivo, o mesmo arranjo institucional – por exemplo, o mesmo código civil ou o mesmo sistema político – funciona de forma diferente em cada um desses ambientes. E aí chega-se a uma conclusão importantíssima: a mudança institucional não pode ser considerada apenas como uma variável exógena, isso é, externa à ordem social. Por isso, as mudanças das instituições jurídicas formais não podem ser vistas como *pistas de levantamento de voo* da performance econômica dos países.¹¹ Um sistema político competitivo não se sustenta se for implantado *de cima para baixo* em uma ordem de acesso limitado. Esse seria, inclusive, um dos motivos pelos quais o *transplante jurídico* e o *transplante institucional* tendem a não funcionar como esperado.

North nota que as políticas de desenvolvimento frequentemente falham porque tentam transplantar institutos que funcionam bem nas OAA para o contexto de OAL; e o que funciona em um contexto não necessariamente funcionará no outro. Nas palavras de North, “essas reformas ameaçam as formas de obtenção de renda que mantêm a sociedade e em muitos casos ameaçam a própria lógica sobre a qual a sociedade está organizada. Não surpreende que a elite e a não-elite resistam, sabotando ou subvertendo tais reformas, nas sociedades de acesso limitado que não estão prontas para elas” (North et al, 2007:5).

¹⁰ Assim, abre-se a possibilidade, em tese pelo menos, de que outros lugares sigam outros caminhos.

¹¹ Esse tema é bem explorado em Milhaupt, C. J. & Pistor, K.. *Law & Capitalism: What Corporate Crises Reveal about Legal Systems and Economic Development around the World*, University of Chicago Press, 2008.

EALR, V. 2, n° 2, p. 404-428, Jul-Dez, 2011

Os *transplantes* jurídicos e institucionais falham, então, por três motivos. Em primeiro lugar porque as instituições – isso é, as “regras do jogo” – diferem nos detalhes e os contextos locais são bastante diferentes. O transplante jurídico enfoca a oferta institucional pelo estado, mas deixa de lado a demanda institucional, tanto pelos agentes privados, quanto pelos operadores de dentro da própria máquina estatal. O efeito prático é o de que a lógica do acesso limitado se apropria das formas institucionais transplantadas e as adapta ao propósito de limitação de acesso, extração de renda e manutenção da coalizão política dominante.

Em segundo lugar, as instituições das OAA tomam por base a existência de intercâmbios interpessoais e a competição econômica e política. Mas nas OAL a provisão de serviços públicos (inclusive a prestação de serviços judiciais) está geralmente atrelada a conexões pessoais. Isso ocorre porque o sistema de incentivos criado pela ordem social oferece reduzida margem para a ação propriamente impessoal de agentes públicos. Nas OAL, diz North, a administração de projetos de bem-estar social, a obtenção de licenças e a prestação de serviços judiciais requerem, em grau maior ou menor grau, interações pessoais – e também, muitas vezes, de propinas.

Nas OAL há então uma maior clivagem entre o estabelecido no direito estatal e a prática: as instituições formais consagram a impessoalidade nos intercâmbios; as instituições informais a rejeitam. Esse quadro é perfeitamente bem refletido, por exemplo, em instituições sociais como o *jeitinho brasileiro*, o *guanichi* chinês ou o *blat* russo. Todas elas refletem a adaptação de cada cultura ao princípio de que *uma mão lava a outra*. Ou, dito de outra forma, todas elas refletem o princípio de que as relações são de fato pessoais, mesmo que o direito as discipline como sendo impessoais.

Em terceiro lugar, a competição pelo poder nas OAL funciona de maneira diferente daquela que se observa nas OAA. Nas OAL, as organizações mais poderosas tendem a ser partes da coalizão dominante. Todas elas, de um modo geral, estão envolvidas com a política de maneira a criarem privilégios e outros meios de extração de renda. Para se sustentarem no poder, os grupos representados por tais organizações devem apresentar um “recíproco respeito” pelos privilégios detidos pelas outras partes, de modo a manterem os seus próprios; todos têm *telhado de vidro* e essa é uma limitação clara à expansão da *rule of law*. Já em uma OAA, a maior competição entre as organizações não apenas implica na ausência de reciprocidade, mas em uma luta entre elas por privilégios. O paradoxo é o de que a competição por privilégio é parte do processo que limita o privilégio.

4. Teoria Histórica da Evolução Institucional

O caminho mais fácil para se lidar com a contribuição intelectual de North é partir de seus trabalhos que analisam especificamente circunstâncias históricas; e, só depois, examinar suas generalizações teóricas. É dessa forma que procedo. Início com um de seus estudos históricos mais conhecidos e, somente a seguir, trago generalizações conceituais.

4.1. A “Revolução Fiscal” Inglesa no Século XVII

Em “*Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*”, North & Weigast (1989:803-832), examinaram o quadro histórico inglês durante o século XVII, desde ascensão dos Stuart em 1603, até as décadas seguintes à Revolução Gloriosa de 1688. As políticas implantadas pelos Stuarts e as constantes agitações políticas e as guerras do início do século XVII haviam arranhado a reputação da Coroa

perante os seus súditos. Em particular, a Coroa havia perdido a capacidade de tomar empréstimos junto às elites locais para financiar seus esforços de guerra. A Coroa vivia, assim, em constante crise fiscal.

As constantes renegociações forçadas e “calotes” de dívida postos em prática pela Coroa inglesa tornavam os potenciais emprestadores receosos de financiarem o governo. A incapacidade da Coroa de manter promessas críveis de cumprimento das condições de financiamento pressionava os juros desses empréstimos para cima e escasseavam o crédito, em uma espiral em que o financiamento da Coroa ia se tornando cada vez mais crítico. Restava à Coroa se financiar através de confiscos, aumentos de tributos, vendas de títulos de nobreza (*peerage*), vendas de direito de dispensar justiça em algumas situações restritas (*dispensations*) e, finalmente, vendas de monopólios.¹²

Essas medidas eram possíveis para a Coroa inglesa àquela altura por causa da redução de freios e contrapesos ao poder do rei. Em primeiro lugar, a *prerrogativa real* (*royal prerogative*) permitia que a Coroa emitisse as *proclamations* e as *royal ordinances*. Através desses instrumentos, o rei podia criar novas regras independentemente de consulta ao parlamento. As controvérsias sobre essas regras eram julgadas em cortes especiais que não estavam sujeitas à *common law* e agiam de forma mais arbitrária e geralmente de forma favorável à Coroa. Com isso, as *royal ordinances* do rei também estavam livres do controle judicial.

Em segundo lugar, as *star chambers* passaram a ser utilizadas como uma arma contra elites que se opunham ao rei. Criadas no século XV, as *star chambers* se destinavam a suplementar as atividades das cortes de *common law* e de *equity*. Em particular, as *star chambers* tinham por missão julgarem casos contra indivíduos poderosos que se encontravam, na prática, livres do jugo das cortes comuns. As *Star Chambers*, contudo, combinavam poderes legislativos, executivos e judiciais, e passaram a ter a última palavra em diversas contendas envolvendo a Coroa. Sua manipulação era mais uma forma utilizada pelo rei para agir arbitrariamente.

Em terceiro lugar, a Coroa possuía ampla discricionariedade para gerir as atividades correntes do governo. Os juízes eram pagos pela Coroa, que podia demiti-los com relativa facilidade. Os Stuarts crescentemente valeram-se dessa faculdade para influenciarem as decisões judiciais. Dois *chief justices* – Coke em 1616 e Crew em 1627 – foram demitidos por haverem julgado contra os interesses da Coroa. Ao cabo desse processo, ao longo do século XVII, as cortes foram aos poucos se rendendo à pressão da Coroa e passaram julgar consistentemente sempre a seu favor.

Assim, os grandes freios ao poder absoluto estabelecidos historicamente na Inglaterra – a *common law* e a *magna carta* – perderam força e o sistema foi subvertido em favor do crescente predomínio da Coroa frente aos demais poderes políticos. A isso se somam os já mencionados confiscos e outras arbitrariedades amplamente postas em prática pela Coroa. Tomadas em conjunto, essas circunstâncias não apenas deprimiam a situação econômica do reino, mas também aumentavam os riscos de rebeliões. Esses riscos eram potencializados, também, pela falta de controle do rei sobre o exército. Esse quadro finalmente levou ao agravamento das tensões sociais e ao surgimento de uma coalizão formada contra a Coroa. Esta coalizão estava pautada pela retórica da preservação das liberdades individuais e da proteção da riqueza e da propriedade privada contra o confisco. Seguiu-se então a revolução.

Ao final das duas décadas de duração do processo revolucionário, a monarquia Stuart foi restabelecida, o que se deu com a chamada *Revolução Gloriosa* de 1688. Mas a despeito da restauração

¹² À ocasião, as vendas de monopólios frequentemente ocorriam ao amparo das leis patentárias, porém independentemente de haver inovação.

dos Stuarts no trono inglês, a ordem institucional mudou radicalmente. Por um lado, buscou-se limitar os poderes do rei de modo a evitar arbitrariedades e confiscos da propriedade privada. Isso se deu com mudanças no *bill of rights* e outros instrumentos de lei que introduziram o princípio da supremacia do parlamento. As *royal prerogatives* e as *star chambers* foram extintas,¹³ a elevação de tributos voltou a necessitar de autorização parlamentar e o parlamento também passou a deter poder de veto sobre uma série de atos de gestão do orçamento. Além disso, a independência dos juízes frente à Coroa foi assegurada.

Por outro lado, buscou-se criar um quadro institucional que garantisse a estabilidade econômica da Coroa. Os detentores da riqueza, representados através dos parlamentares, passaram a deter de fato o poder político. Em contrapartida, aceitaram financiar o estado adequadamente através de tributos.

No curso da guerra com a França de 1689-1697 (disputada na América do Norte), os arranjos institucionais regendo as finanças públicas britânicas mudaram radicalmente. Em primeiro lugar, estabeleceu-se a destinação específica de tributos para o repagamento de dívidas da Coroa. Com isso, o parlamento limitou a possibilidade do rei renegociar a dívida da Coroa. Em segundo lugar, os financiadores da guerra com a França criaram, em 1694, o *Bank of England*, que passou a gerir as dívidas do governo. Como os empréstimos à Coroa eram concedidos e cobrados através do *Bank of England* – cujos donos eram os próprios credores da Coroa – os empréstimos ao governo seriam interrompidos se os pagamentos devidos pela Coroa também o fossem. Em terceiro lugar, já após a vitória sobre a França, criou-se um fundo destinado a servir como “colchão” para os repagamentos da dívida da Coroa. Em síntese, diversos mecanismos institucionais foram criados para limitar a discricionariedade da Coroa quanto aos repagamentos de empréstimos.

O que permitiu que o novo quadro institucional fosse estável? Ou, dito de outra forma: o que impediu o parlamento de agir arbitrariamente, como ocorrera com os Stuarts antes da *Revolução Gloriosa*? North entende que os arranjos institucionais pós-1688 eram “auto-executáveis” (*self-enforcing*). Isso é, os principais agentes envolvidos na disputa política não dispunham de incentivos para quebrar as regras do jogo.

A monarquia estava de mãos atadas. O parlamento era forte, mas menos sujeito à captura por pequenas elites buscando proteções específicas (como frequentemente ocorria com a busca por cartas-patente para o exercício em caráter monopolístico de determinadas atividades). Em comparação com o regime monárquico, o regime parlamentar seria menos sujeito à *captura* pelo simples motivo de que, com a dispersão de poder, *comprar* os políticos se tornava mais *caro*.

O parlamento era também refreado em possíveis ímpetus golpistas pela própria Coroa, que retinha poderes de gestão (ela ainda os reteve por mais de meio século). E, por fim, cortes independentes, tanto refreavam a regulação excessiva e casuística do comércio, quanto limitavam a arbitrariedade do parlamento e da Coroa no tocante ao repagamento da dívida pública. Tudo isso contribuía para a estabilidade do sistema.

O resultado do novo desenho institucional teria sido uma verdadeira *revolução fiscal*. Com a diminuição acentuada do risco de “calote” ou renegociação forçada da dívida pública, os juros na captação de recursos pela Coroa caíram acentuadamente. Os dados disponíveis indicariam que a taxa de juros teria caído de 14% em 1693 para 3% em 1731. Ao mesmo tempo, somente durante os nove anos de duração da guerra com a França, o total da dívida da Coroa saltou de £1 milhão para £17 milhões. Esse valor representava 40% do GDP do reino, um nível de endividamento extremamente

¹³ As *star chambers*, na realidade, já haviam sido extintas em 1641.

superior àqueles observados na história pregressa. Em 1720, a dívida da Coroa já atingira cinquenta vezes o nível de 1688.

Esse quadro indicaria que os juros da dívida pública caíam ao mesmo tempo em que a dívida se multiplicava e isso evidenciaria duas coisas. Primeiro, que a riqueza disponível para os britânicos teria crescido tremendamente. Segundo, que a percepção de risco associada à expectativa de comportamento do governo teria decrescido consideravelmente, a despeito do enorme aumento da dívida total.

A revolução fiscal teria, então, criado condições para o desenvolvimento do mercado de capitais na Inglaterra. Logo após sua criação para o financiamento da Coroa, o *Bank of England* iniciou operações de financiamento privadas. Um mercado de dívida pública confiável permitiu também o surgimento de diversos outros bancos privados, com o que também pôde se desenvolver um mercado de dívida privado que oferecia alternativas para o financiamento de diversas atividades econômicas.

Em síntese, as transformações institucionais do período posterior à *Revolução Gloriosa* teriam ensejado uma segunda revolução – a *revolução fiscal*. Esta, por sua vez, teria criado condições para a criação de uma grande dívida pública, para o florescimento do mercado de capitais privado e, no médio prazo, para a própria *Revolução Industrial*.

Algumas conclusões poderiam, então, ser extraídas do caso inglês. A tutela pelo estado de liberdades civis e políticas pode estar ligada à busca por liberdade econômica. Os dois temas estão imbricados, como evidenciado pelo fato de que a valorização de uma ideologia baseada na proteção de liberdades políticas emergiu na Inglaterra *seiscentista* como um dos componentes programáticos da luta contra a monarquia Stuart.

Além disso, o desenho das estruturas institucionais não se dá no vácuo. Tanto o princípio da supremacia do parlamento, quanto a independência das cortes de *common law*, teriam surgido em um contexto de disputa e acomodação política entre as forças locais. Os arranjos institucionais surgidos na Inglaterra em fins do século XVII teriam sido não apenas estáveis, mas também teriam permitido um compromisso crível do estado com respeito aos contratos (particularmente no que toca ao repagamento da dívida pública) e à proteção dos direitos de propriedade. Isso foi conducente ao aumento do crédito e da riqueza.

O respeito aos contratos por parte da Coroa refletiria também como a *rule of law* poderia ter um aspecto positivo na transição ao desenvolvimento. Tendo originalmente beneficiado apenas a elite (isso é, os credores da Coroa), o maior respeito à promessa contratual teria no longo prazo criado as condições para o aumento da circulação do crédito, para a maior impessoalidade das relações sociais e, em última análise, para a transição de uma OAL para uma OAA, o que só se deu posteriormente. Tudo isso demonstraria que o desempenho econômico depende das instituições.

Mais especificamente, a história da Inglaterra do século XVII demonstraria que além do tipo de regras, importa também o *enforcement* e a probabilidade de imposição de tais sanções. As regras não devem apenas ser *boas*; devem também ser críveis, no sentido de que os agentes tenham elementos para supor que o soberano irá aplicá-las consistentemente e não irá alterá-las arbitrariamente a seu favor ou a favor de seus aliados políticos.

As regras têm, portanto, implicações práticas distintas dependendo do grau com que o soberano a elas está adstrito. Ou, nas palavras de North, “para o crescimento econômico ocorrer, não basta que o soberano ou governo estabeleça um conjunto relevante de direitos, mas é também preciso que haja um compromisso crível do soberano ou governo de se observar as regras então criadas”

(North & Weingast, 1989:803). Quanto mais provável for a mudança das regras a favor do soberano, tanto menores serão os incentivos para que os agentes privados atuem produtivamente.

4.2. A Centralidade dos Custos de Transação

A trajetória intelectual de North começa na década de 1950, com a empreitada (original na época) de examinar a história através do ferramental analítico da economia neoclássica.¹⁴ North foi um dos pais da chamada escola *nova história econômica* (“new economic history”), portadora do que ficou conhecido como a “revolução cliométrica”, que consistiu essencialmente em uma inovação metodológica no estudo da história econômica, principalmente através da aplicação da teoria dos preços, da econometria e da estatística a problemas históricos.¹⁵

Os historiadores *cliométricos* procuravam coletar dados quantitativos de maneira sistemática e procuravam interpretá-los, valendo-se de teorias científicas consagradas ao invés do senso comum. Sua historiografia se baseava em grande parte na identificação de contrafactuais, isso é, na tentativa de interpretação dos desenvolvimentos históricos a partir da especulação sobre por que eventos alternativos não ocorreram.¹⁶ Munidos de um ferramental inovador, os cliométricos rapidamente ganharam proeminência na vanguarda do estudo da história econômica.

Mas já nos anos 1970, o paradigma então criado já mostrava algumas limitações. Em discurso perante a Associação de História Econômica em 1973, North apontou que a natureza ahistórica da teoria neoclássica dificultava o estudo das transformações de longo prazo. North sugeriu então que os historiadores complementassem os estudos quantitativos e econométricos com algumas correções e ajustes teóricos, particularmente com a incorporação dos *custos de transação*, dos *direitos de propriedade* e da metodologia da *escolha pública*. North também notou que as instituições estavam sendo negligenciadas pelos historiadores cliométricos, que deveriam voltar-se também ao exame das circunstâncias fora dos mercados. Sugeriu, ainda, que a agenda de pesquisa deveria incorporar outros temas além daqueles aos quais os cliométricos já vinham dando atenção: mudanças de longo-prazo, tendências demográficas, declínios e retrocessos (e não apenas crescimento e evoluções) e economias não ocidentais (North, 1974:1-7).

Ao longo das décadas seguintes, North incorporou todas essas sugestões à sua própria agenda de pesquisa. Sem abandonar o uso sistemático de métodos quantitativos, North passou a incorporar o tema dos *custos de transação* às suas hipóteses teóricas. Nesse particular, North esteve inserido em um contexto acadêmico mais amplo. Inspirados pela contribuição de Ronald Coase (1937:386-405 e 2010), diversos economistas,¹⁷ cientistas políticos¹⁸ e juristas¹⁹ passaram a reexaminar os pressupostos

¹⁴ A obra emblemática de North nessa fase é *The economic growth of the United States, 1790 to 1860*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1966. O livro discute fatores como o papel das exportações e da especialização no crescimento econômico norte-americano. Sua principal inovação metodológica foi a de utilizar uma grande quantidade de dados para defender os principais argumentos; por exemplo, a relação entre a queda dos custos de transporte e o aumento dos fluxos comerciais.

¹⁵ Sobre o tema, vide HARRIS, Ron. The Encounters of Economic History and Legal History. *Law and History Review*, vol. 21, No. 2, 2003, pp. 297-346.

¹⁶ Artigos emblemáticos do movimento incluem Fogel, R. W. A Quantitative Approach to the Study of Railroads in American Economic Growth: A Report of Some Preliminary Findings. *Journal of Economic History*, vol. 22, 1962, pp. 163-97; e Conrad, A. H. e Meyers, J. R.. The Economics of Slavery in the Ante Bellum South. *Journal of Political Economy* vol. 66, 1958, pp. 95-130.

¹⁷ Destacadamente Oliver Williamson and Armen Alchian, Harold Demsetz, James Buchanan, Gary Becker, dentre outros.

¹⁸ Destacadamente Mancur Olson e Gordon Tullock, dentre outros.

teóricos da economia neoclássica e suas repercussões na formulação de hipóteses. Esse processo redundou em correções ao paradigma neoclássico, em que as instituições ganharam proeminência como fatores determinantes do desenvolvimento.

Na esteira desse movimento de incorporação dos custos de transação e direitos de propriedade aos pressupostos analíticos neo-clássicos, North voltou-se para as instituições como os fatores mais adequados para explicar os processos de crescimento econômico e desenvolvimento. Dali em diante, seu foco de atenção seria então alterado: das causas *neoclássicas* do crescimento (v.g. aumento da poupança interna, produtividade dos fatores como capital e trabalho, etc.) para a evolução institucional.²⁰

O ferramental neoclássico pode ser, grosso modo, resumido como a análise embasada em três pressupostos teóricos: (a) é possível ordenar as preferências dos indivíduos em uma escala crescente e unidimensional (v.g. valor econômico), (b) os indivíduos racionalmente maximizam a sua utilidade esperada, e, (c) os indivíduos atuam de forma independente e não há assimetrias informacionais.²¹ Essas premissas não se prestam, naturalmente, a servirem como descrição de cada indivíduo ou de cada interação em sociedade. Elas seriam, contudo, suficientemente hábeis para descrever o mundo, desde que, como sugeriu o “patriarca” e “príncipe” da economia neoclássica, Paul Samuelson, o mundo pudesse ser visto como sendo *ergódico* (North, 2005, capítulo 2).

Para North, a teoria neoclássica pressupõe que o mundo seja “ergódico”, isso é, que exista uma teoria fundamental subjacente aos fatos. Desse modo, para lidar com problemas reais bastaria subsumir os fatos a tal teoria, tal como ocorre com as ciências exatas tais quais a física, a química e a biologia. A esse respeito, em uma conferência recente, North disse: “eu sou um historiador econômico e nunca me ocorreu que possa haver um mundo ergódico. Esse é um mundo não-ergódico, ele está mudando de maneiras fundamentais e profundas [em comparação] ao mundo em que vivíamos antes [...] A teoria microeconômica dos preços é uma ferramenta útil. [Mas] nós devemos ser cuidadosos a respeito das lições que aprendemos com a história” (North, 2002:15).

Mais especificamente, a teoria neoclássica teria dois principais problemas. O primeiro é o de que ela seria *estática*. Por isso, somente seria capaz de prever como as mudanças marginais produzirão mudanças no curto prazo. Porém, dirá North, “todas as questões interessantes no mundo [...] têm a ver com mudanças dinâmicas e com um mundo que segue o fluxo [da história] [...] Até que possamos compreender a natureza do processo de mudança, nós vamos sempre continuar cometendo erros quando lidamos com temas relacionados ao desenvolvimento” (North, 2002:4-5).

O segundo problema da teoria neoclássica, na visão de North, é de que ela ignora os *custos de transação*. Ao pressupor custos de transação iguais a zero, a teoria neoclássica leva à conclusão de que as instituições ineficientes não resistirão ao tempo e perecerão naturalmente. Assim, com o tempo, as melhores instituições serão emuladas e no longo-prazo as economias tenderão a convergir a graus similares de desenvolvimento. North dirá claramente que esse pressuposto não se observa empiricamente. A evolução histórica se dá a partir de impulsos de organizações, em meio a um contexto institucional e ideológico mutável, mutante e decisivo.

¹⁹ Destacadamente Guido Calabresi, Richard Posner, Henry Manne, George Priest, dentre outros.

²⁰ É bom frisar que centralidade das “instituições” na teoria de North não foi uma retomada dos estudos da escola econômica “institucionalista” do início do século XX. Ao contrário, o que ocorreu foi uma correção às hipóteses dos neo-clássicos. Daí por que a obra de North seja prontamente identificável com a chamada economia neo-institucional, que se distingue de modo bastante agudo da economia institucionalista de Commons e Veblen.

²¹ Vide Aspromourgos, Tony. “Neoclassical”, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, 2008.

4.3. Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico

Para North, o termo *instituições* tem um significado específico. Ele é capturado pela metáfora de que as instituições são as “regras do jogo”. De forma mais técnica, as instituições são as restrições estabelecidas pelo homem que limitam suas interações no campo político, econômico e social. Há dois tipos de instituições, as formais e as informais. Exemplos de instituições formais são as constituições, leis ordinárias, regulamentos, direitos de propriedade e assim por diante; exemplos de instituições informais incluem normas de comportamento, códigos de conduta, convenções, tabus, valores, crenças, costumes, religiões e assim por diante. Em conjunto, instituições formais e informais limitam a atuação dos diversos indivíduos e entes sociais, inclusive empresas, consumidores, sindicatos, órgãos de imprensa, ONGs, igrejas, escolas, congressistas, juízes, partidos políticos, funcionários públicos, etc.

A definição de *instituições* como “restrições” (“*constraints*”) realça a noção de escolha, que é o conceito central da análise econômica. Esses “limites” abarcam, desde normas sociais e costumes, até leis escritas e precedentes judiciais. “Em conjunto com as os demais limites econômicos”, diz North, “as instituições definem o leque de opções e, portanto, determinam os custos de transação e de produção e assim [determinam também] a lucratividade e viabilidade de se realizar atividade econômica” (North, 1991:97-112). As instituições importam, no fundo, porque os indivíduos e as organizações reagem aos incentivos por elas criados. Assim, as instituições definem, por exemplo, os incentivos para a formação de poupança, investimento, produção e comércio e, dessa forma, são decisivas nos processos de desenvolvimento econômico.

As instituições são criadas pelo homem para estabelecer ordem e reduzir a incerteza, além de também reduzir os custos de produção e troca. A incerteza é onipresente e boa parte das atividades humanas ao longo da história pode ser interpretada como constituindo tentativas de redução da incerteza. O problema da incerteza é mais agudo nas situações em que os indivíduos não têm condições de determinar probabilidades e, por esse motivo, estão impossibilitados de criarem mecanismos de proteção e seguro. Nos países mais desenvolvidos, haveria uma série de circunstâncias em que se consegue reduzir a incerteza (mercados futuros, contratos impessoais protegidos pelo direito estatal, etc.), mas isso se dá através de interações sociais relativamente complicadas e nem sempre reproduzíveis nos demais países, que suportam apenas organizações mais simples.

Diante da incompletude da quantidade de informação disponível a respeito das possíveis escolhas, e, ainda, da finitude da racionalidade humana e das limitações concretamente existentes em cada país para as possibilidades de complexificação das relações interpessoais e inter-organizacionais, as instituições fornecem estruturas que permitem aos indivíduos interpretar os fatos e agir nas mais diversas circunstâncias.

O problema, diz North, é que a evolução institucional apresenta *dependência da trajetória* (“*path dependence*”). As alternativas disponíveis em um momento dependem (isso é, estão limitadas) pelas instituições já existentes. Isso quer dizer, antes de tudo, que a história importa e que a tomada de decisões em um dado momento é também limitada por decisões e eventos ocorridos anteriormente.

A história cria instituições culturais, sociais, políticas e jurídicas que tornam custosas e, às vezes inviáveis as mudanças radicais. Os processos de mudança e ajuste institucional são complexos e tendem a não ocorrer quando em desacordo com os interesses da elite. Assim, mudanças no sentido da *eficiência* (assim entendida como mudanças que tornariam na média a sociedade mais rica) podem

não acontecer e frequentemente não acontecem. A história da humanidade é povoada por situações em que *equilíbrios sub-ótimos* permanecem por um longo período muitas vezes.

Uma vez estabelecido um desenho institucional, a tendência é que surjam organizações que prosperem dentro do desenho existente e que, portanto, não têm interesse em alterá-lo. Nesses casos, ganhos privados tendem a ser obtidos em detrimento dos interesses da maioria.

A distinção entre instituições e organizações é crucial e sem ela não há como navegar pela obra de North. Se as instituições são as “regras do jogo”, as organizações e seus líderes são os jogadores (North, 1990:4-5). As organizações são grupos de indivíduos vinculados por um objetivo comum. As organizações incluem os corpos políticos (partidos, agências reguladoras, congresso, judiciário, etc.), os corpos econômicos (firmas, cooperativas, sindicatos, etc.) e os corpos sociais e educativos (igrejas, clubes, escolas, etc.).

Tanto instituições, quanto organizações, estruturam a ação dos indivíduos na sociedade, mas as organizações e seus líderes são os agentes da evolução institucional. As organizações, e seus líderes, estão constantemente tentando maximizar as condições para a concretização de seus propósitos e estão limitados pela estrutura institucional vigente. Quando os preços, a tecnologia ou as percepções (inclusive ideológicas) mudam, surge, então, a oportunidade para que as organizações influenciem a mudança institucional.

A chave para se entender o progresso econômico, dirá North, é a existência de organizações eficientes na sociedade. O surgimento dessas organizações – o estado moderno é uma delas – seria a razão da ascensão do ocidente nos últimos séculos. As teorias *tradicionais* do crescimento econômico utilizam variáveis como acumulação de capital, tecnologia e economias de escala. Para North, esses fatores não são as causas do crescimento econômico, mas apenas partes inerentes ao processo de desenvolvimento. As causas do crescimento econômico dizem respeito à ordem institucional da sociedade e em particular à existência de organizações eficientes e à habilidade da sociedade de implementar arranjos institucionais que façam com que os retornos para os indivíduos sejam iguais/aproximados dos retornos para a sociedade.

Mais concretamente, isso quer dizer que a busca por eficiência dentro das organizações não é condição suficiente para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, há o problema daquilo que os economistas chamam de *carona* (“*free riding*”). Os tomadores de carona são aqueles indivíduos dentro do grupo que não arcam com a sua parte nos custos totais necessários para se sustentar um bem que é comum a todo o grupo. Esse bem comum pode, inclusive, ser a própria ordem institucional que protege a todos. Um exemplo clássico de *carona* seria o não pagamento de impostos por indivíduos que se beneficiam de serviços prestados pelo governo, inclusive proteção da violência.

O segundo problema diz respeito à existência de custos de transação. As regras formais e a ação policial do estado não conseguem evitar que as pessoas tomem *caronas*. A incidência de caronas depende das instituições formais tanto quanto das instituições informais. Daí por que um sistema político e econômico não se sustenta sem uma ideologia. Por “ideologia” entenda-se um dispositivo para economizar informações (“*economizing device*”) e facilitar os processos de tomada de decisão²² e, ao mesmo tempo, uma força ética e moral que delimita as opiniões a partir de um sentido de equidade/justiça (“*fairness*”) (North, 1990).

²² Neste ponto, a North constrói sua teoria sobre o papel das ideologias a partir da contribuição de Herbert Simon sobre os limites da racionalidade humana. A referência específica utilizada por North é Simon, H. Rationality in Psychology and Economics. In HOGARTH, Robin M. e REDER, Melvin W. (org.), The Behavioral Foundations of Economic Theory. Journal of Business (suplemento), vol. 59, pp. 209-224.

Daí por que North entende que a formulação de uma teoria da organização social – que é o fim último da formulação de uma teoria das instituições – deve estar complementada por uma teoria das ideologias. O ferramental neoclássico geralmente deixa fatores como a teoria do estado e o papel das ideologias para outras ciências sociais. Mas para North, não é possível analisar a evolução histórica sem levar a sério a ideologia e a sua evolução histórica.

Por estar pautada na ação de organizações, a evolução institucional é um processo eminentemente político: ela envolve a redistribuição de riqueza e de poder na sociedade. São raras as mudanças institucionais *pareto-eficientes*, isso é, que não prejudicam nenhuma organização ou indivíduo. Ao contrário, o processo de evolução institucional tende a criar *perdedores* e *vencedores*. Mesmo criando perdedores, a evolução institucional pode ser vista como *eficiente*, desde que os ganhos dos vencedores excedam as perdas dos perdedores; ou então, desde que a mudança institucional coloque a sociedade no rumo da evolução em direção a uma *ordem de acesso aberto*.

De um ponto de vista histórico, contudo, não há nenhuma garantia de que as mudanças institucionais serão eficientes, em qualquer sentido. Isso fica claro quando pensamos, por exemplo, no tema da evolução legal. O poder coercitivo do estado, aliado à influência política de grupos de interesse, abre espaço para ações oportunistas na redação de leis, decisões judiciais, administrativas, e na tomada de decisões em meio à introdução de políticas públicas de um modo geral. Em suma, as ações do estado frequentemente servirão para beneficiar aqueles com poder político superior.

Conforme as organizações se desenvolvem, elas alteram instituições de maneiras que não são previsíveis *ex ante facto*, embora se possa tentar compreender tais mudanças *ex post facto*. Nesse ponto, North demonstra uma combinação de modéstia e imodéstia. Por um lado, há um argumento *fraco* no sentido de que é difícil arquitetar a evolução institucional no sentido do desenvolvimento: o desenvolvimento é *epifenomênico*. Por outro lado, há um argumento *forte* no sentido de que é possível identificar o impacto agregado das instituições.

Por exemplo: North dirá que “a incapacidade das sociedades de desenvolverem mecanismos de cumprimento e execução (*enforcement*) de contratos a baixos custos de transação é a fonte mais importante de estagnação e subdesenvolvimento contemporâneo no Terceiro Mundo” (North, 1990:54). Ao mesmo tempo, ressaltará a importância da criação de uma entidade capaz de fazer valer os contratos, embora “ninguém no estágio atual de conhecimento saiba como criar tal entidade” (North, 1990:59). Essa combinação de arrojo descritivo e comedimento programático traduz-se na ausência de uma agenda prescritiva clara. Diante da obra de North, é preciso deixar de lado muita coisa para se encontrar o planejador por trás do historiador.

5. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North

Falar em *desenvolvimento* implica adotar uma perspectiva dinâmica. A noção de desenvolvimento está necessariamente sugerindo uma sucessão de circunstâncias e uma comparação no tempo. O desenvolvimento se dá quando a nova circunstância é superior à anterior sob algum ponto de vista. Essa comparação, como se vê, requer o estabelecimento de um parâmetro e a noção de desenvolvimento como a passagem de OAL para OAA é no mínimo instigante. Ela dá conta da inter-relação entre política e economia; e, ao mesmo tempo, abre uma enorme janela para se pensar o papel do direito na mediação dessa inter-relação.

Um ponto às vezes olvidado é o de que North não oferece panaceias nem técnicas milagrosas: muito ao contrário, sua obra é eminentemente descritiva e as implicações programáticas ou

normativas do quadro marcadamente descritivo traçado por North não são nada óbvias; traduzem-se, a meu ver, em verdadeiros enigmas.

5.1. Primeiro Enigma: Como Ordenar o Desenvolvimento?

A obra de North fornece duas visões sobre o papel ordenador do estado, e elas nem sempre convivem de forma harmônica.

Por um lado, North apresenta a noção de desenvolvimento como um *epifenômeno*, isso é, um fenômeno secundário. O problema é que, se o desenvolvimento é realmente um fenômeno secundário, então, por definição, não há como planejá-lo. Esse é provavelmente o motivo pelo qual North não foi capaz de estabelecer uma agenda prescritiva clara para a atuação do estado e deu à sua obra um caráter acentuadamente descritivo. A intervenção nos mercados é necessária, mas, para concretizá-la, dirá North, é necessário entender não apenas por que um determinado mercado é (ou deixa de ser) eficiente, mas também como ele está mudando; nada disso é tarefa simples.

Por outro lado, North argumenta que os indivíduos reagem aos incentivos criados pelas instituições (formais e informais) e, ainda, que o estado pode influenciar o desenvolvimento do quadro institucional, promulgando leis e criando organizações públicas mais adequadas. De fato, em muitas passagens de sua obra, fica-se com a impressão de que North está fazendo uma defesa aberta da utilização do direito como meio de proteção da propriedade, da liberdade de contratar, da tutela de organizações privadas e da economia de mercado.

Essa defesa do papel ordenador do estado salta aos olhos, por exemplo, quando North argumenta que as regras formais críveis foram decisivas para o estabelecimento da confiança e para o fomento ao investimento na Inglaterra após a *revolução gloriosa* (North & Weingast, 1989:803-832). Também se tem a mesma impressão quando North relaciona desenvolvimento, competição *schumpeteriana* e proteção legal das relações contratuais em organizações privadas (por exemplo, através de um direito societário que proteja responsabilidade limitada e ordene as relações entre sócios) (North et al, 2007:18). Mas a defesa de uma ordem jurídica específica que possa ser conducente à acumulação de riqueza e à facilitação dos intercâmbios nunca é plena a ponto de se traduzir uma agenda programática clara.

5.2. Segundo Enigma: Quais São as Lições da História?

Se há uma mensagem propositiva clara em North, há de ser a de que devemos analisar a história e dela tirar as lições. O problema é que as lições da história encontradas por North são também potencialmente contraditórias.

Por um lado, como vimos, a história demonstraria que, na transição de *ordem de acesso limitada* para *ordem de acesso aberto*, teriam sido necessárias (a) a evolução institucional que permitisse intercâmbios impessoais entre as elites e (b) o surgimento de uma circunstância em que a elite julgue de seu auto-interesse a expansão do escopo das interações impessoais (North et al, 2007:21). Historicamente, essas situações estariam ligadas ao estabelecimento de três pré-condições: (i) *rule of law* entre as elites, (ii) consolidação de organizações perenes e (iii) controle político-constitucional sobre o poder militar (North et al, 2007:21). A sugestão, então, poderia ser a de que a política pública deva ser organizada de modo a criar condições para o surgimento dessas três pré-condições.

O problema, por outro lado, é que não há indicação clara dos fatores ou medidas que poderiam conduzir ao estabelecimento dessas pré-condições. Tanto é assim que North reconhece que “os países em desenvolvimento hoje estão em uma situação diferente da que se encontravam há 200 anos e [que] cada país que se moveu para uma ordem de acesso aberto teve características únicas na sua transição” (North et al, 2007:5). Um exemplo bastante dramático de países que teriam percorrido um caminho aparentemente idiossincrático pode ser encontrado nos chamados *tigres asiáticos*. Paupérrimos no pós-Segunda Guerra, esses países do sudeste asiático são hoje considerados desenvolvidos. Se as pré-condições indicadas por North seriam adequadas para descrever os processos de transição nesses países, é um ponto no mínimo controverso (Ginsburg, 2000).

5.3. Terceiro Enigma: Como o Direito Afeta o Crescimento Econômico?

Existe uma clara tensão entre duas características desejáveis de uma boa ordem jurídica: trata-se da concomitante necessidade de estabilidade (que sugere ausência de mudança) e amparo institucional ao desenvolvimento da ordem social (que sugere flexibilidade e porosidade à mudança).

A leitura de North indica uma relação problemática entre a estrutura jurídica e o crescimento econômico. Essa relação pode ser expressa pela tensão que há entre, de um lado, a necessidade de estabilidade jurídica para a manutenção da ordem e controle da violência e, de outro, a necessidade de que o direito esteja aberto à mudança para que possa sustentar a abertura da ordem social associada ao processo de desenvolvimento.

North ressalta exemplos históricos que demonstrariam como o crescimento econômico necessitaria uma ordem jurídica estável; o pressuposto é o de que mudanças constantes nas regras do jogo abalam a confiança e deprimem as relações sociais. Mas ao mesmo tempo, para que haja desenvolvimento, o direito deve evoluir, porque uma ordem jurídica estável pode simplesmente prover sustentabilidade para o congelamento de uma *ordem de acesso limitada*.

5.4. Quarto Enigma: Como o Direito Afeta o Arcabouço Institucional?

North reconhece que as únicas formas através das quais o estado pode mudar *a forma como o jogo é jogado* é mexendo nas instituições formais ou reformando as organizações estatais; mas este não é um processo simples.

A cooperação é um imperativo da vida em sociedade e a especialização é uma condição do aumento da produtividade. Além disso, a existência de certas circunstâncias facilita a cooperação: interações repetidas, abundância de informações sobre a atuação da outra parte em interações no passado, pressão do grupo ou clã que dissuade o indivíduo de agir de maneira oportunista e existência de um número pequeno de partes com quem se deseja cooperar. Por via de consequência, pode-se deduzir que a cooperação será mais difícil quando as interações ocorrerem uma única vez, quando a reputação das partes for opaca, quando as partes não forem membros de um mesmo grupo, ou quando estiver em questão a cooperação de muitas partes (North, 1991:97-112).

Surgem, então, dois problemas para se pensar os mecanismos através dos quais o direito afeta o arcabouço institucional. Em primeiro lugar, as instituições informais (como normas sociais de comportamento, códigos de conduta, convenções, valores, crenças, tabus, costumes, religiões, etc.) não são plenamente controláveis. E, em segundo lugar, o estado tem limitações na sua capacidade de *fazer cumprir* (“enforce”) as leis e regulamentos formais.

Esse quadro, portanto, sugere um limite bastante claro ao papel do direito nos projetos de mudança social: as instituições importam e o direito não é mera *superestrutura*, mas isso não quer dizer que o direito tudo possa.

5.5. Quinto Enigma: O Estudo do Desenvolvimento é Técnico ou Ideológico?

O estudo do desenvolvimento tem um viés aparentemente técnico, mas não devemos nos enganar: em algum momento, mesmo o indivíduo fortemente comprometido com o pragmatismo ou com a instrumentalidade das instituições precisa tomar uma posição em questões filosóficas e ideológicas.

North diria que isso ocorre principalmente por causa da finitude das faculdades cognitivas humanas, que nos impõem a necessidade de nos valermos de ideologias como um mecanismo de *economia informacional*. Se pudéssemos saber de tudo, bastaria o cálculo; como o conhecimento é limitado e fragmentário, as ideologias já não podem ser descartadas pelos seres humanos.

A obra de North não deixa transparecer uma visão clara de uma forma de *bem comum*. Ao contrário, há trechos em que North defende o ferramental analítico da *escolha pública* (“*rational choice*”), o que praticamente equivale à negação da existência de qualquer noção metafísica de *bem comum*. Daí por que talvez haja esta aparente contradição: de um lado, afirma-se que as ideologias importam; de outro, North mantém sua própria parcialmente oculta.

É bom notar, no entanto, que North deixa transparecer uma indisfarçável admiração por Friedrich Hayek. Recentemente, North se referiu a Hayek como “o mais interessante economista do século XX” (North, 2002:11). E não devemos nos esquecer de que Hayek é, tanto um economista, quanto um jurista e um filósofo, e que possui uma teoria de justiça bastante singular (Hayek, 1985).

Há, de fato, diversos pontos comuns nas obras de North e Hayek. Até onde pude identificar, esses pontos comuns incluem pelo menos os seguintes. (a) Ao contrário do *mainstream* dos economistas, ambos realçam a importância das ideias – da ideologia – nas tomadas de decisão e na realização de escolhas.²³ (b) Ambos acreditam que o mundo seja não-ergódico e povoado por incerteza. (c) Ambos se preocupam com a compreensão dos processos através dos quais se formam as crenças humanas (Hayek chegou até mesmo a delinear uma teoria a esse respeito).²⁴ (d) Ambos acreditam que o problema central das sociedades é coordenar esforços e obter interações consensuais, ao invés de violentas ou coercitivas. (e) Ambos acreditam que a diversidade institucional que amplia as opções de escolha (inclusive para a reinvenção institucional) é mais efetiva do ponto de vista da evolução da ordem social. (f) A limitação efetiva (e não apenas formal) do poder estatal é um problema central na teoria de ambos. (g) A visão de North do desenvolvimento como um *epifenômeno* é consistente com a visão de Hayek de que as sociedades surgem como *ordens espontâneas*.

Há, por outro lado, diferenças importantes entre North e Hayek. Algumas são técnicas e dizem respeito às concepções de cultura e conhecimento; outras são mais palpáveis e relevantes.

²³ “A aceitação sem crítica do pressuposto de racionalidade é devastadora para a maioria dos temas com os quais os cientistas sociais se deparam e é uma grande pedra no caminho de progresso futuro. O pressuposto de racionalidade não está errado, mas sua aceitação impede um entendimento mais aprofundado do processo de tomada de decisão diante das incertezas no mundo complexo que criamos” North (2005:5).

²⁴ Vide Hayek, F. *The Sensory Order: An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology*. Chicago: University of Chicago Press (1952).

Dentre essas últimas, destaca-se o tratamento distinto dado ao papel dos preços como mecanismo de coordenação na sociedade. North entende que Hayek depositara excessiva confiança na capacidade de um sistema de preços servir como mecanismo para coordenação do *conhecimento* (“knowledge”). Quanto mais especializada se torna a sociedade, tanto mais disperso se torna o conhecimento, e mais difícil (e custosa) se torna a coordenação e combinação desse conhecimento de maneira produtiva. Isso é: a crescente especialização nas sociedades modernas teria tido, na visão de North, um duplo efeito: por um lado permitira um aumento da produtividade, mas por outro teria acentuado os custos de mensuração dos bens e serviços negociados em mercado. Com o aumento desses custos de mensuração, o sistema de preços já não seria capaz de integrar o conhecimento disperso.

Consequentemente, já não seria mais possível fugir da *engenharia social*. Dentro de certos limites, a regulação ter-se-ia imposto como um imperativo do mundo moderno. Hayek enxergara na regulação estatal o grande algoz da liberdade. A esse respeito, pondera North: “Hayek estava certamente correto que nosso conhecimento é sempre, e na melhor das hipóteses, fragmentário, e seus estudos pioneiros sobre as ciências cognitivas forneceram a fundação para lidarmos com as imperfeições da nossa compreensão (*understanding*). Mas Hayek não entendeu que nós não temos escolha [e precisamos] realizar engenharia social, ainda que certamente concordemos com seu argumento vencedor [na disputa com] os planejadores socialistas a respeito da eficácia [superior] do sistema de preços sobre as alternativas” (North, 2005).

5.6. Sexto Enigma: Qual é o Papel do Direito Estatal?

Cabe ao direito instrumentalizar a cooperação na sociedade, reduzindo os chamados custos de transação. Mas, como o direito é apenas parte do arcabouço institucional que condiciona a ação das pessoas, os mecanismos através dos quais o direito pode reduzir os custos de transação são complexos.

Em primeiro lugar, os custos de transação para funcionamento e administração do sistema estão correlacionados com o grau de legitimidade do sistema político. Isso é, a legitimidade da ordem política impacta as possibilidades concretas de coordenação de esforços na sociedade: quanto menos legítima for a ordem política, tanto maior será a incidência de *caronas* (“*free riders*”). Há assim um *tradeoff* – isso é, vantagens e desvantagens – entre o custo pecuniário de se atingir um determinado resultado (v.g. a criação de bônus de desempenho para professores da rede pública) e o imperativo moral para se atingir o mesmo resultado sem o incentivo pecuniário (v.g. a crença de que lecionar de maneira diligente tomada como um dever moral). Lidar com esse *tradeoff* é difícil, não apenas pelas dificuldades de mensuração das vantagens e desvantagens, mas também porque essas vantagens e desvantagens mudam com o tempo e com as circunstâncias.²⁵

Em segundo lugar, há uma interação dinâmica (isso é, uma relação de ação e reação contínua) entre as normas sociais e as normas formalmente positivadas pelo direito. Nesse processo quase dialético de formação das instituições, um elemento desempenha um papel importante: as crenças humanas. A conclusão de North é a de que a elaboração de uma teoria das instituições requereria uma teoria sobre a formação das crenças humanas. O problema, contudo, é que a humanidade ainda não possui uma boa teoria das crenças humanas. As ciências cognitivas possivelmente ofereceriam um caminho a ser trilhado pela pesquisa no futuro, mas esse caminho ainda é incerto.²⁶

²⁵ Essas observações também estão detalhadas em Myhrman & Weingast (1994:191).

²⁶ Em North (2005), o autor se põs a reconstruir o debate que se trava no campo das ciências cognitivas sobre se o cérebro pode ser modelado como um computador ou se o raciocínio humano segue um modelo *conexionista* (“*connectionist*”).

5.7. Sétimo Enigma: A Quem Interessa a *Rule of Law*?

Embora North não articule claramente um conceito de *rule of law*, está claro que compreenderia pelo menos a proteção de direitos de propriedade, a proteção à contratação privada, a limitação de poderes do soberano e a garantia de cumprimento (*enforcement*) desses direitos em bases impessoais. Posta nesses termos, contudo, a *rule of law* ofereceria uma gama de direitos e serviços *para as elites*. O paradoxo, portanto, é o de que a *rule of law* seria condição para a passagem de OAL para OAA; e, ao mesmo tempo, num primeiro momento, beneficiaria apenas as elites. Ademais, dada a ausência de teleologia evolutiva na passagem de OAL para OAA, o “espalhamento” da *rule of law* das elites para as “não-elites” é um processo incerto, potencialmente lento e sujeito a retrocessos.

6. Conclusão

O desenvolvimento requer a criação de uma ordem jurídica que proteja o indivíduo perante o estado e facilite a coordenação, a divisão de trabalho e a especialização. Mudanças nesse sentido são incrementais, incertas, sujeitas a retrocessos, dependentes da trajetória institucional, imbricadas com as instituições informais e fortemente dependentes dos interesses das elites. E não há receitas óbvias. A obra de North fornece um ferramental interessante e inovador para se pensar problemas das transições históricas. A partir dele, é possível pensar de forma criativa nos riscos, nas limitações e também nas possibilidades de reforma. Não é pouco, mas talvez seja menos do que muitos tentam enxergar nas entrelinhas de seus escritos.

North não possui uma agenda propositiva clara. Muito ao contrário, sua contribuição teórica é eminentemente descritiva e centrada na formulação de uma teoria da relação entre evolução institucional e mudança econômica. Em particular, a obra de North procura explicar a persistência de ineficiência e de racionalidades não econômicas na sociedade, enfocando os processos que historicamente permitiram que a sociedade se deslocasse entre diferentes estados de *equilíbrio*.²⁷

A empreitada teórica de North é a formulação de uma teoria que possa, de um lado, explicar a persistência de ineficiência econômica em muitas nações, e, de outro, explicar como algumas sociedades conseguem romper ciclos de subdesenvolvimento. Ao cabo de um processo de evolução metodológica, North passou a postular que as instituições são o principal fator a determinar o desempenho das economias dos países no longo-prazo. Desse modo, sua teoria do desenvolvimento depende de um modelo de evolução institucional. O problema é que, na visão de North, seria preciso conceber uma teoria sobre a formação das crenças humanas antes de se delinear uma teoria sobre a forma das instituições; e nesse particular a humanidade ainda não sabe o suficiente.

A ênfase de North em substitutos informais para instituições formais tem recebido muito menos atenção do que sua análise sobre direitos de propriedade e liberdade de contratar. A razão disso reside nas vantagens programáticas de se focar as instituições jurídicas formais. Essas são mais fáceis de se identificar, analisar e alterar, e, por isso, oferecem um campo atraente para grandes organizações burocráticas (como o Banco Mundial), que necessitam produzir resultados constantemente palpáveis, mensuráveis e demonstráveis (Ginsburg, 2000:851). Já as instituições

Sua conclusão sobre essa literatura é a de que o cérebro humano resolve problemas através de um método de *reconhecimento de padrões*.

²⁷ Contudo, o neo-institucionalismo em sua vertente inspirada na obra de Oliver Williamson tem características marcadamente prescritivas (Hirsch e Lounsbury, 1986:878-882).

informais, às quais North dá igual importância, requerem pesquisas empíricas mais complexas e, além disso, os impactos de intervenções externas sobre as instituições informais são bem menos quantificáveis e bem mais incertos. A ênfase nas instituições formais é, portanto, a principal forma através da qual a obra de North é apropriada pelas grandes burocracias internacionais. Sua contribuição, contudo, é bem mais abrangente. Sua leitura é indispensável e enriquecedora, mas sua mensagem é também enigmática.

7. Referências

- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, vol. 4, No. 16, pp. 386–405.
- _____, R. (2010). O Problema do Custo Social. In: B. M. Salama, *Direito e Economia - Textos Escolhidos* (pp. 59-112). São Paulo: Saraiva.
- Ginsburg, T. (2000). Does Law Matter for Economic Development? Evidence from East Asia, 34 *Law & Soc'y Rev.* 829.
- Hayek, F. (1985). *Direito, Legislação e Liberdade*. São Paulo: Visão.
- Hirsch, P. M. & Lounsbury, M. D. Rediscovering Volition: The Institutional Economics of Douglass C. North. *The Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 3 (1996), p. 872-884.
- Myhrman, J., & Weingast, B.R. (1994). Douglass C. North's Contributions to Economics and Economic History. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 96, No. 2, p. 191.
- North, D.C. (1974). Beyond the New Economic History. *Journal of Economic History* vol. 34, pp. 1-7.
- _____. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- _____. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.
- _____. (2002). Understanding Economic Change and Economic Growth. Leon Koźmiński Academy of Entrepreneurship and Management and TIGER, *Distinguished Lectures Series* No. 7. Varsóvia, 16 de maio, p. 15.
- _____. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, N.J.: Princeton University.
- North, D.C., & Weingast, B.R. (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *Journal of Economic History* 49, pp. 803-32.
- North, D.C., Wallis, J.J., Webb, S.B., & Weingast, B.R. (2007). *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*. World Bank, Policy Research working paper n. WPS 4359. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1015978>.