

Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North

Ronaldo Fiani¹

Resumo

O Prêmio Nobel Douglass North desenvolveu suas idéias por um longo período, que vai desde o início dos anos 1970 ao final dos anos 1990. À medida que desenvolveu sua análise histórica, North se tornou convicto da existência de um vínculo positivo entre crescimento econômico e liberdades. Este trabalho procura demonstrar que, não obstante o caráter incompleto da análise de North das democracias modernas, ele estabeleceu um programa de pesquisa para novos desenvolvimentos analíticos e históricos, na medida em que foi bem-sucedido na caracterização da barganha entre Estado e sociedade na especificação de direitos de propriedade.

Palavras-chave: North, Douglass C.; Direito de propriedade; Custos de transação; Estado; Desenvolvimento econômico.

Abstract

Nobel Prize Douglass North's ideas have developed for a long time, since the beginning of the seventies to the end of the nineties. As his historical analysis developed, North became convinced of the positive relationship between economic growth and liberties. This paper tries to demonstrate that, notwithstanding the incompleteness of North's analysis of modern democracies, North has established a research program to new analytical and historical developments, as he successfully characterized the bargain between state and society in the specification of property rights.

Key words: North, Douglass C.; Property rights; Transaction costs; State; Economic growth.
JEL B52, D23, O12.

Introdução

A economia política, entendida no sentido de A. Smith como sendo a investigação das causas das riquezas das nações, vem obtendo espaço crescente no chamado novo pensamento institucionalista, que se fundamentou nos trabalhos de Ronald Coase (Coase, 1937; 1960). Isto se deve particularmente aos trabalhos do Prêmio Nobel Douglass C. North, que vem enfatizando nos últimos anos a relação entre liberdades políticas e sociais, doravante abreviadas simplesmente como *liberdades*, por um lado, e instituições econômicas, por outro.

A análise de North sobre a relação entre Estado, liberdades e crescimento econômico é o resultado de um longo processo de evolução: seu desenvolvimento vai desde o início dos anos 1970 e prossegue até o final dos anos 1990. Nesse processo, vários conceitos sofreram elaboração, alguns foram sendo

(1) Professor do Instituto de Economia da UFRJ. E-mail: <fiani@ie.ufrj.br>.

progressivamente redefinidos e até mesmo abandonados. Não será nosso objetivo aqui resenhar a evolução do pensamento de North, mas destacar os principais pontos de sua análise que são representativos do papel institucional do Estado e das liberdades no crescimento econômico, de acordo com a moderna abordagem institucionalista.

Para isso é necessário, inicialmente, apresentar a relação que North estabelece entre direitos de propriedade e crescimento econômico, que embora sendo referenciada a uma noção de eficiência, no sentido de que direitos de propriedade eficientes estimulam o crescimento econômico, não é a mesma noção de eficiência utilizada nas análises neoclássicas de alocação de recursos. Esse será o tema da seção seguinte.

A segunda seção discute a relação entre Estado e direitos de propriedade nas economias modernas, caracterizadas por uma divisão do trabalho muito desenvolvida e, em consequência disso, por relações econômicas de natureza impessoal. Na mesma oportunidade, o conceito de *path dependence* é apresentado, assim como é discutida a barganha política que se estabelece entre Estado e sociedade, em função da especificação dos direitos de propriedade.

A terceira seção discute o vínculo que North estabelece entre as instituições políticas e a eficiência das instituições econômicas. Será então destacada a relevância que as liberdades possuem na análise de North do crescimento econômico. A quarta seção examina a natureza dessas mesmas liberdades nas democracias modernas, segundo a visão de North. A última seção apresenta uma breve conclusão sobre a agenda estabelecida pela economia política de North.

1 Direitos de propriedade e crescimento econômico

O interesse fundamental para North, ao estudar a história econômica, é explicar as suas instituições *como determinantes do desempenho econômico das sociedades*. Ocorre, porém que, embora North esteja interessado nas instituições como determinantes do desempenho econômico das sociedades, é o problema da permanência de instituições que desfavorecem o crescimento econômico que vai se constituir em sua preocupação central. E, com relação a esse problema, a questão mais geral dos direitos de propriedade, isto é, não apenas a garantia, mas também a *definição* desses direitos, é que assume papel fundamental: direitos de propriedade ineficientes reduzem o crescimento de que o sistema é capaz.

Cumprir indagar como North caracteriza direitos de propriedade ineficientes. Em North & Thomas (1973), tem-se a caracterização de um sistema econômico em que os direitos de propriedade conduzem à eficiência:

“Efficient organization entails the establishment of institutional arrangements and property rights that create an incentive to channel individual economic effort into activities that bring the private return close to the social rate of return” (North & Thomas, 1973: 1).

Dessa forma, a eficiência das sociedades exigiria direitos de propriedade definidos de forma a reduzir ao mínimo as externalidades, que provocam o divórcio entre o retorno privado e o retorno social do investimento, desestimulando assim as inversões privadas. Um dos vários exemplos utilizados por North para ilustrar como direitos de propriedade mal definidos, no sentido de que acarretam severas externalidades, podem obstaculizar o crescimento é a demora na invenção de um instrumento para determinar a longitude em que se encontravam as embarcações, necessário desde o tempo das grandes navegações, mas inventado apenas no século XVIII, em função do estímulo reduzido ao investimento de tempo e recursos em pesquisa que a ausência de um sistema de direitos de propriedade intelectual acarretava (North & Thomas, 1973: 3).

É importante chamar a atenção aqui para a noção de eficiência com que North trabalha. North considera como sendo eficiente uma especificação de direitos de propriedade que maximize o investimento privado, na medida em que torne desprezíveis quaisquer externalidades associadas a esses direitos. Essa noção de eficiência é muito distinta da noção neoclássica de eficiência, a qual repousa sobre a norma paretiana de promover melhorias sob a condição de não piorar o estado de nenhum indivíduo na sociedade. North não exige a obediência à norma paretiana, e sim uma configuração de direitos que, ao maximizar a inversão privada, maximize também a taxa de crescimento, *ainda que esta configuração piore a situação de algum indivíduo na sociedade*.²

O pensamento de North foi influenciado pela constatação, em vários casos históricos, da permanência de direitos de propriedade ineficientes do ponto de vista econômico por longos períodos. Com efeito, em sua obra de 1981, *Structure and change in economic history*, North afirma que:

“The reason for the differential growth rates among the merging nation-states of Europe during the seventeenth century is to be found in the nature of property rights that had developed in each. The type of property rights established was the outgrowth of the particular way each nation-state developed” (North, 1981: 148).

Assim, o desenvolvimento, entendido por North como diferencial de taxas de crescimento, resulta da evolução dos direitos de propriedade de cada nação. Para entender melhor como se dá esse processo, é preciso, além dos direitos de

(2) Em uma nota metodológica em North (1981), lê-se que: *“The terms ‘efficient’ and ‘inefficient’ as used throughout this study are designed to compare implications of two sets of constraints – in one, maximizing behaviour on the part of the participants will produce increases in output; in the other, it will not produce increases in output”* (p. 7, nota 2). É possível ilustrar a diferença entre a noção paretiana de eficiência e a noção de eficiência de North com o mesmo caso histórico utilizado por North como exemplo de ineficiência na proteção de direitos de propriedade: a pirataria nos séculos XVI e XVII. A proteção eficaz aos direitos de propriedade por intermédio de um combate eficaz à pirataria representa uma mudança na configuração de direitos que não pode ser avaliada positivamente pela norma paretiana, uma vez que a situação daqueles que transportavam suas cargas melhorou às custas de uma óbvia piora na situação dos piratas. Contudo, na medida em que a maior segurança das mercadorias transportadas provocava uma expansão do comércio e um maior crescimento econômico, North pode avaliar a nova configuração de direitos positiva.

propriedade, considerar também os custos de transação, que seriam, de acordo com North, resultantes da dificuldade de garantir a exclusividade e o respeito aos direitos de propriedade (North & Thomas, 1973: 5). Dada a existência dos custos de transação, assumidos como significativos (North, 1992: 5-6), serão esses custos que definirão os ganhos obtidos da troca. Na medida em que as mercadorias possuem múltiplos atributos e os serviços múltiplas características, existem custos em identificar e mensurar todos esses atributos, ou pelo menos os atributos que possuem valor, no momento de especificar os termos do contrato, ou de verificar e garantir sua execução. Na medida em que esses custos são elevados ou incertos, os direitos de propriedade acabam por ser especificados de forma imperfeita ou incompleta: custos de transação elevados estão diretamente relacionados a direitos de propriedade mal especificados. E custos de transação elevados reduzem as taxas de crescimento econômico.

A questão que se segue logicamente diz respeito aos determinantes da formação de direitos de propriedade eficientes ou ineficientes. Nesses determinantes, o Estado assume um papel de destaque, como será visto a seguir.

2 Estado e direitos de propriedade

Os ganhos obtidos da troca estão diretamente relacionados, portanto, à definição e garantia dos múltiplos atributos que compõem uma dada cesta de direitos de propriedade. Quanto melhor definidos e mais garantidos forem esses direitos, mais eficientes serão as instituições como sistema de incentivos ao crescimento, de acordo com North. Em grande medida, os custos de verificação e garantia dos direitos de propriedade podem ser reduzidos, em primeiro lugar, se os vínculos entre os agentes possuírem natureza mais pessoal:

“By personal exchange, I refer to a world in which we deal with each other over and over again in small-scale economic, political and social activity, where everybody knows everybody, and where under those conditions, to use a simple illustration from game theory, it pays to co-operate. That is, game theory says that human beings co-operate with each other when they play a game over and over again, when there is no end game, when they know the other parties to exchange, and when there are small numbers” (North, 1999: 21).

Quando existe uma rede densa de relações sociais, os custos de transação são baixos, mas os custos de produção são elevados:

“The measured transaction costs of a society where there is a dense social network of interaction is very low. ... Under such conditions, norms of behavior are seldom written down. Formal contracting does not exist, and there are few formal specific rules. However, while measured transaction costs are low ... production costs are high, because specialization and division of labor are limited to the extent of markets that can be defined by personal exchange” (North, 1989: 1320).

Mas essa não é a caracterização da sociedade moderna, pelo menos o mundo que surgiu com a indústria química alemã, na segunda metade do século XIX:

“The world that it has produced is characterized by impersonal exchange. It is a world in which our dependence rests upon people all over the world, whom we do not know; there are no repeated dealings; and large numbers of players are involved. Therefore it is a world in which the game is played differently. In game theory, we say such a world is one in which it pays to defect” (North, 1992: 21).

No mundo moderno, ao contrário das sociedades caracterizadas por redes densas de relações entre seus membros, os custos de transação são elevados:

“A pure model of this world of impersonal exchange is one in which goods and services or the performance of agents is characterized by many valued attributes, in which exchange takes place over time, and in which there are not repeated dealings. Under these forms of exchange, the costs of transacting can be high, because there are problems both in measuring the attributes of what is being exchanged and problems of enforcing the terms of exchange; in consequence there are gains to be realized by engaging in cheating, shirking, opportunism etc. ... As a result, in modern Western societies we have devised formal contracts, bonding of participants, guarantees, brand names, elaborate monitoring systems, and effective enforcement mechanisms. In short, we have well-specified and well-enforced property rights” (North, 1989: 1320).

Dessa forma, a divisão crescente do trabalho nas economias modernas exige o desenvolvimento de uma estrutura institucional, compatível com a crescente complexidade nas interações entre os agentes econômicos. O papel do Estado perante essa exigência é assim definido por North:

*“The institutional requirements that are necessary in order to be able to realize the productivity gains associated with the model of impersonal exchange outlined above entail both the development of efficient products and factor markets and of a medium of exchange with reliable features. The establishment of such a set of property rights will then allow individuals in highly complex interdependent situations to be able to have confidence in their dealings with individuals of whom they have no personal knowledge and with whom they have no reciprocal and ongoing exchange relationships. This is only possible as the result, first, of the development of a third party to exchanges, **namely government**, which specifies property rights and enforces contracts; and second of the existence of norms of behavior to constraint the parties in interaction ...”* (North, 1989: 1320 – Grifos nossos).

Dessa forma, o Estado é caracterizado em North como fundamento das instituições econômicas em sociedades baseadas em trocas impessoais e complexas, isto é, das sociedades modernas. Essa constatação começa a responder à pergunta acerca dos motivos da permanência de direitos de propriedade que produzem resultados econômicos ineficientes:

“The answer is quite clear: The breakdown of personal exchange is not just the breakdown of a dense communication network, but it is the breakdown of communities of common ideologies and a common set of rules in which all

believe. The rise of impersonal rules and contracts means the rise of the state, and with it unequal distribution of coercive power. This provides the opportunity for individuals with superior coercive power to enforce the rules to their advantage, regardless of their effects on efficiency” (North, 1989: 1321).

Resulta, então, que o surgimento do Estado transforma o estabelecimento de regras que regulam os direitos de propriedade e as trocas econômicas em produto do processo de barganha política, sem relação necessária com a eficiência econômica. Mais adiante, esse aspecto da teoria de North será abordado mais em detalhe. Antes disso, porém, é importante discutir com um pouco de detalhe o conceito de *path dependence*, fundamental para entender a permanência de direitos de propriedade ineficientes.

2.1 *Path dependence* e evolução institucional

Outro elemento importante do pensamento de North resulta do reconhecimento de que as instituições no presente condicionam os futuros desenvolvimentos institucionais. Para expressar esse fato, utiliza o conceito de *path dependence*, que North estende dos trabalhos sobre inovação tecnológica para a análise da mudança institucional:

“Technological change and institutional change are the basic keys to societal and economic evolution and both exhibit the characteristics of path dependence. Can a single model account for both technological and institutional change? They do have much in common. Increasing returns is an essential ingredient to both” (North, 1990: 103).

A idéia de *path dependence* foi elaborada inicialmente com relação à presença de rendimentos crescentes a partir da escolha de um dado padrão tecnológico.³ Esses rendimentos crescentes acabam por levar a uma situação de *lock-in*, isto é, uma situação em que um dado padrão tecnológico se generaliza e consolida, e a mudança de padrão tecnológico se torna extremamente difícil. Por consequência, isso leva ao fenômeno de *path dependence*, ou seja, o fato de as possibilidades de escolha no presente serem estritamente condicionadas pelas escolhas passadas.

Contudo, de acordo com North, também em relação às instituições se verificam processos de *path dependence*. Para entender o conceito de *path dependence* no estudo das instituições, é preciso considerar as causas de *path dependence* em tecnologias, isto é, o que termina por gerar uma situação de *lock-in*. Essas causas seriam: (1) custos fixos significativos, provocando uma redução expressiva dos custos à medida que a produção aumenta, (2) efeitos de aprendizagem, (3) efeitos de coordenação, derivados da cooperação entre agentes que enfrentam o mesmo tipo de situação, e (4) expectativas adaptativas (North, 1990: 94).

(3) Ver Arthur (1994) e David (1985).

Dessa forma, instituições novas enfrentam elevados *set-up costs*, verificam-se efeitos de aprendizagem, derivados do conjunto de oportunidades oferecido pelo quadro institucional estabelecido,⁴ juntamente com efeitos de coordenação através de contratos com outras instituições e investimentos induzidos em atividades complementares e, finalmente, expectativas adaptativas, na medida em que o aumento do número dos contratos baseados em uma determinada instituição reduz as incertezas quanto ao futuro daquela instituição (North, 1990: 95).

Assim, a definição e garantia dos direitos de propriedade possui papel fundamental no estudo da história econômica, e nada garante, em função da característica de *path dependence* no desenvolvimento das instituições, que o quadro institucional em uma dada sociedade evoluirá sempre rumo à maior eficiência. Com efeito, North cita vários exemplos históricos de direitos de propriedade mal definidos, ou ainda definidos de forma ineficiente, por longos períodos de tempo. Um exemplo apontado é o direito medieval das guildas de pastores de ovelhas na Espanha, as *Mestas*, de levarem suas ovelhas através do país, inclusive de impedir o fechamento das terras cultivadas a sua passagem. O direito à livre movimentação dos rebanhos teria atrasado, de acordo com North, o desenvolvimento de direitos eficientes de propriedade na agricultura espanhola por séculos (North, 1981: 150-151).

O exemplo histórico da Mesta espanhola exemplifica a importância do papel do Estado na definição dos direitos de propriedade, e, dessa forma, no crescimento econômico. Isto é decorrência da visão de North, apresentada anteriormente, da sociedade de trocas impessoais, com elevado grau de especialização e divisão do trabalho, demandando uma maior intervenção deliberada na formulação das instituições. Mas é preciso discutir agora o processo político pelo qual esses direitos são estabelecidos, e esse será o próximo tópico a ser abordado.

2.2 Estado e sociedade: os termos da barganha política

Também contribui para a relevância institucional do Estado o reconhecimento de que, de acordo com North, a iniciativa das reformas institucionais deve partir com mais frequência dos governos: “... *institutional innovation will come from rulers rather than constituents since the latter would always face the free rider problem*” (North, 1981: 28).

Porém, conforme vimos, North atribui explicitamente ao Estado a responsabilidade pelo crescimento econômico, na medida em que, na sociedade moderna, cabe ao Estado *definir, atribuir e garantir* direitos de propriedade:

(4) Ainda que isso não signifique que as habilidades adquiridas resultarão em aumento da eficiência global do sistema, na medida em que as instituições estabelecidas podem não favorecer a redução dos custos de transação e uma definição eficiente dos direitos de propriedade.

“A theory of the state is essential because it is the state that specifies the property rights structure. Ultimately it is the state that is responsible for the efficiency of the property rights structure, which causes growth or stagnation or economic decline” (North, 1981: 17).

North apresenta assim os elementos de sua teoria do Estado, vinculando-os diretamente à atividade de definição e garantia dos direitos de propriedade:

“A state is an organization with a comparative advantage in violence, extending over a geographic area whose boundaries are determined by its power to tax constituents. The essence of property rights is the right to exclude, and an organization which has a comparative advantage in violence is in the position to specify and enforce property rights” (North, 1981: 21).

O Estado, caracterizado assim, é para North um agente com objetivos próprios:

“In fact, the property rights which emerge are a result of an on-going tension between the desires of the rulers of the state, on the one hand, and the efforts of the parties to exchange to reduce transaction costs, on the other. This simple dichotomy actually is anything but simple, since the parties to an exchange will devote resources to influencing the political decision makers to alter the rules” (North, 1981: 18).

Para desempenhar essa função (vender proteção e justiça), o governo age monopolizando a definição e a garantia dos direitos de propriedade (North & Thomas, 1973: 97). Como remuneração por esse serviço, o governo arrecada imposto. Essa transação (o pagamento de impostos por parte da sociedade em troca de proteção e justiça, isto é, da definição e garantia dos direitos de propriedade) é vantajosa, na medida em que o Estado possui economias de escala nessas tarefas e, portanto, seria mais custoso para os agentes privados desempenharem essas tarefas por si próprios. Na medida em que essas economias de escala não sejam exauridas, a ampliação das funções de proteção e garantia dos direitos de propriedade aumenta a renda de toda a comunidade, gerando uma poupança a ser dividida entre a sociedade e o Estado.

No que diz respeito a como será dividida essa poupança entre a sociedade e o Estado, segundo North, há uma disputa em relação aos ganhos incrementais resultantes dessa troca: o Estado vai procurar capturar o máximo possível da renda adicional gerada, o mesmo valendo para a sociedade (North, 1990: 48-49).

Definido assim o objeto da disputa entre o Estado e a sociedade, segue-se a questão dos determinantes do comportamento do Estado nessa disputa. A esse respeito afirma North:

“The basic services that the state provides are the underlying rules of the game. Whether evolving as a body of unwritten customs (as in the feudal manor) or as a written constitution, they have two objectives: one, to specify the fundamental rules of competition and cooperation which will provide a structure of property rights (that is, specify the ownership structure in both factor and product markets) for maximizing the rents accruing to the ruler; two, within the framework of the second objective, to reduce transaction costs in order to foster maximum output of the society and, therefore, increase tax revenues accruing to the state” (North, 1981: 24).

Em relação a esses objetivos, North observa, em primeiro lugar, que eles não são necessariamente consistentes, pois não necessariamente o conjunto de regras institucionais que maximiza a receita do Estado é aquele que determina direitos de propriedade que maximizam o produto social (North, 1981: 24-25). Em segundo lugar, existem problemas do tipo agente-principal entre o governante e sua burocracia, e alguma dissipação das rendas de monopólio do governante sempre irá acontecer, inclusive através de coalizão entre os agentes e os constituintes (North, 1981: 27).

Como um determinante adicional da ação do Estado (mas igualmente importante), North caracteriza o Estado analogamente a um monopolista discriminador:

“The ruler will specify a set of property rights designed to maximize his monopoly rents for each separable part of the economy by monitoring and metering the inputs and outputs of each. The costs of measuring the dimensions of the inputs and outputs will dictate the various property rights structure for the diverse sectors of the economy, which therefore will be dependent on the state of the technology of measurement” (North, 1981: 26).

O Estado enfrenta, contudo, limites a sua ação monopolista:

“The ruler always has rivals: competing states or potential rulers within his own state. The latter are analogous to the potential rivals to a monopolist. Where there are no close substitutes, the existing ruler characteristically is a despot, a dictator, or an absolute monarch. The closer the substitutes, the fewer degrees of freedom the ruler possesses, and the greater the percentage of incremental income that will be retained by the constituents” (North, 1981: 27).

A esses limites se soma o poder de barganha dos vários grupos sociais para a definição de sua relação com o Estado:

“The opportunity cost of each of the various constituents will be different and will dictate the bargaining power each group has in the specification of property rights, as well as the tax burden it will incur. Opportunity costs will also dictate allocation of services provided by the ruler to the degree that they are not pure public goods, since the ruler will provide greater services to those with close alternatives than to those with none” (North, 1981: 27).

Assim, a determinação de uma dada estrutura de direitos de propriedade e a oferta de serviços pelo Estado estão condicionadas pelos limites à ação monopolista do Estado e pelo poder de barganha relativo dos grupos na sociedade. North considera ainda que:

“Constituents may, at some cost, go over to a competing ruler (that is, another existing political-economic unit) or support a competitor for ruler within the existing state” (North, 1981: 27).

Aparentemente, teríamos aqui a chave para a questão do crescimento econômico em North: na disputa pelo excedente gerado na sua tarefa de definir, atribuir e garantir direitos de propriedade, o Estado age como monopolista. Todavia, o poder relativo dos grupos na sociedade e a competição enfrentada pelos governantes estabelecem limites à liberdade de extração de excedente pelo Estado,

e o Estado se vê obrigado a especificar direitos de propriedade e fornecer serviços favorecendo em maior proporção (quando comparados com a receita fiscal gerada) para os grupos de maior poder político. Dependendo da natureza desses grupos, os direitos de propriedade especificados não conduzirão à maior eficiência, os custos de transação não serão reduzidos e a estagnação e a decadência serão o resultado. O fenômeno de *path dependence* torna esta alocação ineficiente uma herança que é transmitida para as gerações futuras.

Na verdade, esse processo é reconhecido por North como sendo na prática mais complexo do que a simplificação acima. Como destaca North, a percepção dos agentes da realidade em que vivem também é um elemento importante na determinação do tipo de interação social que realizam e, assim, nos tipos de instituições que se desenvolvem. Essa percepção, por sua vez, é estritamente condicionada pela *ideologia* que esses agentes possuem. Ideologia em North, contudo, não possui o mesmo significado que em Marx: não se trata de uma falsificação da realidade, manipulada pelas classes dominantes para a submissão dos dominados. Segundo North, dado que *todos* os indivíduos da sociedade possuem racionalidade limitada e se defrontam com um ambiente que envolve incerteza, *todos* se vêem obrigados a desenvolver ideologias, entendidas aqui como modelos imperfeitos de funcionamento da realidade, modelos que não apenas procuram explicar como a sociedade em que esses indivíduos vivem opera, mas também permitem extrair recomendações normativas sobre como essa sociedade deveria operar (North, 1990: 23).

Assim, pode-se afirmar que, em North, não se deve esperar que a interação entre o Estado e grupos sociais, que foi caracterizada acima como uma barganha entre receita fiscal por um lado, e a especificação de direitos de propriedade e serviços do Estado por outro, se dê em termos necessariamente coerentes com as características sociais e econômicas do contexto em que essa barganha se desenvolve: a ideologia dos governantes (e dos governados) pode levar a equívocos na interpretação da sociedade em que atuam.⁵

3 Os determinantes políticos do crescimento econômico

Reconhecida a maior complexidade do processo de barganha entre Estado e sociedade, é preciso discutir como essa barganha afeta o crescimento econômico, de acordo com North. A sua constatação é que essa barganha promoverá o

(5) Também essas crenças, que constituem a ideologia dos indivíduos, não devem ser consideradas de uma forma estática. Escrevendo sobre as mudanças econômicas, afirmou North que: “*The key to the story is the way beliefs are altered by the feedback humans get from changes in perceived reality as a consequence of the policies in action, the adaptative efficiency of the institutional matrix – that is, how responsive it is to alteration – and the limitation of changes in the formal rules as correctives to perceived policy*” (North, 1999: 12). Dessa forma, é necessário considerar a interação entre as crenças dos indivíduos e os resultados das políticas aplicadas, assim como a flexibilidade da estrutura institucional a essas políticas.

crescimento somente na medida em que se processar em um clima de liberdade, não apenas econômica, mas também política e social:

“... here I simply assert that the freedoms I am concerned with are uniformly applied rules with respect to the security of persons and property over a range of civil, political, religious, and economic activities” (North, 1988: 87).

Afirma então North que o crescimento econômico no moderno mundo ocidental *“was inextricably involved with the emergence not only of secure property rights but of political, religious, and ‘civil’ freedoms”* (North, 1988: 86). Essas liberdades incluiriam:

- Liberdades de expressão política e religiosa.
- Garantias contra prisão arbitrária.
- Direito à fiança.
- Proteção contra restrições aos direitos de uso, de obter renda e alienar propriedade (North, 1988: 87).

Nenhuma dessas liberdades é absoluta ou perfeitamente garantida. No limite, podem levar à anarquia ou à tirania. Contudo:

“Their connection to economic growth is straightforward. The more secure are these freedoms, the lower the costs of transacting; and declining transaction costs are (given relatively non-controversial behavioural assumptions) a critical historical source of economic growth” (North, 1988: 87).

Como foi visto anteriormente, cabe ao Estado especificar direitos de propriedade e garantir contratos. A qualidade de sua atuação em ambas as tarefas é determinada crucialmente pela natureza das instituições que o compõem, fato freqüentemente desprezado pelos economistas:

“The evolution of the government from its medieval mafia-like character to that embodying modern legal institutions and instruments is a major part of the history of freedom. It is a part that tends to be obscured or ignored because of the myopic vision of many economists who persist in modelling government as nothing more than a gigantic form of theft and income redistribution” (North, 1988: 86).

North traça, portanto, uma relação direta entre liberdades (e as instituições que as garantem) e o desenvolvimento de instituições econômicas eficientes. Uma primeira constatação desse vínculo entre liberdades e instituições econômicas promotoras de crescimento aparece em seu trabalho com Weingast (North & Weingast, 1989). Naquele trabalho, o surgimento e crescimento do mercado de capitais no Reino Unido é vinculado diretamente à vitória do Parlamento sobre as pretensões absolutistas da Coroa britânica.

Para isso, North & Weingast (1989) argumentam convincentemente acerca da presença de externalidades entre a administração da dívida pública da Coroa e o desenvolvimento do mercado de capitais:

“The institutions leading to the growth of a stable market for public debt provided a large and positive externality for the parallel development of a market for private debt. Shortly after its formation for intermediating of public debt, the Bank of England began private operations. Numerous other banks also

began operations at this time. This development provided the institutional structure for pooling the savings of many individuals and for intermediation between borrowers and lenders” (North & Weingast, 1989: 825).

O surgimento de externalidades, através das quais a dívida pública propiciou o desenvolvimento do mercado privado de capitais, somente foi possível, porém, pela reforma institucional promovida pela Revolução Gloriosa. Essa reforma teve como principal objetivo solucionar os problemas fiscais crônicos da Coroa Inglesa, os quais se agravaram quando, em função da guerra contra a Holanda, em 1672, a Coroa suspendeu o pagamento da dívida pública. Na época, embora apenas um pequeno grupo de banqueiros tenha sido diretamente atingido, a percepção geral foi de que havia ocorrido um significativo desrespeito aos direitos de propriedade (Carruthers, 1996: 125). Os caminhos legais para buscar a garantia dos direitos violados eram pouco encorajadores, pois a solução dependia da graça da própria Coroa. Somente em 1701, após uma série de artifícios e batalhas legais, a dívida, reduzida à metade, foi efetivamente paga.

Assim, o crescimento da dívida pública dependia significativamente da recuperação da confiança no respeito da Coroa às suas obrigações. Em suma, tratava-se de garantir os direitos de propriedade dos possuidores de títulos da dívida. Essa garantia, assim como a confiança a ela associada, foi resultado das reformas institucionais que reestruturaram a relação entre o Parlamento e a Coroa. Essas reformas consistiram basicamente na subordinação da Coroa à lei. O soberano não poderia mais pretender estar acima da lei utilizando o argumento do direito divino. Da mesma forma, o rei não poderia mais dissolver e convocar o Parlamento ao seu arbítrio.

Além disso, o Parlamento restabeleceu firmemente sua autoridade para promulgar novos impostos, limitou as fontes de renda independentes da Coroa e obteve o direito, até então inédito, de fazer auditoria nas contas da Coroa (North & Weingast, 1989: 816). O Parlamento poderia agora vetar gastos da Coroa, assim como fiscalizar suas despesas.

Finalmente, o rei foi submetido à *common law*, e a independência do Judiciário garantida: os juízes somente poderiam ser destituídos caso fossem condenados criminalmente, ou por ação conjunta das duas casas do Parlamento. A supremacia das cortes da *common law* foi importante, na medida em que elas eram em geral favoráveis ao direito privado.⁶

Portanto, todas as reformas acima favoreceram o crescimento da dívida pública, o que por sua vez fez crescer o sistema financeiro inglês e, com ele, o mercado privado de capitais. Com efeito, a dívida pública que era de, aproximadamente, um milhão de libras em 1688, atingiu em 1695 o montante de 8,4 milhões de libras e dois anos depois, em 1697, praticamente o dobro: 16,7

(6) Também muito importante foi o fato de que o Parlamento, apesar do papel de destaque que passou a assumir, não monopolizou o poder, tornando o rei mera figura decorativa.

milhões de libras (North & Weingast, 1989: 822). O mercado de capitais cresceu de menos de um milhão de libras em 1690 para pouco mais de 6 milhões de libras em 1695 (North & Weingast, 1989: 826).

Esse crescimento do mercado privado de capitais não se deu, portanto, através de uma dinâmica autônoma, mas sim em função do crescimento da dívida pública, o qual, por sua vez, foi promovido *por um rearranjo institucional dentro do próprio Estado, pela redefinição dos papéis da Coroa, do Parlamento e do Judiciário*.

A ilustração histórica, entretanto, que será mais detalhada por North como exemplo do papel das liberdades políticas no crescimento econômico, será o contraste entre os crescimentos britânico e espanhol a partir do início do século XVI. Na verdade, esse contraste já tinha sido explorado de outra forma em North & Thomas (1973), mas de modo menos enfático, na medida em que eram comparados grupos de países: França e Espanha como países com dificuldades de crescimento, Reino Unido e Países Baixos como experiências bem-sucedidas no século XVIII. Embora a questão política já aparecesse nessa obra, ela serve apenas como pano de fundo para Estados cuja voracidade fiscal e restrições às liberdades econômicas (França e Espanha) entravavam o desenvolvimento de instituições econômicas eficientes e os submetia ao *malthusian check*, ao contrário de Reino Unido e Países Baixos, que não encontravam qualquer dificuldade em sustentar populações crescentes com níveis de bem-estar em ascensão.

Ao contrastar o crescimento econômico apenas do Reino Unido e da Espanha, desde o século XVI, North enfatiza as diferenças no desenvolvimento político das duas nações. Inicia observando que ambos os países tiveram de enfrentar os desafios das transformações das tecnologias de guerra, baseadas no desenvolvimento de novas armas, que aumentaram extraordinariamente os custos militares e foram causa de permanentes ameaças de insolvência fiscal (North, 1988: 97). Em razão disso, para obter mais renda os soberanos precisavam barganhar com seus súditos.

Tanto no Reino Unido como na Espanha essa barganha levou ao desenvolvimento de alguma forma de representação política, em troca de uma maior receita de tributos. Apesar desse começo em comum, a história dos dois países passou desde o século XVI a definir padrões divergentes de evolução. Enquanto em 1689 o Parlamento britânico triunfava em definitivo sobre a Coroa, *“and in rapid consequence came a set of economic institutions reflecting the relatively increasing security of property rights”* (North, 1988: 100), no caso da Espanha foi a monarquia centralizadora de Castela que definiu a trajetória de evolução, não apenas da Espanha, mas da própria América Latina, como teremos oportunidade de ver mais adiante.

O principal problema da Espanha, de acordo com North, estava em suas fontes de receita fiscal. Essas fontes ou repousavam em definições de direitos de

propriedade ineficientes, como era o caso da já citada Mesta e seu direito de livre passagem de suas ovelhas, ou se localizavam no estrangeiro, nos seus territórios dominados: Sicília, Nápoles, Países Baixos e Novo Mundo. No caso das fontes de receita fiscal no estrangeiro, o estímulo não era no sentido de estabelecer organismos de representação política, mas sim de desenvolver o aparato burocrático-militar de controle e repressão, com repercussões negativas sobre a situação fiscal da Coroa espanhola (North, 1988: 101-102). A resposta da Coroa espanhola foi um aumento vertiginoso da *alcaba* (o imposto sobre as vendas) de 1,2% para 10%, no período de sua guerra com os Países Baixos (North, 1988: 102). Isso, porém, não foi suficiente para impedir sucessivas falências, que eram solucionadas através do confisco de propriedades e ativos financeiros. O resultado foram o declínio e a estagnação.

Essa configuração institucional espanhola, que desfavorecia as liberdades políticas e, em consequência, não promovia instituições econômicas eficientes, foi transmitida à América espanhola quando da colonização. Com efeito, North aponta a história da América como um caso claro de *path dependence* na constituição das instituições políticas e dos próprios Estados nacionais.

Novamente trabalhando com a oposição de trajetórias de desenvolvimento institucional, North aponta o fato de que a América do Norte foi colonizada efetivamente no século em que a disputa entre a Coroa britânica e o Parlamento estava se resolvendo, com a tolerância no Reino Unido sendo reproduzida nas colônias e com o conseqüente crescimento do poder político das assembleias e garantia dos direitos de propriedade. Já na América espanhola, a conquista se deu no momento em que as cortes de Castela estavam em decadência e o poder se concentrava nas mãos dos monarcas. A consequência foi controle burocrático centralizado, com o resultante estímulo ao desvio de recursos econômicos, da produção para a captura da máquina estatal. Essa diferença no processo de formação histórica condicionaria a história dos países da região até o presente (North, 1988: 102-104).

Assim, North indica que liberdades políticas e sociais estão diretamente associadas a especificações de direitos de propriedade mais eficientes, lembrando sempre que eficiência aqui não possui o sentido paretiano convencional, mas significa estímulo à inversão privada e ao crescimento. Uma sociedade que discrimina parcelas significativas de sua população seria, de acordo com North, uma sociedade que concentra poderes nas mãos do Estado e dos grupos sociais privilegiados que têm acesso ao Estado para exercer sua pressão.

O primeiro efeito nocivo dessa concentração de poder no Estado e nos grupos privilegiados que têm poder de pressão é a possibilidade de um aumento significativo na carga tributária do restante da população. A Coroa espanhola somente pôde elevar a *alcaba* em proporções tão altas devido ao poder concentrado de que dispunha. Assim, pode-se esperar de Estados que concentrem

poder (ao menos na mesma proporção dos regimes absolutistas da Europa Ocidental moderna) uma extração do excedente social em grandes proporções.

O segundo efeito nocivo que essa concentração de poder produz é impedir que os grupos afetados por uma definição ineficiente de direitos de propriedade – isto é, os grupos vítimas de externalidades negativas, ou que produzem externalidades positivas pelas quais não são devidamente remunerados na configuração de direitos de propriedade existente – consigam, através das instituições de representação política, redefinir os direitos de propriedade, de forma a aproximar o retorno privado do social. A impossibilidade de aproximar os retornos privado e social resulta na redução das inversões privadas. Retornando ao caso da Mesta, o acesso privilegiado deste grupo de interesse ao Estado impediu uma reconfiguração dos direitos de propriedade, de forma a reduzir o impacto das externalidades negativas sobre a agricultura.

Todavia, toda a argumentação até aqui se desenvolveu, em termos históricos, no contexto dos Estados absolutistas da Europa Ocidental. A etapa seguinte consiste em indagar se é possível estender a mesma análise de North para as democracias representativas modernas. Esse será o próximo tópico a ser abordado.

4 Liberdades e crescimento nas democracias modernas, segundo North

As democracias modernas se estabelecem criando e consolidando uma série de liberdades, não apenas de natureza econômica, mas também política e social. Se as liberdades são essenciais à promoção do crescimento econômico, segue-se de imediato a necessidade de estender a análise de North para as democracias modernas.

Contudo, North reconhece não elaborar suficientemente suas considerações para o caso do Estado democrático moderno. Com efeito, North reconheceu explicitamente a maior complexidade da democracia moderna em relação às monarquias absolutistas da Europa Ocidental, e a deficiência de seu modelo do Estado neste aspecto:

“The model of the state is deficient in other ways too, but it is particularly deficient when we move from a single ruler to the modern pluralist state. A theory of the resolution of the conflicts in such a state has baffled modern political scientists” (North, 1981: 68).

Em North (1990), a questão é retomada. Reconhece, inicialmente, que o modelo do governante como um monopolista discriminador, que oferece proteção dos direitos de propriedade em troca de receita de tributos, se torna mais complicado quando são incorporados organismos de representação. Observa, então, de maneira um tanto superficial, que esses órgãos representativos têm como finalidade facilitar essa mesma troca de proteção dos direitos de propriedade por impostos, entre o governante e a sociedade (North, 1990: 49).

Nas atuais democracias representativas, North afirma que a situação se torna muito complexa, em função da existência de múltiplos grupos de interesse e da estrutura institucional muito mais sofisticada, elaborada para possibilitar as trocas entre esses grupos, dado o seu poder relativo de barganha. Isso conduziria à necessidade de uma teoria dos custos políticos de transação (North, 1990: 49). Conclui, então, com uma análise da eficiência dos mercados políticos. Esses tendem a ser ineficientes, apesar de os regimes democráticos incorporarem parcelas substantivas da população ao processo de decisão política: embora seja indiscutível que os custos de transação quando calculados *por transação* se reduzem, na medida em que se desenvolvem instituições representativas para facilitar as barganhas políticas, isso não significa, de acordo com North, que os *custos totais de transação* irão se reduzir também. A democracia tende a aumentar expressivamente o número de transações, ampliando o setor de transações políticas e, conseqüentemente, os problemas de agente-principal entre as várias partes do processo de decisão (eleitores, parlamentares, burocratas, etc.).

Além disso, a democracia tende a estimular a chamada *ignorância racional* dos eleitores, o que aumenta o papel de “percepções subjetivas incompletas” no processo de escolha (North, 1990: 51). Dessa forma, deveríamos esperar decisões cada vez menos consistentes com o contexto a que se referem e cada vez menos coerentes entre si.

Conclui-se, assim, que falta uma determinação mais precisa na análise de North do vínculo entre liberdades e crescimento, quando se trata das democracias modernas. Temos que, por um lado, as democracias modernas estabelecem e consolidam liberdades essenciais ao crescimento. Por outro lado, o próprio funcionamento dos regimes democráticos introduz distorções e custos de transação que podem inibir os efeitos positivos dessas liberdades sobre a eficiência das instituições econômicas. O leitor não pode deixar de observar a indeterminação do resultado final: não há como, a partir da análise de North: (1) estabelecer um vínculo unívoco entre democracia e eficiência econômica, e (2) estudar os efeitos das particularidades de cada sociedade democrática sobre a eficiência de suas instituições econômicas. Essas duas questões são importantes, e vamos discutir cada um desses pontos separadamente.

A impossibilidade de estabelecer um vínculo unívoco entre democracia e eficiência econômica não deve ser vista como uma deficiência da análise de North, mas sim como o reconhecimento de que as relações entre o político e o econômico são suficientemente complexas para impedir determinismos simplistas. A impossibilidade deste vínculo reflete a percepção, ainda que não totalmente elaborada, de que há a necessidade do desenvolvimento de uma *teoria específica* para dar conta da relação entre instituições políticas e instituições econômicas em regimes de natureza democrática.

Isso nos leva imediatamente à segunda questão. Estudar os efeitos das particularidades de cada sociedade democrática sobre a eficiência de suas

instituições econômicas constitui uma agenda de pesquisa, cujo desenvolvimento requer a pesquisa e elaboração de conceitos adequados ao tratamento do vínculo entre instituições políticas e econômicas nas democracias modernas. Embora pouco elaborada e insatisfatória nesse aspecto, a análise de North constitui ponto de partida e referencial indispensável na busca e desenvolvimento desses conceitos.

Conclusão

A percepção de North do vínculo entre liberdades e instituições estabelece uma agenda de pesquisa para as democracias modernas, da relação entre as instituições representativas e as liberdades que elas asseguram, por um lado, e o desempenho proporcionado pelas instituições econômicas, por outro. Essa agenda se fundamenta nos conceitos de direitos de propriedade, custos de transação e na especificação da barganha política entre Estado e sociedade, e proporciona um incentivo a mais para o desenvolvimento de novas linhas de pesquisa em economia política.

Os conceitos de direitos de propriedade e custos de transação permitem a elaboração de uma abordagem analítica que estabeleça as relações de determinação entre crescimento econômico e liberdades, abordagem essa que vá além da mera constatação empírica de que os países que alcançaram maior nível de bem-estar na história moderna foram aqueles que ampliaram as garantias às liberdades, através do desenvolvimento de instituições representativas. Também é preciso ir além da afirmação de que as liberdades promovem o crescimento econômico à medida que ampliam as escolhas dos indivíduos, uma vez que essa relação supõe implicitamente que, ampliado o universo de escolha factível, os indivíduos farão sempre as escolhas ótimas.

É preciso igualmente investigar os termos em que se dá a barganha entre Estado e grupos sociais, termos esses que foram delineados de forma geral por North, mas que devem ser especificados de acordo com as características de cada sociedade: é preciso explorar os termos dessa barganha nas democracias modernas, explorando de que forma as particularidades dos vários regimes democráticos afetam as liberdades, e, desta forma, a especificação dos direitos de propriedade e os custos de transação.

Esses novos desenvolvimentos, contudo, exigem o reconhecimento do papel que as instituições desempenham na performance da economia, instituições não apenas de natureza econômica, mas também política e social. O novo pensamento institucionalista, do qual North é sem dúvida o representante mais destacado, oferece os elementos necessários para a incorporação das instituições como atores do processo de crescimento econômico, e não apenas como pano de fundo para a análise da performance da economia.

Referências bibliográficas

- ARTHUR, Brian W. *Increasing return and path dependence in the economy*. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.
- CARRUTHERS, Bruce G. *City of capital*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, London, v. 4, p. 386-405, 1937. [Reimpresso em COASE, Ronald H. *The firm, the market, and the law*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988].
- _____. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, Chicago v. 3, p. 1-44, 1960. [Reimpresso em COASE, Ronald H. *The firm, the market, and the law*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988].
- DAVID, Paul. Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review Proceedings*, Princeton, NJ, v. 75, n. 2, p. 332-337, May 1985.
- NORTH, Douglass C. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton & Co, 1981.
- _____. Institutions, economic growth and freedom: an historical introduction. In: WALKER, M. (Ed.). *Freedom, democracy and economic welfare*. Vancouver: Fraser Institute, 1988. [Reimpresso em PEJOVICH, Svetozar. *The economic foundations of property rights*. Cheltenham: Edward Elgar, 1988].
- _____. Institutions and economic growth: a historical introduction. *World Development*, Amsterdam, v. 17, n. 9, p. 1.319-1.332, Sept. 1989.
- _____. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Transaction costs, institutions, and economic performance*. San Francisco: ICS Press, 1992.
- _____. Some fundamental puzzles in Economic History development. In: ARTHUR, W. Brian, DURLAUF, Steven N., LANE, David A. (Ed.). *The economy as an evolving complex system II*. Reading, Mass.: Perseus Books, 1997.
- _____. *Understanding the process of economic change*. London: Institute of Economic Affairs, 1999.
- _____, THOMAS, Robert Paul. *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- _____, WEINGAST, Barry R. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*, Cambridge, v. 49, n. 4, p. 803-832, Sept. 1989.