



Por que estudar as instituições e o seu papel na economia?

ESTUDAR O PAPEL das instituições no desenvolvimento exige, inicialmente, estudar seu papel no *funcionamento* do sistema econômico. A forma como o sistema econômico funciona, e como as instituições ajudam a organizá-lo, indica como esse sistema pode se desenvolver. Assim, o estudo das instituições e de seu papel no sistema econômico se desdobra no estudo do papel das instituições no desenvolvimento. Ao longo deste livro, estudaremos as instituições na economia, e como elas afetam a questão do desenvolvimento.

Essa abordagem, que estuda o problema do desenvolvimento a partir da forma como o sistema econômico se organiza, não é nova. Na verdade, é o que até mesmo a teoria econômica convencional tem feito até aqui, exceto pelo fato de que essa teoria admite somente uma forma de organizar o sistema econômico: por meio de mercados. De forma mais restritiva, a teoria econômica convencional focaliza sua atenção em um tipo particular de mercados: os mercados perfeitamente competitivos.

Não que ela não admita outros tipos de mercados, ou seja, mercados imperfeitamente competitivos. Mas quando se trata de estudar o sistema econômico como um todo, a sua maior construção teórica — a Teoria do Equilíbrio Geral — supõe que há mercados para todos os produtos (hipótese de mercados completos) e que eles são perfeitamente competitivos. Isso fica claro quando se emprega o Primeiro e o Segundo Teorema do Bem-Estar para discutir as propriedades de bem-estar em um sistema econômico organizado por meio de mercados.

Assim, nosso ponto de partida tem de ser uma avaliação da abordagem dominante do estudo do sistema econômico, que é aquela baseada na Teoria do Equilíbrio Geral. Por conseguinte, no primeiro capítulo revemos as características de um sistema econômico organizado exclusivamente por meio de mercados perfeitamente competitivos. No segundo capítulo, discutimos as fragilidades teóricas — que são sérias — dessa abordagem do sistema econômico moderno.

Teremos a oportunidade de verificar que, longe de ser uma aproximação teórica de um sistema econômico concreto, a Teoria do Equilíbrio Geral distorce a forma pela qual um sistema econômico moderno enfrenta o seu problema básico, o qual nos fornece a perspectiva para o estudo das instituições e seu papel na organização do sistema econômico e no desenvolvimento. Mas que problema básico seria esse?

As instituições e o sistema econômico

Consideraremos inicialmente que todo sistema econômico, seja de um país desenvolvido, seja de um país em desenvolvimento, enfrenta o mesmo problema básico: como coordenar as atividades que empregam os recursos disponíveis, de forma a aumentar o bem-estar social, reduzindo os conflitos naturalmente gerados pela atividade econômica?

É visando a promover a cooperação e reduzir os conflitos, de forma a aumentar a coordenação entre as atividades econômicas e reduzir o desperdício, que as sociedades elaboram regras — suas *instituições*. Esse é o tema central de uma abordagem da teoria econômica que coloca as instituições no centro do funcionamento do sistema econômico e, portanto, de sua análise: explicar como as regras de uma determinada sociedade ajudam ou dificultam a cooperação no funcionamento do sistema econômico, reduzindo ou aumentando os conflitos.

A importância das instituições para a regulação dos conflitos e das possibilidades de coordenação foi enfatizada por A. Allan Schmid (2004, p. 2):

(...) as pessoas são interdependentes. Seu bem-estar é afetado pelas ações dos outros. Elas têm interesses e experiências diferentes, e assim há a possibilidade de conflito. A coordenação de atividades influencia o resultado econômico e no interesse em cooperar. As instituições fornecem ordem e previsibilidade às transações humanas.

Com efeito, os recursos econômicos (recursos naturais, capital e mão de obra, denominados no jargão econômico convencional “fatores de produção”) não se combinam sozinhos: são as instituições que fornecem as regras pelas quais esses

fatores de produção são organizados, gerando bens e serviços que aumentam o bem-estar da sociedade.

Essas instituições podem favorecer a cooperação e reduzir os conflitos de interesse que ameaçam limitar, ou até mesmo inviabilizar, as transações necessárias para que esses fatores de produção sejam combinados. Embora esses problemas de coordenação e ameaças às transações estejam presentes em todas as economias, inclusive as mais desenvolvidas, os problemas de coordenação e as ameaças de conflito se encontram frequentemente associados às mudanças e incertezas que o desenvolvimento produz. Isso torna o estudo das instituições especialmente importante para o desenvolvimento econômico.

Mas essa análise exige que tenhamos clareza do que são instituições. Eis algumas definições, por alguns autores institucionalistas importantes:

- 1) “As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social ou econômico” (North, 1990, p. 3).
- 2) “(...) uma instituição será definida como um conjunto de regras formais e informais, incluindo os arranjos que garantem a sua obediência” (Furubotn e Richter, 1998, p. 6).
- 3) “Instituições são relações humanas que estruturam oportunidades por meio de restrições e capacitações” (Schmid, 2004, p. 1).

Cada uma das definições ilumina um aspecto diferente e importante das instituições. A definição de Douglass C. North, prêmio Nobel de economia de 1993, possui vários aspectos importantes. Em primeiro lugar, enfatiza a importância das instituições como regras e como restrições relativas ao que as pessoas podem fazer nos seus relacionamentos em sociedade.

Na verdade, uma instituição será sempre uma regra, e, sendo assim, contém sempre caráter restritivo, já que as regras *estruturam* o que as pessoas podem fazer quando interagem entre si.

Eirik G. Furubotn e Rudolf Richter, por outro lado, enfatizam que as regras que compõem as instituições envolvem elementos formais (ou seja, regras formalizadas em documentos, frequentemente formuladas e aplicadas por alguma organização política, como o Estado) e elementos informais (regras de relacionamento consolidadas pelo hábito e pela cultura de uma sociedade, em relação às quais as pessoas que as empregam muitas vezes nem se dão conta de que essas regras existem).

Por último, a definição de A. Allan Schmid chama a atenção para o fato de que as regras não representam apenas barreiras e restrições, mas também oferecem oportunidades para as pessoas. Essas oportunidades muito provavelmente não existiriam na ausência das instituições. Isso ocorre por dois motivos.

Em primeiro lugar, na medida em que indicam as circunstâncias em que os indivíduos podem coordenar suas ações, as instituições os orientam sobre as condições em que é possível realizar a coordenação, incentivando-os a adotarem soluções mutuamente coerentes. Em segundo lugar, as regras que compõem as instituições várias vezes definem quais indivíduos têm a possibilidade de impor sua vontade para a solução de situações de conflito, o que lhes oferece a oportunidade de exercerem poder.

Mas além dessas diferentes características, é importante reconhecer que há dois níveis em que as instituições atuam, organizando o sistema econômico e promovendo o desenvolvimento: um nível mais geral — o *ambiente institucional* —, e um nível mais localizado — o *arranjo institucional*. Esse será o nosso próximo tema.

Arranjo institucional e ambiente institucional

Definidas assim as instituições, uma distinção importante é aquela entre *arranjo institucional* e *ambiente institucional*. Na definição clássica de Douglass C. North e Lance E. Davis (1971, p. 6), um **ambiente institucional** (*institutional environment*) “é o conjunto de regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelece a base para a produção, a troca e a distribuição”. Englobam, por exemplo, o regime político, o direito civil, a constituição nacional etc.

Já um **arranjo institucional** seria, ainda de acordo com Douglass North e Lance E. Davis (1971, p. 7), “(...) um arranjo entre unidades econômicas, que governa a forma pela qual essas unidades podem cooperar e/ou competir”. Um mercado, com as suas regras específicas — como um mercado de capitais — seria um caso de arranjo institucional.

Os arranjos institucionais definem, por conseguinte, a forma particular como um sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas. Dessa forma, o estudo dos arranjos institucionais nos permitirá compreender a maneira pela qual um sistema econômico moderno funciona. Já vimos que, para a teoria econômica convencional, a resposta à questão da forma pela qual um sistema econômico moderno se organiza e funciona é simples: exclusivamente por meio de mercados. Contudo, no Capítulo 3, estudaremos um conceito pouco considerado pela teoria econômica convencional, que colocará em

xeque essa resposta da teoria econômica convencional: os custos de transação.

Após termos estudado o conceito de custos de transação, veremos no Capítulo 4 que mercados não são o único tipo de arranjo institucional que organiza as atividades em um sistema econômico moderno. Há outros arranjos institucionais, os quais, dependendo das características das transações necessárias para organizar um conjunto particular de atividades, podem se revelar mais adequados do que um mercado. Esses arranjos institucionais alternativos são outras estruturas de governança, sendo o mercado apenas mais uma delas. Esse será o tema do Capítulo 4.

Com isso, teremos estabelecido a base do estudo dos arranjos econômicos, ou seja, do papel mais localizado das instituições na organização do sistema econômico. Estaremos prontos então para o nível seguinte, que é o do ambiente institucional. Faremos isso ao estudarmos as instituições formais e informais da economia.

Instituições formais e instituições informais

Um aspecto importante a ser destacado é a distinção entre instituições formais e informais, mencionado por E. G. Furubotn e R. Richter na definição de instituição que vimos anteriormente. Chris Mantzavinos (2001, pp. 84-5) nos oferece uma caracterização bastante sintética das diferenças entre as instituições formais e as instituições informais, baseada na forma pela qual elas constroem os indivíduos a obedecê-las: “As instituições formais impõem obediência por meio da lei, enquanto as instituições informais não necessitam do Estado para impor obediência”.

As instituições informais são assim as regras consolidadas pelo convívio social, que se cristalizaram no hábito (e, portanto, são respeitadas sem que os indivíduos se deem conta disso), ou pela pressão de um grupo social sobre os seus membros, discriminando, ou mesmo punindo, quem quebra as regras (sem que haja a interferência do Estado). Elas são compostas, por exemplo, pela etiqueta social que define de que forma empresários em uma dada comunidade devem fazer negócios.

Um exemplo desse tipo de etiqueta foi mencionado por Eric Posner (2000), quando chamou a atenção para o fato de que, nos Estados Unidos, negócios são fechados frequentemente em jantares de clubes ou outras atividades sociais, e não em reuniões nas próprias empresas.

As instituições formais e informais compõem aquilo que definimos anteriormente como ambiente institucional, ou seja, o conjunto mais geral de regras que organizam o sistema econômico, independentemente da transação específica. O restante do livro trata desse ambiente institucional e seus efeitos sobre o desenvolvimento.

Assim, os Capítulos 5 e 6 tratam das instituições informais, a partir da perspectiva de que elas constituiriam um ordenamento que se estabelece de forma não deliberada: uma ordem espontânea. Os Capítulos 7 a 9 tratam das instituições formais, ou seja, da atuação no sistema econômico da organização política mais importante de uma sociedade: seu Estado. O Capítulo 7 trata da Teoria de Busca de Renda, o Capítulo 8 discute a evolução da análise de Douglass North acerca do papel do Estado no sistema econômico e o Capítulo 9 discute as ideias de Peter B. Evans e Ha-Joon Chang.

Essa articulação dos capítulos deste livro, em que passamos da discussão dos arranjos institucionais — um nível mais “micro” — para a discussão do ambiente institucional — um nível mais “macro” —, foi inspirada em John Toye e sua análise do papel de uma teoria das instituições no desenvolvimento.

John Toye (1995) aponta dois papéis distintos a serem desempenhados por uma teoria das instituições na compreensão do desenvolvimento. Um deles é o papel “micro”, que é permitir identificar o arranjo institucional mais adequado para determinada transação ou setor econômico.

Por exemplo, o estudo das instituições no seu nível micro permitiria identificar se uma determinada atividade deveria ser realizada por agentes privados ou por empresas públicas. John Toye (1995, p. 56) aponta que, em questões micro, ou seja, em questões ligadas a arranjos institucionais, a teoria das instituições mostra ser preciso considerar sempre a situação concreta e evitar respostas genéricas.

Segundo ele, a outra função das instituições no desenvolvimento seria um papel “macro”, ou de uma “grande teoria”, ao permitir discutir como surgem e evoluem as instituições coordenadoras das interdependências que organizam a sociedade, especialmente no que diz respeito à produção, distribuição e apropriação da riqueza gerada (Toye, 1995, p. 60).

A discussão do surgimento e evolução das instituições permite, no entender de John Toye, compreender mais adequadamente o papel de agentes como o Estado no processo de desenvolvimento, por intermédio das suas instituições formais.

Vamos começar ilustrando aquilo que Toye chama de papel “macro” das instituições — o ambiente institucional. Considere, assim, um empresário que deseja abrir uma fábrica. Do ponto de vista das instituições formais que compõem o ambiente institucional onde a empresa atua, o valor de seu capital será afetado, por exemplo, pelo conjunto de leis que determinam as condições de acesso a crédito, para executar as dívidas de terceiros e as suas próprias.

O valor de seu capital também é determinado pela legislação do trabalho que é aplicada aos seus trabalhadores, os direitos que deve respeitar pelo uso de

propriedade intelectual alheia (patentes, marcas etc.) etc. Todos esses elementos fazem parte das instituições formais que compõem o ambiente institucional em que a empresa atua.

Já do ponto de vista das instituições informais que também compõem esse ambiente, temos, por exemplo, as regras cristalizadas pelo hábito e pela cultura, que podem afetar o grau em que são respeitados os compromissos em que a empresa baseia os seus negócios. Isso também, sem dúvida, acaba por ter importância no valor do seu capital.

Não é difícil perceber que, de acordo com o ambiente institucional, fatores como o tamanho da unidade produtiva, o grau de atualização tecnológica do equipamento, o volume de mão de obra empregado (assim como sua remuneração, rotatividade no trabalho, produtividade etc.), a qualidade e a quantidade de bens ou serviços que a empresa produz, o quanto é capaz de investir na pesquisa e desenvolvimento de inovações tecnológicas etc., poderão variar significativamente.

Como um determinante importante do desenvolvimento em uma dada sociedade, nós temos, por conseguinte, o ambiente institucional que esta mesma sociedade dispõe para a combinação produtiva do capital, da mão de obra e da tecnologia. Isso pelo simples fato de que, conforme afirmamos anteriormente, capital, força de trabalho, recursos naturais e conhecimentos tecnológicos não fazem a economia funcionar sozinhos: eles precisam ser combinados, e essa combinação exige cooperação com poucos conflitos, para funcionar adequadamente.

Com efeito, é preciso que os indivíduos dessa sociedade se relacionem uns com os outros, promulguem leis, desenvolvam normas, obedeçam a convenções etc., para que estes recursos resultem em bens e serviços que determinarão o padrão de vida que será possível alcançar. Esse relacionamento é mediado pelo ambiente institucional de que cada sociedade dispõe.

Já de um ponto de vista mais “micro” — ou seja, em termos de arranjos institucionais — é preciso definir como a nossa hipotética empresa vai se relacionar, por exemplo, com seus fornecedores. Serão feitos contratos exclusivos, ou a empresa irá adquirir seus recursos procurando pela melhor oferta nos mercados que existem? A empresa constituirá uma cadeia de fornecedores, na qual eles atuarão articuladamente, ou se relacionará individualmente com cada um? A empresa formará uma *joint venture* com empresas concorrentes para promover pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos, ou vai pesquisar isoladamente?

Tudo isso deve ser definido, frequentemente, pelos próprios agentes envolvidos, uma vez que nem sempre as regras formais e informais que regulam a vida social

definem esses aspectos específicos, mas igualmente importantes para a cooperação e redução de conflitos necessários à coordenação da vida econômica.

Todavia, aqui há o risco de uma confusão. Discutimos empresas, que são organizações, e regras, que são instituições. São definições diferentes, que nem sempre são compreendidas como tal. Como a confusão entre instituições e organizações é comum, vamos tratar desse ponto agora.

Instituições *versus* organizações

Outra distinção fundamental a ser feita é entre instituições e organizações. Isso porque, em linguagem corrente, não é raro encontrar expressões do tipo “a Igreja Católica é uma instituição milenar”, ou “é preciso fortalecer os partidos políticos como instituições democráticas”. Essas expressões confundem instituições com organizações. Enquanto instituições são regras gerais de interação social, organizações são grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas (suas próprias instituições), as quais visam à ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum.

Fazendo uma aplicação bem simples dessas definições, empresas são organizações, pois são grupos que possuem suas instituições específicas (seu código de ética, suas regras de governança corporativa etc.) e que atuam coletivamente para um objetivo comum (o lucro e crescimento da empresa). No caso dos exemplos que citamos anteriormente, enquanto a *Igreja Católica* é uma *organização*, seu *direito canônico* — conjunto de regras que regem as relações de seus membros — é uma *instituição*. Um partido é uma organização, seu estatuto é uma instituição.

Portanto, as instituições, ao definirem as regras do jogo na sociedade e nas organizações, tornam as relações econômicas em grande medida previsíveis, o que facilita as escolhas dos tomadores de decisão, ainda que elas aconteçam em ambientes de grande incerteza e complexidade. Esse aspecto, Chris Mantzavinos (2001) denominou aspecto cognitivo das instituições, pois está relacionado às nossas limitações na capacidade de conhecer situações complexas e incertas. Mas será que as instituições fazem isso sempre da forma mais eficiente?

Instituições e eficiência

O problema reside no fato de que, como as instituições padronizam nossas respostas em situações complexas e incertas, em que não conseguimos analisar racionalmente todas as informações necessárias, não há garantia de que serão

adotadas as instituições mais eficientes. Isso somente poderia ser garantido se conhecêssemos todos os aspectos da situação (mesmo os incertos) e os analisássemos racionalmente, de forma a encontrar a melhor resposta possível.

Porém, se isso fosse possível, não precisaríamos de instituições! As instituições existem exatamente porque os limites da nossa capacidade em um mundo complexo e incerto não nos permitem escolher sempre o “melhor” e mais “eficiente”. Daí recorrermos a regras que padronizam nossas respostas e reduzem a incerteza, sem o que não poderíamos aproveitar a interdependência nas relações econômicas para estabelecermos relacionamentos vantajosos. Mas essas regras não podem ser consideradas automaticamente “eficientes”.

Na verdade, o problema, como se verá neste livro, é que nem sempre as instituições, ao limitarem as possibilidades de escolha na economia e na sociedade, induzem às melhores escolhas, especialmente quando o objetivo é o desenvolvimento; e há bons motivos para que as instituições, que surgem motivadas pelas oportunidades de interdependência entre os indivíduos, não sejam necessariamente as mais eficientes.

Segundo Douglass North, os limites na nossa capacidade para armazenar, processar e transmitir informações nos leva a desenvolver o que ele chama de “modelos subjetivos”, ou seja, “teorias” acerca do funcionamento das relações sociais. Formamos assim modelos subjetivos para explicar como o mundo funciona e, frequentemente, justificar o *status quo*. A ideia, por exemplo, de que toda a atividade possível deve ser deixada para a iniciativa privada, sem qualquer interferência do Estado, é um modelo desse tipo.

Esses modelos são imperfeitos e incompletos, pois os indivíduos têm racionalidade limitada e assim elaboram modelos que não apenas não retratam de forma adequada a realidade, como frequentemente não interpretam adequadamente o *feedback* que recebem da inadequação de seus modelos. Se a realidade não encaixa com o modelo pelo qual enxergamos o mundo, muitas vezes tentamos racionalizar esse descompasso justificando-o como um acidente, e não questionando o nosso próprio modelo. Isso pode impedir que se perceba que determinadas instituições não são as mais adequadas.

As instituições não apenas possibilitam a interação entre indivíduos, pois sem interações nenhuma atividade social (seja econômica ou política) pode acontecer. As instituições simultaneamente capacitam os indivíduos a realizar em conjunto aquilo que eles não conseguiriam fazer sozinhos e restringem as formas pelas quais os indivíduos poderiam atuar conjuntamente. Mas nada garante que o resultado será o melhor possível.

Instituições, cooperação e conflito

É o limite oferecido pelas instituições, mais do que o limite de capital e mão de obra especializada, o principal problema enfrentado pelos países que já alcançaram um patamar intermediário de desenvolvimento. Como explica Joseph Stiglitz (1989, p. 201), ao se referir às dificuldades do desenvolvimento: “O que está em jogo é mais do que apenas diferenças nas dotações dos fatores, mas sim aspectos básicos da organização da economia, incluindo o funcionamento dos mercados”.

Assim, as instituições teriam um papel-chave no desenvolvimento. Esse papel se explica pela capacidade das instituições de administrarem a cooperação e o conflito, sobretudo em um contexto de forte insegurança e instabilidade, como aquele típico de processos de desenvolvimento. Portanto, seja no seu aspecto “micro” ou “macro”, as instituições possuem uma função muito importante nas sociedades, e em particular as sociedades em desenvolvimento: determinar as possibilidades e formas em que podem acontecer tanto a cooperação quanto o conflito.

Um dos autores que compreendeu de forma mais clara o papel da cooperação e do conflito na sociedade moderna foi John Rawls (1921–2002). Rawls escreveu com muita propriedade:

(...) embora a sociedade seja um empreendimento cooperativo que visa ao benefício mútuo, está marcada por um conflito, bem como uma identidade, de interesses. Há identidade de interesses porque a cooperação social torna possível uma vida melhor para todos do que qualquer um teria se dependesse apenas dos próprios esforços. Há conflito de interesses porque ninguém é indiferente no que se refere a como são distribuídos os benefícios maiores produzidos por sua colaboração, pois, para atingir seus fins, cada um prefere uma parcela maior a uma parcela menor desses benefícios (Rawls, 2008, p. 5).

Trata-se, portanto, de uma permanente tensão entre os ganhos da cooperação e o conflito (potencial ou declarado) na disputa pela apropriação desses ganhos. As instituições podem ser os instrumentos de mudança que permitem aos indivíduos e grupos sociais mudarem a forma de escolherem e tornarem realidade suas decisões, que poderão ser mais ou menos bem-sucedidas na promoção do desenvolvimento.

O sucesso das instituições na promoção do desenvolvimento, por sua vez, depende da medida em que elas conseguem oferecer possibilidades de solução para os conflitos e incentivar a cooperação, sem que o desenvolvimento enfrente grandes obstáculos. Este será o tema deste livro. Contudo, tivemos oportunidade de mencionar o fato de que as instituições devem realizar a tarefa de promover a

cooperação e reduzir o conflito em um ambiente de desenvolvimento econômico, que é um ambiente de transformações e mudanças profundas. Vamos falar um pouco disso agora.

Instituições, desenvolvimento e mudança

O fato de que o desenvolvimento econômico é a resultante de mudanças das condições econômicas e das instituições foi reconhecido por economistas como Simon Kuznets (1901-1985), prêmio Nobel de 1971, que se dedicou a estudar as transformações estruturais da economia, as quais acompanham o processo de crescimento e desenvolvimento econômico.

Ao discutir as diferentes épocas econômicas, isto é, períodos longos da história, com características próprias, tais como a época feudal, a época do capitalismo mercantil das grandes expansões marítimas etc., períodos estes marcados por inovações que determinariam um crescimento sustentado para a economia por longos períodos, S. Kuznets observou que: “A dinâmica do crescimento durante a época compreende, portanto, não somente os efeitos cumulativos de novos conhecimentos, propiciados pela inovação característica da época, *como também os efeitos das novas instituições criadas por ela*” (Kuznets, 1986, p. 10, grifos nossos).

Um pouco mais adiante, Simon Kuznets é ainda mais enfático acerca do papel das instituições:

Mesmo que o impulso para o crescimento seja proporcionado por uma inovação tecnológica importante, as sociedades que o adotam precisam modificar sua estrutura institucional preexistente. Isto implica mudanças substanciais na organização da sociedade — surgimento de novas instituições e diminuição da importância das antigas. Ocorrerão mudanças na posição relativa de vários grupos econômicos e sociais (Kuznets, 1986, p. 10).

O autor destaca, em seguida, que a dificuldade que as sociedades podem encontrar para se adaptarem às mudanças típicas das inovações, que muitas vezes caracterizam todo um período histórico, pode reduzir significativamente as possibilidades de se concretizar as potencialidades dessas inovações. É possível assim, a partir da análise de Simon Kuznets, afirmar que os conflitos gerados pelas mudanças do progresso são determinantes no avanço do desenvolvimento, juntamente com as novas oportunidades de cooperação desenvolvidas.

As inovações possuem um impacto significativo sobre o desenvolvimento, uma vez que aumentam a produtividade, reduzindo custos e preços, ou geram produtos

mais adequados às necessidades da população. Mas a sua adoção muitas vezes exige a mudança das regras que regem a economia e a vida social. Apenas para usar um exemplo histórico bastante conhecido, sem a revogação da regra feudal que ligava o camponês ao lugar onde tinha nascido, o desenvolvimento da manufatura europeia nos séculos XVII e XVIII teria sido impossível, pela ausência de mobilidade da força de trabalho.

Os conflitos que se seguiram foram, contudo, bastante sérios, e demandaram séculos para que o potencial das inovações manufatureiras fosse plenamente aproveitado. É a esses conflitos que Simon Kuznets se refere quando afirma que as inovações podem ter sua exploração retardada pelos deslocamentos que provocam na sociedade.

Mais recentemente Douglass C. North, prêmio Nobel em 1993, dedicou vários artigos e livros à discussão específica sobre o papel das instituições no crescimento e desenvolvimento. Para North, as instituições são importantes no desenvolvimento, não apenas por favorecerem a adoção de inovações tecnológicas, mas por fornecerem incentivos quer ao conflito, quer à cooperação.

O autor definiu de forma muito objetiva o efeito das instituições sobre o crescimento: “As instituições fornecem a estrutura de incentivos em uma economia; à medida que esta estrutura evolui, ela determina a direção da mudança econômica rumo ao crescimento, ou à estagnação, ou ao declínio” (North, 1991, p. 97). As instituições são, portanto, “estruturas de incentivos”, ou seja, são elas que definem os ganhos que podem ser obtidos em função das decisões econômicas tomadas por indivíduos e organizações, afetando, assim, as possibilidades de desenvolvimento econômico.

Em outra oportunidade, Douglass North é ainda mais explícito acerca da natureza das instituições, de seu efeito nos incentivos e, desse modo, no desenvolvimento das sociedades:

As organizações que são criadas refletirão as oportunidades oferecidas pela matriz institucional. Isto é, se a estrutura institucional recompensa a pirataria, então surgirão organizações de piratas; e se a estrutura institucional recompensa atividades produtivas, então organizações produtivas (firmas) surgirão e se engajarão em atividades produtivas (North, 1994, p. 361).

Na passagem anterior, Douglass North está colocando em destaque a questão central das instituições: elas promovem o conflito (a pirataria marítima), ou a cooperação (empresas produtivas)? Teremos a oportunidade de discutir mais as ideias desse autor (e também outros), acerca do papel das instituições no desenvolvimento, mais adiante neste livro.

Breve nota sobre o velho e o novo institucionalismo econômico

Convencionou-se distinguir entre duas escolas institucionalistas em economia: o chamado **Velho Institucionalismo Econômico** e o chamado **Novo Institucionalismo Econômico**. O termo “velho” e o termo “novo”, quando aplicados às duas escolas não devem ser entendidos como significando respectivamente “obsoleto” e “moderno”, mas apenas dizem respeito ao fato de que o Velho Institucionalismo tem precedência histórica em relação ao Novo Institucionalismo.

Como é comum nesse tipo de situação, nem sempre é fácil traçar os limites entre as escolas. Embora o Velho Institucionalismo esteja claramente associado a nomes como Thorstein Bunde Veblen (1857–1929), Wesley Clair Mitchell (1874–1948), John Rogers Commons (1862–1945) e Clarence Edwin Ayres (1891–1972), apenas para citar alguns dos mais destacados, e o Novo Institucionalismo esteja claramente associado a nomes como Ronald Harry Coase, Oliver Eaton Williamson e Douglass Cecil North, a questão acerca dos princípios unificadores de cada programa de pesquisa não é trivial nem óbvia.

Com efeito, como explica Malcolm Rutherford em seu livro *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism* (Rutherford, 1994, p. 1), o Velho Institucionalismo Econômico “não representa um único bem definido, ou unificado, corpo de pensamento, metodologia ou programa de pesquisa”. Por outro lado, “é provavelmente verdade que o NIE [Novo Institucionalismo Econômico] é simplesmente tão incoerente quanto o velho” (Rutherford, 1994, p. 2) e que, no que diz respeito aos programas de pesquisa de seus membros, “em alguns aspectos esses programas complementam uns aos outros, mas diferenças e discordâncias efetivamente existem” (Rutherford, 1994, p. 3).

Desse modo, algumas escolhas tiveram de ser feitas, ao discutirmos o papel das instituições no desenvolvimento. Neste livro autores do Novo Institucionalismo Econômico, em particular Ronald H. Coase, Oliver E. Williamson e Douglass C. North têm grande destaque, por razões específicas. Entre elas, poderíamos citar: o fato destes autores terem sido agraciados com o prêmio Nobel; as contribuições analíticas ricas e complexas que eles nos oferecem; e o fato de servirem como referência a organismos multilaterais. Tudo isso dá a esses pensadores grande destaque no debate sobre o papel das instituições no sistema econômico e no desenvolvimento. Além disso, eles têm influenciado mesmo autores que não podem ser associados imediatamente ao Novo Institucionalismo Econômico. Daí o espaço que receberam neste livro.

Mas a avaliação de autores como Malcolm Rutherford sugere que a tentativa de delimitar uma escola de pensamento, especialmente quando se trata de um tema tão complexo e multifacetado como são as instituições e seu papel na economia, pode ser difícil, senão infrutífero. Seria sobrecarregar — talvez inutilmente — o leitor que toma contato com as ideias desses autores pela primeira vez, impor-lhe também uma discussão acerca da delimitação precisa de cada escola.

Por outro lado, este livro trata *do papel das instituições na economia e no desenvolvimento*. Ele não visa a resenhar o Novo Institucionalismo. Pela sua própria proposta, ele não pode ser restritivo. Buscou-se, por conseguinte, dar espaço a autores que trataram das instituições na economia e no desenvolvimento, desde que sua contribuição tenha alcançado destaque entre os economistas. O nosso objetivo é, assim, o de fornecer ao leitor um panorama das contribuições mais importantes ao estudo do papel das instituições na economia e no desenvolvimento, independentemente de sua filiação teórica.