



DOUGLASS C.

PRÊMIO NOBEL
DE ECONOMIA

NORTH

**INSTITUIÇÕES,
MUDANÇA
INSTITUCIONAL
E DESEMPENHO
ECONÔMICO**

PRÊMIOS
ESTRELAS

11. A trajetória da mudança institucional

Passo a considerar duas questões fundamentais em matéria de mudança social, política e econômica. Em primeiro lugar, o que determina os divergentes padrões de evolução de sociedades, regimes políticos ou economias ao longo do tempo? E de que modo poderíamos explicar a sobrevivência de economias com desempenho persistentemente ruim por períodos prolongados?

Se recuarmos bem longe na história, a divergência parecerá bem simples de explicar. Bandos e tribos enfrentavam problemas diferentes em climas diferentes, dotados de recursos diferentes e com capacidades humanas diferentes. Daí surgiam soluções diferentes para os problemas comuns de sobrevivência, compreendendo diferentes línguas, costumes, tradições e tabus. Não há nenhuma razão para crer que as soluções devessem ser semelhantes, embora haja razão para crer que elas tenderiam a convergir no decorrer do tempo à medida que o custo das informações caísse. Contudo, após 10 mil anos de civilização, apesar do imenso declínio dos custos das informações e apesar das implicações dos modelos de comércio internacional neoclássicos, que indicavam convergência, há um enorme contraste entre as economias.

Isso me leva à segunda questão. O que explica a sobrevivência de sociedades e economias caracterizadas por persistente desempenho ruim? Desde Charles Darwin, a teoria evolucionista tem exercido uma forte influência em nossa compreensão da sobrevivência social e, a partir da publicação do artigo de Armen Alchian

("Uncertainty, Evolution and Economic Theory"), se entranhou na literatura econômica. As implicações da teoria consistem em que ao longo do tempo as instituições ineficientes são eliminadas, as eficientes sobrevivem e assim se dá uma gradual evolução de formas de organização econômicas, políticas e sociais mais eficientes.

Tenho empregado o termo "eficiente" neste estudo para indicar uma condição em que o conjunto de condicionamentos vigente gera crescimento econômico. Especificamente, instituições que possibilitam às partes da troca auferir cada vez mais os ganhos com o comércio vão crescer em relação àquelas que deixam de efetuar esse potencial. Sobreviria a emigração rumo às economias mais bem-sucedidas ou a emulação das instituições dessas economias. Novamente retornando ao teorema de Coase: em um mundo com custos de transação correspondentes a zero, a solução eficiente que gerasse a renda agregada mais elevada prevaleceria. Porém, como os custos de transação não correspondem a zero, poderíamos prever desempenho diferencial refletindo diferentes graus de êxito dos quadros institucionais na redução dos custos de transação (e de transformação). Mas por que as economias relativamente ineficientes persistiriam? O que as impede de adotar as instituições das economias mais eficientes?

Se as instituições existissem em um contexto de custos de transação zero, a história não importaria: uma mudança nos preços relativos ou nas preferências suscitaria uma imediata reestruturação das instituições que as ajustaria de maneira eficiente, tal como se expôs no capítulo 2 acerca do modelo competitivo. Mas se o processo mediante o qual chegamos às instituições atuais for relevante e condicionar as escolhas futuras, não somente a história importará, como o persistente desempenho ruim e os padrões de desenvolvimento divergentes no longo prazo se originarão de uma fonte comum.

I.

À maneira de uma abordagem inicial para tratar dessas questões, volto-me para um interessante ramo da literatura econômica que tem focado primordialmente a evolução da tecnologia, porém fazendo analogias com uma série de questões mais ampla, inclusive, ainda que implicitamente, a da mudança institucional. O trabalho que pela primeira vez chamou a atenção dos historiadores econômicos para a questão da dependência da trajetória foi o artigo "Clio and the Economics of QWERTY", de Paul David. Ali o autor busca explicar de que modo a peculiar disposição das letras no teclado da máquina de escrever tornou-se padronizada e fixa, examinando o conjunto acidental de acontecimentos que parece ter feito com que essa solução persistisse, mesmo em face de alternativas mais eficientes. Anomalias tecnológicas dessa ordem não são difíceis de encontrar. Os casos da persistência dos trilhos com bitola estreita, do êxito da corrente alternada sobre a corrente contínua e da sobrevivência do motor de combustão interna ao motor a vapor nos automóveis têm sido referidos para ilustrar o fato característico de que mudanças incrementais na tecnologia, uma vez iniciadas sob determinado curso, fazem com que certa solução tecnológica prevaleça sobre outra, por mais que no fim das contas essa opção tecnológica se mostre menos eficiente do que a alternativa abandonada teria sido.

O argumento de que pequenos eventos históricos podem fazer com que certa tecnologia prevaleça sobre outra foi desenvolvido pela primeira vez por W. Brian Arthur.¹ Exponho em linhas gerais o argumento formulado pelo autor. Examinemos, lado a lado, duas tecnologias concorrentes que igualmente geram rendimentos

¹ Para um apanhado dos argumentos do autor e uma síntese de boa parte de seu trabalho, ver: Arthur, W. Brian. "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics".

crescentes. Os agentes aplicam o processo de aprender fazendo a essas tecnologias distintas, aprimorando a eficiência de cada uma, de maneira análoga ao modo pelo qual as organizações evoluem (conforme o capítulo 9). Cada agente adota formas mais eficientes de solucionar problemas e de utilizar novas tecnologias e equipamentos, mas talvez não saibamos prever qual tecnologia acabará por se mostrar a mais eficiente. Caso a taxa dos rendimentos crescentes não permaneça constante para ambas, pode ser que elas não tenham a mesma taxa de crescimento. Além disso, subseqüentes avanços de uma das tecnologias, sem que os agentes soubessem de início, podem resultar em domínio monopolístico sobre a outra, já que rendimentos crescentes implicam que uma só prevaleça com o passar do tempo. Ou talvez, pura e simplesmente, algum evento de pequenas proporções confira a uma das tecnologias uma vantagem sobre a outra. Logo, essa tecnologia irá prevalecer e deter uma posição monopolística, mesmo que suas inovações bem-sucedidas ulteriormente se mostrem inferiores (ou um beco sem saída) em comparação com a tecnologia alternativa abandonada. Arthur concebe quatro mecanismos de autorreforço: (1) custos de estruturação ou custos fixos vultosos, que conferem a vantagem da queda dos custos por unidade à medida que o volume de produção aumenta; (2) efeitos de aprendizagem, que aperfeiçoam os produtos ou baixam seus custos à medida que sua prevalência aumenta; (3) efeitos de coordenação, que conferem vantagens à cooperação com outros agentes econômicos que adotam procedimentos similares; (4) expectativas adaptativas, sob as quais maior prevalência no mercado intensifica suposições de mais prevalência.

A consequência desses mecanismos é caracterizada, segundo Arthur, por quatro propriedades: (1) equilíbrios múltiplos: várias soluções são possíveis e o resultado é indeterminado; (2) possíveis ineficiências: uma tecnologia que é inerentemente melhor do que outra é sobrepujada ao não obter adesão; (3) interdependência: uma vez

alcançada uma solução, é complicado sair dela; (4) dependência da trajetória: pequenos eventos e circunstâncias fortuitas podem fazer com que soluções prevalecentes conduzam a determinada trajetória.²

Pode-se estender esse argumento sobre a mudança tecnológica para a mudança institucional? Reexaminem-se seus pressupostos: Arthur trata de mercados competitivos em que os agentes buscam maximizar as oportunidades e examina tecnologias concorrentes que são igualmente passíveis de rendimentos crescentes. Na verdade (embora não creie que Arthur faça esta distinção), a concorrência se dá entre as tecnologias apenas de forma indireta. De forma direta, dá-se entre as organizações que representam as tecnologias concorrentes. A distinção é importante porque o resultado pode refletir diferentes capacidades organizacionais (o conhecimento tácito dos empreendedores) tanto quanto aspectos específicos das tecnologias concorrentes. No fim das contas, Arthur está tratando de tomada de decisões no âmbito das organizações, assim como o faz o modelo institucional deste estudo.

II.

Duas forças configuram a trajetória da mudança institucional: rendimentos crescentes e mercados deficientes, caracterizados por significativos custos de transação. Ainda que o caso tecnológico de Arthur se inter-relacione com a primeira, nem ele nem David abordam expressamente a segunda. Passo a abordá-las uma a uma.

Em um mundo em que não haja rendimentos crescentes associados às instituições e os mercados sejam competitivos, as instituições não são relevantes. Tal como se discutiu no capítulo 2, caso os atores inicialmente tenham modelos incorretos e procedam de

2 Idem, *ibidem*, p. 10.

acordo com eles, ou serão eliminados ou um feedback de informações eficiente vai induzi-los a modificar seus modelos.

No entanto, com rendimentos crescentes, as instituições são relevantes. Com efeito, aplicam-se os quatro mecanismos de autorreforço postulados por Arthur, se bem que com características um tanto diferentes. Há vultosos custos iniciais de estruturação quando as instituições são concebidas de forma original, tal como se deu com a Constituição norte-americana em 1787. Há significativos efeitos de aprendizagem nas organizações que surgem em consequência do conjunto de oportunidades proporcionado pelo quadro institucional (tal como se expôs no capítulo 9). As organizações resultantes evoluirão para se aproveitar das oportunidades ensejadas sob aquele quadro, mas, assim como no caso da tecnologia, não há nenhuma implicação de que as aptidões adquiridas redundem em maior eficiência social. Haverá efeitos de coordenação de forma direta, por via de contratos com outras organizações, e de forma indireta, mediante indução a investimento em atividades complementares por meio do regime político. De modo ainda mais importante, as regras formais redundarão no surgimento de uma série de restrições informais que irão modificá-las e estendê-las para uma série de aplicações específicas. Ocorrem expectativas adaptativas porque maior prevalência de contratação com base em determinada instituição reduz incertezas sobre a permanência daquele regimento. Em suma, a rede interdependente de uma matriz institucional gera sólidos rendimentos crescentes.

Com rendimentos crescentes, as instituições são relevantes e configuram a trajetória das economias em longo prazo. Enquanto os consequentes mercados são competitivos ou até mesmo se assemelham mais ou menos ao modelo dos custos de transação correspondentes a zero, a trajetória em longo prazo será eficiente no sentido em que esse termo vem sendo empregado aqui. Levando-se em conta certos pressupostos sobre preferências

consideravelmente incontroversos, não prevaleceriam nem trajetórias divergentes nem desempenho persistentemente ruim. Mas, caso os mercados sejam incompletos, caso o feedback das informações seja fragmentário, na melhor das hipóteses, e caso os custos de transação sejam significativos, então os modelos subjetivos dos atores, alterados tanto por um feedback bem deficiente como por ideologias, vão configurar a trajetória. Assim, pode ser que não somente prevaleçam trajetórias divergentes e desempenho persistentemente ruim, mas também que as percepções historicamente derivadas dos atores configurem as escolhas que eles fazem. Em um mundo dinâmico, caracterizado por rendimentos crescentes associados às instituições, os deficientes e atabalhoados esforços dos atores refletem as dificuldades de decifrar um ambiente complexo com os construtos disponíveis: noções, teorias e ideologias.

Retomemos a evolução institucional ocorrida na Europa ocidental medieval e do início da era moderna, descrita sucintamente no capítulo anterior. O radical declínio da população no século XIV alterou o poder de barganha dos camponeses em relação aos senhores e suscitou, ao longo do tempo, alterações incrementais nos contratos tácitos entre eles. As margens nas quais as alterações ocorreram só podem ser compreendidas conforme os custos de transação historicamente derivados e os *modelos* historicamente derivados que ambas as partes detinham sobre seus mundos. Os custos de transação estavam consubstanciados nos costumes do senhorio, que haviam evoluído ao longo do tempo ao definir a relação do senhor com o servo. O modelo historicamente derivado que cada qual detinha sobre seu mundo abarcava uma relação de desigualdade caracterizada pela condição de senhor/servo; nenhuma das partes sequer imaginava uma mudança que eliminasse aquela desigualdade. As mudanças incrementais somente são inteligíveis com referência a essas relações históricas. Se as instituições não fossem passíveis de rendimentos crescentes e as percepções

subjetivas sempre fossem corrigidas na forma de modelos fiéis, presumivelmente os atores logo fariam um recontrato em busca de uma solução conjunta bem mais eficiente. Na verdade, como havia rendimentos crescentes associados ao quadro institucional, o processo foi incremental e consistiu, tal como se expôs anteriormente, em uma lenta evolução de restrições formais e informais e de modificações na sua aplicação. Nesse caso específico, forças políticas adversárias e mudanças lentíssimas nos construtos acerca da condição de ambas as partes se combinaram para gerar desdobramentos mais eficientes (tanto na agricultura como no comércio), de forma que o contamos como uma história de sucesso intitulada *The Rise of the Western World*.

No entanto, ainda se trata de um caso excepcional na história econômica (vide o capítulo 13). Ao longo da maior parte da história, a experiência dos agentes e as ideologias dos atores não se combinam para ensejar desdobramentos eficientes. Antes de examinar de forma sistemática as fontes de trajetórias persistentemente ineficientes, vou procurar esclarecer o processo da dependência da trajetória com recurso a várias exemplificações.

III.

O exame da evolução do *common law*, uma forma de mudança institucional, contribui para a compreensão da mudança institucional em geral. O *common law* se baseia em precedentes, propiciando uma continuidade e uma previsibilidade que são essenciais para a redução da incerteza entre as partes contratantes. Decisões progressas se entranham na estrutura do direito, que se modifica marginalmente à medida que surgem casos que trazem questões novas, ou ao menos casos imprevistos do ponto de vista do passado; ao serem julgados, estes, por sua vez, passam a fazer parte do

arcabouço legal. As decisões judiciais refletem o processamento de informações subjetivo no contexto da constituição histórica do arcabouço legal. Se de fato o *common law* for eficiente, tal como tem asseverado uma série de estudiosos dos campos do direito e da economia, será porque o processo competitivo realmente induz os atores judiciais a modelos corretos. Mas, se aqueles que tomam as decisões judiciais atuarem com base em informações incompletas e em suas concepções subjetivas e ideologicamente condicionadas sobre como o mundo deveria ser, então não caberá fazer tal asserção.³ Como quer que levemos em conta o processo judiciário, o quadro institucional é modificado continuamente, ainda que de forma incremental, pelas atividades intencionais de organizações que entram com ações na justiça.

A Ordenança do Noroeste, uma medida legislativa com fins específicos, ilustra a continuidade historicamente derivada que é acarretada pela dependência da trajetória, bem como as consequências ulteriores dos rendimentos crescentes. A lei em si foi de fundamental importância para o desenvolvimento do regime político e da economia dos Estados Unidos. Foi aprovada pelo Congresso Continental⁴ em 1787, ao mesmo tempo que a Convenção

3 Em sua análise da evolução do *common law*, Heiner argumenta veementemente que, à medida que os atores judiciais precisam cada vez mais interpretar informações “não locais”, ou menos corriqueiras, passam a processá-las de forma deficiente. Assim, precedentes legais estabeleceriam padrões relativamente simples que os juízes acatariam. Uma conclusão dessas está em nítida contraposição às consequências eficientes do *common law* indicadas em boa parte da investigação nos campos do direito e da economia. Heiner, Ronald. “Imperfect Decisions and the Law: On the Evolution of Legal Precedent and Rules”.

4 Órgão que reunia os representantes das treze colônias da América britânica durante a Guerra da Independência, ou ainda das entidades estaduais delas oriundas. Mais especificamente, trata-se do Congresso da Confederação de 1781-89, formado a partir dos Artigos da Confederação mencionados mais adiante. [N.T.]

Constitucional se reunia na Filadélfia. A ordenança foi a terceira medida legislativa a tratar de toda uma série de questões referentes à gestão governamental e à colonização da vasta área de terras no Oeste,⁵ proporcionando uma sistematização mediante a qual os territórios seriam integrados à nova nação. Será proveitoso descrever a ordenança e examinar como as regras se originaram, como foram incorporadas e como se relacionam com as questões da dependência da trajetória.

A ordenança era bem simples e concisa. Regulamentava a herança e o pleno domínio da posse de terras, estabelecia a estrutura básica dos governos territoriais e provia os mecanismos pelos quais os territórios gradualmente se governariam de modo autônomo. Além disso, fazia estipulações para que um território pudesse ser admitido como estado. Trazia ainda uma série de artigos que, na prática, eram uma declaração de direitos relativa aos territórios (isto é, estipulações sobre liberdade religiosa, o mandado de *habeas corpus*, julgamento com júri, libertação sob fiança, cumprimento de contratos e direitos de propriedade). Continha disposições adicionais sobre boa intenção para com os indígenas, livre navegação nos rios Mississippi e Saint Lawrence, dívida pública, transmissão de terras, o número de estados em que se poderia subdividir o Território do Noroeste e, por fim, uma cláusula em que se proibia a escravidão nos territórios (embora fosse facultada a recondução de escravos fugidos).

É simples traçar a fonte da maioria das disposições. Os modelos subjetivos dos autores da ordenança podem ser diretamente traçados até a evolução histórica do pensamento inglês e colonial.⁶

5 As duas legislações precedentes foram promulgadas pelo Congresso da Confederação em 1784 e 1785, cada qual sob a designação *Land Ordinance* ("ordenança agrária"). [N.T.]

6 Hughes, J. R. T. "The Great Land Ordinances".

As disposições específicas haviam feito parte dos regulamentos de unidades políticas coloniais durante os 150 anos anteriores. Compreendiam leis sobre herança, pleno domínio da posse de terras e várias das disposições da Declaração de Direitos.⁷ Algumas, no entanto, ainda que baseadas em precedentes, haviam se tornado controversas porque legisladores previram que as organizações que representavam (os estados) seriam afetadas por elas – por exemplo, disposições sobre a área de novos estados e sobre as condições para a sua admissão. A precedência era decorrente das disposições originais de alvarás coloniais⁸ e dos Artigos da Confederação,⁹ mas surgiram controvérsias porque as condições para a admissão de territórios como estados influenciariam decisivamente o poder relativo e o poder de barganha dos estados existentes. Uma das normas, a proibição da escravidão, parece ter sido produto de uma troca de votos entre os autores da Ordenança do Noroeste e os formuladores da Constituição: a escravidão terá sido proibida na primeira em troca da medida constitucional de contar escravos como três quintos de uma pessoa, o que acabou por aumentar a representação dos estados escravistas do Sul no Congresso (uma questão de vulto no período).

A Ordenança do Noroeste conferiu o referencial básico que pautou o padrão da expansão dos Estados Unidos ao longo do século seguinte. Ainda que suas disposições fossem por vezes

7 Declaração de Direitos (*Bill of Rights*): denominação pela qual é conhecido nos Estados Unidos o conjunto das dez primeiras emendas à Constituição do país, propostas em 1789 e ratificadas em 1791. [N.T.]

8 Tradução literal de *colonial charters*: cartas régias britânicas que firmavam a concessão da administração de colônias americanas a terceiros. [N.T.]

9 Aprovados em 1777 pelo Congresso Continental, esses artigos conferiam as diretrizes governamentais para a confederação que constituiria os Estados Unidos da América. [N.T.]

modificadas em razão de novas questões e controvérsias, ela suscitou um nítido padrão de evolução institucional dependente da trajetória. As características de rendimentos crescentes proviham do fato de que a estrutura dos direitos de propriedade, das leis sobre herança e das regras das decisões políticas nos territórios decorria da legislação e por sua vez gerava organizações e empreendedores (políticos e econômicos) que ulteriormente induziam a alterações marginais nela. Com efeito, o próprio êxito da legislação se refletia na crescente influência dos novos territórios e estados do Oeste e nos bem-sucedidos esforços de seus representantes para modificar a política agrária conforme seus interesses.¹⁰ Por conseguinte, a história agrária norte-americana somente é compreensível como um caso de mudança institucional incremental com interação do quadro institucional e das consequentes organizações.

Caso, no entanto, a exposição precedente pareça o relato de algo inevitável, preordenado, não deveria. A cada etapa ao longo do percurso havia escolhas – políticas e econômicas – que apresentavam alternativas reais. A dependência da trajetória consiste em um modo de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e encadear a tomada de decisões no decorrer do tempo. Não é um caso de inevitabilidade em que o passado prognostique ordenadamente o futuro. No caso sucintamente relatado acima, os artigos do projeto de lei eram em parte decorrentes dos alvarás coloniais, mas a legislação definitiva foi significativamente alterada em razão (1) dos conflitos entre os estados em torno das condições para a estadualização dos territórios (as quais determinariam a posição dos estados existentes nas negociações subsequentes), (2) das questões Norte/Sul em torno da escravidão e (3) da concomitante Convenção Constituinte realizada em Filadélfia.

¹⁰ North, Douglass C.; Rutten, Andrew, op. cit.

Agora podemos integrar o caráter dependente da trajetória da mudança incremental das instituições à persistência de padrões de crescimento ou declínio em longo prazo. Uma vez que uma trajetória de desenvolvimento seja encetada em determinado curso, as externalidades da rede, o processo de aprendizado das organizações e a modelação subjetiva das questões em jogo, historicamente derivada, reforçam o curso. No caso do crescimento econômico, uma trajetória com eficiência adaptativa, tal como descrita no capítulo 9, faculta um máximo de escolhas em meio à incerteza, a busca de vários métodos de procedimento experimentais e um eficaz mecanismo de feedback para identificar escolhas que sejam relativamente ineficientes e eliminá-las. Note-se que a Ordenança do Noroeste propiciou não só crescimento econômico com eficiência adaptativa – mediante o pleno domínio da posse de terras e um sistema de herança desemperrado, que ainda possibilitavam a transferência de terras com baixos custos de transação – como também um sistema de gestão governamental eficiente, que ensejava que os custos das transações políticas para integrar os territórios ao âmbito federal fossem baixos. Com efeito, não é demasiado afirmar que, malgrado as ineficiências de determinadas legislações agrárias promulgadas subsequentemente, ainda no século XIX, as disposições básicas da Ordenança do Noroeste proporcionaram soluções relativamente eficientes para esses problemas com a facilidade da transferência de terras, de modo que, por mais inapropriadamente que se tenham montado esquemas de distribuição de terras, posteriormente os seus custos foram substancialmente minimizados por aquelas disposições.

Naquela condição, no entanto, também podem persistir trajetórias improdutivas. Os rendimentos crescentes característicos de um conjunto inicial de instituições que ensejam desincentivos à atividade produtiva vão gerar organizações e grupos de interesse que esperam se beneficiar com os condicionamentos vigentes.

Estes moldarão o regime político conforme seus interesses. Tais instituições promovem incentivos que podem suscitar controle militar do regime político e da economia, fanatismo religioso ou simples organizações redistributivas, ao passo que promovem poucas recompensas a incrementos no acúmulo e na disseminação de conhecimento economicamente útil. Os construtos subjetivos dos participantes vão gerar uma ideologia que justifique não só a estrutura da sociedade como seu funcionamento precário. Em consequência, a economia irá gerar políticas que reforcem os incentivos e as organizações existentes. Dessa maneira, tanto os estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) como a teoria da dependência explicam o desempenho ruim das economias latino-americanas com base nos termos de troca com os países industrializados e em outras condições externas àquelas economias. Uma explicação dessa ordem não somente justifica a estrutura das economias latino-americanas, mas ainda contém implicações diretas que reforçariam o quadro institucional vigente.

Uma vez que todas as economias têm quadros institucionais que geram oportunidades tanto produtivas como improdutivas para as organizações, a história de qualquer economia irá refletir alguns resultados heterogêneos. Relembre-se que os instrumentos imediatos da mudança institucional são os empreendedores políticos ou econômicos que buscam maximizar os ganhos naquelas margens que aparentam oferecer as alternativas (de curto prazo) mais rentáveis. Seja a alternativa mais promissora investir em pirataria, montar um cartel petrolífero ou desenvolver um chip para computadores que tenha maior capacidade, são as restrições e mudanças nos incentivos à margem que determinam as oportunidades. Observe-se, porém, que o agente – o empreendedor – não só é restringido nas alternativas pelas instituições vigentes como ainda detém um conhecimento precário a respeito da consecução de seu objetivo. Portanto, mesmo que em um extremo acaso o objetivo

fosse congruente com produtividade crescente, não haveria nenhuma garantia de que a meta seria cumprida, e consequências inesperadas poderiam levar a resultados radicalmente diversos (por exemplo, um avanço tecnológico que fragilizasse os direitos de propriedade ou aumentasse as recompensas para o terrorismo). Com efeito, pode ser que esforços de curto prazo com vistas a maximizar os ganhos redundem no exercício de atividades persistentemente ineficientes (dados os condicionamentos institucionais), e mesmo que se exerçam atividades produtivas pode ser que eles tenham consequências inesperadas (é claro que isso também pode funcionar na direção contrária: podia ser que piratas acabassem por constatar que a colonização e o comércio passavam a se mostrar rentáveis, tal como se deu com os vikings).

Entretanto, seria um equívoco considerar que trajetórias bem-sucedidas são revertidas por pequenos eventos ou erros e vice-versa. Recordem-se os característicos rendimentos crescentes da matriz institucional constituída por um complexo de regras interdependentes e restrições informais que na totalidade determinam o desempenho econômico: certas mudanças individuais nos condicionamentos formais ou informais sem dúvida podem mudar a história, mas no mais das vezes não revertem seu rumo. O apanhado sobre a política agrária norte-americana deixa claro que, muito embora determinadas medidas legislativas tenham sido ineficientes, o quadro institucional geral (compreendendo não só a Ordenança do Noroeste, mas também as duas ordenanças precedentes, as disposições complementares consubstanciadas na Constituição norte-americana e as restrições informais igualmente complementares que haviam evoluído) acabou por reduzir suas consequências ineficientes.

– Dependência da trajetória significa que a história é relevante. Não podemos compreender as escolhas do presente (nem defini-las na modelação do desempenho econômico) sem traçar a evolução

path dependency

incremental das instituições. Contudo, estamos apenas começando a executar a tarefa de examinar detidamente as implicações da dependência da trajetória.

IV.

Por que uma mudança fundamental nos preços relativos afeta duas sociedades de maneira diferente? Agora a resposta há de ser clara. Em cada sociedade a mudança redundará em adaptações à margem, e as margens afetadas serão aquelas em que as questões imediatas requeiram solução, a qual será determinada pelo poder de barganha relativo dos participantes, ou seja, das organizações que evoluíram no respectivo contexto institucional geral. Mas note-se que se tratará de um ajuste marginal, fundamentado nos arranjos institucionais precedentes. Uma vez que o poder de barganha dos segmentos de uma sociedade vai nitidamente diferir daquele verificado na outra, os ajustes marginais em cada sociedade também serão comumente diferentes. Além disso, com diferentes histórias pgressas e feedback incompleto sobre as consequências, os atores terão modelos subjetivos diferentes e por isso farão diferentes escolhas de diretrizes. Em tais casos, o ajuste marginal não conduz à convergência.

O que acontece quando se impõe um conjunto de regras comum a duas sociedades diversas? Pode-se abordar a questão com uma exemplificação histórica. A Constituição norte-americana foi adotada (com modificações) por vários países latino-americanos no século XIX e várias das leis sobre direitos de propriedade de países ocidentais bem-sucedidos foram adotadas por países do Terceiro Mundo. Os resultados, no entanto, não são similares nem àqueles apresentados pelos Estados Unidos nem àqueles verificados em outros países ocidentais bem-sucedidos. Embora as regras

sejam as mesmas, os mecanismos e procedimentos da sua aplicação, as normas de conduta e os modelos subjetivos dos atores não são. Desse modo, tanto as efetivas estruturas de incentivos como as inferências sobre as consequências das políticas também vão diferir. Assim, um conjunto comum de mudanças fundamentais nos preços relativos e a imposição comum de um conjunto de regras conduzirão a resultados amplamente divergentes em sociedades com arranjos institucionais diferentes.

V.

O enfoque deste capítulo vem recaindo sobre a mudança institucional gradual por meio de contínuos ajustes marginais. A ênfase nessa forma de mudança é intencional, já que ela é a maneira predominante pela qual as sociedades e as economias têm evoluído. Tal como sucintamente se discutiu no capítulo anterior, porém, a mudança institucional descontínua mediante conquista ou revolução também é importante. No entanto, tais descontinuidades institucionais só fazem reforçar o meu argumento, pois a tenaz sobrevivência dos condicionamentos institucionais em face de alterações radicais nas regras formais do jogo é a melhor evidência das características de rendimentos crescentes de um quadro institucional. Considerem-se, por exemplo, as revoluções que assolaram as Américas e geraram independência da Grã-Bretanha e da Espanha no século XVIII e na quadra inicial do século XIX. A evolução da América do Norte e a da América Latina diferiram radicalmente desde o princípio, refletindo a imposição dos padrões institucionais de cada metrópole às colônias e os construtos ideológicos radicalmente divergentes que moldavam as percepções dos atores.

No caso da América do Norte, as colônias inglesas foram constituídas justamente no período em que o conflito entre o

Parlamento e a Coroa ia se exacerbando. Tanto a diversidade religiosa como a diversidade política que havia na metrópole tiveram correspondência nas colônias e se refletiram nas noções e nos modelos que passaram a ser eloquentemente enunciados no século XVIII. Havia uma substancial diferenciação nas estruturas políticas das colônias administradas pela própria Coroa e naquelas administradas sob concessão, mas o desenvolvimento geral quanto ao controle político local e ao crescimento das assembleias era claro e inequívoco. De modo similar, os Atos de Navegação [que a partir de meados do século XVII restringiram o comércio colonial à metrópole] situaram as colônias no sistema da política imperial britânica geral. Mas naquele vasto sistema os colonos eram livres para desenvolver sua própria economia. Na verdade, por vezes os próprios colonos impunham mais restrições aos direitos de propriedade do que a metrópole.

A Guerra Franco-Indígena (1756-63) é um conhecido ponto de ruptura na história norte-americana. Tentativas britânicas de impor um tributo módico aos súditos coloniais, bem como de refrear a migração rumo ao Oeste, geraram uma reação furiosa. Muitos colonos tinham a percepção subjetiva de que os Atos de Navegação britânicos ameaçavam a prosperidade das colônias. Na verdade, o fardo dos Atos de Navegação era ínfimo, e é cabível supor que, se as colônias houvessem continuado a fazer parte da Grã-Bretanha, como fez o Canadá, elas teriam prosperado. Só que a percepção dos colonos era diversa, e seu procedimento conforme essa percepção conduziu – por via de medidas tomadas por indivíduos e organizações – à Guerra de Independência, à Declaração de Independência, aos Artigos da Confederação, à Ordenança do Noroeste e à Constituição, uma sequência de expressões institucionais que conformou um consistente padrão institucional evolucionário. Contudo, ainda que a revolução tenha gerado os Estados Unidos, a sua história pós-revolucionária só é inteligível com referência à continuidade dos

condicionamentos institucionais informais, e muitos até formais, transmitidos desde antes da revolução.

No caso da América Latina, a conquista ocorreu exatamente na época em que a influência das cortes [câmaras de representação] espanholas estava em declínio. Os conquistadores impuseram uma religião uniforme e uma administração uniforme a uma sociedade agrária já existente (especialmente nos altiplanos do México e do Alto Peru, onde havia sociedades agrárias bem desenvolvidas), a burocracia administrativa detalhava todo e qualquer aspecto das diretrizes políticas e econômicas (também implementadas de modo bem mais estrito e efetivo nas regiões populosas e valorizadas do que nas áreas ermas e de nômades) e havia crises recorrentes em torno de problemas de agenciamento e controle da máquina burocrática. Ainda que sob os Bourbon tivessem ocorrido tentativas de reverter a administração burocrática centralizada, que em alguma medida até suscitaram a liberalização do comércio no âmbito do império, a iniciativa foi parcial e logo se viu frustrada. O controle dos agentes era um problema persistente, agravado pelas tentativas dos crioulos de se apropriar da administração para promover seus próprios interesses. Embora as guerras de independência acabassem por se mostrar uma luta entre o domínio colonial local e o domínio imperial pelo controle da administração e consequentemente do regime político e da economia, imbuíam-se de conotações ideológicas provenientes das revoluções norte-americana e francesa. Por consequência, a independência trouxe constituições inspiradas no modelo norte-americano, mas os resultados foram radicalmente diferentes.

No caso dos Estados Unidos, a Constituição consubstanciou o contínuo legado das diretrizes políticas e econômicas inicialmente britânicas e em seguida coloniais, que foi complementado por uma consistente formulação ideológica das questões em jogo. No caso da América Latina, sobrepôs-se um conjunto de regras estrangeiro

a um legado de controles burocráticos centralizados de longa data e às correlatas percepções ideológicas sobre as questões em jogo. Em consequência, sistemas federativos e tentativas de descentralização malograram já nos primeiros anos de independência. O gradual retrocesso à administração burocrática centralizada, país por país, caracterizou a América Latina nos séculos XIX e XX. A persistência do padrão institucional que fora imposto pela Espanha e por Portugal continuou a desempenhar um papel fundamental na evolução das políticas e percepções latino-americanas e a distinguir a história da região, apesar da imposição, após a independência, de um conjunto de regras semelhante ao da tradição institucional britânica que conformou a trajetória da América do Norte.¹¹

VI.

A mudança tecnológica e a mudança institucional são as chaves elementares da evolução socioeconômica e ambas apresentam as características da dependência da trajetória. Pode um único modelo dar conta tanto da mudança tecnológica como da institucional? Elas têm, sim, muita coisa em comum. Rendimentos crescentes são um ingrediente essencial para ambas. **As percepções dos atores são mais decisivas na mudança institucional do que na tecnológica porque as convicções ideológicas influem na formulação subjetiva dos modelos que determinam as escolhas. As escolhas são mais multifacetadas em um contexto institucional em razão das complexas relações entre restrições formais e informais. Em consequência, tanto o enredamento como a dependência da trajetória se afiguram**

¹¹ Para um apanhado sobre a experiência latino-americana, ver: Veliz, Claudio. *The Centralist Tradition in Latin America*; e Glade, William P. *The Latin American Economies*.

bem mais complexos no caso das instituições do que no caso da tecnologia. A interação do regime político e da economia, os tantos atores com diversos graus de poder de barganha para influenciar a mudança institucional, o efeito da herança cultural que parece subjazer à persistência de muitas restrições informais, tudo isso contribui para essa complexidade.

Concluo este capítulo ressaltando algumas implicações da análise nele apresentada. A mudança econômica em longo prazo é a consequência cumulativa de inúmeras decisões em curto prazo dos empreendedores políticos e econômicos, que moldam o desempenho da economia tanto de modo direto como indireto (por via de efeitos externos). As opções feitas refletem a modelação subjetiva do ambiente concebida pelos empreendedores. Desse modo, o grau em que os resultados são congruentes com as intenções vai refletir o grau em que os modelos dos empreendedores são *fiéis*. Uma vez que os modelos refletem noções, ideologias e crenças que na melhor das hipóteses são apenas parcialmente refinadas e aprimoradas pelo feedback das informações sobre as efetivas consequências das políticas implementadas, as consequências de determinadas políticas não somente são incertas como em boa medida são imprevisíveis. Até o mais casual exame das decisões políticas e econômicas, tomadas tanto ao longo da história como atualmente, evidencia a grande disparidade entre intenções e resultados. No entanto, as características de rendimentos crescentes da matriz institucional e os modelos subjetivos complementares dos atores fazem crer que, por mais que determinadas trajetórias em curto prazo sejam imprevisíveis, o rumo geral em longo prazo tanto é mais previsível como é mais difícil de reverter.