

resenha bibliográfica*

book review

Carolina Miranda Cavalcante**

Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

NORTH, Douglass. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018, 256 p.

Douglass North é um dos autores seminais da Nova Economia Institucional, que tem como obra inaugural o artigo “The nature of the firm”, de Ronald Coase, publicado em 1937. A escola novo-institucionalista se opõe à perspectiva do Institucionalismo Americano de Thorstein Veblen, considerando-a antiteórica e denominando-a Velha Economia Institucional. Portanto, entre o velho e o novo institucionalismo, existe uma ruptura paradigmática, de forma que a Economia Institucional não é uma escola de pensamento homogênea. A reedição dos debates concernentes às continuidades e rupturas entre o velho e o novo institucionalismo não faz parte do objeto desta resenha, de modo que passaremos a algumas considerações sobre a evolução do pensamento de North e acerca das temáticas abordadas pelo autor. Em seguida, trataremos do livro *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*, objeto desta resenha. Importante notar que a versão em inglês desse livro – *Institutions*,

* Submetida: 5 de dezembro de 2018; aceita: 16 de abril de 2019.

** Professora da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: cmcavalcante@gmail.com

institutional change and economic performance –, publicado originalmente em 1990, conta com quase duas dezenas de resenhas publicadas em revistas especializadas de Economia e de Ciências Sociais, entre os anos 1991 e 2006.

North inicia sua vida acadêmica ainda na década de 1950, na Universidade de Washington. Seus primeiros trabalhos versam sobre economia regional e história econômica dos Estados Unidos, tocando em temáticas que seriam maturadas em três livros de referência do autor – *The rise of the Western world: a new economic history*, escrito em conjunto com Robert Thomas (1973), *Structure and change in economic history* (1981), *Institutions, institutional change and economic performance* (1990). Gala (2003) chama a atenção para o espaço dedicado ao conteúdo teórico nessas obras, identificando que, no livro de 1973, apenas 12% do conteúdo era teórico, percentual que sobe para 37% no livro de 1981 e chega a 100% no livro de 1990. Além de se mover, ao longo desses anos, em direção a trabalhos com maior conteúdo teórico, North (2018, p. 139) passou de uma ideia de eficiência alocativa para uma concepção de eficiência adaptativa. Portanto, em muitos sentidos, esse livro de 1990 é fundamental para compreender a teoria institucionalista de Douglass North¹.

Alguns anos após a publicação desse importante livro, North é contemplado com o Nobel de Economia, juntamente com Robert Fogel, por ter “renovado a pesquisa em história econômica e por ter aplicado a teoria econômica e os métodos quantitativos no sentido da explicação da mudança econômica e institucional”². Em sua *Nobel Lecture*, North (1993) especifica a natureza da sua contribuição, que não visa romper com a ideia de que a Economia é uma teoria da escolha (racional) sob escassez, mas que pretende trazer mais realismo através da modificação do suposto de racionalidade. Nesse sentido, o autor toma de empréstimo a ideia de racionalidade procedimental (ou limitada) de Simon (1986), abrindo espaço para que o processo de escolha dos agentes econômicos seja permeado pelas instituições.

¹ North (1991) sintetiza as principais ideias desse livro de 1990 num artigo publicado um ano depois, intitulado “Institutions”.

² No original em inglês, conforme consta no *site* <www.nobelprize.org>: “for having renewed research in economic history by applying economic theory and quantitative methods in order to explain economic and institutional change”.

A construção teórica de North abarca temáticas concernentes à história econômica, às instituições e ao crescimento econômico³. Deve-se notar, contudo, que o institucionalismo de North se filia ao paradigma neoclássico, conforme assinalado pelo próprio autor. Tal vinculação leva a concepções específicas das temáticas elencadas, como sua compreensão da Nova História Econômica, ou Cliometria, como uma forma científica de tratar a história econômica, uma vez que faria uso de métodos econométricos, ausentes, por exemplo, na Escola dos Annales, que North denomina como Velha História Econômica, considerando-a não científica⁴. Do mesmo modo, as contribuições da Velha Economia Institucional foram consideradas antiteóricas, sendo a Nova Economia Institucional apresentada como uma teoria científica, habilitada para lidar com as instituições no âmbito da ciência econômica.

Após essa breve contextualização acerca da contribuição de North no âmbito da Economia Institucional e do lugar do livro *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico* no conjunto da obra do autor, passamos à resenha dessa edição de 2018, com tradução inédita para o português. Trata-se de uma boa tradução, realizada por Alexandre Moraes, que se apresenta como contribuição fundamental para a divulgação das ideias de Douglass North no âmbito dos cursos de graduação principalmente, em que a literatura em inglês ainda representa uma barreira para alguns alunos⁵. A análise da precedente contextualização do pensamento do autor e da obra se faz necessária para que o livro objeto desta resenha, embora apresente contribuição relevante e represente o formato mais acabado da teoria institucionalista de North até então⁶, não seja lido e apresentado como um manual do pensamento institucionalista.

³ Importante notar que o autor não trata de desenvolvimento econômico, uma vez que define desempenho econômico em termos de crescimento do produto *per capita*.

⁴ Para uma avaliação do autor sobre a Cliometria, ver North (1977, 1997).

⁵ Alguns termos são de difícil tradução, como o conceito de *path-dependence*, traduzido como “dependência da trajetória”, ou o título do capítulo 7, “Enforcement”, traduzido como “Execução”.

⁶ Da vasta obra de North, os livros de 1981 e de 1990 são os mais utilizados na literatura especializada. Portanto, considera-se o livro objeto desta resenha como o formato mais acabado da obra do autor até a década de 1990. No século XXI, North publicaria ainda dois livros importantes: *Understanding the process of economic change*, de 2005, e *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, escrito em conjunto com John Wallis e Barry Weingast, de 2009.

Como toda proposição teórica, as ideias apresentadas por North devem ser postas em perspectiva e cotejadas, eventualmente aproximadas, com teorias alternativas que circulam no âmbito do pensamento institucionalista⁷.

O livro é dividido em três partes, que tratam, respectivamente, do conceito e da função das instituições no mundo econômico, do papel e da possibilidade de mudança institucional e, por fim, do papel das instituições no desempenho econômico. No Prefácio, o autor destaca a importância da história, representada pela continuidade institucional que ligaria o passado ao presente e ao futuro, em que as “escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado” (North, 2018, p. 9). Este é precisamente o conceito de *path-dependence*, traduzido nessa edição como “dependência da trajetória”. Se as instituições pretéritas geram limitações para as escolhas presentes, o autor busca entender como seria possível produzir mudanças institucionais que direcionassem a economia para um melhor desempenho econômico.

Desse modo, North inicia o primeiro capítulo definindo instituições como “as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (North, 2018, p. 13), definição amplamente utilizada na literatura especializada. Nesse primeiro capítulo, o autor traça um panorama geral das questões tratadas ao longo do livro. O objetivo central da obra é entender o papel e o lugar das instituições no sistema econômico, mais especificamente, como a matriz institucional afeta o desempenho econômico dos diferentes países. Se, argumenta North, todos descendemos de “bandos primitivos de caçadores e coletores” (North, 2018, p. 19), como algumas nações se tornaram ricas e outras se tornaram pobres? Essa resposta será alinhavada ao longo do livro e sistematizada na terceira parte, nos capítulos 12 a 14.

A contribuição de North visa conferir mais realismo à teoria econômica (neoclássica). Para cumprir essa tarefa, o autor sugere a modificação do suposto de racionalidade instrumental para um suposto de racionalidade procedimental. Se os agentes não possuem capacidade computa-

⁷ Ver, por exemplo, a proposta de Chang (2002) de uma Economia Política Institucional, que se opõe às conclusões de North quanto à relação entre instituições e crescimento econômico.

cional ilimitada e o ambiente no qual interagem é povoado de incertezas e de informações assimétricas, as instituições surgem como elementos fundamentais para a redução da incerteza e para a estruturação da interação humana. Essa ideia das instituições como resultado da complexidade do ambiente e da limitação cognitiva dos agentes é objeto do capítulo 3, no qual são discutidos os supostos comportamentais da teoria neoclássica, retomados e sistematizados no capítulo 12.

A compreensão das instituições como regras do jogo, bem como da economia como análogo a um esporte coletivo, permite que a análise seja conduzida a partir de situações estratégicas, modeladas no âmbito da teoria dos jogos. Nesse sentido, North busca tratar do que ele denomina, no capítulo 2, como o problema da cooperação, a saber, como garantir o cumprimento de acordos entre indivíduos autointeressados, em trocas impessoais e interações não repetidas. Como garantir que a falta de informações completas sobre um produto e a garantia de cumprimento de acordos não levariam a estratégias de abandono (*defection*, no original)? Desse modo, o autor argumenta que existem atritos na interação humana, falhas na coordenação das ações e problemas de cooperação que levam a custos de transação positivos.

Os custos de transação são abordados nos capítulos 4 e 8. Aos custos de transformação (gastos com fatores de produção e insumos produtivos), o autor adiciona os custos de transação, redefinindo os custos de produção como a soma dos custos de transação e de produção. Segundo North, o “caráter custoso das informações é a chave dos custos de transacionar” (North, 2018, p. 53), ou seja, num mundo onde a informação é completa e os agentes possuem uma capacidade computacional ilimitada, todas as informações para a troca estão disponíveis, dispensando a regulação institucional, uma vez que os custos de transação são nulos e as trocas ocorrem sem atritos. Na presença de trocas impessoais, ou seja, na ausência de densas redes sociais, os custos de transação positivos somente podem ser minimizados através de uma eficiente matriz institucional.

As instituições influenciarão os custos de transação de duas maneiras: através das regras formais e informais. As regras informais, objeto do capítulo 5, remetem à cultura e à tradição de uma sociedade. Ao tratar das regras informais, North transita em meio a estudos antropológicos e de outras ciências sociais para além da Economia. A diferença básica entre regras formais e informais remete ao papel do Estado na criação,

regulação e extinção das regras formais. As regras formais, objeto do capítulo 6, remetem ao conjunto de leis, regulamentos, constituições e toda sorte de regras criadas, ratificadas, extintas e reguladas pelo Estado, envolvendo regras jurídicas, políticas, econômicas e contratos. North afirma que há uma diferença de grau entre regras informais e formais, contudo, ao longo de sua análise, fica patente uma maior presença reguladora do Estado no âmbito das regras formais e um caráter evolutivo das regras informais.

A figura do Estado, sempre com um papel regulador, não interventor, aparece a seguir, no capítulo 7, que trata da execução (no original, *enforcement*) no âmbito das trocas econômicas com custos de transação positivos. Segundo North, os custos de transação envolvem dois custos, a saber, os custos de mensuração dos atributos das mercadorias transacionadas (tratado no capítulo 4) e os custos de execução, concernentes à efetivação das trocas e ao cumprimento dos contratos. No capítulo 7, o autor dá algumas pistas do que explicaria o sucesso das nações mais desenvolvidas. Segundo North, a execução eficaz de contratos, associada a um baixo custo de transação, estaria diretamente ligada a trajetórias econômicas de sucesso. Contratos executados de forma eficaz, por sua vez, estariam ligados a uma matriz institucional (regras formais e informais) capaz de fornecer um ambiente com custos de transação reduzidos e direitos de propriedade bem especificados.

Os direitos de propriedade, definidos por North como “aqueles de que os indivíduos se apropriam sobre seu próprio trabalho e sobre os bens e serviços que usufruem” (North, 2018, p. 64), representam outro elemento importante para a compreensão da relação entre instituições e desempenho econômico. Os direitos de propriedade permitem a apropriação de parcelas da renda gerada no sistema econômico, de modo que a garantia jurídica de que o indivíduo poderá se apropriar dos ganhos advindos de uma inovação tecnológica irá incentivá-lo a investir seu tempo em aprendizados que permitam o desenvolvimento de inovações. Caso a matriz institucional forneça maiores retornos financeiros à cópia de tecnologias, em lugar de sua elaboração original, os indivíduos irão voltar seus esforços nesse sentido. Desse modo, no sistema econômico sugerido por North, os agentes respondem a incentivos que emanam da matriz institucional e esses agentes decidirão investir seus esforços naquelas atividades que possibilitem maior retorno econômico. As es-

colhas de curto prazo que indivíduos e organizações realizam irão moldar a trajetória das economias no longo prazo. Essa é precisamente a temática da segunda parte do livro, intitulada “Mudança institucional”.

North diferencia instituições de organizações, em que as instituições seriam as regras do jogo e as organizações se comportariam como agentes, os *big players*, análogos aos times nos esportes coletivos, no jogo econômico⁸. As organizações seriam grupos de indivíduos reunidos em torno de um objetivo comum; no caso das empresas, uma forma de organização, o objetivo seria o ganho econômico. No capítulo 9, North volta sua atenção para o papel das organizações no molde da matriz institucional, na medida em que esses *big players* podem seguir as regras existentes, perpetuando-as, ou podem tentar modificá-las; tudo dependerá do custo envolvido em cada uma dessas ações, bem como dos retornos esperados. Ademais, as organizações irão adquirir conhecimentos (tácitos e/ou comunicáveis) e aptidões que lhe permitam auferir os maiores ganhos econômicos. O tipo de aprendizado adquirido por organizações e empreendedores individuais, tema do capítulo 10, direcionará o sentido da evolução institucional para trajetórias de sucesso ou insucesso econômico, tema do capítulo 11.

Após analisar os agentes da mudança institucional, o autor passa para a investigação da natureza dessa mudança, se incremental ou descontínua. A mudança descontínua consiste na mudança radical nas regras formais, como no caso da Independência dos Estados Unidos. Contudo, segundo o autor, foi a mudança incremental que deu a tônica das trajetórias de sucesso, representadas principalmente pela Inglaterra e suas colônias da América do Norte, após a ruptura institucional representada pelos movimentos de independência. A razão para a resiliência institucional estaria nas regras informais, que tendem a se modificar mais lentamente ao longo do tempo. Nesse sentido, nem sempre uma modificação nas regras formais produz os resultados esperados, uma vez que podem encontrar resistências no âmbito das regras informais. O conjunto de regras formais e informais irá moldar a matriz institucional, que cristaliza as escolhas

⁸ Em uma série de correspondências com North, Hodgson (2006) questiona o autor acerca de alguns conceitos, como o de organização, que, segundo Hodgson, pode ser vista como uma instituição, uma vez que envolve regras. North termina por concordar com Hodgson, em que, dependendo do objetivo de pesquisa, as organizações poderiam ser vistas como grandes *players* ou como instituições.

e ações de indivíduos e organizações ao longo do tempo, gerando restrições e condicionamentos às decisões dos agentes econômicos no presente. Esse é o conceito de dependência da trajetória, retomado no capítulo 11, no intuito de responder a duas questões prementes nos debates concernentes ao desempenho econômico das nações, a saber, o que explicaria as divergências nas trajetórias de crescimento e economias com desempenho econômico persistentemente ruim.

Nos três capítulos finais, North trata de sistematizar o argumento do livro, retomando, no capítulo 12, as modificações teóricas necessárias para abarcar os conceitos de instituição e de custos de transação na teoria neoclássica e revendo, no capítulo 13, o papel das instituições na redução dos custos de transação, fundamental para um melhor desempenho econômico. O capítulo 14 é dedicado à reafirmação do papel das instituições como fornecedoras de incentivos aos agentes econômicos, respondendo diretamente pelo desempenho econômico das nações. A ideia de um conjunto de regras eficientes que melhoram o desempenho dos agentes em trocas impessoais nos remete a uma concepção de burocracia eficiente weberiana, embora North não faça referência explícita a Max Weber nesse livro. A incorporação das instituições e de uma estrutura de incentivos na análise destaca North das teorias do crescimento exógeno, como pontuado pelo autor no capítulo final.

Por fim, North reconhece que nem todas as perguntas foram respondidas no espaço de seu livro, mas acredita ter apontado um caminho para pesquisas futuras. De fato, o autor avança ao inserir elementos como a cultura e a ideologia em sua análise, mas peca ao dar a essas variáveis um papel coadjuvante, mantendo a teoria da escolha (racional) sob escassez como elemento central de sua análise. Embora a importância das restrições informais seja afirmada, estas possuem um papel ativo apenas quando representam um entrave ao estabelecimento de regras formais eficientes. North sustenta que uma homogeneidade entre regras formais e informais é importante e explicaria a trajetória de sucesso do mundo algo-saxão, o conflito entre regras formais e informais geraria desequilíbrios institucionais que explicariam o insucesso econômico do mundo ibérico-latino-americano. Contudo, se as regras formais de certa forma evoluem e se consolidam a partir das regras informais, seria de esperar que a aplicação de um conjunto de regras formais “estrangeiro” às eco-

nomias latino-americanas não se coadunasse com as regras informais do mundo ibérico-latino-americano.

Ao direcionar críticas à CEPAL e à ideia de centro-periferia, North deixa de fora um elemento importante no que concerne ao estudo de trajetórias econômicas, a saber, o caráter interdependente das economias. Segundo o autor, esse não é um dado relevante, uma vez que todos partimos do mesmo ponto, a saber, de uma sociedade de caçadores e coletores. Esse salto histórico até as modernas economias de mercado acaba por obliterar relações de poder importantes que são estabelecidas entre grupos e nações, ao longo do tempo. Na concepção de North, tudo se passa como se todos os países tivessem dado a largada do mesmo ponto, nas mesmas condições, e tivessem evoluído em paralelo, sem nenhuma interação a não ser as impessoais trocas comerciais. Contudo, em algum ponto intermediário desse salto, o mundo ibérico teria desenvolvido uma predileção por um conjunto de regulamentos clientelistas e ineficientes, e o mundo anglo-saxão teria seguido no caminho de um conjunto de regras do jogo eficientes, facilitadoras das trocas impessoais.

À guisa de conclusão, pode-se dizer que, apesar das considerações por vezes limitadas de North no que concerne ao papel das instituições no mundo econômico, o livro objeto desta resenha ocupa um lugar de destaque no pensamento institucionalista. O esquema conceitual proposto pelo autor indica questões importantes, como a relação entre a dimensão formal e a dimensão informal das regras que estruturam a interação humana, bem como o papel de elementos não econômicos, como a cultura e a ideologia, nos resultados econômicos. No entanto, a filiação irrestrita a uma específica modalidade de construção teórica (neoclássica) limita o alcance de seu arcabouço conceitual. Talvez as contribuições de North possam ser mais bem aproveitadas a partir de um diálogo com o institucionalismo vebleniano, propiciando a construção de uma leitura mais rica do papel das instituições no mundo econômico.

Referências bibliográficas

CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the State. *Cambridge Journal of Economics*, v. 26, n. 5, p. 539-559, set. 2002.

- COASE, Ronald. The nature of the firm. *Economica*, p. 386-495, Nov. 1937.
- GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2 (90), p. 89-105, abr.-jun. 2003.
- HODGSON, Geoffrey. What are institutions?. *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 1, mar. 2006.
- NORTH, Douglass. The new economic history after twenty years. *The American Behavioral Scientist* (pre-1986), v. 21, n. 2, Nov.-Dec. 1977.
- NORTH, Douglass. *Structure and change in economic history*. New York: Norton, 1981.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives* (1986-1998), v. 5, n. 1, 1991.
- NORTH, Douglass. Economic performance through time. *Nobel Lecture*, 1993. Disponível em <<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture/>>. Acesso em 12/11/2018.
- NORTH, Douglass. Cliometrics – 40 years later. *The American Economic Review*, v. 87, n. 2, p. 412- 414, maio 1997.
- NORTH, Douglass. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- NORTH, Douglass. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- NORTH, Douglass; THOMAS, Robert. *The rise of the Western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- NORTH, Douglass; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SIMON, Herbert. Rationality in psychology and economics. *Journal of Business, The behavioral foundations of economic theory*. Ed. Robin M. Hogarth, Melvin W. Reder, v. 59, p. 209-224, 1986, Supplement.