X Encontro Nacional de Economia Política

Anotações para uma crítica da nova agenda do desenvolvimento o trabalho de Walt Rostow e Douglass North

Bernardo Gouthier Macedo*

Resumo: Este texto apresenta uma resenha crítica do trabalho de dois importantes críticos da Economia Política Cepalina (EPC) – Walt Rostow e Douglass North. O foco é concentrado nos dois principais textos dos autores (Rostow, 1961 e North, 1990). Ao final, detectamos vários aspectos que identificam os dois trabalhos, mas identificamos também um contraste relevante entre suas visões – North, *à la* Ricardo, enfatizando o sistema teórico, e Rostow, *à la* Malthus, voltado para a ação. Sob esse prisma, Rostow ganha um terreno comum à EPC, ao passo que North emerge como antagonista de ambos.

Abstract: This paper presents a critical review of the works of Walt Rostow and Douglass North, two important critics of ECLA`s Political Economy (reffered to, in the text, by it`s initials in Portuguese – EPC). In our view, the works of the two authors have several similarities, but they also have a relevant difference: North, à la Ricardo, emphasizes a theoretical system, whereas Rostow, à la Malthus, emphasizes effective policy recomendations. From that point of view, Rostow is in the same terrain as the EPC, and North antagonizes both.

Introdução

Em seus primórdios, e ao longo dos anos cinqüenta, o trabalho da Cepal, liderado por Prebisch, despertou um debate e um movimento crítico acirrados. Interessa aqui examinar a crítica proveniente de dois autores relevantes – Walt Rostow, nos anos sessenta, e Douglass North, desde os noventa.

Embora alinhado à economia do desenvolvimento – e, nesse sentido, componha um campo comum com a Economia Política Cepalina (daqui em diante, EPC) –, o trabalho de Rostow sempre foi destacado, em contraste com o da Cepal, como uma versão simplista (Salviano Jr., 1993, pág. 50) da economia do desenvolvimento, e como a versão mais alinhada à visão desde os países centrais – nomeadamente, desde os Estados Unidos, onde Rostow distinguiu-se como um importante assessor econômico dos governos de Kennedy e Johnson. Dessa forma, o trabalho de Rostow pode ser localizado em uma fronteira entre os críticos mais acerbos da Cepal, que chegam ao ponto de não reconhecer sua problemática como legítima, e o terreno amistoso da economia do desenvolvimento – embora sua ótica seja a dos programas de cooperação internacional provenientes dos Estados Unidos. Como se verá, ainda, Rostow, nesse sentido, também se distancia do terreno neoclássico – e mais:

* Doutorando em Economia pela Unicamp. bgouthier@uol.com.br Trabalho submetido à área Economia Política, Capitalismo e Socialismo, Sub-Área 2 – Economia Política do Desenvolvimento.

distancia-se também do terreno propriamente teórico para atuar principalmente no espaço direto da intervenção econômica. O trabalho de Rostow vale ser revisitado porque, de um lado, são muito encontradiças opiniões proferidas muitas vezes por leitura apressada ou de segunda mão – e pode-se reapresentar Rostow como um crítico longe de ingênuo da economia convencional. Vale também revisitar Rostow porque North, o autor "atual" que é quem mais interessa analisar aqui, nele se referencia explicitamente. Como se verá, do contraste entre os trabalhos dos dois economistas do desenvolvimento, ao contrário do que se pode inferir de bate-pronto, pode surgir uma revalorização consistente de Rostow, em detrimento de North.

Walt Rostow

Rostow ficou conhecido, mundialmente, por seu livro "As etapas do desenvolvimento econômico" (1961). O trabalho de Rostow se apresentava como uma alternativa que negava o objeto cepalino: a idéia de que todas as economias atravessavam etapas comuns de desenvolvimento é a antítese da caracterização cepalina do subdesenvolvimento como uma situação historicamente inédita, cuja estruturação tem relações de causalidade com as trajetórias contemporâneas dos países centrais. Centro e periferia são pólos de um sistema comum – e não fases de uma trajetória universal de desenvolvimento.

Nesse sentido, Rostow tem uma perspectiva radicalmente anti-EPC, conforme apontou Furtado, retrospectivamente, avaliando sua entrevista com Rostow pouco antes da publicação das "Etapas":

> "... sua insistência nas invariâncias dos processos de desenvolvimento econômico apontava em direção oposta àquela que se estava formando em meu espírito" (Furtado, 1985, pág. 91).

No entanto, Rostow não era um teórico. Embora frisasse, nas "Etapas", que sua formulação tem "um arcabouço analítico, enraizado numa teoria dinâmica da produção" (pág. 26), Rostow abraça uma teorização bastante livre e eclética, flexível, como ele afirma – que, no frigir dos ovos, trata apenas de proporcionar um pouco de recheio teórico a sua formulação, necessário para o embate acadêmico. Rostow aproxima-se de Prebisch na utilização de argumentos analíticos e teorizações de forma funcional a seu desiderato – que, em Rostow, era, apesar de sua negativa expressa, "generalizar certas

observações de fatos acerca da seqüência do desenvolvimento das sociedades modernas" (pág. 26)[1].

Não se pretende, aqui, valorizar a frouxidão teórica. Mas o que sim se reclama é a maior preocupação de Rostow com a história concreta – nessa medida, em contraste maior com North do que com a EPC. Em razão da maior aderência à história, apesar da teorização frágil, Rostow pôde credenciar-se como alternativa concreta à EPC, adotando o partido da potência central norte-americana. E, de fato, foi mais como formulador de políticas de cooperação internacional e menos como acadêmico que se deu a influência de Rostow.

As "Etapas" constituem a descrição (mais impressionista e menos analítica, nos termos do autor) das cinco fases atravessadas pelas diversas sociedades em suas trajetórias de modernização, de desenvolvimento: a sociedade tradicional; as precondições para o arranco (*take-off*); o arranco; a marcha para a maturidade; e a era do consumo em massa.

Toda a referência das etapas de Rostow é o que ele chama de maturidade econômica – trata-se, portanto, de uma sucessão de fases rumo à maturidade. É, dessa forma, uma construção em torno do ponto de chegada, de convergência. Nesse sentido, a formulação pode ser vista como abraçando uma visão teleológica da história, típica dos economistas neoclássicos. De fato, a perspectiva de Rostow se enquadra na definição proposta por Paul David para a noção histórica teleológica:

> "... tipicamente os economistas seguiram Aristóteles ao menos em supor que o presente estado de coisas pode ser melhor explicado se se considerar sua função – e particularmente sua função em algum estado futuro do mundo" (David, 1994, pág. 206).

Segundo Rostow, a maturidade econômica seria definida como

> "o período em que a sociedade aplicou eficazmente todos os recursos da tecnologia moderna (da época) ao grosso de seus recursos" (pág. 86).

É uma definição eminentemente tecnológica, embora o autor se empenhe em acrescer aspectos não-econômicos – sociais, culturais, políticos. É uma definição, também, que advém do olhar de Rostow sobre os países concretamente desenvolvidos, à época em que ele escreve – nomeadamente, e pela ordem em que teriam ingressado na fase madura, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Japão, Rússia e Canadá.

É da generalização de uma descrição estilizada da trajetória desses países rumo à maturidade

[1] É importante ressalvar que as teorizações de Prebisch tinham aderência a seus achados históricos – ao passo que, em Rostow, a teoria é um mero adereço justaposto à generalização por ele proposta de achados empíricos.

tecnológica que Rostow irá caracterizar as fases do desenvolvimento econômico e tecnológico que precedem – e, de certa forma, constroem a maturidade. A sociedade tradicional é apenas um ponto de partida – definida como a antítese da sociedade moderna, tecnologicamente madura:

> "Uma sociedade tradicional é aquela cuja estrutura se expande dentro de funções de produção limitadas, baseadas em uma ciência e tecnologia pré-newtonianas, assim como em atitudes pré-newtonianas diante do mundo físico. Newton é aqui tomado como um símbolo daquele divisor de águas da História após o qual os homens passaram a crer, de maneira predominante, que o mundo exterior estava sujeito a umas quantas leis cognoscíveis e que era suscetível de manipulação produtiva sistemática" (pág. 15).

Na visão de Rostow, a sociedade tradicional é uma sociedade cujo potencial de produção (*per capita*) é limitado pela carência tecnológica. As duas etapas seguintes são definidas como aquelas em que são gestadas as condições para se romper com esses limites, rumo à maturidade. Primeiro, as sociedades atravessariam um período de transição, em que se estabelecem as pré-condições para a etapa em que se dá o salto modernizante.

Na fase de transição, Rostow distingue entre a primeira transição, percorrida pelos países da Europa Ocidental, com a Grã-Bretanha à frente, em que "as concepções da ciência moderna principiaram a se converter em novas funções de produção, tanto da agricultura quanto da indústria" (pág. 18). Foi o caso, único, de construção das pré-condições para o arranco a partir de fatores endógenos – no caso geral, a transição teve início com base em intromissão externa de sociedades mais adiantadas. Rostow, nessa fase, põe a ênfase na política como vetor decisivo da movimentação original das sociedades rumo ao arranco – na medida em que foi a construção do Estado Nacional a peça fundamental do início das modernizações.

O caso mais geral é o da modernização de sociedades tradicionais – o que requer suplantar estruturas políticas e culturais pré-existentes e arraigadas. Em alguns casos, contudo, especialmente ex-colônias britânicas, as nações já nasceram livres – neste caso, o processo de modernização foi eminentemente econômico e técnico.

De toda forma, o aspecto propriamente econômico definidor da transição, segundo Rostow, é sempre o aumento da taxa de investimento até um nível que regular, substancial e perceptivelmente ultrapasse o crescimento demográfico. Isso, na visão do autor, exigiria uma mudança radical na atitude efetiva da sociedade perante a ciência fundamental e aplicada (pág. 36):

> "...alguns membros da sociedade hão de estar em condições de criar, manipular e aplicar a ciência moderna e valiosas invenções passíveis de reduzir os custos. Outros ... devem estar

> aptos a suportar a tensão e os riscos da liderança para conduzir produtivamente o fluxo de invenções disponíveis para o estoque de capital. Outros ainda têm de estar preparados para emprestar seu dinheiro a longo prazo, com grande risco, a fim de patrocinar os homens de empresa inovadores (...). E a população em geral há de estar preparada para aceitar o aprendizado – e a seguir o funcionamento – de um sistema econômico cujos métodos são sujeitos a mudanças regulares e que também cerceia cada vez mais o indivíduo por via de organizações vastas e disciplinas, atribuindo-lhe tarefas limitadas, especializadas, monótonas".

Rostow preocupa-se também com aspectos setoriais do aumento do investimento – particularmente pela necessidade de que haja uma mudança revolucionária na agricultura, na nação em transição, para que ela seja capaz de proporcionar mais gêneros alimentícios – para o aumento populacional, para a urbanização e para gerar divisas que viabilizem maiores importações de bens de capital –, gerar procura efetiva e ampliação de mercados, bem como disponibilizar recursos financeiros para o setor moderno. Da mesma forma, Rostow assinala a necessidade de uma elevação substancial no investimento em capital social fixo – infra-estrutura –, no que o setor público terá papel decisivo.

Por fim, Rostow vê a transição rumo ao arranco modernizante se processando sob o acicate do nacionalismo, em reação a ameaças externas – uma reação essencialmente política. Fica colocada, a partir daí, a questão do primeiro arranco, o britânico – qual teria sido seu deflagrador? Aí Rostow como que abre mão de seu esquema descritivo e apela para a história, pura e simples – o que ele chama de "acidente estatístico da História" (pág. 50). No fundo, ele apresenta uma série de contingência e fatores de ordem diversa que confluíram para a deflagração da revolução industrial inglesa – a história vista aqui, ainda que de relance, de forma não-teleológica. Nesse sentido, Rostow traria, para explicar a natureza da primeira transição rumo ao arranco, uma visão genealógica da história, que David (1994, pág. 206) define como aquela que:

> "... liga o presente estado de coisas com algum contexto que o originou ou com algum conjunto de circunstâncias e interpola uma seqüência de eventos que os conectam entre si e permitem ao passado exercer uma influência contínua sobre o formato do presente".

A etapa-chave do esquema de Rostow é a do arranco (*take-off*) – "...intervalo decisivo da história de uma sociedade em que o desenvolvimento passa a ser sua condição normal" (pág. 55). O autor vê o arranco provocado por um estímulo bem definido, de ordem variada – tecnológica, política ou proveniente do ambiente internacional. Nesta etapa, novamente o investimento cumpre o principal papel: Rostow afirma que uma condição do arranco é a elevação da taxa de investimento líqüida para algo como 10%, "...superando definitivamente a provável pressão demográfica" (pág. 57). Caracterizam essa etapa, também, o desenvolvimento de um ou mais setores industriais básicos, com

um elevado índice de crescimento – o mais poderoso dos quais foi o setor ferroviário –, e a existência ou a rápida eclosão de um arcabouço político, social e institucional que aproveite os impulsos expansionistas do setor moderno e os efeitos potenciais das economias externas do arranco e imprima ao desenvolvimento um caráter constante (págs. 59-60).

Rostow também salienta a necessidade de haver disponibilidade de recursos financeiros para viabilizar o surto de investimento do arranco, mas ressalta que, nesta fase, mais do que a oferta de fundos, é decisiva "a existência de um ou mais setores em rápido crescimento cujos empresários reinvistam proporção muito elevada dos lucros em novos empreendimentos". Vale dizer – a postura empresarial é marca do arranco industrializante. Aqui Rostow menciona a ética protestante, argumento weberiano então muito popular, para afirmar que as motivações empresariais são de ordem a mais diversa – tendo em comum, no entanto, o fato de poucas vezes serem motivações de ordem exclusivamente material (pág. 76). Ao cabo, Rostow define o arranco como "uma revolução industrial" (pág. 84), cuja caracterização não se restringe a aspectos econômicos.

A quarta etapa do esquema de Rostow é a maturidade econômica e tecnológica – cuja definição já foi adiantada acima, porque esta é a etapa que organiza o sistema rostowiano. Como é de seu feitio, Rostow enfatiza os aspectos setoriais da etapa – na qual "novos setores líderes reúnem impulsão para ultrapassar os do arranco" (pág. 86). Segundo Rostow, a maturidade não implica uniformidade da renda *per capita* entre as diversas nações nem no interior de cada uma. De particular interesse para o contraste entre o esquema interpretativo de Rostow e a EPC é a seguinte afirmação de Rostow:

> "Há (...) sociedades tecnologicamente amadurecidas que são, por assim dizer, ao mesmo tempo ricas e pobres" (pág. 98).

Ele não considera, contudo, a etapa da maturidade como "o fim da história". Ao contrário, Rostow, parodiando o marxismo, seu antagonista explícito, afirma que "o caminho para a maturidade trouxe no seu bojo as sementes, não de seu aniquilamento (...), mas de sua própria transformação" (pág. 101). Essas sementes seriam a modificação da força de trabalho, que se torna mais organizada e em condições de reivindicar melhores condições de trabalho e de vida. Da mesma forma, também o caráter dos chefes e a sociedade como um todo se modificam, questionando as conseqüências mais duras da industrialização, e "um tanto enfastiada com o milagre da industrialização" – e, dessa forma, colocando a questão de "como será utilizada essa máquina industrial amadurecida" (pág. 103).

Alcançada a maturidade, "a balança da atenção da sociedade (...) pendeu da oferta para a

procura, dos problemas de produção para os de consumo e para os do bem-estar" (pág. 104). Aí, portanto, na quinta etapa do sistema rostowiano – a era do consumo em massa –, abre-se o leque de alternativas para as sociedades – que, historicamente, teriam trilhado três trajetórias, não mutuamente excludentes: a busca de poderio e influência no exterior – a guerra; o Estado do Bem-estar; e a expansão dos níveis de consumo para além das necessidades fundamentais – com destaque aqui para o automóvel. A partir daí, Rostow coloca o tema da trajetória das sociedades num diapasão mais cultural – perguntando-se como elas lidarão com o tédio, ou com a estagnação espiritual que decorreria do esgotamento do acicate da escassez.

Aqui, sim, poder-se-ia acusar da leitura de Rostow que o autor teria abraçado algo semelhante à noção de fim da história. Trata-se antes, no entanto, da preocupação geopolítica extremada de um conselheiro do Estado norte-americano. De fato, à época em que escreveu "As Etapas", Rostow havia assumido funções de assessoria aos governos Kennedy e Johnson[2], e tinha como norte de suas atribuições a busca do alinhamento dos países não-industrializados ao espaço de influência geopolítica norte-americano e seu distanciamento da órbita soviética, no âmbito do panorama da Guerra Fria.

Rostow oferece seu sistema, portanto, como uma alternativa ao comunismo – vide o subtítulo do livro, "Um manifesto não-comunista". Nessa medida, ele está prioritariamente atento às alternativas de desenvolvimento – e introduz em seu sistema determinantes não-econômicos do desenvolvimento das nações também como um contraponto ao determinismo economicista que vê no marxismo. Dentre as determinações não-econômicas, Rostow irá privilegiar o terreno geopolítico. E o arranco industrializante dos países em transição visa evitar sua convergência à órbita soviética:

> "(...) estamos procurando criar e organizar um mundo de potências médias que, presumivelmente, compartilharão todos os artifícios da tecnologia moderna" (pág. 183).

Este era o projeto de Rostow. E, como projeto e construção ideológica, estava sujeito a contingências históricas. Nessa medida, a concepção de história do autor surge como genealógica:

> "opõe-se totalmente ao espírito desta análise fazer uma simples associação mecânica (...) entre a paz e o consumo em massa. Esta é uma análise que apresenta, não imperativos férreos, mas escolhas franqueadas aos homens" (pág. 181).

Tratava-se, portanto, de fazer rodar a roda (ou a esteira) da história no sentido desejado por Rostow. Embora seu sistema das etapas fosse uma construção linear, ele via condições historicamente

[2] Rostow (1994).

distintas enfrentadas pelos países então subdesenvolvidos, nos anos cinqüenta, relativamente às enfrentadas pelas nações à época já industrializadas. Uma das condições vantajosas para os *late-comers* seria, na visão de Rostow, a disponibilidade de um enorme acervo acumulado de tecnologia. Um dos aspectos desse acervo, contudo, atuava em desfavor dos países subdesenvolvidos – na medida em que as melhores condições de saúde determinavam uma redução da taxa de mortalidade, ampliando a pressão demográfica que se traduzia em desemprego elevado (pág. 186).

Mas a principal vantagem diferencial dos países que se candidatavam ao arranco nos anos cinqüenta é a disponibilidade de auxílio internacional, no contexto da Guerra Fria:

> "A boa vontade dos governos das nações industrializadas para encarar empréstimos suaves e subsídios maiores constitui (...) uma compensação potencial para as conseqüências diversionistas e desagregadoras da Guerra Fria" (pág. 188).

Rostow atribui também importância decisiva à ação das elites locais dos países subdesenvolvidos para que a trajetória de desenvolvimento seja bem-sucedida:

> "O desfecho, para os que vivem nas sociedades (...)em transição, não está (...) predeterminado, seja pelos figurinos da História seja pela natureza das tarefas técnicas do desenvolvimento ou pelo equilíbrio da Guerra Fria. A etapa histórica em que se encontram suas sociedades, o acervo de tecnologia importante (...) e o cenário mundial em que se encontram fixam os limites e as possibilidades de seus problemas. Mas, como outros povos em grandes momentos de decisão, seu destino se encontra substancialmente em suas próprias mãos" (pág. 191).

A análise de Rostow, portanto, oscila entre um etapismo determinista, linear, ancorado em um móvel econômico – mais especificamente, no avanço da tecnologia e do investimento – e a idéia, apresentada como contraponto ao marxismo, mas também à economia neoclássica convencional, de que o móvel econômico da trajetória das sociedades e da ação das pessoas não é necessariamente dominante (pág. 196). Em seus termos:

> "a resultante do comportamento humano é vista não como uma atividade de maximização, mas como um balanceamento de objetivos humanos alternativos, e muitas vezes contraditórios, em face da variedade de opções que os homens percebem ter diante de si. Esta noção de balanceamento de alternativas que se percebe estarem abertas é, evidentemente, mais complexa e difícil do que uma simples idéia de maximização, e não conduz a uma série de etapas rígidas e inexoráveis da História. Leva a padrões de escolha dentro do arcabouço permitido pelo panorama mutável da sociedade, panorama esse que é, por sua vez, o produto tanto de condições reais objetivas quanto de opções prévias feitas pelos homens e que auxiliam a determinar o ambiente com que os homens se defrontam no momento" (pág. 198).

Em entrevista concedida nos anos noventa a John V. C. Nye, da Cliometric Society, Rostow

(1994) irá reafirmar sua adesão a uma concepção ampla da história. E o faz em contraposição direta à economia neoclássica convencional – e, por extensão, aos cliometristas e aos historiadores econômicos que se vinculam à teoria neoclássica. Rostow afirma, logo no início da entrevista, que "o problema que o historiador enfrenta é lidar com todas as forças em jogo, e não com um mundo monocausal" (pág. 3). Mais à frente, apresenta os temas que marcam seu trabalho:

> "Se você deseja caracterizar meu trabalho comparativamente ao dos economistas convencionais, eis o que eu acho: 'A economia convencional se esquiva destas seis variáveis: população; tecnologia e investimento; preços relativos, o que envolve os ciclos de Kondratieff; os ciclos econômicos, mas vistos como uma forma que o crescimento toma – não abstraído do sistema em seu conjunto; os estágios de crescimento, que repetem em certo sentido as revoluções tecnológicas, mas de uma perspectiva diferente – a perspectiva de um único país; e as variáveis não-econômicas que afetam a economia mundial. Dentre essas estão algumas evidentemente óbvias como os efeitos traumáticos de guerras (...). Mas a economia também é afetada, por exemplo, pelas escolhas dos governantes sobre a alocação dos recursos limitados das nações. (...) É muito importante ter clareza sobre o primado da política, em geral, e especialmente no desenvolvimento econômico moderno" (Rostow, 1994, pág. 4).

Com base nessa convicção, Rostow faz uma autocrítica parcial às "Etapas", afirmando que gostaria de ter conferido maior peso aos fatores culturais e políticos que respondem pelo maior ou menor prolongamento no tempo da etapa das pré-condições nas diversas nações (1994, pág. 11). Caso conferisse mais conseqüências a essa afirmação, Rostow abriria mais espaço em seu trabalho para uma visão mais rica da história, abrindo mão das simplificações simplistas de suas tão criticadas "Etapas".

De toda forma, não é pelo brilhantismo teórico ou pelo apuro histórico que Rostow irá, retrospectivamente, afirmar a validade das "Etapas". Será, num registro pragmático, com base na constatação de que seu trabalho teria sido funcional à formulação e operacionalização do programa de ajuda externa dos países industrializados, sob a liderança dos Estados Unidos e das instituições multilaterais. aos países em desenvolvimento:

> "'As Etapas' provaram ser um método funcional para dar forma ao campo da ajuda externa. O método do consórcio focalizou sobre o plano de um país, ganhando tempo através da etapa das pré-condições, conduzindo-o ao arranco. E depois nós falamos adeus à medida que eles estavam suficientemente avançados para conseguir seus empréstimos no mercado privado" (pág. 10).

Para os propósitos mais caros a Rostow, então, seu trabalho foi bem-sucedido – ainda que sujeito a fragilidades teóricas e padecendo de simplismo metodológico. De fato, Rostow posiciona-se ostensivamente em favor da dimensão histórica e prática da análise econômica – e contrário à modelização matematizada da economia convencional neoclássica. Invoca, para tanto, o famoso debate

entre Malthus e Ricardo:

> "O que é tão divertido sobre a história econômica, e o que é tão interessante sobre o debate Malthus-Ricardo, é que Malthus era consciente de que havia muitas coisas operando ao mesmo tempo" (1994, págs. 6-7).

Rostow se enxerga na linhagem de Malthus, que, segundo Coutinho (1993, pp. 160-161),

> "(...) nunca foi propenso ao teoricismo estrito. Pelo contrário, as marcas de sua intervenção no debate acadêmico e político foram o bom senso, o meio-termo, o apego às dimensões sócio-institucionais da política econômica e – a despeito do arraigado conservadorismo – o espírito de conciliação. Daí (...) o ceticismo em relação à rígida disciplina dedutiva que viria a caracterizar Ricardo e a economia política desde então e a rejeição às 'tentativas precipitadas de simplificar e generalizar' dos economistas teóricos". (...) "Enfim, o objetivo de Malthus foi antes o de influenciar com os saudáveis princípios da economia política e da moral utilitarista a sociedade de então, que o de construir um sistema alternativo de economia política."

A identificação de Rostow com Malthus, nessa medida, é apropriada. Nesse sentido, poder-se-ia identificar com a linhagem ricardiana o trabalho do Prêmio Nobel Douglass North – um sucessor de Rostow como antagonista da economia política cepalina que ganhou proeminência a partir dos anos noventa, e até hoje. Vejamos a obra de North.

Douglass North

"History matters". Esta é a primeira frase do prefácio a seu trabalho mais importante (North, 1990). Neste livro, contudo, seu propósito é teórico – construir "o esboço de uma teoria das instituições e da mudança institucional", com a história sendo utilizada apenas de forma ilustrativa (North, 1990, pág. vii). North, assim como Rostow, e como a EPC – e, por extensão, todos os autores que trataram do tema do desenvolvimento – tem também como propósito inferir aspectos normativos para os países não-desenvolvidos. Mais do que isso: o trabalho capitaneado por North em torno da visão neoinstitucionalista do desenvolvimento acabou por se tornar a principal referência dos organismos multilaterais para o seu relacionamento com os países não-desenvolvidos[3]. Em realidade, a tensão entre teoria e história e aspectos normativos é constitutiva da abordagem proposta por North, e será uma chave importante da leitura aqui proposta.

Na primeira parte do seu trabalho, North examina, teoricamente, "a natureza das instituições e as conseqüências das instituições para o desempenho econômico (ou social)". Na segunda parte, o autor

esboça uma teoria da mudança institucional – para, por fim, na terceira parte, chegar a seu objetivo primário que é entender a diferença entre os desempenhos das economias ao longo do tempo (pág. 3).

North inicia seu trabalho identificando uma distância relevante entre a teoria econômica neoclássica e o funcionamento do mundo real. Segundo ele, em especial a teoria neoclássica, embora funcione bem para a análise dos mercados nos países desenvolvidos, não foi capaz de explicar a persistência de formas ineficientes de troca – e daí não pôde explicar a disparidade de desempenho entre as economias. É a essa tarefa que nosso autor se dedica.

North concorda com o arcabouço geral da ciência econômica convencional, que procura discernir as regras de comportamento das pessoas que governam a interação entre elas num mundo em que o dado fundamental é a escassez de recursos – que leva à concorrência por sua alocação. Ele não concorda, no entanto, com a visão neoclássica de que a interação entre as pessoas – a troca – se dá num ambiente harmônico, em que as trocas ocorrem sem atrito – sem custos. Para North, na esteira do trabalho pioneiro de Coase (1937; 1960), a constatação factual fundamental que demanda uma nova teorização é a de que em geral as trocas não ocorrem num ambiente em que os direitos de propriedade são bem especificados e em que as informações relevantes estão disponíveis sem custos para os agentes em interação. Ao contrário – os agentes incorrem em custos para especificar os direitos de propriedade e adquirir informações: custos de transação, que explicam a importância das instituições.

A questão teórica que dará base à argumentação de North é a crítica à concepção que norteia a teoria dos jogos de que os agentes econômicos atuam de forma cooperativa, nos processos de troca, em seu próprio interesse. Ao contrário, diz ele – no mundo real de alta tecnologia e enorme especialização e divisão do trabalho as trocas não são repetidas, os agentes têm carência de informação sobre seus parceiros, que são em número muito grande. As transações, portanto, seriam onerosas.

Mas a visão convencional, mesmo quando admite a existência de custos de transação, retorna a seu paradigma ao afirmar que os agentes, partindo de percepções errôneas sobre o comportamento econômico, corrigiriam-nas através da aquisição de informações corretas sobre o funcionamento eficiente dos mercados – seja coletando essas informações diretamente do mercado, num processo interativo de tentativa e erro, seja por meio de instituições que lhes fornecem essas informações. De uma forma ou de outra, a eficiência das trocas seria restaurada.

---

[3] Ver, por exemplo, Doner & Schneider (2000, pág. 2).

North contra-argumenta afirmando que nem o processo interativo é suficiente para fornecer aos agentes o modelo correto de funcionamento dos mercados, nem as instituições são criadas sob qualquer critério de eficiência – em realidade, as instituições, ou pelo menos as instituições formais (tipicamente o aparato legal) são criadas com base nos interesses dos agentes sociais com maior poder de barganha no terreno político, que não teriam porque necessariamente coincidir com qualquer diretriz de eficiência. North se pergunta, com base nessa argumentação, em que circunstâncias os interesses dos agentes que mais influenciam o ambiente político convergiriam para a criação de instituições que fomentem a eficiência dos mercados.

Nosso autor adota, nesse momento, uma argumentação circular. Para ele, as circunstâncias que solidarizariam os interesses desses agentes com a eficiência dos mercados seriam exatamente os modelos econômicos subjetivos que norteiam seu comportamento e a própria efetividade das instituições em reduzir os custos de transação, bem como a maleabilidade dessas instituições a mudanças de preferências e de preços relativos – vale dizer, à influência dos mercados competitivos. Mas se os modelos subjetivos dos agentes e as instituições produzem eficiência competitiva, a questão inicial de North já está resolvida – os mercados produzem resultados eficientes, e portanto os interesses dos atores dominantes convergem rumo à eficiência. North (1990, pág. 16) está afirmando, assim, que quando as instituições são eficientes, os agentes dominantes produzem instituições eficientes:

> "Se as economias usufruem os ganhos da troca através da criação de instituições relativamente eficientes, é porque sob certas circunstâncias os objetivos privados daqueles que têm poder de barganha para alterar instituições produzem soluções institucionais que se mostram socialmente eficientes, ou evoluem nesse sentido. O modelo subjetivo dos atores, a efetividade das instituições em reduzir custos de transação e o grau em que as instituições são maleáveis e respondem a mudanças das preferências e de preços relativos determinam essas circunstâncias".

Como se verá, é nesse raciocínio circular que North irá amparar sua argumentação a respeito da existência de situações de *lock-in* nas trajetórias econômicas dos países subdesenvolvidos – ambientes institucionais ineficientes produzem ambientes políticos ineficientes que produzem instituições ineficientes, e não há mecanismo automático de correção. Mas ele precisará responder, em algum momento, o que de fato produz instituições ineficientes. De toda forma, fica claro já aqui o *parti pris* do autor – é o paradigma da eficiência competitiva dos mercados seu ponto de partida, tal como na teoria neoclássica convencional que ele procura criticar. É contra esse padrão que ele irá sempre dimensionar o grau de desenvolvimento dos diversos países.

Na seqüência, North irá investigar os determinantes do comportamento humano, dos custos de

transação e da construção de instituições – os três fatores que, por sua vez, determinam as circunstâncias que podem levar os atores que influenciam a construção das instituições – ao menos as formais – a moldá-las de forma socialmente eficiente, e não como instrumentos de seus próprios interesses, em detrimento dos interesses coletivos.

Começando pelo comportamento das pessoas, North apresenta duas retificações relevantes ao modelo convencional – no qual as pessoas agem simplesmente como maximizadores de riqueza. Para North, as pessoas também agem levando em conta o altruísmo, as ideologias ou outras restrições auto-impostas ao comportamento meramente maximizador. Segundo ele, há um *trade-off* entre motivações econômicas e não-econômicas do comportamento dos agentes, que pende para o lado não-econômico tanto mais quanto menor for o custo "desvio" frente à norma econômica.

A segunda retificação proposta por North aos parâmetros comportamentais da economia neoclássica diz respeito à incerteza[4] envolvida na interação entre as pessoas – que decorre de um lado da complexidade intrínseca do ambiente e, de outro, das limitações das pessoas em processar as informações relevantes. Essa incerteza é que responde, por sua vez, pela existência de motivações não-econômicas do comportamento das pessoas:

> "A complexidade do ambiente, dada a capacidade limitada de processamento dos atores, pode explicar as percepções subjetivas da realidade que caracterizam a compreensão humana" (pág. 25).

Na seqüência, North irá tratar da natureza dos custos de transação, o segundo determinante das circunstâncias que moldam o ambiente em que os agentes relevantes tomam decisões das quais resultam as instituições – mais ou menos eficientes. Para ele,

> "custos de transação são os custos de medir os atributos valorizáveis do que está sendo trocado e os custos de proteger os direitos e policiar e fazer valer os acordos. Esses custos de medir e de fazer valer são as fontes das instituições sociais, políticas e econômicas" (pág. 27).

Noutros termos, as interações entre as pessoas – as trocas – ocorrem em meio a incerteza, devido às grandes dificuldades dos agentes em compartilhar as informações pertinentes referentes aos atributos dos bens e serviços ou do trabalho que estão sendo transacionados. Se, no caso geral, não é possível sequer compartilhar as informações sobre esses atributos, ainda mais difícil é assegurar o usufruto dos bens e serviços ou do trabalho que cada indivíduo possui e oferece ao mercado. Esse

[4] Para um exame exaustivo da abordagem da NEI quanto à noção de incerteza, ver Dequech (2001).

ambiente torna-se ainda mais complexo porque, como já foi dito acima, um subproduto da incerteza é o fato de a motivação dos indivíduos não ser univocamente econômica.

Custos de transação, portanto, são os custos decorrentes do fato de as trocas terem de se realizar num ambiente complexo e incerto. Segundo North, na ausência de normas e regras os indivíduos tenderiam a agir como predadores – cada um buscando defender a propriedade de seus bens, serviços e capacidade de trabalho e se apropriar dos alheios, lançando mão até da violência. Para evitar essa anarquia hobbesiana, os indivíduos foram, ao longo do tempo, construindo regras de comportamento que reduzissem os custos de transação – que conformam o aparato institucional de cada sociedade, abrangendo regras legais formais, formas organizacionais, normas culturais de comportamento, *enforcement* (pág. 33). No caso geral, sempre haverá custos de transação remanescentes, por mais aperfeiçoado o aparato institucional. Na visão de North, as sociedades se posicionariam ao longo de um gradiente institucional:

> "Como os custos de transação sofreram alterações radicais ao longo da história e variam de forma igualmente radical em diferentes economias contemporâneas, o *mix* entre a proteção formal dos direitos e a tentativa dos indivíduos de capturar direitos ou despender recursos para a proteção individual de seus próprios direitos varia enormemente. Nós precisamos somente comparar os direitos de propriedade em Beirute nos anos oitenta com os de uma moderna comunidade de uma cidade pequena dos EUA para cobrir esse espectro. No primeiro caso, os direitos mais valiosos encontram-se no domínio público, para ser tomados por aqueles que dispõem de um potencial de violência suficiente para isso; no último caso a estrutura legal define e faz valer uma grande parcela de direitos e os direitos mais valiosos no domínio público tendem a ser alocados por normas tradicionais de comportamento. A diferença entre esses dois é uma função da estrutura institucional em cada um" (págs. 33-34).

Na visão de North, portanto, as instituições são restrições ao comportamento predatório que os indivíduos tenderiam a adotar caso se guiassem apenas pelas informações precárias que detêm sobre suas propriedades e as propriedades alheias. As instituições seriam, assim, facilitadores das trocas. Na tipologia de North, o aparato institucional seria composto de instituições formais e informais.

As instituições informais compõem a herança cultural de uma sociedade, que surgem para coordenar o processo de trocas entre os indivíduos. Elas podem ser: (i) extensões, elaborações e modificações de regras formais; (ii) normas de comportamento socialmente sancionadas; e (iii) padrões de conduta que se fazem valer a partir de mecanismos internos de sanção (pág. 40). Os dois primeiros podem ser tratados em modelos convencionais de maximização de riqueza. Os padrões de conduta não-econômicos auto-impostos, contudo, introduzem um *trade-off* entre renda ou riqueza e algum outro

valor que um indivíduo tenha – noutros termos, a constatação de que nem sempre um indivíduo agirá como predador, ou *free-rider*, como nos modelos tradicionais de teoria dos jogos.

North se esforça para enquadrar os valores não-econômicos num modelo tradicional. O máximo que ele consegue, contudo, é constatar que, quanto menor o custo incorrido na adoção de um comportamento não-econômico, mais ele tenderá a ser adotado. Instituições formais (como mandatos vitalícios) podem reduzir esse custo, mas ainda é preciso explicar como surgem essas instituições formais, e o fato de que muitas vezes as pessoas agem em função de valores não-econômicos mesmo incorrendo em custos econômicos elevados.

Ainda que com dificuldades para englobar a motivação não-econômica em sua teorização, North reconhece sua existência e relevância. O fato de ele não ser capaz de inserir adequadamente esse comportamento nos parâmetros da economia convencional deve ser consignado como mérito – que poderá abrir espaço para uma concepção menos reducionista da teoria econômica. De toda forma, do conjunto das instituições informais – do processamento cultural das informações, como ele diz (pág. 44) – North irá trazer implicações relevantes para a mudança econômica. Em sua percepção, o caráter persistente das instituições informais "joga um papel importante na forma incremental pela qual as instituições evoluem e, portanto, é uma fonte de *path dependence*" (pág. 44), em tensão recorrente com as instituições formais, estas sim bem mais sujeitas a mudanças.

No entanto, de acordo com North a diferença entre regras formais e informais é apenas de grau (pág. 46). As regras formais incluem, em sua tipologia, as regras políticas e jurídicas, as regras econômicas e os contratos que definem as condições de uma troca específica. As regras políticas e econômicas são estabelecidas com o sentido geral de facilitar as trocas individuais, mas não haveria necessariamente um vetor de eficiência:

> "(...) é importante enfatizar que não há nada em meu argumento até aqui sobre regras que impliquem eficiência. (...) regras são, ao menos em boa parte, elaboradas segundo os interesses do bem-estar privado, em vez do bem-estar social" (pág. 48).

E não há necessariamente coincidência entre o interesse privado e o bem-estar social. Ao contrário, mais freqüentemente do sistema político – ou do mercado político, como quer North – , marcado por elevados custos de transação, teriam resultado direitos de propriedade (regras formais econômicas) que não induzem o crescimento econômico e a eficiência, tal como no caso das regras informais.

Do aparato institucional criado para facilitar as trocas, composto por regras mais ou menos formais, North irá destacar aquelas regras que visam fazer valer (*enforce*) os acordos estabelecidos nos contratos de troca. Tipicamente, trata-se aqui do Estado, que tem como atribuição garantir, de forma imparcial, o efetivo cumprimento dos contratos entre duas partes. O problema é que o Estado, tal como as demais instituições, também não é perfeitamente imparcial. Na medida em que suas ações se pautam por interesse próprio, em muitos casos o Estado tomará partido de um dos contratantes. De acordo com North, esta é uma das principais diferenças entre os países desenvolvidos e os do Terceiro Mundo:

> "(...) há uma diferença imensa entre países desenvolvidos e do 3º Mundo a respeito do grau em que podemos confiar nas regras que fazem valer os contratos" (pág. 59).

Diz ele:

> "(...) reside aí o dilema fundamental do desenvolvimento econômico. (...) Como fazer o estado agir como uma terceira parte imparcial?" (pág. 58).

Neste questionamento está uma chave importante da interpretação oferecida por North a respeito do desenvolvimento econômico. Ao se perguntar como em alguns países o aparato institucional, que inclui como peça fundamental o Estado, foi mais ou menos bem-sucedido em apoiar o desenvolvimento econômico, North termina por apelar a um argumento *ad hoc*, que permitiria escapar do raciocínio circular apontando anteriormente:

> "criar um sistema de *enforcement* efetivo e de restrições morais ao comportamento é um processo longo e lento que requer tempo para se desenvolver, se é que ele irá se desenvolver – uma condição marcadamente ausente na rápida transformação da África de sociedades tribais para economias de mercado" (pág. 60).

North aponta os diferentes aparatos institucionais como elemento-chave do diferencial entre os graus de desenvolvimento dos diversos países. No entanto, o aparato institucional, por sua vez, resulta do funcionamento do mercado político – de onde provêm as regras formais –, do Estado e do caráter dos políticos e dos burocratas (entendendo caráter como restrições morais auto-impostas, que se traduzem na honestidade, etc.). O autor afirma que o funcionamento desse aparato institucional como um vetor de desenvolvimento social e não como um instrumento capturado por interesses privados predatórios do interesse público depende de tempo. Por isso, em países que se transformaram rapidamente em economias de mercado, as instituições – a cultura – teriam ficado para trás. Nessas economias de mercado estariam em ação aparatos institucionais característicos das sociedades tribais – o que bloquearia o seu desenvolvimento. Já os países desenvolvidos são aqueles que começaram mais

cedo a transição rumo à economia de mercado, o que proporcionou o tempo necessário para que o aparato institucional, a cultura também se desenvolvesse na mesma direção e no mesmo ritmo.

Este argumento especioso parece importante para a teorização que North oferece a respeito do tema que nos interessa – o desenvolvimento econômico. É um argumento importante porque, para North, o arcabouço institucional que tende a bloquear o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo seria similar à instititucionalidade que teria prevalecido no passado nas atuais economias industriais[5]:

> "(...) contrastar o arcabouço institucional em países como os Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e Japão com países do 3º Mundo ou aqueles no passado histórico em países industriais avançados deixa claro que esse arcabouço institucional é a chave crítica para o sucesso relativo das economias, tanto *cross-sectionally* como ao longo do tempo" (pág. 69).

Salta aos olhos uma dificuldade importante no raciocínio de North. Se o arcabouço institucional dos países hoje desenvolvidos e dos hoje subdesenvolvidos é similar, porque nos países hoje avançados houve mudança institucional conducente ao desenvolvimento industrial, ao passo que no 3º Mundo "o ambiente institucional, que determina a estrutura básica da produção, tende a perpetuar o subdesenvolvimento" (pág. 67)?

Segundo North, o agente da mudança institucional são as organizações e os empresários que as conduzem como entidades que buscam maximizar riqueza, renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade (ibidem, pág. 73). Nessa definição, no entanto, é a estrutura institucional que dá o tom. Se o ambiente institucional, em sua configuração inicial, estimula atividades que conduzem ao aumento da produtividade – a busca de conhecimento, de inovação, a criatividade, a assunção de riscos –, as organizações empresariais, em busca de maximização de renda e riqueza, proporcionarão crescimento econômico e desenvolvimento. Mas se a configuração institucional estimula atividades improdutivas, as organizações empresariais igualmente proporcionarão baixa produtividade, bloqueando o crescimento econômico.

Em qualquer caso, a mudança institucional advém da atividade empresarial, através das organizações – que irão buscar acumular conhecimento e habilidades que tornem suas empresas mais rentáveis. E é esse cabedal ampliado de conhecimentos e habilidades que gera novas atividades, que

[5] Cardoso & Faletto (1969, pág. 19) assinalam, comentando o trabalho de Rostow, que "não se caiu na ingenuidade de admitir na história da América Latina uma defasagem com respeito aos países desenvolvidos em termos tão simples que

podem ser ou não mais produtivas:

> "Os tipos de conhecimentos, habilidades e aprendizado que os membros de uma organização adquirem refletirão (...) os incentivos incorporados nas restrições institucionais. (...) A demanda por conhecimento e habilidades criará por sua vez uma demanda por aumentos no estoque e na distribuição do conhecimento, e a natureza dessa demanda refletirá a percepção corrente sobre os ganhos advindos da aquisição de diferentes tipos de conhecimento" (págs. 74-75).

Há, na visão de North, uma interação dinâmica entre a atividade econômica das organizações empresariais, o estoque de conhecimento e o arcabouço institucional. No caso particular das instituições formais, as organizações empresariais com suficiente poder de barganha irão devotar esforços no terreno político para alterar as regras de forma a aumentar a rentabilidade de seus negócios, sempre que julgarem que tais o investimento em alterar essas instituições é mais rentável do que o de operar com o arcabouço existente. No caso geral, a influência das organizações sobre o arcabouço institucional abrange também as instituições informais:

> "Organizações também encorajarão a sociedade a investir em todos os tipos de conhecimento e habilidades que contribuem indiretamente para sua lucratividade. Esse investimento moldará o crescimento de habilidade e conhecimento no longo prazo, que são os determinantes básicos do crescimento econômico" (pág. 79).

O ambiente institucional, portanto, gera oportunidades de atividades rentáveis para os empresários, que acumulam conhecimento e habilidade para desfrutar dessas oportunidades. Ao fazê-lo, geram mudanças no mesmo sentido no ambiente institucional, que favorece ainda mais suas atividades, ampliando ao longo do tempo o estoque de conhecimento. Este é o fulcro da visão de North sobre o desenvolvimento econômico.

Por analogia ao conceito estático de eficiência alocativa, North lança mão da noção de "eficiência adaptativa" para descrever os requisitos para que uma *trajetória* de fato se traduza em desenvolvimento:

> "Eficiência adaptativa (…) diz respeito aos tipos de regras que moldam a trajetória que uma economia percorre ao longo do tempo. Diz respeito também à vontade de uma sociedade de adquirir conhecimento e aprendizados, de induzir a inovação, de incorrer em riscos e atividades criativas de toda sorte, bem como de resolver problemas e estrangulamentos da sociedade ao longo do tempo" (pág. 80).

Ao enunciar esta definição, North está obviamente descrevendo a trajetória bem-sucedida dos

---

façam supor que aquela se encontra no século XIX, por exemplo, em relação a esses últimos". É exatamente isto que faz, ostensivamente, North.

países industriais desenvolvidos, alicerçada, segundo ele, num arcabouço institucional que incentiva a concorrência e os processos descentralizados de tomada de decisão, respeita os direitos de propriedade e adota leis de falência adequadas, estimulando a livre empresa industrial moderna cada vez mais produtiva (pág. 81).

North confessa sua dificuldade em explicar como as economias podem adquirir eficiência adaptativa – mas, de toda forma, constata sua existência, bem como a de ambientes marcados pela ineficiência adaptativa. É outra forma de dizer que existem o mundo ocidental, de um lado, e o terceiro mundo, de outro. Não se sai, portanto, do raciocínio circular apontado no início deste item.

A novidade analítica e teórica apresentada pelo autor é a incorporação das noções de *path dependence* e de *lock in*, desenvolvidas originalmente por Paul David (1985) e Brian Arthur (1994) para lidar com trajetórias tecnológicas, às trajetórias de desenvolvimento institucional das economias.

Tal como no caso da tecnologia, a mudança institucional está submetida a retornos crescentes, associados a uma "rede interdependente de uma matriz institucional" (North, 1990, pág. 95) – o que significa que, em função da resistência à mudança do ambiente cultural, em que prevalecem as instituições informais, "a mudança institucional é marcadamente incremental" (pág. 89), e consiste numa lenta evolução das instituições formais e informais e das condições de *enforcement* (pág. 96).

Se a presença de retornos crescentes responde pela forma incremental da mudança institucional, a prevalência de mercados imperfeitos, caracterizados por custos de transação significativos, é responsável pelo fato de essa trajetória de mudança não necessariamente convergir para a trajetória de "eficiência adaptativa":

> "Uma vez que uma trajetória de desenvolvimento é configurada numa direção particular, a rede de externalidade, o processo de aprendizado das organizações e os modelos subjetivos historicamente construídos através dos quais os agentes lidam com a realidade reforçam aquela direção. No caso de crescimento econômico, uma trajetória de eficiência adaptativa (…) dá margem a um máximo de escolhas sob incerteza, à busca de vários métodos de tentativa para realizar atividades e para um mecanismo eficiente de *feedback* para identificar as escolhas que são relativamente ineficientes e eliminá-las. (…) Mas, da mesma forma, trajetórias improdutivas também podem persistir. Os retornos crescentes característicos de um quadro inicial de instituições que provê desincentivos à atividade produtiva irá criar organizações e grupos de interesse que apostam nas restrições existentes. (…) Como resultado a economia irá desenvolver políticas que reforçam os incentivos e organizações existentes" (pág. 99).

Ao invocar a noção de *path dependence*, North está efetivamente se afastando da visão convencional, que ignora a história concreta e idealiza, teoricamente, o crescimento econômico como

decorrente de um vetor reducionista de eficiência estática, o qual, através do livre comércio internacional, proporcionaria a convergência eficiente das diversas economias. Ao fazê-lo, abre espaço para uma noção aberta de história:

> "A cada passo no caminho há escolhas – políticas e econômicas – que provêm alternativas reais. *Path dependence* é uma forma de estreitar conceitualmente o leque de escolha e encadear o processo de tomada de decisões ao longo do tempo. Não é uma estória de inevitabilidade na qual o passado prediz com nitidez o futuro" (págs. 98-99).

Esta noção, no entanto, convive mal, de forma contraditória com a noção de "eficiência adaptativa", através da qual North reintroduz a visão convencional como um paradigma de sucesso das economias desenvolvidas, em que o ambiente institucional teria estimulado, desde o início, o aumento da produtividade e, portanto, o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Em realidade, o trabalho todo de North oscila entre essas duas visões antagônicas, na tentativa de reconciliá-las – ou reconciliar o "mundo real" de mercados imperfeitos, em que os custos de transação imperam, e o "mundo ideal" da teoria convencional, em que são os mercados perfeitos os responsáveis pelo sucesso econômico.

Após admitir as imperfeições do mundo real, o trabalho de North fica marcado pela tentativa de domar a incerteza a ele associada. Esta "esquizofrenia" de North pode ser apreendida de forma clara em seu tratamento do processo de mudança institucional. Como já se viu, o agente da mudança institucional é a organização empresarial, movida por objetivos maximizadores. Portanto, os sinais aos quais as organizações respondem são os admitidos pela teoria convencional – preços e preferências. Assim, tipicamente o processo de mudança institucional decorre da incorporação ao arcabouço existente de formas mais rentáveis de explorar as oportunidades disponibilizadas pelo ambiente. Trata-se, nessa medida, na maior parte das vezes de um processo endógeno, em que mudanças nos preços relativos dos fatores de produção, no custo da informação ou na tecnologia

> "refletem os esforços maximizadores correntes dos empresários (políticos, econômicos e militares) que alterarão os preços relativos e em conseqüência induzirão a mudança institucional" (pág. 84).

North admite a ocorrência de alterações de preços provocadas por fatores exógenos, como catástrofes naturais – mas ele as trata como sendo, em realidade, análogas a alterações na dotação inicial de fatores (que inclui, digamos assim, fatores institucionais). O espaço para a incerteza é muito reduzido – num modelo assim, de fato, a evolução institucional está, em grande medida, inscrita nas

condições iniciais de que se parte, com o empresário reagindo passivamente ao ambiente institucional.

Nosso autor busca, contudo, levar em consideração também a influência das preferências dos agentes no seu processo de tomada de decisões. Ao fazê-lo, North procura identificar a presença de motivações não-econômicas – vale dizer, não maximizadoras –, admitindo que idéias, ideologias e outras crenças são também fatores determinantes do comportamento dos agentes. Como já se assinalou, North confessa sua dificuldade em lidar com a incerteza proveniente do comportamento não-econômico. Ele procura atenuar essa dificuldade argumentando que o comportamento motivado por convicções não-econômicas dos indivíduos será tanto mais relevante e presente quanto menor for o seu custo – o que significa recuperar a *rationale* econômica da motivação dos agentes. Mas, ao final, North reconhece que a dificuldade permanece:

> "Eu não quero concluir que não há ocasiões em que as pessoas desejam se engajar em sacrifícios substanciais por suas idéias e ideais; de fato, o grau em que as pessoas se sentem fortes a respeito de suas visões ideológicas deve freqüentemente levá-las a se engajar em sacrifícios muito substanciais, e esses sacrifícios jogaram um papel decisivo ao longo da história. Mas um ponto fundamental deste estudo é que as instituições, ao reduzir o preço que nós pagamos por nossas convicções, tornam idéias, dogmas, modas e ideologias fontes importantes de mudança institucional. Por sua vez, uma maior compreensão da mudança institucional requer uma melhor compreensão (...) sobre como de fato as idéias e ideologias são abraçadas. Assim, nós estamos ainda em falta para definir, em termos muito precisos, a interação entre mudanças nos preços relativos, idéias e ideologias que formam a percepção das pessoas e o papel que ambos jogam em induzir mudanças nas instituições" (págs. 85-86).

North, dessa forma, incorpora parcialmente as idéias e ideologias a sua teorização, como parte importante do próprio ambiente institucional, como principal componente das instituições informais e como fonte relevante da mudança institucional (endógena). Mas essa incorporação é apenas parcial, e segue sem explicação o papel da motivação não-econômica dos agentes.[6]

Nesse sentido, North debate-se com a mesma questão que angustiou Rostow – a necessidade de incorporar à análise do desenvolvimento fatores não-econômicos. Em realidade, North procurou deliberada e explicitamente fornecer uma alternativa à abordagem proposta, décadas antes, por Rostow. Tal como seu antecessor, North (1990, págs. 119 e seguintes), com base na noção de *path dependence*, delineia à sua maneira as etapas do desenvolvimento econômico rostowianas, tendo como ponto de partida a primeira fase, em que as sociedades são pautadas pela troca simples, valendo-se da caça e do extrativismo. Trata-se de uma seqüência de etapas em que vai sendo alargada abrangência geográfica

[6] Comentário relevante a esse respeito pode ser encontrado em Blyth (2002, págs. 23-26).

das trocas e aumentando a especialização da produção, com a população deslocando-se paulatinamente da agricultura e do extrativismo para atividades urbanas de comércio, indústria e serviços.

Segundo North, esses estágios devem ser acompanhados e viabilizados por um paulatino desenvolvimento do ambiente institucional, que vá proporcionando redução dos custos de informação, maiores economias de escala e regras que façam valer os contratos cada vez mais complexos, ao mesmo tempo em que as organizações empresariais obtêm estímulos que as impulsionem a acumular conhecimento e informação que as induzam a evoluir em direções socialmente produtivas (pp. 121-2).

O ponto destacado por North (1996, pág. 2) é que, ao contrário do que se poderia inferir do trabalho de Rostow, não há nenhum vetor endógeno capaz de assegurar que essas etapas seriam percorridas por todas as sociedades. Ao contrário – na visão de North, o caso geral é a estagnação da evolução das sociedades em estágios de baixa produtividade. Na seqüência por ele proposta, a passagem crítica se dá com o início do comércio de longa distância europeu – que deu origem ao padrão de desenvolvimento do mundo ocidental industrializado. O desenvolvimento da maior parte das sociedades, no entanto, teria estancado em estágios de menor complexidade (North, 1990, pág. 130):

> "Essas histórias de estabilidade e mudança estão no coração do enigma sobre a condição econômica da humanidade. Nos primeiros casos (de troca primitiva) a atividade maximizadora dos atores não irá induzir incrementos do conhecimento e habilidade ou modificar o arcabouço institucional para induzir maior produtividade; nos últimos (da Europa Ocidental) a evolução é uma estória consistente de mudança incremental induzida pelos ganhos privados a serem realizados através da produtividade que leva a mudanças organizacionais e institucionais".

Na visão de North, portanto, o desenvolvimento das sociedades pode ser apresentado como duas histórias típicas. Na verdade, uma – a história do mundo ocidental industrializado, voltado ao crescimento econômico. Em contraste com esta história, de sucesso, situam-se as demais, marcadas antes pela estagnação. O arcabouço institucional inicial – a dotação institucional, por assim dizer – é decisivo para o estabelecimento das trajetórias, que, uma vez deflagradas, tendem a se reforçar. Embora sujeita a alterações menores, a reversão de uma trajetória – de crescimento para estagnação, ou vice-versa – tipicamente decorrerá de uma mudança no ambiente político (pág. 112).

Segundo North, o "mercado" político é ainda mais imperfeito do que os demais mercados – portanto, o "empresário" político tem mais graus de liberdades para agir e fazer escolhas (pág. 138). No entanto, ainda assim o espaço para mudança profunda é limitado – porque o empresário político pode atuar sobre instituições formais, mas dificilmente sua atuação pode ser bem-sucedida se contrariar o ambiente dado, mais profundamente, pelas instituições informais.

A teorização de North, assim, conduz a conclusões eivadas de um certo fatalismo – uma visão pessimista quanto à capacidade de se converter a tendência à estagnação dos países do terceiro mundo numa trajetória de desenvolvimento. Em boa medida, esse fatalismo provém da combinação entre o uso que North faz da noção de *path dependence* – responsável por reforçar as trajetórias de desenvolvimento institucional estabelecidas pela dotação inicial de fatores de cada sociedade – e a idealização das economias de mercado do mundo ocidental como paradigma da eficiência econômica, ou, como quer North, de trajetórias alicerçadas na eficiência adaptativa. O gradiente de alternativas de desenvolvimento seria muito mais aberto e enriquecido caso nosso autor abrisse mão da idéia de eficiência – o que permitiria olhar para os países subdesenvolvidos em seus próprios termos, como economias de mercado com características próprias, e não como a antítese do ideal de desenvolvimento.

Uma crítica importante a essa visão de North é anotada, no próprio âmbito da Nova Economia Institucional, no trabalho de um de seus principais próceres – Oliver Williamson (2000, pág. 104):

> "Eu estou convencido da importância da *path dependency* mas ressalvo as implicações de ineficiência que são baseadas inteiramente em comparações com um ideal hipotético (do qual custos de transação nulos são um exemplo)".

Notas finais: Rostow, North e a EPC

Embora o ponto-de-vista de Walt Rostow a respeito do desenvolvimento seja elaborado desde uma posição explicitamente alinhada com as demandas geopolíticas dos Estados Unidos, a agenda concreta construída com base em seu trabalho tinha como alvo o desenvolvimento industrial do 3º Mundo, para bloquear o avanço do bloco comunista. Não é por outro motivo que Rostow apresenta o caso sul-coreano como o maior sucesso das políticas de "cooperação" internacional norte-americanas por ele propugnadas. Nesse sentido, Rostow pode ser apresentado como um adversário da EPC, mas que com ela dividiu uma problemática que ambos reconheceram como pertinente.

Já os trabalhos de Rostow e North buscam apresentar a trajetória de modernização (Rostow) ou de desenvolvimento (North) das sociedades como não determinadas univocamente pelo móvel econômico. Para Rostow, é o investimento produtivo a variável definidora das trajetórias, mas entendendo que fatores exógenos e não-econômicos, culturais e políticos, também são decisivos. Mais precisamente, Rostow avalia que o arranco rumo à modernização exige, sobretudo, que a economia em

questão se desvincule das amarras culturais da sociedade tradicional. Ele também destaca o padrão britânico – extensivo às suas colônias – como caso único em que o ambiente cultural, de saída, provinha estímulos à postura empresarial. Nos outros casos, sempre foi necessário um estímulo externo – em geral, guerras – ou político – o Estado. Rostow, ademais, ao avaliar retrospectivamente seu trabalho, enfatiza sua preocupação com a possibilidade de que a etapa de criação das pré-condições para o arranco se prolongue indefinidamente – por motivos culturais.

Tudo isso aplica-se, *mutatis mutandis*, a North. A diferença é que, para este, o móvel econômico é o indivíduo e as organizações maximizadoras – e não diretamente o investimento, como quer Rostow. Mas o caso especial britânico, o ambiente institucional (ou cultural), os aspectos políticos (embora apreendidos sob uma ótica de "mercado político") e a constatação de que a transição para a modernização pode não se completar por causa de constrangimentos institucionais – é a temática de North, tal e qual. Separa-os, no entanto, em que pese o objeto similar e mesmo passos quase idênticos, a obsessão pragmática, quase anti-teórica, de Rostow – *à la* Malthus – e, ao inverso, o viés teórico e formalista de North – *à la* Ricardo. Rostow quer desenvolver o 3º Mundo pelo aumento do investimento produtivo com ajuda externa norte-americana para mantê-lo sob a esfera de influência dos EUA – ao passo que North quer que a ajuda externa venha sob a forma de receita institucional, da qual derivaria, com recursos próprios dos países subdesenvolvidos, o crescimento, à medida que as instituições moldassem um ambiente cultural e político pró-produtividade.

De toda forma, North apresenta seu trabalho como alinhado com o de Rostow. Antagonismo direto ele detecta na EPC – visto como exemplo de uma construção mental alinhada perversamente com um ambiente institucional adverso ao crescimento econômico, e nesse sentido como fator endógeno de reforço do subdesenvolvimento do terceiro mundo, as idéias da Cepal:

> "(…) os escritos da Cepal e da teoria da dependência explicam o desempenho fraco das economias latino-americanas com base nos termos de troca internacionais com os países industriais e outras condições externas àquelas economias. Uma explicação como essa não somente racionaliza a estrutura das economias latino-americanas mas também contém implicações de política que reforça o arcabouço institucional existente" (pág. 99-100).

De passagem, portanto, North assinala um adversário relevante de sua teorização. E também de passagem trata de desqualificar a EPC como mero subproduto do subdesenvolvimento, cujas idéias, portanto, ao mesmo tempo refletem e reforçam o ambiente institucional anti-produtividade característico dos países latino-americanos. Caberia, no confronto entre essas duas concepções, avaliar

em que medida a EPC ainda pode ser, ao contrário, apreendida como fonte autônoma de reflexão sobre o subdesenvolvimento, e esforço para sua superação – pois está claro que a agenda hoje dominante nos países latino-americanos e nas agências multilaterais está moldada, em grande medida, pelas propostas de reformas institucionais inspiradas pela Nova Economia Institucional.

Referências bibliográficas

Arthur, W. Brian (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Blyth, Mark (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century.* Cambridge: Cambridge University Press.

Cardoso, Fernando Henrique & Enzo Faletto (1969). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

Coase, Ronald H. (1937) "The nature of the firm". *Economica*, 4, págs. 386-405.

Coase, Ronald H. (1960) "The problem of social cost". *Journal of Law and Economics*, 3, págs. 1-44.

Coutinho, Maurício Chalfin (1993). *Lições de economia política clássica*. São Paulo, Hucitec/Unicamp.

David, Paul A. (1985). "Clio and the Economics of QWERTY". *The American Economic Review*, vol. 75, nº 2.

David, Paul A. (1994) "Why are institutions the 'carriers of history'?: path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions". *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, nº 2.

Dequech, David (2001) "The New Institutional Economics and the theory of behaviour under uncertainty". Campinas, mimeo, texto apresentado ao II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional.

Doner, Richard F. & Ben Schneider (2000). 'The New Institutional Economics, Business Associations and Development." Mimeo. Business and Society Programme, DP/110/2000, ISBN 92-9014-619-2.

Furtado, Celso (1985). *A fantasia organizada.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass C. (1996). "Economic performance through time: the limits to knowledge". http:/www.uqam.ca/ideas/data/Papers/wpawuwpeh9612004.html.

Rostow, Walt W. (1961) *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Rostow, Walt W. (1994). Entrevista a John V. C. Nye. The Newsletter of The Cliometrics Society. Volume 9, n. 2. http://www.eh.net/Rostow.htm.

Salviano Jr., Cleofas (1993). *O discurso cepalino: ensaio de análise retórica.* Dissertação de mestrado, São Paulo: FEA/USP, mimeo.

Williamson, Oliver (2000). "Economic institutions and development: a view from the bottom". In: Olson, Mancur & Satu Kähkönen (eds.) *A not-so-dismal science – a broader view of economies and societies.* Oxford: Oxford University Press.