

**CULTURA E DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE A
PARTE III DO INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND
ECONOMIC PERFORMANCE DE DOUGLASS NORTH**

**CULTURE AND DEVELOPMENT: REFLECTIONS ON PART III OF
DOUGLASS NORTH'S INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE
AND ECONOMIC PERFORMANCE.**

Nino Fonseca

Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Portugal

Escola Superior de Tecnologia e Gestão do IPVC

ninomf@estg.ipvc.pt

RESUMO: O presente trabalho revê e comenta a Parte III do *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de Douglass North, ponto de confluência de todo o pensamento deste autor. Apresentamos um resumo de cada um dos três capítulos que constituem essa Parte, bem como um comentário ao trabalho sob revisão, onde destacamos alguns dos aspetos mais subtis e meramente implícitos do mesmo. Concluímos que a abordagem de North, apesar de não dar respostas definitivas, oferece uma perspetiva integrada, coerente e “económica” (no sentido da definição de Economia) da história económica, salienta a importância das instituições, dos incentivos daí derivados e das decisões posteriores, reforçadas pela dependência do caminho e sugere as restrições informais – dentro das quais se destaca o papel da cultura de cada nação – como sendo a próxima meta a atingir na compreensão do processo de desenvolvimento económico.

PALAVRAS-CHAVE: instituições; incentivos; restrições informais; cultura; custos de transação; dependência do caminho; história económica; desenvolvimento económico.

ABSTRACT: This paper reviews and comments Part III of *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, by Douglass North, a point of confluence of all the thought of this author. We present a summary of each of the three chapters that constitute this Part as well as a comment to the work under review, where we highlight some of the more subtle and merely implicit aspects of it. We conclude that the North approach, although not giving definitive answers, offers an integrated, coherent and "economic" perspective (in the sense of the definition of Economics) of the economic history, stresses the importance of the institutions, the incentives derived from them and the subsequent decisions, reinforced by the path dependence and suggests informal constraints – within which the role of the culture of each nation stands out – as the next goal to be achieved in understanding the process of economic development.

KEYWORDS: institutions; incentives; informal constraints; culture; transaction costs; path dependence; economic history; economic development.

1. Introdução

O papel das instituições enquanto determinante fundamental do crescimento económico remonta aos primórdios da ciência económica, em concreto, ao trabalho de Adam Smith (1776), que já tinha entendido a importância de fatores tais como os mercados, os incentivos, os sistemas comerciais, o direito e a legislação. North (1990) recupera e dá um papel central às instituições e aos incentivos que decorrem delas. Integrar as instituições no corpo teórico neoclássico e desenvolver um instrumento analítico que permita obter muito melhores respostas acerca dos problemas do desenvolvimento económico do que as respostas dadas pela história económica tradicional ou pela teoria neoclássica tradicional, consideradas isoladamente, é o objetivo declarado por North, o que é feito ao longo das Partes I e II. A Parte III, objeto deste trabalho, pretende explicar em que medida é que aquela abordagem através das instituições permite analisar a performance das economias, quer numa perspetiva estática, quer numa perspetiva dinâmica.

Assim, o capítulo 12 da obra de North indica o que é necessário alterar na teoria neoclássica de modo a que esta incorpore a análise institucional e quais as implicações das instituições na análise estática da performance das economias. Exploram-se ainda as

implicações da análise institucional na construção de uma teoria dinâmica da mudança económica de longo prazo.

A mudança histórica, que nem sempre ocorre, está subjacente à performance das economias. A mudança histórica corresponde à evolução do grau de expansão comercial, desde a troca direta até às formas de transação económica extremamente complexas associadas ao comércio internacional e às sociedades desenvolvidas contemporâneas. Assim, as economias mais bem-sucedidas (i.e. de melhor performance económica) foram aquelas onde a evolução das estruturas institucionais e organizacionais permitiu reduzir de forma significativa os custos de transação, assegurando uma maior fluidez entre as várias etapas da expansão comercial e permitindo-se, por aí, a expansão do mercado e o desenvolvimento económico. É este o tema do capítulo 13, onde North começa por descrever formas de transação económica cada vez mais complexas, para depois apresentar quais as instituições que permitem assegurar a transição entre essas formas de transação económica.

O capítulo 14 encerra a obra. Nele, North faz um balanço do contributo da análise institucional para a explicação da performance económica. Nesse sentido, o autor estabelece comparações entre a análise institucional e as abordagens da história económica tradicional, da teoria neoclássica e da teoria marxista; assinala a importância da ênfase na tecnologia, fortemente presente na análise institucional mas não tanto noutras abordagens teóricas; indica as características do enquadramento analítico proporcionado pelo estudo das instituições; e, finalmente, abre uma agenda de investigação, destacando as questões por responder e indicando pistas a seguir através da perspectiva da matriz institucional.

Neste trabalho revemos e comentamos, pois, a Parte III do trabalho de North (1990), ponto de confluência e de síntese de todo o seu pensamento. Assim, na secção 2 desenvolvemos a sinopse apresentada acima e resumimos cada um dos três capítulos que constituem aquela Parte (subsecções 2.1 a 2.3). Aqui, é de destacar a nossa interpretação diagramática da tese de North, que apresentamos na secção 2.2. A secção 3 corresponde ao comentário ao texto de North, o qual se subdivide numa crítica (subsecção 3.1) e numa abordagem a desenvolvimentos posteriores que seguem, intencionalmente ou não, algumas das linhas de investigação sugeridas por North (subsecção 3.2). A secção 4 conclui e encerra este trabalho.

2. Resumo da Parte III de North (1990)

2.1. Instituições, teoria económica e performance económica

Neste capítulo (*12. Institutions, economic theory, and economic performance*), North tem três objetivos. O primeiro é definir o que alterar na teoria neoclássica de modo a que esta possa incorporar a análise institucional. Para North, há que substituir o postulado da racionalidade perfeita pelo da racionalidade comportamental. A justificação para esta substituição reside no facto de a teoria neoclássica assumir instituições passivas, informação perfeita, custos de transação nulos e, por tudo isso, mercados perfeitos, quando na realidade os mercados reais são *sempre* imperfeitos.

Os mercados são imperfeitos porque a informação é imperfeita. Como esta é imperfeita, existem custos de transação. Por seu turno, as instituições são os mecanismos formais e informais através dos quais os agentes económicos processam a informação imperfeita – e é aqui que se revela importância da racionalidade comportamental – decorrente da existência de custos de transação. Dito de outra forma, as instituições são os mecanismos através dos quais os agentes económicos superam os custos de transação.

As razões para as imperfeições nos mercados residem nas próprias imperfeições do mercado político. North considera que para que estes mercados fossem eficientes, era necessário que todos os partidos políticos:

- dispusessem quer da informação, quer dos modelos necessários para a avaliação dos custos e dos benefícios associados às suas decisões;
- tivessem igual acesso ao processo de decisão política.

Historicamente, tal nunca aconteceu. Não obstante, nos países de melhor performance económica as instituições evoluíram de forma a que se pudessem ultrapassar as consequências nefastas daquelas imperfeições.

O segundo objetivo de North é delinear as quatro implicações da introdução das instituições na análise estática da performance económica:

- North considera que se se pretenderem melhorar as teorias económicas e políticas, há que tomar consciência de que os modelos económicos e políticos são específicos relativamente a determinados contextos institucionais, os quais, necessariamente, diferem quer entre países, quer ao longo do tempo;
- aquela tomada de consciência deverá forçar os cientistas sociais de um modo

geral e os economistas em particular a entrarem em linha de conta com a complexidade das motivações humanas e com os modelos subjetivos mentais através dos quais os indivíduos processam a informação imperfeita¹ e chegam às suas conclusões;

- as ideias e as ideologias desempenham um papel importante, na medida em que influenciam os modelos mentais através dos quais os agentes económicos interpretam a realidade (i.e., processam a informação imperfeita) de modo a tomarem as suas decisões. As instituições, por seu turno, definem até que ponto é que essas ideologias interessam;²
- na medida em que o enquadramento institucional define as relações entre a política e a economia,³ requer-se o desenvolvimento de uma verdadeira disciplina de economia política.

Para a concretização do terceiro e último objetivo deste capítulo, a análise das implicações da matriz institucional na construção de uma teoria dinâmica da mudança económica de longo prazo, North sugere a construção de um enquadramento teórico completamente novo (e que será completado no capítulo 14) cujos aspetos fundamentais são os seguintes:

- o postulado neoclássico da escassez de recursos (pois como os recursos são escassos eles concorrem em utilizações alternativas e mutuamente exclusivas);
- o postulado neoclássico de que os agentes económicos reagem a incentivos;
- a ideia, já apresentada, de que os indivíduos processam a informação imperfeita com base em modelos mentais subjetivos;
- o facto de as instituições gerarem retornos crescentes;
- a dependência do caminho (do inglês *path dependence*), que constitui a chave para a compreensão analítica da mudança económica de longo prazo.

Estes aspetos permitem ligar a atividade microeconómica (na medida em que estamos a falar das escolhas dos indivíduos) aos incentivos proporcionados pelo enquadramento institucional. A partir daí, como é que se dá a mudança económica incremental? O enquadramento institucional é o ponto de partida que, por um lado, define o sistema de incentivos à produção e, por outro, condiciona os modelos subjetivos

¹ Mais uma vez, a alusão ao pressuposto da racionalidade comportamental.

² Por exemplo, num sistema democrático com sistema de voto e uma pluralidade de alternativas, é mais fácil incorporarem as suas ideias e ideologias nas escolhas políticas que fazem.

³ Por exemplo, é o sistema político que define e reforça os direitos de propriedade, os quais, por sua vez, definem a estrutura básica de incentivos da economia.

mentais. Com base neste contexto, os indivíduos avaliam os benefícios líquidos associados a cada decisão alternativa. As decisões efetivas dos indivíduos traduzem-se na aquisição das competências, dos conhecimentos e da informação adicionais requeridos para o alcance dos seus objetivos. A dependência do caminho resulta dos mecanismos de retornos crescentes que reforçam uma determinada direção tomada. Dito de outra forma: o enquadramento institucional define o sistema de incentivos da sociedade, orientando-os em maior ou menor grau para a realização de atividades produtivas. É a partir deste enquadramento que os indivíduos tomam as suas decisões, as quais são não só condicionadas por decisões anteriores (i.e., as que resultaram das instituições então vigentes) como irão condicionar as decisões futuras. Não obstante, os caminhos podem alterar-se (em virtude de consequências inesperadas decorrentes das escolhas realizadas ou de efeitos exógenos) ou reverter (pelos mesmos motivos, mas, com maior probabilidade, devido a alterações na organização política).

North ilustra a natureza sequencial da dependência do caminho com base na comparação entre as trajetórias da América do Norte e da América Latina. Essa comparação é feita em torno de cinco aspetos: o pano de fundo (*background*), o enquadramento institucional, as implicações organizacionais, a dependência do caminho e as principais consequências.

Na Inglaterra, as tensões sociais entre legislador e constituintes (decorrentes da necessidade de financiar os custos de guerra) culminaram no triunfo do Parlamento, o qual marcou o início da atividade de governação representativa. O Parlamento ganhou o direito de legislar, investigar abusos de poder e servir de guia na elaboração da política nacional. Assim, não só procurou promover a imparcialidade do sistema jurídico como também o aumento dos direitos de propriedade, criando incentivos para o desenvolvimento da atividade produtiva.

Este enquadramento institucional teve toda uma série de implicações organizacionais: a criação do Banco de Inglaterra, o desenvolvimento de um sistema fiscal onde as receitas e as despesas passaram a estar ligadas, o reforço dos direitos de propriedade (o que permitiu a expansão dos mercados) e a criação de uma lei das patentes (o que encorajou a atividade inovadora). O resultado foi a expansão contínua das atividades produtiva e comercial.

As regras formais (plasmadas na legislação e códigos conexos, bem como na garantia do respetivo cumprimento) e informais (i.e., os aspetos culturais orientados para a valorização do trabalho) que se foram desenvolvendo e contribuindo para caracterizar a

matriz institucional inglesa também foram contribuindo para limitar as escolhas dos agentes económicos, impedindo-os de alterar radicalmente o próprio enquadramento institucional. Antes pelo contrário, essas regras formais e informais foram reforçando a própria matriz institucional. Posteriormente, a herança inglesa foi recebida pelos EUA, acabando por contribuir para a história de sucesso deste país.

Em Espanha, as mesmas tensões sociais deram origem às Cortes, enquanto órgão representativo dos interesses dos constituintes. Contudo, num ambiente de contínuas guerras e dissensões internas, este órgão nunca conseguiu assumir qualquer relevância prática. O sistema de organização política, concentrado em Castela, não era mais do que uma máquina burocrática orientada para a produção de legislação destinada a reforçar o poder da Coroa.

Como seria de esperar, o enquadramento institucional criado não se preocupou com o reforço dos direitos de propriedade (entre outras medidas que seriam desejáveis), o qual constitui o incentivo fundamental da atividade produtiva. Antes pelo contrário, a influência da religião e a necessidade de reforço do poder público fizeram do serviço militar e das atividades religiosa e jurídica as mais compensadoras.

A matriz institucional assim desenvolvida foi-se reforçando a ela própria e, assim, dificultando (leia-se, impedindo) a reversão do caminho enveredado, pesem os esforços de algumas administrações. Foi esta herança espanhola (e portuguesa), caracterizada pela importância das relações de parentesco, pela influência política e pelo prestígio das famílias, que foi recebida pela América Latina e acabou por caracterizar a história económica deste subcontinente.

2.2. Estabilidade e mudança na história económica

A performance histórica das economias é tanto melhor quanto melhor for o seu desempenho em termos de expansão comercial. Na Figura 1, a sequência 1, 2, ..., 6 corresponde à evolução dos níveis de transação económica (i.e. expansão comercial). A sequência *i, ii, ..., v* corresponde à evolução institucional, ou seja, às inovações institucionais que, em cada momento, permitiram fazer a transição entre os diversos níveis de transação económica. A *história económica* dedica-se ao *estudo destas duas sequências*. A *mudança histórica*, que ocorreu nalguns países mas não (ou menos) noutros, corresponde, precisamente, à *transição entre níveis de transação económica e*

entre inovações institucionais. A descrição destas transições é o objetivo de North neste capítulo (13. *Stability and change in economic history*).

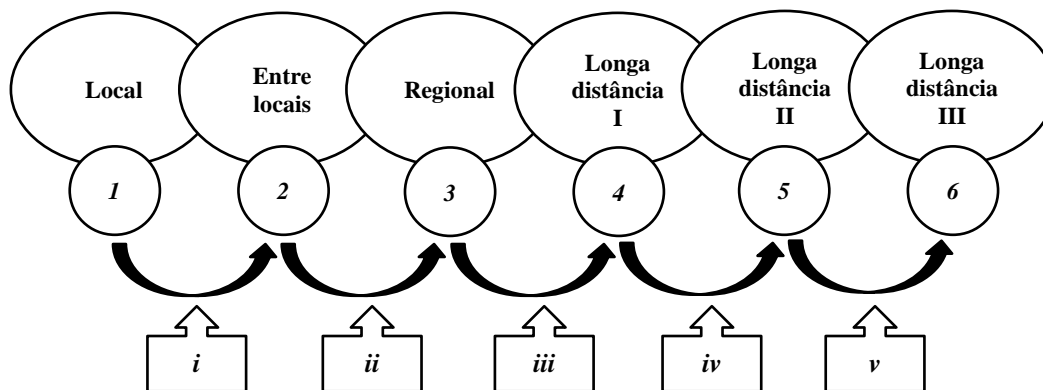


Figura 1

Níveis de transação económica e inovações institucionais

Fonte: construção própria com base em North (1990)

Por ordem crescente de complexidade e de grau de expansão económica, os seis níveis de transação económica descritos por North (que podem ser vistos como seis fases) são os seguintes:

- (1) comércio local (*local exchange*);
- (2) comércio de pequena escala entre localidades (*small scale village trade*);
- (3) comércio regional (*regional trade*);
- (4) comércio de longa distância (*long distance trade*) de grau 1 [e.g. entre regiões];
- (5) comércio de longa distância de grau 2 [e.g. entre países];
- (6) comércio de longa distância de grau 3 [e.g. à escala intercontinental].

O grau de especialização geográfica e da mão-de-obra vai aumentando, desde a autossuficiência no primeiro nível até à completa especialização no sexto nível. Ao mesmo tempo, a mão-de-obra vai-se deslocando do setor primário em direção aos setores secundário e terciário de tal modo que, na última fase, este último setor emprega a maior parte da população ativa a qual, por sua vez, vive em zonas urbanas. O comércio de longa distância traz consigo o aparecimento e desenvolvimento de economias de escala, primeiro na agricultura, depois na indústria e finalmente em todos os setores da atividade económica.

Do ponto de vista estático, cada nível de transação económica tem custos específicos que, para serem ultrapassados, requerem instituições e organizações específicas. Contudo, do ponto de vista dinâmico, a transição entre níveis de transação económica não tem necessariamente de ocorrer. A demonstrá-lo está o facto de, na atualidade, coexistirem diferentes níveis de transação económica em diferentes partes do mundo. Ressalta daqui uma questão: porque é que nalguns casos e nalguns sítios aquela evolução ocorre e noutros não?

Em cada contexto, o sucesso dos agentes económicos depende de competências (*skills*) e conhecimentos específicos. Por exemplo, nalguns mercados tradicionais do Norte de África e do Médio Oriente, ainda existentes na atualidade, não existem sistemas estandardizados de pesagem e de medição dos bens transacionados. Nem tampouco existem bens ou serviços homogéneos. Também não existe intervenção nem controlo governamentais. O sucesso dos agentes económicos depende, essencialmente, das suas capacidades de regateio e do seu grau de integração na cultura local. Assim, não existe qualquer incentivo para a alteração do sistema.

Pelo contrário, nos mercados da Europa Ocidental, a expansão comercial foi sempre conduzindo à necessidade de desenvolvimento de novas competências e conhecimentos que constituíram um incentivo à mudança das estruturas institucionais estabelecidas. Entre os vários exemplos apontados por North (e posteriormente desenvolvidos e integrados dentro de um quadro mais coerente e com sentido histórico, como veremos) está o desenvolvimento de sistemas estandardizados de pesagem e de medição, a prática da redação de contratos, o aparecimento e desenvolvimento dos seguros, entre outros.⁴ Nestes contextos, a modificação das estruturas institucionais correspondeu ao aparecimento de inovações institucionais destinadas a diminuir os custos de transação e a assegurar a transição de formas mais evoluídas de transação económica. A dependência do caminho assegurou a continuidade deste processo ao longo do tempo, até aos dias de hoje. De acordo com North, aquelas inovações institucionais foram de três tipos:

- (a) inovações que permitiram aumentar a mobilidade do capital (métodos de evasão à lei da usura; criação de letras de câmbio e de instituições destinadas a promover o seu desenvolvimento e negociação; desenvolvimento de procedimentos contabilísticos mais elaborados);

⁴ De um modo geral, exige-se que o mercador saiba mais (ler e escrever, Direito, aritmética, etc.). Por aí, ele não só aprende mais como está apto a querer mais, aprender mais e a consegui-lo, procurando induzir no meio as mudanças necessárias para tal, ou seja, promovendo a mudança institucional.

- (b) inovações que permitiram diminuir os custos da informação (impressão dos preços dos bens; impressão de manuais com informação sobre pesagem e medição de mercadorias, costumes, comissões de corretagem, sistemas postais e taxas de câmbio);
- (c) inovações que permitiram transformar a incerteza em risco (seguros marítimos; criação e diversificação de carteiras e fundos de investimento).

Essas inovações resultaram da interação e reforço mútuo entre duas forças económicas fundamentais. Por um lado, as economias de escala que foram resultando da expansão comercial. Por outro lado, o desenvolvimento de mecanismos destinados a garantir o cumprimento dos contratos (ou seja, o principal custo de transação associado à realização de trocas comerciais de longa distância). Aliás, esta ideia corresponde a uma reformulação do principal argumento de North – o de que o desenvolvimento económico corresponde à evolução e progressão entre níveis de transação económica, processo para o qual se requerem inovações institucionais – mas agora associando o desenvolvimento à evolução de economias de escala e as inovações institucionais ao desenvolvimento de mecanismos destinados a garantir o cumprimento dos contratos (Figura 2). Note-se o papel fundamental daqueles mecanismos, condição *sine qua non* para a redução dos custos de transação associados à expansão comercial.

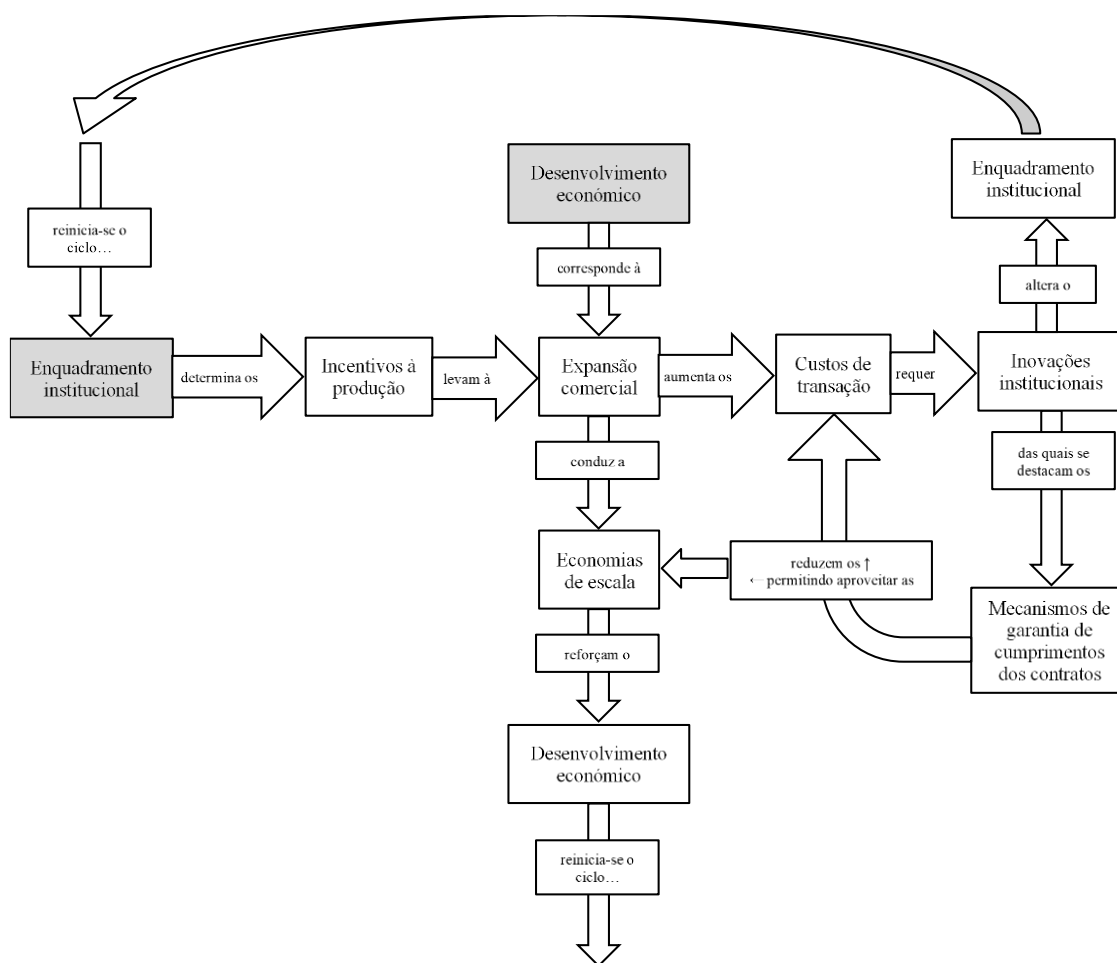


Figura 2

O argumento de North (1990)

Fonte: construção própria com base em North (1990)

Falta responder a uma questão: o que é que está na origem desses mecanismos? A resposta é dada pelos códigos de conduta dos mercadores. Tais códigos, inicialmente de carácter meramente informal mas plenamente assumidos e fortemente vinculativos, implicavam numa espécie de proscricção dos mercadores que violassem os preceitos estabelecidos. A par e passo, esses preceitos foram sendo integrados no corpo formal legal inglês.

2.3. Incorporando a análise institucional na história económica

Neste capítulo (*14. Incorporating institutional analysis into economic history: prospects and puzzles*) North encerra a Parte III e a propria obra. Aqui, o autor procura fazer um balanço entre as perspetivas que a análise institucional permite abrir e as questões às quais ainda é necessário responder. O cumprimento deste objetivo é

construído em torno de três linhas de orientação:

- (i) comparação entre as capacidades explicativas de cada uma das várias abordagens ao estudo do processo de desenvolvimento económico;
- (ii) características do enquadramento analítico proporcionado pelo estudo das instituições;
- (iii) questões que ainda carecem de resposta.

No que diz respeito à capacidade explicativa de cada uma das várias abordagens, North começa pela história económica tradicional (pré-cliométrica) a qual, de facto, tem a virtude de ser construída em torno das instituições. Mas ela é uma história meramente sequencial e reduz-se a um conjunto de histórias económicas individuais (de países ou de regiões). A ausência de uma estrutura geral não permite fazer generalizações e, logo, não permite explicar verdadeiramente o processo de desenvolvimento económico. Nem o enfoque na Revolução Industrial é plenamente satisfatório, pois assenta numa mudança tecnológica abrupta e descontínua que não consegue explicar porque é que muitos países não conseguem ser bem-sucedidos através da adoção de novas tecnologias.

A abordagem marxista procura integrar a mudança tecnológica e a mudança institucional de uma forma contínua e sequencial. Contudo, o final por ela proclamado não só é demasiado utópico como é desprovido de suporte factual.

A teoria neoclássica trata da afetação de recursos num determinado momento do tempo, num contexto onde as instituições ou não existem, ou não interessam. Logo, demite-se de oferecer uma explicação para o processo de desenvolvimento económico. Não obstante, a aplicação da teoria neoclássica à história permitiu centrar a atenção no papel das escolhas e das restrições, sobretudo tecnológicas, o que foi muito salutar. O enfoque de muitos autores contemporâneos no crescimento da produtividade permitiu compreender melhor as forças que estão por detrás do processo de crescimento económico. Ficámos a saber que num mundo sem custos de transação – tal é a natureza do enquadramento neoclássico – a tecnologia oferece um limite superior ao próprio crescimento económico. Contudo, ficou por explicar porque é que existem diferenças tão grandes entre países ricos e países pobres estando a tecnologia está disponível para todos. Mesmo os trabalhos de Lucas (1988) e Romer (1986) no campo do crescimento endógeno não explicam verdadeiramente estas diferenças. Antes, limitam-se assumir determinadas estruturas de incentivos e é esse pressuposto que justifica as diferenças em termos de desempenho económico. De acordo com North, tais diferenças deveriam, pelo contrário, ser derivadas das instituições e não meramente assumidas.

O enquadramento analítico institucional, cujas características constituem a segunda linha de orientação de North, deverá permitir dar respostas muito mais satisfatórias às questões clássicas levantadas pela história económica (e às quais esta ainda não conseguiu responder). Dentro deste enquadramento, as instituições definem o sistema de incentivos e este determina a performance das economias. Assim, a ênfase assenta no enquadramento institucional e nos incentivos daí decorrentes, que variaram e continuam a variar, quer entre países quer ao longo do tempo, de forma muito significativa. Os instrumentos desta abordagem – a Cliometria – que já tinham sido aflorados nos capítulos anteriores, são os seguintes:

- a noção e as implicações da racionalidade comportamental;
- a incorporação das ideias e das ideologias;
- a importância dos custos de transação para o funcionamento dos mercados políticos e económicos;
- a importância e as consequências da dependência do caminho;
- os instrumentos da teoria neoclássica dos preços;
- a utilização de métodos quantitativos.

De seguida, North ilustra a articulação entre estes instrumentos através da aplicação à história económica estadunidense.

Recorde-se que o objetivo de North é desenvolver um enquadramento que dê resposta às grandes questões levantadas pela história económica em matéria de desenvolvimento económico: porque é que os padrões de crescimento, estagnação e declínio diferem de forma tão significativa entre nações e ao longo do tempo? Em que medida é que as fricções resultantes das interações humanas contribuem para este resultado? À luz da ênfase nas instituições, estas questões podem ser reformuladas e desdobradas. Assim, o enquadramento analítico institucional permitirá responder, entre outras, às seguintes questões:

- quais são as características institucionais que deram e dão forma à performance dos diversos países?
- se os países pobres são pobres porque são vítimas de uma estrutura institucional que impede o crescimento, essa estrutura é imposta por fora, é determinada endogenamente ou é uma combinação de ambas?
- as instituições determinam a performance das economias, mas o que é que cria instituições eficientes?

- como mudar as características de um determinado enquadramento institucional de modo a reverter processos de declínio?

Como é óbvio, North não tem respostas definitivas para estas questões. A sua intenção com esta obra é desenvolver um instrumento analítico que permita vir a dar resposta a estas questões e demonstrar a pertinência desse instrumento. Não obstante, North procura ir um pouco mais longe, deixando duas sugestões para a investigação futura.

Em primeiro lugar, North sugere a identificação dos custos de transação e das instituições que são suscetíveis de tornar as economias improdutivas. Depois, haverá que obter informação empírica sobre esses custos de transação (e de informação) para, a partir daí, traçar as suas origens institucionais.

Em segundo lugar, North indica as duas pistas que deverão conduzir a respostas às questões colocadas: a importância das restrições informais e os custos de transação inerentes ao processo político. As restrições informais resultam da transmissão de valores culturais, da extensão com que as regras formais são aplicadas à resolução de problemas e das soluções que os indivíduos e os grupos que eles integram encontram para os problemas de coordenação. Essas restrições influenciam a estrutura institucional na medida em que aspetos como as tradições de trabalho duro, a honestidade e a integridade diminuem os custos de transação e tornam possível a realização de trocas comerciais mais complexas. Por seu turno, tais tradições são reforçadas pelas ideologias que estão por detrás dessas atitudes. Assim, para responder às questões acima apresentadas, há que responder a uma outra que lhes é prévia e subjaz: de onde vêm essas atitudes e ideologias e como é que elas evoluem?

Quanto aos custos de transação inerentes ao processo político, na maior parte das vezes, os políticos têm uma grande margem de manobra em termos das escolhas que podem fazer. Mas os interesses dos constituintes são percecionados pelos políticos e vão condicioná-los na tomada de decisões. Assim, outra questão fundamental é saber quando é que existem incentivos para que os políticos tomem decisões tendentes à melhoria do enquadramento institucional.

North finaliza a sua obra voltando a enfatizar a necessidade de compreender melhor o papel das restrições informais, sobretudo no que se refere à forma como a cultura interage com as regras formais.

3. Comentário

3.1. Crítica do texto

Para North, “A questão central da história económica e do desenvolvimento económico é a de explicar a evolução das instituições políticas e económicas que criam um ambiente económico conducente ao aumento da produtividade”⁵ (North, 1991). Contudo, a história económica tradicional é meramente descritiva e cronológica. Pelo contrário, a “nova história económica” (Beaud e Dostaler, 2000, p. 396) proposta por North “(...) caracteriza-se pela interpretação de dados quantitativos à luz da teoria económica corrente e, em particular da teoria neoclássica”. Nela, as instituições e os incentivos daí decorrentes têm um papel fulcral, já que induzem decisões por parte dos agentes económicos, as quais vão moldar e definir a performance das economias onde estes atuam. É nesse sentido que a abordagem de North se insere dentro do campo da economia, entendida como a disciplina que se dedica ao estudo das escolhas e das decisões humanas (Neves, 1994, p. 14). Graças a North, o objetivo central da história económica – compreender a performance das economias ao longo do tempo – que não é necessariamente da responsabilidade dos economistas, é transferido para o núcleo duro da economia e cunhado por este. Assim, North deve ser visto como um economista e não como um historiador económico.⁶

Apesar da sua formação no seio da teoria económica tradicional (North doutorou-se na Universidade da Califórnia em Berkeley, em 1952; Beau e Dostaler, 2000, p. 395), North enfatiza o papel da procura enquanto motor do crescimento económico, não lhe dando menos relevância do que à oferta. De facto, todos os modelos de crescimento económico de inspiração neoclássica baseiam-se no estudo da dinâmica de uma função produção com determinadas características e propriedades, mas para North a procura é um aspeto essencial do processo de desenvolvimento económico. A demonstrá-lo está o facto de o crescimento económico corresponder à expansão do volume de transações e não à mera expansão do volume de produção. Podemos dizer então que a perspetiva de North, nesse aspeto, é híbrida, na medida em que algumas linhas do seu pensamento poderão sugerir, antes, a importância da interação entre a procura e a oferta. De qualquer das formas, trata-se de um avanço em relação à abordagem neoclássica tradicional, avanço

⁵ Nossa tradução.

⁶ Aliás, ele próprio se define como economista e não como historiador económico (Breit e Spencer, 1997).

esse que deverá ter as suas raízes na influência do pensamento keynesiano, que deverá ter chegado a North através da síntese neoclássica.

A abordagem de North recupera o ideal clássico da economia política – aliás, é ele próprio quem apela ao desenvolvimento de uma “verdadeira disciplina de economia política”⁷ (North, 1990, p. 112). De facto, a economia política nasce com Antoine de Montchrestien (Denis, 1993, p. 99) a partir da filosofia política, com o propósito de compreender, de forma multidisciplinar, o processo de criação de riqueza. Ela é depois sistematizada por Adam Smith e, posteriormente, desenvolvida por David Ricardo, Thomas Malthus, Stuart Mill, Leon Walras, entre outros. É novamente sintetizada por Alfred Marshall, com quem ganha o estatuto de disciplina autónoma. Posteriormente, é posta em causa por John Maynard Keynes, que a conduz à sua primeira fragmentação, entre microeconomia e macroeconomia. Paul Samuelson e outros autores refinam o corpo teórico da disciplina através da matematização e, com o auxílio de Ragnar Frisch, Jan Tinbergen e Trygve Haavelmo, o raciocínio da estatística é integrado na economia, criando-se a econometria. A síntese neoclássica volta a conciliar o equilíbrio neoclássico com a macroeconomia de Keynes, mas o caminho para a hiperespecialização já estava aberto. A complexidade de cada novo problema colocado sob as lentes dos economistas leva ao aparecimento de subdisciplinas e de outras disciplinas dentro destas.⁸ Os problemas de crescimento e de desenvolvimento económico, que estiveram na base do aparecimento da ciência económica, praticamente desapareceram de vista ao longo das décadas de 1970 e 1980. Os trabalhos de Romer (1986) e Lucas (1988) recuperam o interesse pelo crescimento económico, mas este não deixou de ser apenas mais um ramo da ciência económica. Mas eis que surge North a oferecer um enquadramento teórico que finalmente permite não só reintegrar as várias disciplinas da ciência económica, como também outras disciplinas (sociologia, política, história, etc.), recuperando o ideal clássico romanticamente recordado por Rostow (1990)⁹ e destacado pelo próprio Keynes (1924, *cit in* Neves, 1994, pp. 11-12).¹⁰

⁷ Nossa tradução.

⁸ A este respeito veja-se o caso da informação. A complexidade deste tema justificou primeiro a utilização da teoria dos jogos e depois o aparecimento e desenvolvimento da economia da informação e da economia da incerteza.

⁹ Na dedicatória da sua obra, Rostow (1990) inscreve o seguinte: “*To the economists of the Next Generation, in the hope that, without abandoning the modern tools of analysis, they may bridge the chasm of the 1870 and re-establish continuity with the humane, spacious, principled tradition of the classical political economy*”.

¹⁰ “O estudo da Economia não parece requerer quaisquer dons especializados de ordem anormalmente elevada. Não será verdade que, intelectualmente considerada, ela é um tema muito fácil, quando comparada com os altos ramos da filosofia ou da ciência pura? Um tema fácil em que muito poucos se

É interessante notar o acento tónico colocado por North na importância das diferenças culturais – as restrições informais – ou seja, a importância do não-económico. De facto, essas diferenças surgem implicitamente ao longo de todo o texto, mas é apenas no final que elas são explicitamente declaradas, quase levando a crer que todo o texto, todas as 140 páginas da obra, têm como único fito demonstrar a importância do não-económico. Nota-se aqui a influência de Weber (1930), embora North siga por uma via distinta. A ética do trabalho é tremendamente importante, mas não basta dizer que ela existe em maior ou menor grau nuns ou noutros países. É necessário justificar e compreender as restrições informais, bem como as suas relações com os aspetos políticos e económicos subjacentes à performance das economias, à luz do estudo das instituições.

Creemos que o único defeito do trabalho de North é o seu estilo demasiado retórico, embora essa seja uma característica já conhecida do seu trabalho (Gala, 2003). Fica-se com a impressão de que toda a sua argumentação poderia ter sido apresentada de forma muito mais sucinta. O vaivém constante entre argumentos e exemplos, onde ambos são sucessivamente revistos e completados, às vezes com aspetos menos relevantes, não só torna a leitura do texto um pouco difícil como faz correr o risco de perder de vista os aspetos essenciais. Contudo, North avisa logo no início do livro: o seu objetivo é chegar a uma audiência muito mais ampla do que a classe restrita dos economistas. Sendo economista e tendo este objetivo em mente, North deverá ter comparado os benefícios e os custos da formalização das suas ideias com os benefícios e os custos da prosa e da retórica, tendo concluído que o benefício líquido da segunda opção é superior ao benefício líquido da primeira.

3.2. Desenvolvimentos recentes

Volvidos 25 anos após a atribuição do Prémio Nobel da Economia a Douglass North,¹¹ a importância das instituições no crescimento e no desenvolvimento económico

distinguem! O paradoxo encontra, talvez, a sua explicação no facto de o economista-mestre ter de possuir uma rara combinação de dons. Ele tem de ser matemático, historiador, estadista, filósofo em algum grau. E tem de compreender símbolos e falar com palavras. Tem de contemplar o particular em termos gerais, e tocar o abstracto e o concreto num mesmo voo do pensamento. Tem de estudar o presente à luz do passado com o objectivo do futuro. Nenhuma parte da natureza humana ou das suas instituições deve ficar completamente fora do seu olhar. Ele tem de ser voluntarioso e desinteressado numa disposição simultânea; tão indiferente e incorruptível quanto um artista, mas por vezes tão terra-a-terra quanto um político”.

¹¹ Este galardão foi atribuído a Douglass North e a Robert Fogel em 1993 “por terem renovado a investigação na história económica, aplicando [a] teoria económica e [os] métodos quantitativos com vista a explicar a mudança económica e institucional” (Neves, 1998).

reúne um consenso cada vez maior (embora não absoluto), evidenciado pelo crescendo de trabalhos científicos e académicos que abordam esta matéria. Desse amplo leque de trabalhos, vamos aludir aqui a alguns que se inserem dentro das linhas de investigação sugeridas por North no final do seu trabalho. Concretamente, vamos referir alguns trabalhos que abordam:

- (1) a questão da medição das instituições;
- (2) a questão da cultura e do seu papel no desenvolvimento económico.

Quanto à primeira questão, estão já disponíveis vários trabalhos orientados para a medição das várias dimensões das instituições. Aqui, o destaque vai para os índices de direitos políticos e de liberdades civis, ambos desenvolvidos e publicados pela *Freedom House* (cit in Neves e Rebelo, 2001, pp. 111-112), os índices de corrupção no Estado, de tradição da lei e ordem e de qualidade da burocracia publicados no *International Country Risk Guide* (*Idem*, pp. 113-115). Também Kaufman, Kraay e Zoydo-Lobaton (2002) sugerem indicadores de qualidade institucional que se vieram a tornar muito populares na investigação empírica, posteriormente atualizados por Kaufman, Kraay e Mastruzzi (2004, 2009). A utilização destes indicadores na avaliação da importância das instituições enquanto determinante das diferenças entre taxas de crescimento ou entre níveis de desenvolvimento económico permitiu, até à data, chegar a várias conclusões (Fernández-Torres, Díaz-Casero e Ramajo-Hernández, 2017; Lloyd e Lee, 2018; Pastó e Esteban, 2011).

Por um lado, nem todas as dimensões institucionais têm o mesmo impacto sobre o desempenho económico. Os indicadores de liberdade económica, nomeadamente os que refletem o grau de garantia dos direitos de propriedade, têm um impacto positivo. O mesmo pode ser dito relativamente aos indicadores de capital social, em particular aqueles que refletem a adesão dos agentes económicos às normas cívicas e o grau de confiança social. A explicação para tal decorre diretamente dos argumentos de North: níveis mais elevados de proteção dos direitos de propriedade e de capital social reduzem os custos de transação e, por essa via, facilitam quer a cooperação, quer o investimento em capital físico e humano, cujo retorno virá como fruto da expansão das atividades económica e comercial. Já os indicadores de corrupção e de instabilidade política, pelos motivos opostos, revelam-se sistematicamente associados a piores desempenhos económicos. Não obstante, há uma linha de investigação inspirada por Leff (1964) que sustenta que em países muito burocratizados a corrupção pode agilizar determinados processos, nomeadamente decisões ou aprovações de investimento e, por essa via, favorecer o

crescimento económico. Onde existe menos consenso é no papel dos indicadores de liberdade política, cujos efeitos sobre o desempenho económico se têm revelado ambíguos.

Por outro lado, e apesar dos avanços que expusemos, persistem dúvidas e controvérsias relativamente às formas de medição e de modelação das instituições. Para além das questões de análise econométrica (em particular, as questões de tratamento da endogeneidade), ressaltam dúvidas relacionadas com a medição da variação das instituições ao longo do tempo e a própria distinção conceptual entre “instituições” e “políticas”, que muitas vezes é arbitrária.

É interessante salientar aqui o amplo debate, ainda em aberto, sobre a importância relativa das instituições quando comparada com a de outras variáveis apelidadas, também, determinantes fundamentais do crescimento e do desenvolvimento económico (Bloch, 2004), nomeadamente a localização geográfica e a integração económica. Sucintamente, Rodrik, Subramanian e Trebbi (2002) estimam uma equação onde a variável dependente é o rendimento real *per capita* e as variáveis independentes correspondem a medidas das instituições, do grau de integração económica e da localização geográfica. A significância estatística da variável institucional suplanta, claramente, a das outras variáveis. Os autores confirmam assim as conclusões de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) e de Easterly e Levine (2003), que tinham estimado o mesmo modelo embora com base em indicadores diferentes para as variáveis institucionais. Não obstante, numa réplica a estes trabalhos, Sachs (2002) utiliza medidas alternativas para as diversas variáveis e chega a conclusões opostas. Pelo contrário, o trabalho de Sachs (2002) revela a presença de um efeito direto da localização geográfica (por via da abundância de recursos naturais, da qualidade dos solos ou de doenças como a malária) sobre os indicadores de desempenho económicos das nações.

No que diz respeito ao papel da cultura, o destaque vai, desde logo, para Sen (2002),¹² que procura explicar quais são os mecanismos através dos quais os valores culturais influenciam o desenvolvimento económico. Apesar de reconhecer a importância da cultura, Sen não acredita ser possível construir teorias onde a cultura exerça um efeito causal sobre o desenvolvimento. O autor indica e ilustra aqueles mecanismos, compara a importância relativa de uns e de outros para o desenvolvimento económico, mas não se propõe a explicar de onde vêm os valores culturais que são relevantes para o

¹² Em 1998 o Prémio Nobel da Economia foi atribuído a Amartya Kumar Sen pelos seus contributos para a economia do bem-estar (Neves, 1998: 19).

desenvolvimento económico.

No entanto, a avaliação empírica do papel da cultura na explicação da variabilidade entre os níveis de desempenho económico das várias nações do mundo tem sido negligenciada, em parte porque é difícil separar os efeitos da cultura dos efeitos associados às instituições e a outras variáveis económicas. Só nos anos mais recentes se vieram a conhecer progressos palpáveis nesta matéria.

Assim, são de destacar três abordagens relativas ao estudo da importância da cultura na explicação da variação entre resultados económicos ou, por outras palavras, relativas ao estudo dos mecanismos de propagação da cultura no crescimento e no desenvolvimento económico (Fernández, 2008):

- a evidência empírica baseada em inquéritos como o *World Values Survey*,¹³ onde se procura avaliar as crenças religiosas, entre outras manifestações culturais, para depois correlacionar esses resultados com medidas de desempenho económico;
- a abordagem epidemiológica, que consiste em analisar os resultados económicos dos imigrantes ou dos seus descendentes nos países (de diferente cultura) que os acolhem;
- os estudos de caso históricos, que dizem respeito à informação colhida através da análise de episódios históricos nos quais as mudanças culturais acabaram por se traduzir em experiências naturais de estilo quase laboratorial.

Temos aqui, portanto, vários caminhos de investigação que exploram e que transcendem as vias de análise iniciadas por North.

4. Conclusão

Após a leitura do trabalho de North ficamos com a ideia de que as instituições são, de facto, tremendamente importantes. A jusante das instituições está um sistema de incentivos que leva os agentes económicos à tomada de certas decisões que, devido à dependência do caminho, reforçarão as decisões futuras e determinarão a performance da economia. Mas é a montante das instituições que está o ponto fulcral do desenvolvimento económico: as restrições informais.

¹³ <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

O enquadramento desenvolvido por North é interessante e coerente, e bem ilustrado pelo próprio através da aplicação à explicação dos mundos anglo-saxónico e ibérico. Contudo, persistem dúvidas: será que esse mesmo enquadramento permitirá explicar em que medida é que as restrições informais influenciam o desenvolvimento económico? Provavelmente sim (mas apenas provavelmente) se *assumirmos* determinadas restrições informais e quisermos saber como é que delas se derivam os vários enquadramentos institucionais. Mas será que esse enquadramento analítico permitirá explicar a *origem* daquelas restrições? Aqui as dúvidas são muito maiores. North não foi capaz de aplicar a sua metodologia à decifração de uma resposta. Alias, o que a sua metodologia conseguiu foi, tão somente, chegar a essa questão.

De qualquer forma, o contributo de North é de um valor imenso. Graças a ele, ficámos a saber que as ligações entre o económico e o não económico são muito importantes e que se alguma vez quisermos compreender o processo de crescimento e de desenvolvimento económico, temos de compreender, acima de tudo, quais são os aspetos do não económico, nomeadamente os culturais, que verdadeiramente interessam e em que medida afetam o económico.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. (2001). "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review*, 91 (5), pp. 1369-1401.
- Beaud, M.; Dostaler, G. (2000). *O Pensamento Económico de Keynes aos Nossos Dias: Símula Histórica e Dicionário dos Principais Autores*, Edições Afrontamento, Porto.
- Bloch, H.; Tang, S. (2004). "Deep determinants of economic growth: institutions, geography and openness to trade", *Progress in Development Studies*, 4 (3), pp. 245–255.
- Breit, W.; Spencer, R. (1997). *Lives of the Laureates: Thirteen Nobel Economists*, 3rd edition, MIT, Press.
- Denis, H. (1993). *História do Pensamento Económico*, 7^a edição, Livros Horizonte, Lisboa.
- Easterly, W.; Levine, R. (2003). "Tropics, germs and crops: how endowments influence

- economic development”, *Journal of Monetary Economics*, 50, pp. 3-39.
- Fernández, R. (2008). “Culture and Economics”, in Steven Durlauf e Lawrence Blume (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed., Palgrave Macmillan.
- Fernández-Torres, Y.; Díaz-Casero, J.; Ramajo-Hernández, J. (2017). “Instituciones y crecimiento económico: ¿consenso en la literatura?”, *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 37, pp. 155-185.
- Gala, P. (2003). “A retórica na economia institucional de Douglass North”, *Revista de Economia Política*, 23 (2), pp. 123-134.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2004). “Governance Matters III - Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002”, *World Bank Economic Review*, 18 (2), pp. 253-287.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2009). “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators”, Policy Research Working Paper 4978, The World Bank.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P. (2002). “Governance matters II – Updated indicators for 2000/01”, World Bank Policy Research Department Working Paper no. 2772, Washington D.C.
- Leff, N. (1964). “Economic development through bureaucratic corruption”, *American Behavioral Scientist*, 8, pp. 8-14.
- Lloyd, P.; Lee, C. (2018). “A review of the recent literature on institutional economics analysis of the long-run performance of nations”, *Journal of Economic Surveys* 31 (1), pp. 1-22.
- Lucas, R. (1988). “On the mechanics of economic development”, *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), pp. 3-42.
- Neves, J. (1994). *Economia*, Coleção O Que É, Difusão Cultural, Lisboa.
- Neves, J. (1998). *Nobel da Economia*, Principia, Cascais.
- Neves, J; REBELO, S. (2001). *O Desenvolvimento Económico em Portugal*, Bertrand Editora, Braga.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Development*, Cambridge University Press, USA.
- North, D. (1991). “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), pp. 97-112.
- Pastó, J.; Esteban, G. (2011). “Calidad institucional y crecimiento económico: nuevos avances y evidencia”, *Ekonomiaz*, 77, 2.º cuatrimestre, pp. 126-157.
- Rodrik, D.; Subramanian, A.; Trebbi, F. (2002). “Institutions rule: the primacy of

- institutions over geography and integration in economic development”, Center for International Studies at Harvard University, CID Working Paper no. 97, October.
- Romer, P. (1986). “Increasing returns and long-run growth”, *Journal of Political Economy*, 94 (5), pp. 1002-1037.
- Rostow, W. (1990). *Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present – With a Perspective on the Next Century*, Oxford University Press, New York.
- Sach, J. (2002). “Institutions don’t rule: a refutation of institutional fundamentalism”, Earth Institute at Columbia, Working Paper.
- Sen, A. (2002). “How does culture matter?”, Working Paper, Trinity College, Cambridge, forthcoming in Vijayendra Rao and Michael Walton (eds.) *Culture and Public Action*.
- Smith, A. (1776). [1993]. *Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, 3ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian
- Weber, M. (1905). [2005]. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Routledge, London and New York.