

Possíveis Contribuições da Nova Economia Institucional à Pesquisa em História Econômica Brasileira: Uma Releitura das Três Obras Clássicas Sobre o Período Colonial

Newton Paulo Bueno Professor-Doutor, Dep. Economia e Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa

RESUMO

As sociedades que mais se desenvolveram economicamente sob a ótica da NEI foram as que criaram as instituições que mais reduziram custos de transação. O presente trabalho pretende avaliar em que medida as obras clássicas da nossa historiografia sobre o período colonial podem ser lidas, com proveito, à luz das contribuições recentes dos principais textos neo-institucionalistas. Diversas questões interessantes são levantadas nessa nova leitura; uma delas é a de se teria sido o empreendimento colonial e as instituições que ele criou, e que irão influenciar toda a história posterior do Brasil, uma obra de indivíduos movidos pelo interesse próprio, que constituem uma sociedade peculiar no novo mundo, ou um "negócio do rei", que produz no Brasil uma sociedade sem coesão e destituída de projeto próprio, a qual, mesmo após a independência, não disporá de vigor institucional para constituir um governo diferente da monarquia portuguesa.

PALAVRAS-CHAVE

nova economia institucional, história econômica brasileira, período colonial: obras historiográficas clássicas

ABSTRACT

The societies more developed economically, under NEI'S hypothesis, were the ones that created the institutions that more reduced transaction costs. The present work intends to evaluate if the classic works of our historiography on the colonial period can be read with advantage on the light of the neo-institutionalists recent contributions. Several interesting subjects are underlined in that new reading. One of them is it would have been the colonial enterprise and the institutions that it created, and that will influence the whole subsequent history of Brazil, a work of individuals moved by the own interest, that constitute a peculiar society in the new world. Or a "business of the king", that produced in Brazil a society without cohesion and deprived of own project, which, even after the independence, will not have institutional vigor to constitute a government different from the Portuguese monarchy.

KEY WORDS

new institutional economics, Brazilian economic history, Brazilian colony period: classic works

JEL Classification

B15

INTRODUÇÃO

A principal proposição da Nova Economia Institucional (NEI) é que as instituições de uma sociedade se formam por meio de complexos processos de negociação entre indivíduos e grupos de indivíduos, de modo a reduzir os custos de transação. Tais custos referem-se principalmente aos custos potenciais de rompimentos dos acordos, implícitos ou explícitos, estabelecidos para realizar empreendimentos conjuntos, em condições de racionalidade limitada e de presença de comportamentos oportunistas.¹ Um exemplo simples pode ajudar a esclarecer a perspectiva analítica geral da NEI.

Em comunidades em que os vínculos pessoais são fortes é comum que se organizem mutirões de fins de semana para reformas ou construção de novas moradias; os indivíduos que participam desses mutirões aceitam sacrificar os dias de descanso porque sabem que a reciprocidade no futuro está garantida pela força do costume e da reprovação social aos comportamentos oportunistas. Em comunidades maiores, nas cidades por exemplo, os indivíduos não têm as mesmas garantias de que colaborando com seus vizinhos assegurarão a colaboração destes depois. Assim, se desejar ampliar sua casa, uma pessoa terá de contratar o serviço de um pedreiro que, mesmo morando na comunidade, só aceitará trabalhar para o primeiro em troca de dinheiro, que é a única forma de assegurar a cooperação impessoal intertemporal do restante da comunidade. A forma específica sob a qual a transação será realizada – denominada de estrutura de governança – dependerá das condições do ambiente institucional em que ela ocorre, mas o que a NEI postula é que os indivíduos procurarão a forma que seja menos custosa de realizar essa transação. Se for possível usar as formas tradicionais de garantir reciprocidade, então não será necessário recorrer a contratos, advogados e até à polícia para garantir o acordo. Mas se isso não for possível, será necessário redigir um contrato, estabelecendo com graus variados de minúcia as condições em que o pagamento será feito, o nível de qualidade esperado do serviço, o prazo para o término da obra, as multas pelo não cumprimento das cláusulas estabelecidas, e assim por diante. Mesmo que não tome muito

1 Define-se racionalidade limitada como a busca dos próprios interesses com base nas informações necessariamente incompletas disponíveis, e comportamento oportunista como a propensão a agir de forma a extrair vantagens individuais nas transações interpessoais, inclusive rompendo contratos, se isso for vantajoso.

tempo redigir um contrato desse tipo, é necessário que haja garantias de que um juiz imparcial fará a parte eventualmente recalcitrante cumprir o estabelecido no contrato. Isto é, é necessário que haja formas de fazer com que aquele que recebeu cumpra sua parte no trato da forma combinada e com que aquele que pagou apenas uma parcela do montante total combinado não se recuse a pagar o restante depois de concluído o trabalho.

O que acontece se a comunidade é grande o suficiente para não poder contar apenas com os vínculos pessoais para induzir as pessoas a atuarem de forma cooperativa, mas não dispõe de instituições que garantam os contratos individuais, é que os empreendimentos coletivos não serão realizados ou só o serão em parte. Os novos institucionalistas acreditam que é exatamente isso o que ocorre nos países menos desenvolvidos: não se desenvolveram instituições que permitam a essas sociedades aproveitarem plenamente os benefícios da divisão do trabalho. O porquê disso não ter acontecido, incluindo as razões de por que é virtualmente impossível simplesmente copiar as instituições mais eficientes de sociedades economicamente mais bem-sucedidas, tem explicações relacionadas com as soluções institucionais que as sociedades menos desenvolvidas deram ao problema econômico fundamental da escassez em momentos anteriores da sua história.

Uma das limitações da NEI é que embora os processos de negociação pareçam plausíveis para explicar a formação de estruturas de governança – isto é, as instituições que regulam as transações em níveis mais microanalítico –, eles são muitas vezes insuficientes para explicar o surgimento e a evolução das matrizes institucionais de sociedades mais complexas, por deixarem de incluir explicitamente a dimensão política do processo. Essa crítica – formulada internamente à NEI principalmente por Olson (2000) e Bates (1995) – tem aberto espaço para a consideração de casos históricos e fatores institucionais extramercado nos modelos interpretativos mais recentes baseados na nova economia institucional. O discurso de North na cerimônia de premiação do Nobel² é um exemplo do reconhecimento, por parte de um de seus autores mais importantes, do quanto a NEI, a despeito de ter já produzido uma literatura repleta de novos e importantes *insights*, ainda tem a caminhar

2 Reproduzido em NORTH (1994).

para fornecer explicações intelectualmente mais satisfatórias do processo de mudança institucional.

Até onde sei, entretanto, mesmo os *insights* menos controversos gerados por essa literatura não foram ainda explorados pelos historiadores econômicos brasileiros. O objetivo deste texto é contribuir para reduzir esse descompasso, resumindo os aspectos mais relevantes da NEI para o leitor não familiarizado com o tema, principalmente para o historiador econômico, mostrando especificamente como ela permite reler sob uma nova ótica as obras clássicas da nossa historiografia do período colonial, ajudando a formular novas questões e talvez sugerindo novas respostas para questões ainda não convincentemente respondidas porque, à falta de um fio condutor teórico comum, não puderam nem mesmo ser claramente formuladas. Esse esforço tem ainda uma outra justificativa: como reconhece um de seus principais autores, os neo-institucionalistas não estão suficientemente familiarizados com a bibliografia histórica da colonização da América Latina. (NORTH, 1989, p. 1328). Assim, parece relevante verificar até que ponto realmente o modelo de análise neo-institucional é consistente com a evidência histórica no caso brasileiro.

O texto está estruturado do seguinte modo. A seção 1 resume o núcleo da argumentação neo-institucionalista; a 2 mostra, com base nos trabalhos de um de seus principais autores, Douglass North, como eles constroem uma explicação para o fato de que as instituições dos países latino-americanos, Brasil incluído, tornaram-se historicamente pouco compatíveis com uma economia de mercado plenamente desenvolvida. A seção 3 compara essa interpretação com as formuladas em *Formação do Brasil Contemporâneo*, *Casa Grande e Senzala* e *Raízes do Brasil*, sugerindo que o “modelo” neo-institucionalista não só não é incompatível com as conclusões dessas três obras clássicas, como pode ser substancialmente enriquecido por essa releitura; a última seção conclui o trabalho.

1. AS IDÉIAS CENTRAIS DA NEI

1.1 Introdução: Um Panorama Geral

A nova economia institucional, para introduzir a discussão, emerge e se difunde dentro da própria economia do *mainstream*, mas o faz como um ramo que ganha crescentemente maior autonomia teórica, embora seja discutível que venha um dia a se separar definitivamente da corrente principal. Suas principais proposições são: a) a de que as instituições importam quando se trata de explicar os processos econômicos e b) a de que a dinâmica institucional, isto é, o surgimento e a evolução de instituições, é passível de teorização. A segunda proposição é a que de fato define o *locus* teórico da nova economia institucional, na medida em que a teoria econômica ortodoxa nunca evidentemente afirmou que as instituições não eram importantes para explicar os processos econômicos. O que ela afirma é que o ambiente institucional não é passível de teorização, devendo, por isso, ser considerado como um conjunto de parâmetros do sistema econômico, cujas alterações (exógenas) conduziriam a economia para diferentes pontos ótimos de Pareto. A nova economia institucional, ao contrário, parte do princípio que os mesmos princípios utilizados para derivar proposições puramente econômicas podem ser utilizados para estudar como as instituições originam-se e se transformam ao longo do tempo, influenciando e sendo influenciadas pelos processos econômicos; sua tese fundamental é a de que as instituições são restrições ao comportamento humano criadas pelos próprios indivíduos para reduzir custos de transação.

A forma mais simples de entender a relação entre custos de transação e instituições talvez seja recorrer à proposição que, após ser formulada pelo autor, ficou conhecida como Teorema de Coase. Em texto seminal de 1960, Coase sugeriu que em um mundo onde não houvesse custos de transação as instituições não seriam importantes para explicar o nível de eficiência com que a economia opera. Como o exemplo que usou para explicar este ponto fundamental – envolvendo ferrovias e fazendeiros – não é mais tão representativo para o leitor atual, utilizemos um outro mais condizente com nossa experiência cotidiana. Suponhamos que um profissional liberal – digamos um dentista – more ao lado de um bar que toque música em alto volume até

a madrugada. Se, por pressão dos vizinhos, a lei do silêncio em vigor passar a ser efetivamente observada, o bar terá de reduzir o volume do som, digamos, à meia-noite, o dentista poderá ter sua noite de sono e atender o primeiro paciente do dia seguinte às 8:00 horas da manhã. Mas, e se a lei não for observada? A conclusão intuitiva é que o dentista dormiria até mais tarde deixando de atender os primeiros pacientes do dia. A contribuição seminal de Coase foi mostrar que essa conclusão é válida apenas se existirem custos de transação. Em um mundo onde não houvesse empecilhos para o cumprimento de contratos, o dentista teria interesse em pagar um certo valor para o dono do bar desligar o som depois de uma certa hora, valor este que igualaria na margem o valor da consulta dos clientes que o dentista deixaria de atender se tivesse de levantar mais tarde. O dono do bar, por sua vez, teria interesse em desligar seu som para não incorrer no custo de perder o prêmio pago pelo dentista. O resultado (teórico) seria o de que, havendo ou não uma lei do silêncio eficaz, o som seria desligado à meia noite e o mesmo número de pacientes seria atendido pelo dentista. É óbvio que Coase não estava sugerindo que um mundo como esse existisse; o que ele estava de fato propondo é que como sempre existem riscos contratuais nas transações – devido ao oportunismo dos agentes envolvidos – o dentista pode achar arriscado demais pagar ao dono do bar por algo que ele pode não receber depois. Assim ele pode decidir não pagar e dormir até mais tarde deixando de atender os primeiros pacientes; quer dizer, as instituições – no caso, a existência de uma lei do silêncio eficaz – importam para explicar o número de pacientes que serão atendidos. A analogia óbvia com uma economia é que quanto maiores forem os riscos envolvidos nos contratos, maiores serão os custos para implementá-los (custos de transação), menor o número de acordos e transações realizados e menor a quantidade de riqueza produzida (menor o número de pacientes atendidos).

As sociedades que mais se desenvolvem ao longo do tempo, portanto, são as que conseguem construir mecanismos institucionais que reduzem os custos das transações realizadas pelos indivíduos em uma economia de mercado. Como em geral há ganhos implícitos em grande parte das transações, existe, em tese, interesse potencial das partes envolvidas em desenvolver mecanismos que permitam que elas se efetivem. Por exemplo, proprietários de imóveis para locação assim como os potenciais locatários terão interesse em

desenvolver mecanismos que garantam que os últimos não deixem de pagar o aluguel combinado uma vez instalados e que os locadores não chantageiem os inquilinos por aumento de aluguéis quando estes já tenham incorrido nos custos do deslocamento. Ambos aceitarão restrições ao seu comportamento assinando um contrato de locação em que são especificados, entre outros itens, o tempo de duração da locação, condições de manutenção do imóvel e multas por descumprimentos de cláusulas contratuais. Quanto mais impessoais forem as relações entre as partes, por exemplo nas grandes cidades, menos informações os proprietários terão sobre a confiabilidade dos futuros inquilinos, e assim, em geral, mais detalhados precisam ser os contratos, maiores as garantias exigidas destes, depósitos prévios por exemplo, e portanto maiores os custos envolvidos na transação.

Vemos então que os riscos contratuais, bem como os custos de transação associados e as instituições desenvolvidas para reduzi-los – como a lei do silêncio, a forma como esta lei é aplicada e os diferentes tipos de contratos de aluguel, nos exemplos acima – serão diferentes conforme a complexidade das relações sociais envolvidas. Quando se trata de sociedades ou países, as matrizes institucionais contêm instituições que viabilizam transações em vários níveis, desde as transações mais simples entre firmas, fornecedores e consumidores até as complexas operações que envolvem inúmeros agentes tomando decisões que produzem efeitos por longos períodos de tempo, como é o caso das decisões de investimento. Neste caso, estão envolvidas instituições de caráter muito mais abrangente, como as que regulamentam o direito de propriedade e o próprio regime político. Uma das duas correntes principais em que a NEI se desdobra, originada nos trabalhos seminais de Douglass North, busca entender como se formam essas instituições de caráter abrangente, identificando aquelas que são mais propícias ao desenvolvimento econômico e mostrando por que em alguns países as instituições mais adequadas não são adotadas, perpetuando-se uma situação de subdesenvolvimento econômico.³ A segunda corrente principal, que versa basicamente sobre o comportamento individual de firmas e indivíduos, origina-se com o famoso trabalho de Ronald Coase (1937), mas só vem a frutificar muito mais tarde com base nas contribuições de Oliver Williamson (1979,

3 Alguns dos trabalhos recentes mais representativos são NORTH (1996, 1994, 1991).

1985, 1996).⁴ O objetivo principal dessa corrente é entender como se formam e se modificam as estruturas de governança, isto é, o conjunto de instituições que permite que um determinado tipo de transação se realize de forma contínua. O presente trabalho inscreve-se na primeira corrente acima mencionada.

1.2 As Instituições Como Solução Para o Problema da Cooperação

A imagem mais forte que um economista já criou foi certamente a metáfora da mão invisível, embora Smith só a tenha citado duas vezes em toda a sua obra. Sua força não era tanto a resposta que dava à questão, mas o simples fato de a haver formulado. A divisão do trabalho faz com que o trabalho se torne mais produtivo, mas torna cada indivíduo mais dependente dos demais para obter o que necessita para viver. Assim, para produzir mais (em um mundo hipotético em que os indivíduos realmente pudessem optar) cada indivíduo tem que abrir mão de produzir coisas de que necessita para produzir bens os quais produz mais eficientemente do que os outros. O que garante que ele conseguirá obter o que precisa dos demais? Esse é o problema da cooperação em economia.

A solução que Smith deu a esse problema é bem conhecida e não precisa ser elaborada neste texto, cabendo apenas dizer que a compatibilização entre o interesse egoísta dos indivíduos e a maximização do bem-estar coletivo, que supostamente a economia de mercado garante, é ainda hoje o argumento retórico principal dos políticos e economistas conservadores. O ponto dos novos institucionalistas é que os mecanismos que promovem a cooperação entre os indivíduos não emergem espontaneamente, como deixa implícito a metáfora da mão invisível.

Para que a cooperação inerente ao funcionamento de uma economia de mercado possa ocorrer de forma sistemática os indivíduos precisam confiar naqueles com os quais estão negociando ou, na falta dessa confiança pessoal, nas instituições que induzem ou restringem o comportamento individual em favor da cooperação. Sociedades diferentes desenvolvem instituições dis-

⁴ Os principais estudos inspirados pelos trabalhos de Coase/Williamson estão reunidos em WILLIAMSON (1993, 1990).

tintas, as quais operam com graus muito diferentes de eficiência, para permitir que transações interpessoais aconteçam. Em alguns lugares, as transações comerciais se basearam desde o princípio em critérios personalistas, de raça, parentesco ou religião. Em outros, mecanismos mais impessoais, como direitos de propriedade e instituições que garantem esses direitos, se desenvolveram de forma inicialmente mais ou menos acidental e, depois, porque apresentavam claras vantagens sobre as outras formas de organização disponíveis.

As formas mais impessoais são mais eficientes porque reduzem os custos de transação entre as partes. Para esclarecer esse ponto, imagine-se uma empresa que se instalasse, digamos, no México do século XIX (para usarmos um exemplo clássico de Douglass North). Além dos custos normais de produção que ela incorreria em qualquer lugar, se depararia com custos característicos de um meio ambiente institucional baseado em relações personalísticas, que forçam a empresa

“...to operate in a highly politicized manner, using kinship networks, political influence, and family prestige to gain privileged access to subsidized credit, to aid various stratagems for recruiting labor, to collect debts or enforce contracts, to evade taxes or circumvent the courts, and to defend or assert titles to lands. Success or failure in the economic arena always depend on the relationship of the producer with political authorities – local officials for arranging matters close at hand and the central government of the colony for sympathetic interpretations of the law and intervention at the local level when condition required it...”⁵

A empresa, em outras palavras, teria que contabilizar como custos os gastos para assegurar simplesmente não ser preterida pelas empresas concorrentes que estão sujeitas às mesmas restrições institucionais. Observe-se que os custos a que se está se referindo não têm nada a ver com os custos de transformação, que normalmente são maiores em países menos desenvolvidos em razão de desvantagens tecnológicas e escalas menos eficientes de produção,

5 COATSWORTH *apud* NORTH (1990, p. 116).

referindo-se apenas ao meio ambiente institucional em que a empresa se localiza; não há meios de a empresa reduzi-los internamente.

As empresas que operam nesses ambientes institucionais operarão, em suma, com custos pouco competitivos internacionalmente. Então não apenas utilizarão os recursos internos ineficientemente, como não terão condições de exportar seus produtos, quando esses têm que concorrer com produtos similares produzidos por firmas operando em países onde as instituições são menos onerosas para a atividade econômica.

A questão óbvia que a discussão acima suscita é: por que alguns países conseguem desenvolver instituições mais compatíveis com a eficiência econômica? Na seção 2, à frente, apresenta-se a explicação de North de por que não só o México da citação acima, mas todos os países de colonização ibérica apresentaram uma evolução institucional desfavorável do ponto de vista econômico quando comparados aos Estados Unidos. Antes, porém, examina-se uma questão correlata prévia: por que é tão difícil substituir uma matriz institucional economicamente ineficiente por outra?

1.3 A Natureza Path Dependent da Evolução Institucional

A matriz institucional de uma sociedade em um determinado tempo é constituída de regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação (*enforcement*) dessas regras, e é em razão principalmente das restrições comportamentais informais que se pode dizer que a evolução dessa matriz, ao longo de tempo, é *path dependent*. Isto porque são estas que, em última instância, dão legitimidade às regras formais e estão sujeitas a um processo muito mais gradual de evolução, por implicarem rendimentos crescentes. O fato de que, em uma sociedade cuja matriz institucional recompensa a pirataria, organizações piratas prosperarão, ilustra este ponto. Quanto menores as restrições à corrupção, por exemplo, mais provável se torna que muitas das instituições existentes adotem essas práticas e maior é o incentivo para que as que inicialmente não o fazem venham a se tornar corruptas no futuro. Assim, é relativamente fácil mudar leis e regulamentos formais, mas como o código não escrito de comporta-

mento é muito mais difundido, as mudanças institucionais são, em geral, muito mais incrementais do que radicais.

Um segundo elemento que explica a estabilidade da matriz institucional está relacionado à hipótese de racionalidade (limitada) adotada pelos neo-institucionalistas. Os indivíduos perseguem seus interesses e, neste sentido, agem racionalmente. Mas o fazem da forma como os percebem, o que não necessariamente implica que eles avaliem corretamente as opções disponíveis, nem que possam medir precisamente as conseqüências de suas decisões. As opções são feitas de acordo com modelos mentais que propiciam uma representação da realidade. Tais modelos são elaborados a partir de estruturas geneticamente dadas, que se modificam à medida que são confrontadas com a experiência. O quanto alteramos nossos modelos mentais a partir da experiência mede o aprendizado que conseguimos realizar. Essas alterações entretanto não ocorrem simplesmente substituindo um modelo mental por outro, mas mediante a constante reelaboração do modelo inicial, por meio, principalmente, de analogias. Uma forma de avaliar a sofisticação de nossos modelos mentais é avaliando o grau de generalidade de nossas metáforas.

A herança cultural comum em uma sociedade fornece um meio de reduzir a divergência entre os modelos mentais individuais. As estruturas explicativas que passam de geração para geração são então explicações sobre fenômenos além da experiência imediata que os indivíduos compartilham na forma de religiões, mitos e dogmas. Tais estruturas tiveram mais importância nas sociedades pré-modernas, mas possuem ainda hoje um papel fundamental na construção das instituições econômicas e sociais, moldando as regras formais e as normas informais que regem o comportamento. Os modelos mentais são, assim, representações que os indivíduos criam para interpretar o ambiente em que vivem, enquanto que as instituições são os mecanismos que desenvolvem para atuar sobre este ambiente. (NORTH, 1996, p. 348).

2. AS DIFERENTES TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS NO NOVO MUNDO SEGUNDO A TEORIA NEO-INSTITUCIONALISTA

A revolução ocorrida na tecnologia militar no final da idade média tornou proibitivos os custos da guerra a particulares. Mas mesmo os Estados nacionais que surgem e ou se fortalecem no período são incapazes de arcar com esses custos sem mudar as formas institucionais que historicamente sustentavam a extração do excedente dos súditos. Na Inglaterra desse período, por exemplo, o governo transformou-se progressivamente numa burocracia cuja principal tarefa era controlar e regular a economia de modo a aumentar a produção e extração do excedente. Tal tarefa foi malsucedida, e assim o financiamento da Guerra dos Cem Anos deu origem a sucessivas crises fiscais que induziam a Coroa a aumentar ainda mais a pressão sobre os súditos. Estes reagiram por meio da oposição do Parlamento, que se manifestava em duas frentes. Em uma, lutava-se por estabelecer direitos de propriedade mais seguros e, em outra, por se estabelecer direitos civis que permitissem aos parlamentares escapar da ira real. O processo foi complexo, envolvendo avanços e recuos entre as partes, o qual não pode ser descrito apenas como um conflito bipolar entre uma monarquia absolutista e um parlamento unificado, mas culminou com a vitória deste último em 1689.

A vitória do Parlamento induziu um amplo processo de mudança institucional, o qual, como mencionado na seção anterior, definiu as bases de uma matriz institucional que favorecia o aparecimento de instituições e organizações que só poderiam vicejar em um ambiente em que os direitos de propriedade estivessem plenamente assegurados. À criação do Banco da Inglaterra em 1694, refletindo os retornos crescentes propiciados pela nova matriz institucional, seguiu-se o desenvolvimento de uma série de novos instrumentos financeiros que reduziram expressivamente os custos de transação e puseram à disposição do Estado um volume sem precedentes de fundos para financiamento da guerra em curso contra a França. É possível argumentar, inclusive, que a vitória inglesa não teria sido possível sem isso, o que teria impedido que a Inglaterra emergisse como principal potência mundial após a segunda vitória contra a França em 1714. (NORTH, 1990, p. 139).

A estrutura de governança que emergiu nos países ibéricos para financiar os custos militares foi completamente distinta. Se na Inglaterra a matriz institucional – ao proteger os direitos de propriedade – incentivava a inovação tecnológica e a acumulação de capital, o afluxo de riqueza proveniente do novo mundo abriu uma outra possibilidade. Ao invés de terem de negociar, os reis puderam manter e mesmo ampliar seu poder, criando enormes e custosas burocracias para administrar a manutenção dos fluxos de riqueza. Em Portugal, caso que mais interessa aqui, o marquês de Pombal teria reinado como um virtual ditador entre 1755 e 1777, colocando o comércio colonial sob o controle estrito da burocracia real. Segundo North (1989, p. 1329), quando a Câmara de Comércio de Lisboa protestou contra o controle excessivo, Pombal simplesmente a dissolveu, aprisionou alguns de seus membros e fundou uma outra associação comercial sob controle estrito da coroa.

Como a divergência de trajetórias institucionais nas metrópoles influenciará as colônias? A América inglesa formou-se exatamente quando o conflito entre a monarquia e o Parlamento estava no auge. A diversidade política e religiosa na metrópole reproduziu-se na colônia pelos dois motivos apontados na seção anterior. Os rendimentos crescentes gerados e a adaptação dos modelos mentais favoreciam ambas as coisas: a formação de instituições semelhantes às inglesas, principalmente às relacionadas às garantias do direito de propriedade,⁶ e o predomínio do controle local sobre o central, o que, entre outras conseqüências, permitiu um grau de liberdade econômica que nunca remotamente tiveram as colônias latino-americanas.

Nestas últimas, formadas quando nas metrópoles o rei recuperava seu poder após os descobrimentos, perpetuaram-se as características associadas à estrutura de governança burocrática adotada por Portugal e Espanha para administrar seus impérios coloniais: personalismo nas relações econômicas e políticas, regulação estatal, direitos de propriedade mal definidos e nem sempre adequadamente defendidos pelo Estado, e outras que, ao invés de estimular, restringiram a atividade econômica. O resultado em termos de desempenho econômico desse tipo de evolução institucional é que a matriz institucional dos países latino-americanos irá favorecer o desenvolvimento

6 Os norte-americanos parecem ter sido mesmo mais rigorosos na definição de regras que protegessem esses direitos que os próprios ingleses. (NORTH, 1989, p. 1329).

de organizações *rent-seeker* e desestimular organizações produtivas capazes de elevar a produtividade da economia. (NORTH, 1990, p. 9).

3. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL BRASILEIRA

A interpretação neo-institucionalista da evolução institucional das colônias de Espanha e Portugal, descrita na seção anterior, sugere que deveríamos observar no Brasil um processo de colonização inteiramente controlado e regulamentado pela coroa e sua burocracia, que se tornam dominantes em relação ao restante da nação em razão de não terem de negociar poder político por fundos financeiros. O enorme poder do Estado absolutista teria, assim, implicado que a forma essencial de organização da sociedade colonial tenha sido ditada externamente pelo objetivo mercantil da colonização; esta é exatamente a tese de Caio Prado Jr. em *Formação do Brasil Contemporâneo (FBC)*.

Essa interpretação clássica de nossa historiografia sustenta que a colonização foi um processo que se desdobrou em três direções complementares. Primeiro, seu objetivo fundamental foi a produção de mercadorias no âmbito do circuito de valorização mercantil do capital metropolitano; o sentido da colonização – para usar o termo clássico e recorrente na obra de Caio Prado – foi, assim, o de colonizar apenas e tão-somente para gerar lucros para Portugal. Segundo, a forma mais eficiente de fazê-lo foi provavelmente recorrendo ao trabalho escravo, o que, se por um lado viabilizou o projeto colonial, por outro, imprimiu marcas profundas e duradouras nas instituições políticas e sociais brasileiras. Terceiro, o próprio caráter da inserção da produção colonial no circuito capitalista internacional impôs que a expansão da economia colonial ocorra por meio de ciclos cuja dinâmica é sistematicamente interrompida antes de produzir as bases de um crescimento econômico generalizado. Examinemos um pouco mais detidamente como esses processos se combinaram para produzir um ambiente desfavorável ao desenvolvimento de instituições independentes e compatíveis com o desenvolvimento econômico nacional.

A colonização foi para o autor, em primeiro lugar, um negócio do rei, que foi também seu principal beneficiário, sendo a riqueza proveniente do comércio colonial a base do poder político do monarca:

“... o império lusitano não será um desdobramento natural da nação, e esta não figurará em sua base, nem será o núcleo convergente da monarquia ... [e da política lusitana] é antes de tudo um ‘negócio’ do rei, e todos os assuntos que se referem à administração pública são vistos desse ângulo particular”.

É aliás ao rei que Portugal deve suas conquistas: os descobrimentos lusitanos resultam de uma obra empreendida exclusivamente, desde os seus primeiros passos até a última providência, por iniciativa e atos dos soberanos ou de seus delegados imediatos. Foi esta aliás a base do absolutismo português, do poder imenso e incontrastável do monarca.” (FBC, p. 1450).

Numa primeira etapa, até meados do século XVII, o poder da coroa foi até certo ponto limitado diante dos colonos.⁷ Caio Prado interpreta esse período como de convergência de interesses; não interessava contrariar os colonos que, afinal, estavam desbravando o território e promovendo os interesses da metrópole, a quem faltavam os recursos materiais e humanos para tal empreitada. Mas com a decadência da influência de Portugal no comércio com o oriente e com a descoberta das minas, o Brasil passa a ser a jóia da coroa, que devia ser administrada com a máxima eficiência. Instala-se aqui a partir desse momento, para usar um termo típico dos economistas neo-institucionalistas, a estrutura de governança adotada pela monarquia espanhola no restante do novo mundo. É criado o Conselho Ultramarino, que, como o Conselho das Índias dos espanhóis, regulamentava e administrava as atividades coloniais. O monopólio comercial se torna mais rígido, porque monitorado com mais rigor pelas recém-criadas Companhias de Comércio, a quem cabia parcela fixa de todas as cargas embarcadas no Brasil. No âmbito interno, o poder político desloca-se das Câmaras Municipais, antes sob controle dos grandes proprietários, para a burocracia real, que passa

⁷ Este ponto é mais enfatizado em *Evolução Política do Brasil*, escrito em 1933.

a, de fato, administrar, com mão de ferro, a colônia. Se antes os delegados da Coroa temiam irritar os colonos e faziam vistas grossas à sua crescente autonomia ante os interesses metropolitanos, agora a primeira providência de Rodrigo César de Menezes ao assumir sua capitania, por exemplo, foi construir uma força em praça pública e executar alguns condenados, para lembrar aos nativos que não seria tolerada qualquer oposição aos interesses de Lisboa.

A economia colonial é então direcionada para atender a esses interesses, concentrando-se na produção de gêneros destinados ao comércio internacional, exatamente como previsto pelo modelo interpretativo de Douglass North. E este era um processo que se auto-reforçava. Ao aumentar o peso do trabalho escravo a ponto de torná-lo o principal fundamento do nexos social da colônia, a especialização extrema das relações econômicas coloniais produz uma sociedade que, de um lado, desvaloriza o trabalho e, de outro, é incapaz de produzir, entre as classes subalternas, agentes políticos capazes de pressionar por mudanças nas instituições do regime colonial. A sociedade colonial assim:

“... se definirá antes pela desagregação, pelas forças dispersivas; mas elas são em nosso caso as da inércia; e esta inércia, embora infecunda, explica suficientemente a relativa estabilidade da estrutura colonial; para contrariá-la e manter a precária integridade do conjunto, bastaram os tênues laços materiais primários, econômicos e sexuais, ainda não destacados de seu plano original e mais inferior, que se estabelecem como resultado imediato da aproximação de indivíduos, raças grupos díspares, e não vão além desse contacto elementar. É fundada nisto, e somente nisto, que a sociedade brasileira se manteve e a obra da colonização pôde progredir.” (FBC, p. 1434).

O aprofundamento da especialização da sociedade colonial à sua função no circuito de valorização do capital mercantil internacional finalmente reduzia, progressivamente, o espaço para o desenvolvimento de atividades que pudessem constituir uma alternativa para a inserção completamente subordi-

nada ao centro do sistema colonial, inserção esta que sujeitava a evolução econômica da colônia a um padrão cíclico, em que fases de prosperidade localizadas eram seguidas inevitavelmente por períodos de estagnação econômica. Isto acontecia, em parte, porque não havia oportunidades econômicas expressivas (e as que havia eram proibidas pela metrópole) fora das atividades diretamente ligadas ao comércio colonial. Mas também porque o clima de ócio generalizado, que resultava da desvalorização psicológica do trabalho, fazia com que mesmo atividades potencialmente lucrativas existentes não fossem exploradas. A esse respeito é ilustrativo o exemplo da escassez generalizada de alimentos, inclusive nas cidades mais ricas como Salvador, onde mesmo dispondo de dinheiro era virtualmente impossível comprar carne fresca de boi, aves, leite, legumes e frutas de qualidade aceitável.

O desempenho econômico da colônia nas atividades não ligadas diretamente ao comércio colonial:

“Não pode deixar ser, e não foi efetivamente, mais que uma lástima. Porque afora o trabalho constrangido e mal executado do escravo, não se vai além do estritamente necessário para não perecer à mingua... o Brasil em conjunto [segundo Vilhena], apesar dos recursos naturais dele é ‘a morada da pobreza’. E aos habitantes da Bahia, a segunda, senão a primeira cidade da colônia em riqueza, com exceção dos grandes comerciantes e de alguns senhores de engenho e lavradores ‘aparatados’, que aliás nada mais têm de seu que esta aparência de ricos, chamará de ‘congregação de pobres’.” (FBC, p. 1438).

À visão desoladora da sociedade colonial de Caio Prado contrapõe-se a sensual e otimista descrição de seus usos e costumes em *Casa Grande e Senzala* (C&S). Diferentemente do que afirma o primeiro autor, e os neo-institucionalistas, desde o início o empreendimento colonial foi muito mais produto da iniciativa particular do que uma mera extensão do braço da burocracia estatal metropolitana.

“A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase que reina sem governar.” (C&S, p. 19).

Não que ele considerasse o colonizador e depois o senhor de engenho como um modelo de operosidade; ao contrário, o retrato que traça com condescendência e às vezes com mal disfarçada admiração é o de fidalgos rústicos, homens mais preocupados com mulher e aventuras do que com trabalho, como aliás eram os senhores no sul dos Estados Unidos escravista (ver especialmente C&S, p. 377-379). Mas as circunstâncias que encontraram na colônia forçaram-no a ter um papel muito mais criativo em nossa sociedade:

“Para os portugueses, o ideal teria sido não uma colônia de plantação, mas outra Índia com que israelitamente comerciassem em especiarias e pedras preciosas; ou um México ou Peru donde pudessem extrair ouro e prata.... As circunstâncias americanas é que fizeram do povo colonizador de tendências menos rurais ou, pelo menos com o sentido agrário mais pervertido pelo mercantilismo, o mais rural de todos: do povo que a Índia transformara no mais parasitário, o mais criador.” (C&S, p. 24).

A matriz institucional que irá se formar no Brasil refletirá alguns dos traços mais negativos do modo como o colonizador branco interagiu com o negro e o indígena durante o período colonial, em especial essa matriz incluirá as normas comportamentais informais que regulavam as relações entre senhores e escravos no período colonial. Esse antagonismo básico que estruturou a vida colonial, e outros, culturais e econômicos, manifestam-se ainda hoje, por exemplo, nas mais variadas formas de discriminação racial, mas foram suavizados pelas condições de confraternização e de mobilidade social peculiares ao Brasil:

“.....a miscigenação, a dispersão da herança, a fácil e frequente mudança de profissão e de residência, o fácil e frequente acesso a cargos e a elevadas posições políticas e sociais de mestiços e de filhos naturais, o cristianismo lírico à portuguesa, a tolerância moral, a hospitalidade a estrangeiros, a intercomunicação entre as diferentes zonas do país.” (C&S, p. 54).

A sociedade que emerge após a abolição será então dotada de uma vitalidade interna que deriva em grande parte de termos temperado a herança do passado colonial escravista com as características próprias da nossa nacionalidade, em particular deriva da facilidade com que aqui a condição odiosa da escravidão foi atenuada pela forma relativamente benigna como senhores e escravos coexistiram. O modelo mental que se formou, nessas circunstâncias, foi um em que prevaleceu a cordialidade sobre o antagonismo, o orgânico e comunal sobre o impessoal e mecânico, a família e o partido político sobre o indivíduo

Sendo os modelos mentais instrumentos para as pessoas interpretarem a realidade em que vivem, e as instituições as formas de organização que criam para atuar sobre esta realidade, tem-se que a matriz institucional que vai prevalecer no Brasil pós-abolição irá refletir essas características do caráter brasileiro. Para Gilberto Freyre, ao fazê-lo, ela é favorável ao desenvolvimento de uma sociedade criativa e próspera. O Brasil, para ele nas palavras de um autor recente, não tem nada que o inviabilize, desde que ele seja mais passado do que futuro, mais continuidade do que mudança.⁸ A própria tendência ao autoritarismo do brasileiro, que gosta do dono bravo, de um governo másculo e corajosamente autocrático, não torna a ditadura o regime de governo mais adequado à nossa natureza. A forma de governo que Freyre tem em mente como mais adequada para o Brasil é uma que combine as tendências democráticas de seu povo com sua necessidade de um despota benigno, o qual, por compartilhar com a população de suas

8 REIS (2000, p. 82).

características fundamentais de cordialidade e afetividade, não ultrapassará os limites de um regime democrático.

Mas essas características – que Freyre exalta em livros posteriores, de forma um tanto ridícula aos olhos do leitor atual, na figura de Pedro II – podem ser lidas de uma forma completamente diferente: como indutoras de instituições que, ao privilegiar as relações pessoais que são incompatíveis com formas mais avançadas de estruturação social, freiam o nosso desenvolvimento econômico e político. Esta é a tese central de *Raízes do Brasil (RB)*, que passamos a examinar.

A colonização foi um empreendimento muito mais particular do que governamental, mas, diferentemente de nos Estados Unidos, implicou o desenvolvimento de instituições que não são, em geral, propícias ao estabelecimento de uma economia capitalista moderna. Ao apoiar-se e tentar transportar para outras esferas da vida os preceitos e valores da vida familiar (que foi a unidade básica do processo colonizador), o processo de colonização moldou uma matriz institucional que não estimulava as virtudes antifamiliares essenciais ao funcionamento de uma economia de mercado, como o espírito de iniciativa individual e a concorrência. Ao contrário, favoreceu a cristalização da importância das relações pessoais nas relações comerciais e nas relações com o Estado.

A tendência a estabelecer relações pessoalizadas é, em certo sentido, inata ao português (e ao espanhol), e se manifesta numa incapacidade natural de estabelecer laços comerciais que não se baseiem em relações de caráter orgânico e comunal, como as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade. (*RB*, p. 137). Mas essas condições iniciais não seriam suficientes para explicar por que o modelo mental português, baseado nesses valores, acabou prevalecendo e forjando uma matriz institucional que irá regular a vida de uma população muito maior da que lhe deu origem e por muito tempo após se desfazerem os laços de dependência política e econômica com a metrópole.

A explicação fundamental para seu sucesso é que essas instituições funcionaram bem, em termos dos objetivos dos colonizadores, e tiveram seu escopo

ampliado no Brasil. Em outras palavras, os valores básicos sobre o qual o português construiu seu modelo mental não foram contestados significativamente pelas condições com que se defrontou no período colonial. Ao contrário, foram funcionais para permitir a colonização de um ambiente extremamente hostil ao europeu, como ilustra a tentativa dos holandeses em colonizar Pernambuco:

“...Seu empenho [dos holandeses] de fazer do Brasil uma extensão tropical da pátria européia sucumbiu desastrosamente ante a inaptidão que mostraram para fundar a prosperidade da terra que lhes seriam naturais, como, bem ou mal, já o tinham feito os portugueses. Segundo todas as aparências, o bom êxito destes resultou justamente de não terem sabido ou podido manter a própria distinção com o mundo que vinham povoar. Sua fraqueza foi sua força.”

Não é necessário enfatizar o quanto foi importante a facilidade de miscigenação, tão vividamente descrita em *Casa Grande e Senzala*, para a formação da sociedade colonial. Mas, em uma das metáforas mais famosas cunhada por Sérgio Buarque, um outro fator teve também papel decisivo para o sucesso da colonização portuguesa: o espírito de semeador do português. À meticulosidade espanhola, que imaginava poder adaptar, por meio de legislação minuciosa e controle burocrático, o novo mundo aos interesses militares, econômicos e políticos da metrópole, os portugueses preferiram adotar a atitude, em geral, mais liberal de se opor o mínimo possível à natureza das coisas, seja em termos de costumes, na administração da colônia, ou na edificação de cidades. Essa atitude mental, entretanto, não deve ser confundida com simples preguiça ou desleixo (como acreditava Caio Prado), mas como uma convicção íntima de que “não vale a pena...”

“Pode-se acrescentar que tal convicção, longe de exprimir desapego por esta vida, se prende antes a um realismo fundamental, que renuncia a transfigurar a realidade por meio de imaginações delirantes ou códigos de posturas e regras formais (salvo nos casos onde essas regras já se tenham estereotipado em convenções e dispensem, assim, qualquer esforço ou sacrifi-

cio). Que aceita a vida, em suma, como a vida é, sem cerimônias, sem ilusões, sem impaciências, sem malícia e, muitas vezes, sem alegria..” (RB, p. 110).

É esse realismo fundamental que explica o triunfo do português ali onde outros povos fracassaram. Abrandou as restrições e até estimulou os casamentos mistos com indígenas para viabilizar o povoamento do território; arranhou a costa brasileira como caranguejo, de preferência a entrar território adentro, por ser esta habitada por uma única família de indígenas que falava a mesma língua (aprendida e domesticada às leis da sintaxe clássica pelos jesuítas), aprendeu a comer pão de milho porque não havia trigo. Tudo isso com a mesma atitude mental de quem se lançou à aventura de explorar o mundo, mas sopesando os riscos envolvidos e tomando as medidas necessárias para reduzi-los a níveis aceitáveis.

“Comparada ao delirante arroubo de um Colombo, por exemplo, não há dúvida que mesmo a obra do grande Vasco da Gama apresenta, como fundo de tela, um bom senso atento às minudências e uma razão cautelosa e pedestre. Sua jornada fez-se quase toda por mares já conhecidos – uma cabotagem em grande estilo, disse Sophus Ruge – com destino já conhecido, e, quando foi necessário cruzar o Índico, pôde dispor de pilotos experimentados como Ibu Majid.

A expansão dos portugueses no mundo representou sobretudo obra de prudência, de juízo discreto, de entendimento ‘que experiências fazem repousado’...” (RB, p. 110).

A circunstância de que o modelo mental do português era compatível com as necessidades da colonização reforçou este modelo e assim ampliou seu escopo, definindo a trajetória institucional do Brasil após o final do período colonial. As mesmas características que permitiram a coesão social indispensável para colonizar e manter unido um imenso território – os valores associados à família, à amizade e ao parentesco – são, entretanto, incompatíveis com as instituições requeridas para o desenvolvimento de uma economia eficiente, porque esta requer mecanismos impessoais de regulação dos mer-

cados de bens e de capitais. A burocracia governamental no Brasil, a quem em última instância caberia zelar pela aplicação (*enforcement*) de tais mecanismos, irá incorporar os valores paroquiais do modelo mental que herdamos do período colonial sob a forma do patrimonialismo:

“...Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relaciona-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos... No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicado a interesses objetivos e fundado nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família a aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados ‘contatos primários’, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas.” (RB, p. 146).

Os negritos são nossos e destacam a conclusão fundamental para nosso trabalho de que as normas informais estão profundamente enraizadas em nossos modelos mentais, o que, como estes determinam a natureza das instituições, ajuda a compreender por que é tão difícil ajustá-las a formas mais compatíveis com o desenvolvimento econômico. Nas palavras de North (1996, p. 353):

“It is the admixture of formal rules, informal norms, and enforcement characteristics that shapes economic performance. While the rules may be changed overnight, the informal norms usually change only gradually. Since it is the norms that provide ‘legitimacy’ to a set of rules, revolutionary change is never as revolutionary as its supporters desire and performance is different from what is anticipated. And economies that adopt the formal rules of another economy will have very different performance characteristics than the first economy because of different informal norms and enforcement. The implication is that transferring the formal political and economic rules of successful Western market economies to Third World and Eastern European economies is not a sufficient condition for good economic performance.”

CONCLUSÃO

A conclusão fundamental da NEI, resumindo radicalmente suas proposições, é que as instituições formais e informais de uma sociedade serão tanto mais compatíveis com o progresso econômico quanto mais elas permitirem aos indivíduos interagirem e assim liberarem seu potencial produtivo e criativo. Isso acontecerá quando as leis, os costumes, a prática social e econômica e as organizações favorecerem a iniciativa individual e a cooperação por meio de mecanismos impessoais, principalmente garantindo os direitos de propriedade e gerando uma estrutura de preços relativos que premia as atividades produtivas.

Na Inglaterra e depois na América do Norte, segundo a NEI, a matriz institucional que prevaleceu, ao proteger os direitos de propriedade, favoreceu o aprofundamento da divisão do trabalho e o desenvolvimento de instituições políticas e econômicas que foram consistentes com o desenvolvimento econômico; na América Latina, diferentemente, a estrutura de governança do sistema colonial baseou-se, desde o início, em relações personalistas, não porque o colonizador ibérico tivesse uma propensão inata a estabelecer relações dessa forma. Segundo os neo-institucionalistas, isto teria acontecido

porque as circunstâncias em que a Espanha e Portugal resolveram o problema do financiamento interno do Estado – com recursos oriundos do novo mundo – implicou o fortalecimento do poder central e a constituição de uma extensa e elaborada burocracia, em torno da qual a sociedade colonial amalgamou-se.

Procurou-se mostrar neste texto que esta interpretação pode ser correta para as colônias espanholas, mas é muito mais duvidosa para o Brasil. Aqui, formou-se uma sociedade muito mais independente do Estado do que no restante da América Latina. Não deixa de ser curioso – dada a origem neoclássica da NEI – que a visão que mais se aproxima da interpretação acima é exatamente a do único marxista entre os três intérpretes clássicos de nossa história colonial. Para os dois outros autores analisados, a importância da burocracia colonial, em termos de formação de nossas instituições, parece ter sido bem mais modesta, mas suas conclusões não são incompatíveis com a visão neo-institucionalista.

A colonização foi feita principalmente por famílias que se tornaram quase feudos em seus territórios e, como sugere a fracassada experiência holandesa de colonização em Pernambuco, essa foi provavelmente a forma mais racional de fazê-lo. Mas enquanto, para Gilberto Freyre, isto não chegará a se constituir posteriormente em um freio para nosso desenvolvimento econômico, para Sérgio Buarque foi precisamente isto o que ocorreu. O modelo mental português ao qual as instituições do período colonial se integraram, e que se mostrou consistente com o regime econômico colonial, moldou as instituições do período pós-colonial, quando este modelo teria que ser alterado para se adaptar às exigências de uma moderna economia de mercado. Como a evolução institucional de qualquer sociedade é dependente da trajetória (*path dependent*), as formas mais democráticas de instituições políticas e econômicas nunca de fato chegaram a prevalecer sobre as relações personalizadas e patrimonialistas em todos os níveis da sociedade brasileira, mas particularmente nas relações entre Estado e sociedade.

Estranhamente, dado o período de efervescência política em que foram escritas, as três obras que acabamos de reler são um tanto vagas em termos de conclusões sobre as possibilidades de mudança institucional, exatamente

como alguns dos últimos trabalhos de Douglass North, dos quais a citação da página anterior é representativa.⁹ Nosso palpite é que não se trata de simples coincidência, mas que isso reflete, de um lado, uma possível insuficiência, apontada na introdução deste texto, tanto dessas obras como da nova economia institucional e, de outro, um resultado analítico essencialmente idêntico para um problema teórico com profundas implicações práticas.

Primeiro a insuficiência. Alguns dos trabalhos recentes mais sugestivos empregando o enfoque da NEI têm argumentado que as instituições mais fundamentais de um país – como as leis que regulam os direitos individuais – normalmente não se modificam por negociação entre os agentes relevantes, por mais complexos que esses processos possam ser. A razão é que nesses casos, em geral, manifestam-se o que se denomina na literatura de dilemas sociais, situações em que a sociedade pode ficar aprisionada a um equilíbrio do tipo dilema do prisioneiro porque a nenhum agente isolado interessa arcar sozinho com os custos da transição para um equilíbrio socialmente mais eficiente. Assim, para que essa transição fosse possível, a sociedade teria de dar um salto, o qual não há razões para imaginar que seja dado automaticamente, para uma nova arquitetura institucional. North, no exemplo resumido neste texto, sugere que eventos às vezes historicamente fortuitos, como mudanças tecnológicas, revoluções e guerras, podem ser decisivos para colocar o processo de negociação entre os indivíduos em trajetórias que levem a alterações institucionais substanciais. Mas isso, para alguns, deixa uma margem desconfortavelmente elevada para o componente inexplicado do processo.

9 *Casa Grande & Senzala* não tem nem mesmo um capítulo conclusivo, embora, é claro, essas conclusões em geral otimistas sobre as instituições brasileiras (e portanto sobre a necessidade de transformá-las) estejam implícitas no texto. *Formação do Brasil Contemporâneo* não vai explicitamente além das conclusões sobre o período colonial, que teria se encerrado por volta de 1808, embora em livros posteriores Caio Prado nunca tenha deixado de destacar a importância desse passado colonial sobre as instituições políticas do Brasil moderno. É essa percepção de continuidade na história brasileira que aliás parece explicar a moderação do autor quanto às expectativas de mudança em *A Revolução Brasileira*, por exemplo. *Raízes do Brasil*, finalmente, identifica um processo de mudança institucional em curso, induzido principalmente pela urbanização do país, que enfraquece a influência das instituições agrárias depositárias dos usos e costumes do Brasil colonial. Mas o livro é, pensamos, deliberadamente reticente em relação ao quanto essa mudança teria avançado no momento em que era escrito, embora não deixe dúvidas sobre o ritmo necessariamente lento em que ela provavelmente avançaria no futuro. (p. 180).

Os autores estudados neste texto, no entanto, apesar de serem pouco explícitos a respeito, identificam, assim como fazem os novos economistas institucionais, uma característica fundamental do processo de transformação institucional, a saber, o de este ser necessariamente lento. Na reconstrução do nosso passado, postulamos que os autores examinados adotaram princípios metodológicos consistentes com a NEI, principalmente ao privilegiarem a racionalidade (limitada) dos agentes relevantes envolvidos e não aspectos unicamente físicos ou culturais do meio em que a colonização ocorreu. Mas, ao fazê-lo, constataram que as instituições que assim se formaram eram altamente resistentes a mudanças, exatamente porque eram produto do cálculo racional e não, em geral, de ignorância ou ineficiência. Não é surpreendente, portanto, que ao olhar para o futuro, em um momento histórico em que mudanças importantes estavam ocorrendo, parecessem mais reticentes do que se poderia esperar, nas circunstâncias, sobre o alcance dessas mudanças, destacando a necessidade de evitar rupturas radicais com as instituições existentes. Exatamente o que postula a NEI.

Com isso, chegamos à conclusão que, não exatamente da forma como os autores neo-institucionalistas supõem, e com as devidas reservas metodológicas, a NEI pode ajudar a esclarecer aspectos importantes da história da evolução de nossas instituições; em particular, é útil para reler as obras clássicas da nossa historiografia do período colonial sob uma nova ótica. Sugeriu-se neste texto que nenhuma dessas obras é essencialmente incompatível com a NEI; ao contrário, parece razoável acreditar que esta possa ser útil para definir um fio condutor comum para apreciar importantes questões, como às relativas à possibilidade de transformação institucional no Brasil, numa perspectiva histórica comparativa.

REFERÊNCIAS

- BATES, R. Social dilemmas and rational individuals: an assessment of the new institutionalism. In: HARRISS, J. *et al.* *The new institutional economics and third world development*. London: Routledge, 1995.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

- COASE, R. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, October, 1960.
- _____. [1937] The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16. Reprinted In: WILLIAMSON, O. & WINTEWR, S. (eds.) *The nature of the firm - origins, evolution and development*. New York: Oxford University Press, 1991.
- FREYRE, G. *Casa grande e senzala*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora, 1973.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1996 (First published 1990).
- _____. Economic performance through time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, June 1994.
- _____. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, Winter 1991.
- _____. Institutions and economic growth: an historical introduction. *World Development*, v. 17, n. 9, 1989.
- OLSON, M. *Power and prosperity*. New York: Basic Books, 2000.
- PRADO Jr., C. *Formação do Brasil contemporâneo*. In: Intérpretes do Brasil. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000.
- REIS, J. C. *As identidades do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- WILLIAMSON, O. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996.
- _____. Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, v. 2, n. 2, 1993.
- _____. (ed.) *Industrial organization (the international library of critical writings in economics)*. England: Edward Elgar, 1990.
- _____. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.
- _____. Credible commitments: using hostages to support exchange. *American Economic Review*, 73, September 1983.
- _____. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22, October 1979.

Email: npbueno@mail.ufv.br

(Recebido em julho de 2003. Aceito para publicação em março de 2004).