

A ÚLTIMA INSTÂNCIA

As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?

ADAM PRZEWORSKI

TRADUZIDO DO INGLÊS POR ALEXANDRE MORALES

RESUMO

Seguindo Douglas North, os autores neoinstitucionalistas afirmam que as instituições são as causas “primordiais” do desenvolvimento econômico, “mais profundas” do que os fatores identificados pelo marxismo como “forças de produção”. Embora essas duas perspectivas cheguem a conclusões diferentes, suas narrativas históricas pouco diferem. Este artigo discute como tais conclusões são deduzidas e argumenta que é equivocada a proposição de uma “primazia causal”: instituições e desenvolvimento são mutuamente endógenos e o máximo que se pode pretender é identificar seus impactos recíprocos.

PALAVRAS-CHAVE: *instituições; desenvolvimento econômico; neoinstitucionalismo; marxismo.*

SUMMARY

Following Douglas North, neo-institutionalists claim that institutions are the “primary” cause of economic development, “deeper” than the factors identified by marxism as “forces of production”. Yet while the conclusions are different, the historical narratives differ little across these perspectives. The article discusses how such conclusions are derived and argues that is improper the claim for a “causal primacy”: institutions and development are mutually endogenous and the most one can hope for is to identify their reciprocal impacts.

KEYWORDS: *institutions; economic development; neo-institutionalism; marxism.*

[1] Artigo publicado no *European Journal of Sociology*, vol. 45, nº 2, 2004, pp. 165-88. Agradeço os comentários de Neal Back, John Ferejohn, Jack Gladstone, Fernando Limongi e Ken Shepsle.

[2] North, Douglass C. “Some fundamental puzzles in economic history/development”. In: Arthur, W. Brian, Durlauf, Steven N. e Lane, David A. (orgs.). *The economy as an evolving complex system II*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1997, p. 224, grifo no original.

O NEOINSTITUCIONALISMO

O neoinstitucionalismo se baseia em duas proposições: instituições fazem a diferença e são endógenas. Seu argumento central é que as instituições são a causa “profunda” ou “primordial” do desenvolvimento econômico. O programa teórico dessa perspectiva foi formulado por North:

Para dar inteligibilidade às evidências históricas e contemporâneas, precisamos repensar todo o processo de crescimento econômico [...]. A fonte primordial do crescimento econômico é a estrutura institucional/organizacional de uma economia².

Mais especificamente, aprendemos que “os países do Terceiro Mundo são pobres porque neles as regras institucionais definem um conjunto de recompensas para a atividade política/econômica que não encoraja a atividade produtiva”³.

A busca da última instância é uma constante nos estudos econômicos. Assim, num artigo intitulado “As instituições governam: a primazia das instituições...”, Rodrik, Subramanian e Trebbi observam:

*Tradicionalmente, a teoria do crescimento tem enfocado a acumulação de capital físico ou humano e, na sua variante do crescimento endógeno, as transformações tecnológicas. Mas acumulação e mudança tecnológica são no máximo causas imediatas do crescimento econômico*⁴.

E Acemoglu repete: “Os países pobres [...] com frequência carecem de mercados que funcionem, suas populações têm baixa escolaridade e seu maquinário e sua tecnologia são ultrapassados ou inexistentes. Mas essas são apenas *causas imediatas* da pobreza”⁵.

Essa proposição teórica tem consequências práticas sobre políticas: autoriza a engenharia institucional. Se instituições diferentes geram resultados diferentes, pode-se então inserir quaisquer instituições em quaisquer condições históricas e esperar que funcionem da mesma forma como funcionaram em outro contexto. Instale-se um Judiciário independente, estabeleçam-se direitos de propriedade inequívocos, criem-se bancos centrais independentes e o maná cairá do céu. Na linguagem do Consenso de Washington, esse é o “terceiro estágio das reformas”. Como observou Kindleberger há mais de cinquenta anos, os relatórios do Banco Mundial “são ensaios de estática comparada”: “As missões chegam ao país subdesenvolvido com uma noção do que é um país desenvolvido. Observam o país subdesenvolvido. Subtraem o primeiro do segundo. A diferença é um programa”⁶.

Entretanto, o neoinstitucionalismo também reconhece que as instituições são endógenas. Como observaram North e Thomas, “novos arranjos institucionais não se estabelecerão a menos que os benefícios privados de sua criação prometam exceder os custos”⁷. E o raciocínio embaraçosamente óbvio é que se a endogeneidade é suficientemente forte as instituições não podem ter uma eficácia causal própria. Imagine que somente aquelas instituições que geram determinados resultados — digamos, aquelas que perpetuam o poder dos poderosos — são viáveis sob as condições dadas. Então as instituições não têm um papel autônomo: as condições moldam as instituições e as instituições apenas transmitem os efeitos causais dessas condições.

Imagine um texto sobre o mesmo tópico escrito há uns trinta anos. “As instituições são um epifenômeno”, leríamos. Instituições seriam então um fenômeno que — numa definição de dicionário (o Webster) — “ocorre com e parece resultar de outro”. As instituições políticas podem no máximo organizar o poder que se encontra em outro lugar:

[3] Idem. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 110.

[4] Rodrik, Dani, Subramanian, Arvind e Trebbi, Francesco. *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2002 (IMF Working Paper nº 02/189), p. 2, grifo no original.

[5] Acemoglu, Daron. “Root causes: a historical approach to assessing the role of institutions in economic development”. *Finance and Development*, vol. 40, nº 2, 2003, p. 27, grifo no original.

[6] Kindleberger, Charles. “Review of *The economy of Turkey; The economic development of Guatemala; Report on Cuba*”. *Review of Economics and Statistics*, nº 34, 1952, pp. 391-92. Para uma evidência de que pouco mudou desde então, ver Carothers, Tom. *Promoting the rule of law abroad: the problem of knowledge*. Paper apresentado no colóquio “Law, economics, and politics”, New York University Law School, 2002.

[7] North, Douglass C. e Thomas, Robert P. *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973, p. 6. Não há nada de novo na ideia de que as instituições são endógenas. Tanto Montesquieu, em *Do espírito das leis* (1748), como Rousseau, em suas folclóricas “Considerações sobre o governo da Polônia” (1772), afirmavam que insti-

tuções específicas só podem funcionar se correspondem a culturas, costumes, religiões ou condições geográficas. John Stuart Mill ponderou a questão da endogeneidade no primeiro capítulo de *Considerações sobre o governo representativo* (1861), intitulado “Em que medida as formas de governo são uma questão de escolha”.

[8] Lenin, Vladimir I. “Letter to the workers of Europe and America”. In: *Against revisionism*. Moscou: Foreign Languages Publishing House, 1959 [1919], pp. 479-86.

[9] Para uma discussão desse tema em Rousseau, ver Holmes, Steven. “Lineages of the rule of law”. In: Maravall, José María e Przeworski, Adam (orgs.). *Democracy and the rule of law*. Nova York: Cambridge University Press, 2003, pp. 19-61.

[10] Embora o requisito da auto-impositividade das instituições seja amplamente compartilhado (Hurwicz, Leonid. “Economic design, adjustment processes, mechanisms, and institutions”. *Economic Design*, vol. 1, nº 1, 1994, pp. 1-14; Diermeier, Daniel e Krehbiel, Keith. *Institutionalism as a methodology*. Stanford: Graduate School of Business/Stanford University, 2001, mimeo; Greif, Avner. *The game-theoretic revolution in comparative and historical institutional analysis*. Stanford: Department of Economics/Stanford University, 2002, mimeo), essa noção está longe de ser auto-evidente. Gosto de pensar em instituições “auto-impositivas” nos seguintes termos. Suponha-se que um autor da teoria dos jogos formule um modelo de instituições (digamos, de separação de poderes) e resolva encontrando seu equilíbrio. Se observarmos que as pessoas se comportam regularmente de um modo consistente com o equilíbrio, a instituição é auto-impositiva.

nas relações das forças armadas, na economia, no controle sobre os meios de comunicação de massa. Como me disse certa vez Guillermo O’Donnell: “Não se pode deter um golpe de Estado com um artigo na Constituição”.

Suponha que estamos jogando basquete. Há duas equipes, algumas regras perfeitamente universais e um árbitro imparcial para aplicá-las. Mas um dos times é composto por jogadores com mais de dois metros de altura e o outro por pessoas como eu, que mal excedem um metro e sessenta. O resultado do jogo está predeterminado. As regras tratam todos por igual, mas o resultado depende apenas dos recursos que os participantes trazem para o jogo — do poder “bruto”, extra-institucional. Era assim que Lênin entendia a democracia: “se os ricos podem comprar eleições, a democracia servirá aos ricos”⁸.

Você pode retrucar: “Nós poderíamos mudar as regras, talvez abaixando a altura de uma das tabelas, e assim igualar as chances”. Mas se são as pessoas altas que decidem quais devem ser as regras, se são as pessoas que detêm o poder bruto que moldam as instituições, elas não vão concordar com isso. Afinal — e podemos retroceder a Rousseau para esta observação —, as instituições funcionam em sociedades que têm relações de poder definidas e precisam refletir a distribuição desse poder⁹. Caso contrário, não perdurarão. No jargão da ciência política, não serão “auto-impositivas”¹⁰.

Se é verdade que as instituições são endógenas, pode ser que “as restrições institucionais definam um conjunto de recompensas para a atividade política/econômica que não encoraja a atividade produtiva” precisamente naqueles países em que os retornos da atividade produtiva são relativamente baixos. Quando esses retornos são baixos, os atores que povoam as instituições políticas preferem se engajar na busca de rendas (*rent seeking*)¹¹. A explicação de North para a pobreza do Terceiro Mundo é então circular.

Além disso, o programa de reformas institucionais pode estar fadado ao fracasso. Por exemplo, um dos principais itens da agenda das reformas institucionais é tornar o Judiciário independente do controle político. Se os juízes recebem baixos salários, porém, torná-los independentes acaba apenas por reduzir o custo dos subornos: quando o Judiciário está sob controle político, os políticos têm de dividir as propinas com os juízes e eventualmente com outros políticos que lhes dão cobertura, ao passo que juízes independentes podem ser subornados um a um.

Ao revisar de forma sistemática as tentativas de promover o Estado de Direito em outros países, Carothers conclui que “afirmações simplistas [...] de que o ‘Estado de Direito’ geralmente é necessário para o desenvolvimento são no melhor dos casos hipersimplificadas e provavelmente equívocas em muitos aspectos específicos”¹². Berkowitz, Pistor e Richard constataram que sistemas legais transplantados não criam raízes e têm efeitos mais fracos que aqueles implantados

domesticamente¹³. Mesmo os comunistas não conseguiram reformar suas instituições: o regime comunista polonês tentou desesperadamente uma reforma após outra e nada mudou. O cemitério das reformas institucionais deve ser enorme. Não é à toa que a idéia de impor democracia no Afeganistão ou no Iraque soa estapafúrdia.

À medida que se lê essa literatura sobrevém um sentimento de *déjà vu*: “Em última instância, as forças de produção são primordiais etc.”¹⁴. Então vem a surpresa: as premissas são as mesmas, mas as conclusões diferem. Os recursos naturais (condições materiais) determinam as instituições econômicas e políticas (relações de produção, superestrutura), que se reproduzem e geram determinados padrões de desenvolvimento — os pressupostos diferem apenas na linguagem em que são descritos. O que constitui então a causa “mais profunda”: as instituições ou as condições materiais? Como tais conclusões são deduzidas? Pode haver algo “primordial”? São essas as questões que discuto a seguir.

Começo com uma descrição dos dados tais como são apresentados pelos historiadores econômicos neoinstitucionalistas. Em seguida observo que a narrativa institucionalista é essencialmente igual àquela produzida pelos autores de inspiração marxista, e que ambas acabam no mesmo impasse. Concluo que há algo de errado com uma questão cuja resposta é a primazia disso ou daquilo. Tudo — e portanto nada — é “primordial”. O único motor da história é a endogeneidade. E essa não é uma conclusão agradável, pois implica que é difícil testar o alcance das diferentes teorias do desenvolvimento.

INSTITUCIONALISMO E HISTÓRIA ECONÔMICA

GEOGRAFIA VERSUS INSTITUIÇÕES Os institucionalistas tomam como seu adversário o ponto de vista de que os padrões de desenvolvimento são moldados pelo ambiente natural dado exogenamente: a “geografia”. Assim, esse é um bom ponto de partida para entender onde entram as instituições.

A visão de que a geografia cumpre um papel importante na conformação dos padrões e do ritmo do desenvolvimento remonta a Montesquieu¹⁵. Recentemente foi revitalizada sob a influência de Diamond¹⁶ e aplicada por Sachs e seus colaboradores na explicação de padrões de crescimento econômico de longa duração. Sachs afirma o seguinte: i) as tecnologias, em particular nas áreas de produção de alimentos, saúde e energia, são ecologicamente específicas, não se difundindo facilmente através das zonas ecológicas; ii) no início do crescimento econômico moderno, se não muito antes, as tecnologias da zona temperada eram mais produtivas que as da zona tropical; iii) a inovação tecnológica é uma atividade com crescentes retornos à escala, e amplificou as diferenças originais; iv) dinâmicas societárias — em especial os processos de urbanização e a transição demográfica

[11] Acemoglu, Daron. “Reward structures and the allocation of talent”. *European Economic Review*, vol. 39, nº 1, 1995, pp. 17-33; Murphy, Kevin M., Shleifer, Andrei e Vishny, Robert W. “Why is rent seeking so costly to growth?”. *American Economic Review*, vol. 83, nº 2, 1993, pp. 409-14.

[12] Carothers, op. cit., p. 5.

[13] Berkowitz, Daniel, Pistor, Katharina e Richard, Jean-François. “Economic development, legality, and the transplant effect”. *European Economic Review*, vol. 47, nº 1, 2003, pp. 165-95.

[14] Para uma análise acurada dessa tese, ver Cohen, Gerald A. *Karl Marx's theory of history: a defence*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

[15] Montesquieu. *De l'esprit des lois*. Paris: Gallimard, 1995 [1748].

[16] Diamond, Jared. *Guns, germs, and steel*. Nova York: W.W. Norton, 1997.

[17] Sachs, Jeffrey D. *Tropical underdevelopment*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2001 (NBER Working Paper nº 8.119) Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8119>>.

[18] Gallup, John L., Sachs, Jeffrey D. e Mellinger, Andrew D. *Geography and economic development*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998 (NBER Working Paper nº 6.849) Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w6849>>.

[19] Ibidem, p. 29.

[20] Acemoglu, Daron, Johnson, Simon e Robinson, James A. "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution". *The Quarterly Journal of Economics*, nº 117, 2002, p. 1.233.

[21] Engerman, Stanley L. e Sokoloff, Kenneth L. "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among New World economies". In: Haber, Stephen (org.). *How Latin America fell behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Palo Alto: Stanford University Press, 1997; "Inequality, institutions, and differential paths of growth among New World economies". Paper apresentado no encontro da MacArthur Research Network on Inequality and Economic Performance, Boston, 2001. Cf. também Sokoloff, Kenneth L. "Insti-

— são amplificadores adicionais do processo de desenvolvimento; v) fatores geopolíticos — dominação imperial da zona temperada sobre as regiões tropicais e controle dos países ricos sobre as instituições da globalização — amplificaram ainda mais as diferenças iniciais¹⁷.

Para sustentar essas hipóteses, Sachs aponta que em 1820 a renda média *per capita* na zona tropical era da ordem de 70% daquela nas zonas não-tropicais, proporção que caiu para 25% em 1992. Segundo Gallup, Sachs e Mellinger, a renda africana em 1992 era igual à da Europa ocidental em 1820¹⁸. Ainda que o colonialismo tenha tido efeitos negativos nas colônias, a colonização não explica estes dois padrões: países de áreas tropicais que jamais foram colonizados não diferem daqueles que foram; o desempenho destes não melhorou após a descolonização. Os autores reconhecem que alguns efeitos geográficos são mediados por políticas e instituições: "Boas políticas e boa geografia podem tender a andar juntas [...]. O resultado é que diferenças naturais no potencial de crescimento tendem a ser amplificadas pela escolha das políticas econômicas"¹⁹. Não obstante, persiste a sua proposição central de que a geografia faz a diferença, mesmo quando se controla para políticas e instituições.

O principal fato invocado contra a perspectiva geográfica é aquele que Acemoglu, Johnson e Robinson denominam "a inversão das fortunas":

*A hipótese geográfica mais simples enfatizou os efeitos temporalmente invariantes de variáveis geográficas como clima e doenças sobre o trabalho e a produtividade, e por consequência prognosticou que as nações e áreas que eram relativamente ricas em 1500 também deveriam ser relativamente prósperas hoje em dia. A inversão das rendas relativas pesa contra essa versão simples da hipótese geográfica*²⁰.

Segundo os autores, os países que em 1500 possuíam maior renda (medida conforme densidade populacional ou taxas de urbanização) são agora os menos desenvolvidos. Essa visão é corroborada por Engerman e Sokoloff com respeito às Américas, tomando meados do século XVIII como data inicial²¹. Por sua vez, Banerjee e Iyer constataram inversão entre distritos da Índia recuando a meados do século XIX²².

A inversão dá alento à perspectiva institucional. Isso porque a perspectiva geográfica está presa à noção de que ao longo do tempo as diferenças de riqueza iniciais são preservadas, se não ampliadas. Nas palavras de Banerjee e Iyer:

Na visão neoinstitucionalista a história importa porque ela molda as instituições e as instituições moldam a economia. Em contraste, naquela que se pode chamar a visão dos "retornos crescentes" os acidentes históricos põem um país à frente de outros em termos de riqueza agregada ou capital humano

[...] e isso se converte em diferenças cada vez maiores ao longo do tempo por causa dos retornos crescentes²³.

Assim, a inversão, se for um fato²⁴, é mortal para a perspectiva geográfica.

A NARRATIVA INSTITUCIONALISTA Os relatos históricos oferecidos por Acemoglu, Johnson e Robinson e por Engerman e Sokoloff são muito semelhantes e podem ser esquematizados como segue.

1) A escolha das *commodities* a produzir, a forma das unidades produtivas (*plantations*, latifúndios, fazendas familiares) e as instituições iniciais foram determinadas pelas condições naturais que os europeus encontraram durante a colonização. Ao redor do mundo, eles depa-
raram ambientes que diferiam em termos de clima, qualidade do solo, disponibilidade de recursos naturais e tamanhos das populações nativas. As áreas que tinham clima úmido, solo fértil e pouca força de trabalho nativa eram mais adequadas para e foram ocupadas com *plantations* operadas por escravos importados. As áreas com abundância de população nativa ou de recursos minerais eram mais adequadas para e foram ocupadas com latifúndios operados por população indígena escravizada. E as áreas com clima moderado, pouca população nativa e solo apropriado para agricultura intensiva foram ocupadas com fazendas familiares. Enquanto os escravismos eram uma forma de desigualdade legal, fazendas familiares estavam associadas à igualdade legal. Essas escolhas foram localmente ótimas, no sentido de que tais “arranjos institucionais provavelmente visaram maximizar as rendas dos colonos europeus, e não o crescimento econômico de longo prazo”²⁵.

2) As instituições iniciais moldaram a evolução das condições sob as quais ocorreria o desenvolvimento subsequente, de modo que algumas condições se tornaram endógenas em relação às instituições. Mesmo quando a desigualdade legal foi abolida, deixou um legado de alto grau de desigualdade na distribuição da renda. As instituições reproduziam as condições que originalmente as haviam promovido e por sua vez se reproduziam sob essas mesmas condições:

*Não apenas certas características fundamentais das economias do Novo Mundo e suas dotações de fatores eram difíceis de mudar, como também as políticas governamentais e outras instituições tendiam a reproduzir as condições que lhes haviam promovido*²⁶.

Dessa forma, a “organização da sociedade e das instituições também persiste”²⁷.

3) A desigualdade era adversa ao desenvolvimento, já que os pobres não tinham acesso aos recursos produtivos:

tutions, factor endowments, and paths of development in the New World”. In: Kochendörfer-Lucius, Gudrun e Pleskovic, Boris (orgs.) *The institutional foundations of a market economy*. Berlim: German Foundation for International Development, 2000 (Villa Borsig Workshop Series 2000).

[22] Banerjee, Abhijit e Iyer, Lakshmi. *History, institutions and economic performance: the legacy of colonial land tenure systems in India*. Cambridge, MA: Department of Economics/MIT, 2002 (mimeo).

[23] Ibidem, p. 1.

[24] Já que este artigo lida com questões epistemológicas, não quero me atolar nos fatos. Os dados de Maddison sobre desenvolvimento mostram que as ilhas do Caribe que eram prósperas por volta de 1700 foram ao fim e ao cabo ultrapassadas por outros países das Américas (Maddison, Angus. *The world economy: historical statistics*. Paris: OECD, 2003). Mas a única inversão espetacular foi que os quatro reben-
tos britânicos (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos) ultrapassaram o país-mãe e o resto da Europa. Os países tropicais são pobres há tanto tempo quanto os dados alcançam. Ver Przeworski, Adam. *Were fortunes reversed?* Nova York: Department of Politics/New York University, 2004 (mimeo).

[25] Acemoglu, Johnson e Robinson, op. cit., p. 1.263.

[26] Sokoloff, op. cit., p. 5.

[27] Acemoglu, Johnson e Robinson, op. cit., p. 1.263.

[28] Sokoloff, op. cit., p. 4.

... a desigualdade de riqueza contribuiu para a evolução de instituições que comumente protegiam os privilégios e restringiam as oportunidades para que a massa da população participasse plenamente da economia mercantil, mesmo com a abolição da escravidão²⁸.

Em contraste,

maior igualdade confere suporte, se não ímpeto, aos processos auto-sustentáveis mediante os quais mercados em expansão induzem a, e são induzidos por, uso de recursos mais eficaz ou intensivo, realização de economias de escala, altos índices de atividade inventiva e outras formas de acumulação de capital humano, bem como crescente especialização dos fatores de produção²⁹.

[29] Engerman e Sokoloff, "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth...", op. cit., p. 35.

[30] Acemoglu, Johnson e Robinson, op. cit., p. 1.236.

4) O papel das instituições se tornou crucial quando novas formas de produção, notadamente as industriais, emergiram no horizonte histórico, tornando as atividades tradicionais menos lucrativas. "A hipótese institucionalista sugere que as diferenças institucionais devem contar mais quando se tornam disponíveis novas tecnologias que requerem investimentos de uma ampla camada da sociedade"³⁰. Quando essas novas oportunidades surgiram, a reação das instituições foi a de *bloquear* a industrialização: "As elites podem querer *bloquear* investimentos em novas atividades industriais porque os beneficiários destas podem ser grupos externos, e não elas próprias"; podem querer bloqueá-las "temendo turbulências políticas e as ameaças ao seu poder político que as novas tecnologias trariam"³¹.

[31] Ibidem, p. 1.263. Não fica muito claro quem estava lá para "bloquear". Quando a Revolução Industrial estava no início, as ilhas do Caribe, à exceção do Haiti, continuavam sob domínio colonial: havia elites locais, mas o quadro institucional era controlado pelas metrópoles. Já os países da América Latina estiveram lutando pela independência de 1810 a 1824, e em nenhum deles se estabeleceram instituições políticas estáveis até os anos 1830. Dessa forma, enquanto os Estados Unidos se livravam da Inglaterra para superá-la, nos outros países as instituições ou eram controladas por poderes coloniais ou simplesmente não existiam.

Enfim, a inversão ocorreu porque as áreas originalmente mais ricas adotaram instituições piores. Essas instituições persistiram ("reproduziram-se") mediante o bloqueio das oportunidades oferecidas pela industrialização. Em consequência, as áreas inicialmente mais ricas — para usar a expressão de Haber — "ficaram para trás"³².

[32] Haber, Stephen. *How Latin America fell behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford University Press, 1997.

"BLOQUEIO" E "REPRODUÇÃO" Em nenhum momento Engerman e Sokoloff especificam qualquer alternativa institucional. O máximo que conseguem acrescentar como um contrafactual é que "as economias do Novo Mundo poderiam ter sido capazes de realizar um crescimento muito similar ao dos Estados Unidos não fosse por suas dotações de fatores iniciais e pelas políticas governamentais que sustentaram sua influência"³³. Mas notem que o contrafactual apresentado inclui as dotações de fatores iniciais. Também não consigo encontrar alternativas em North. Uma vez que as "instituições" são ocupadas por "organizações", suas respostas a qualquer mudança exógena são determinadas univocamente:

[33] Engerman e Sokoloff, "Inequality, institutions, and differential paths of growth...", op. cit., p. 291.

Dependência em relação às escolhas passadas (path dependence) significa que a história faz a diferença. [...] Como o poder de barganha dos grupos

*sociais difere claramente em cada sociedade, os ajustes marginais também serão de tipos diferentes*³⁴.

Portanto, os caminhos são determinados pelas condições iniciais. Na verdade, não consigo encontrar especificação de caminhos alternativos em nenhum dos textos institucionalistas.

Esse silêncio não é porém uma omissão. Uma vez estabelecidas, as instituições se reproduzem e bloqueiam qualquer mudança. Para desenvolver novas atividades — prossegue o argumento —, as instituições políticas, educacionais e legais precisariam ter mudado de modo a permitir aos pobres o acesso aos recursos produtivos. Contudo, a elite estabelecida precisou de instituições não-igualitárias para defender seus privilégios. Assim, essa elite se recusou a mudar as instituições e sem mudança institucional o novo caminho para o desenvolvimento não pôde ser perseguido. No entanto, perguntas como “quando e como as instituições políticas de Cuba se tornaram transformáveis?” ou “por que a elite cubana terá estendido o sufrágio e a educação pública aos ex-escravos?” não podem sequer ser aventadas.

Como as instituições “bloqueiam”? Um artigo recente de Acemoglu nos abre um caminho para identificar esse mecanismo³⁵. Mas antes de enveredarmos por ele precisamos preparar um pouco o terreno.

Note-se primeiro que na perspectiva neoinstitucionalista as instituições que importam para o desenvolvimento são sempre aquelas que “salvaguardam os direitos de propriedade”. Eis a definição de Acemoglu, Johnson e Robinson: “Consideramos que uma boa organização societária corresponde a uma conjunção de instituições (políticas, econômicas e sociais) que asseguram efetivos direitos de propriedade a uma ampla camada da sociedade”³⁶. Operacionalmente, quase todos os autores usam como medida da qualidade das instituições os índices de proteção contra riscos de expropriação produzidos pela Political Risk Services, uma empresa de consultoria de Washington, e/ou as “restrições ao Poder Executivo” do banco de dados Polity³⁷.

Essa idéia remonta à história econômica de North e Thomas de 1973, que desde então se tornou o “Novo Testamento”³⁸. Mas também temos o “Velho Testamento”, esboçado por Rosenstein-Rodan nos anos 1940, que diz que as instituições relevantes são aquelas que coordenam o desenvolvimento³⁹. A principal objeção levantada por Bardhan é justamente que os neoinstitucionalistas se enganaram de instituições⁴⁰. Assim, mesmo que as instituições sejam a causa primordial, North e companhia podem estar olhando para as instituições erradas. Para seguir a literatura, porém, fiquemos com a proteção dos direitos de propriedade.

Tal como invocado por essa literatura, o conceito de “direitos de propriedade garantidos” é apenas um eufemismo. Para começar, a propriedade pode ser protegida pela força, sem quaisquer direitos⁴¹. O que

[34] North, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 100-01.

[35] Acemoglu, Daron. *The form of property rights: oligarchic vs. democratic societies*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2003 (NBER Working Paper nº 10.037) Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10037>>.

[36] Acemoglu, Johnson e Robinson, op. cit., p. 1.262.

(37) Ibidem; Easterly, William. *Inequality does cause underdevelopment: new evidence from commodity endowments, middle class share, and other determinants of per capita income*. Washington, DC: Center for Global Development, 2002 (mimeo); Hall, Robert E. e Jones, Charles L. “Why do some countries produce so much more output per worker than others?”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, nº1, 1999, pp. 83-116; Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart e Zoido, Pablo. *Governance matters*. Washington, DC: World Bank, 1999 (Research Working Paper nº 2.196); Rodrik, Subramanian e Trebbi, op. cit.

[38] North e Thomas, op. cit. (ver também North, Douglass C. e Weingast, Barry W. “The evolution of institutions governing public choice in 17th century England”. *Journal of Economic History*, vol. 49, n° 4, 1989, pp. 803-32). Na verdade, esse raciocínio pode ser encontrado em Maquiavel: “Como todos são ávidos por adquirir [...] propriedades, precisam estar convencidos de que desfrutarão delas quando forem adquiridas” (*Discursos sobre Tito Lívio*, apud Holmes, op. cit.).

[39] Rosenstein-Rodan, Paul N. “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”. *Economic Journal*, n° 53, 1943, pp. 202-11. Para um modelo formal, ver Murphy, Kevin M., Shleifer, Andrei e Vishny, Robert W. “Industrialization and the big push”. *Journal of Political Economy*, vol. 97, n° 5, 1989.

[40] Bardhan, Pranab. “History, institutions and underdevelopment”. Berkeley: Department of Economics/University of California, 2004 (mimeo).

[41] Para um relato no qual os que terminam com propriedade são aqueles que melhor a defendem fisicamente, ver Hafer, Catherine. “On the origins of property rights: conflict and production in the state of nature”. Nova York: Department of Politics/New York University, 2003.

[42] Fox-Przeworski, Joanne. *The decline of the copper industry in Chile and the entrance of North American capital, 1870-1916*. Boulder, CO: Lynn Reiner, 1981.

[43] Stigler, George. *The citizen and the State: essays on regulation*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

[44] Acemoglu, *The form of property rights...*, op. cit.

[45] Como aponta Frank Safford (“Social aspects of politics in nineteenth century Spanish America: New Granada, 1825-50”. *Journal of Social History*, vol. 5, n° 3, 1972, pp. 344-70), na Colômbia, durante a primeira metade do século XIX, era frequente que um indivíduo fosse ao mesmo tempo fazendeiro, mercador e advogado; quando não, tinha membros da família engajados em todas essas atividades.

os neoinstitucionalistas querem dizer com “direitos de propriedade garantidos” é na verdade proteção contra o risco de expropriação (de recursos produtivos alienáveis ou renda) por meio do processo político. No entanto — e aqui já estamos nos aproximando do mencionado artigo de Acemoglu —, as instituições também podem proteger a propriedade sem proteger direitos criando barreiras à entrada. O exemplo dado por Acemoglu é o do acesso ao crédito, mas podem-se citar muitos outros, como este: controlado pelos senhores de terras abastados, o Estado chileno financiou entre 1855 e 1885 a extensão da estrada de ferro até os latifúndios localizados no Sul do país, ao passo que negligenciou o Norte, rico em cobre e nitrato, tornando os custos de transporte exorbitantes e a mineração não lucrativa para os pequenos produtores⁴². Na verdade, como afirma Stigler, quase tudo o que os governos fazem acaba criando barreiras à entrada: licenciamento de doutores ou taxistas, proibição de produtos perigosos, zoneamentos etc.⁴³. Mas proteger propriedades erigindo barreiras à entrada é altamente ineficaz. Como veremos a seguir, pode ser pior que o risco de expropriação.

De acordo com Acemoglu, o bloqueio opera da seguinte forma. Se as instituições iniciais outorgam direitos políticos apenas aos proprietários (regime que ele chama de “oligárquico”), estes usarão seu poder para erigir barreiras à entrada e impedir a redistribuição. Se as instituições outorgam direitos políticos para todos (“democracia”), então não haverá barreiras à entrada e rendas ou bens serão em alguma medida igualados. Tanto as barreiras à entrada quanto a redistribuição causam distorções, de modo que ambas reduzem a eficiência. Mas se a oligarquia inicialmente gera alta renda agregada, impede que potenciais empreendedores talentosos ingressem em atividades produtivas, e com o tempo a renda gerada pela oligarquia pode ficar abaixo daquela gerada pela democracia. Assim, “bloqueio” consiste em usar o poder político para defender vantagens monopolistas mediante barreiras à entrada e impedir a redistribuição, o que produz uma inversão: instituições não-igualitárias geram alta renda no estágio inicial mas depois ficam atrás das igualitárias⁴⁴.

Os pressupostos peculiares do modelo de Acemoglu — uma pessoa só pode possuir um empreendimento e não pode contratar administradores; não há mercado para os empreendimentos — deixam várias questões sem resposta. Por que os produtores de itens agrícolas que se tornaram menos lucrativos não se dedicariam a outras atividades — em vez de apenas testemunharem passivamente a inversão de suas fortunas — *se pudessem*, ou seja, se os recursos naturais o permitissem⁴⁵? Se os escravos importados da África podiam cortar cana-de-açúcar e os indígenas escravizados podiam garimpar prata, por que não se poderia usar esses mesmos escravos na produção de tecidos? Se por alguma razão a elite agrária não pudesse mudar para uma nova atividade, por que não se uniria à burguesia emergente em vez de manter barreiras à

entrada em atividades às quais não se dedicaria? Afinal, essa foi uma influente interpretação do sucesso inglês⁴⁶. E se a elite estabelecida obstinadamente se aterrorizasse às suas atividades obsoletas, por que não seria politicamente deposta por uma nova elite em ascensão? A despeito de todas essas questões, ao enfatizar o papel das barreiras à entrada Acemoglu de fato apresenta um mecanismo de bloqueio claro e plausível.

Como então um país transforma suas instituições? No enredo de Acemoglu, um país que começa como uma democracia jamais as transforma. Já aqueles países que começam como oligarquias podem permanecer como tais, transitar para uma democracia apenas temporariamente ou transitar para uma democracia permanentemente. Mas o mecanismo desse escape permanece misterioso: tudo o que nos é dito é que a passagem de uma oligarquia para uma democracia ocorre com alguma probabilidade que depende da desigualdade de renda.

Não estou dizendo que a mudança institucional é inconcebível. Acemoglu e Robinson apresentam um enredo no qual há circunstâncias em que as elites estendem o sufrágio para afastar a ameaça de uma revolução⁴⁷. Segundo Galor e Moav, os capitalistas bancaram a educação pública para aumentar a taxa de retorno do capital físico⁴⁸. Estou certo de que se pode encontrar enredos similares. Mas eles não podem ser contados na linguagem da “reprodução” e do “bloqueio”.

NEOINSTITUCIONALISMO E MARXISMO: O MESMO IMPASSE

Voltando à linguagem marxista, redescobrem-se velhos debates. De fato, Elster começa sua discussão sobre a primazia das forças produtivas exatamente da mesma forma que fiz aqui:

Se Marx acreditava na primazia das forças produtivas, terá se deparado com o seguinte dilema. Por um lado, ele estava então comprometido com a visão de que o estágio de desenvolvimento das forças produtivas numa sociedade explica sua estrutura econômica. Por outro lado, há fartas evidências de que ele também acreditava que a estrutura econômica de uma sociedade promove o desenvolvimento de suas forças produtivas⁴⁹.

De resto, o marxismo e o institucionalismo seguiram caminhos semelhantes. O “primeiro” North sustentava que apenas as instituições ótimas para o desenvolvimento conseguem sobreviver⁵⁰. O mesmo é verdadeiro na reconstrução do marxismo proposta por Cohen: quando as relações sociais refreiam o desenvolvimento das forças produtivas, elas “se estilhaçam”⁵¹. Mas tanto institucionalistas quanto marxistas foram forçados a admitir que instituições subótimas podem sobreviver quando protegem os interesses dos poderosos.

Considere-se esta súplica da teoria de Cardoso e Faletto, ainda mais esquemática que aquela feita anteriormente para a narrativa ins-

[46] Essa é uma questão importante e controversa na historiografia chilena. Para um estudo clássico e uma abordagem mais recente, ver, respectivamente, Vives, Alberto E. *La fronda aristocrática*. Santiago: Editorial del Pacífico, 1928; Contreras, Rodrigo. “La actualidad de viejas temáticas: familias, riqueza y poder en América Latina – algunas consideraciones a partir del caso de Chile”. *Revista Mexicana de Sociología*, nº 64, 2002, pp. 3-52.

[47] Acemoglu, Daron e Robinson, James A. “Why did the West extend the franchise? Democracy, inequality and growth in historical perspective”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, nº 4, 2000, pp. 1.167-1.200.

[48] Galor, Oded e Moav, Omer. *Das Human Kapital*. Londres: Centre for Economic Policy Research, 2001 (CEPR Discussion Paper Series nº 2.701) Disponível em: <<http://www.cepr.org/pubs/dps/DP2701.asp>>.

[49] Elster, Jon. *Making sense of Marx*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 268.

[50] North e Thomas, op. cit.

[51] Cohen, op. cit.

[52] Cardoso, Fernando H. e Faletto, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.

[53] A questão da abertura ao comércio aparece em muitos textos institucionalistas recentes, mas os achados parecem inconclusivos. Hall e Jones (op. cit.) constatarem que há quanto mais tempo um país se abriu ao comércio mais rápido ele cresceu, mas tanto Easterly (op. cit.) quanto Rodrik, Subramanian e Trebbi (op. cit.) constatarem que o comércio não faz diferença quando controlam para a geografia e as instituições.

[54] Ver no entanto Acemoglu, *The form of property rights*, op. cit.

[55] A questão foi levantada por Weffort e suscitou um acerbado debate (Weffort, Francisco C. "Notas sobre a 'teoria da dependência': teoria de classe ou ideologia nacional". *Estudos Cebrap*, nº 1, 1971, pp. 1-24).

[56] Cardoso e Faletto, op. cit., pp. 138 e 148.

(57) Ibidem, p. 136.

[58] Poulantzas, Nicos. *Political power and social classes*. London: New Left Books, 1973.

titucionalista: i) os recursos naturais determinam os "modos de inserção" de cada país na economia mundial, como *plantations*, enclaves de mineração ou colônias de povoamento; ii) a estrutura econômica configura grupos de interesses que se tornam politicamente organizados como classes ou frações de classes; iii) esses grupos organizados entram em conflito e formam alianças políticas; iv) as instituições (o Estado) consistem apenas num "pacto de dominação" da aliança vitoriosa, e são endógenas; v) o Estado reproduz a estrutura econômica a serviço das classes dominantes; vi) o resultado é "desenvolvimento dependente associado"⁵².

Não estou querendo sustentar que essas teorias são idênticas. Para começar, a teoria da dependência enfatiza a divisão internacional do trabalho, argumentando que os países originalmente exportadores — que adotaram padrão de desenvolvimento orientado "para fora" — prosperaram menos que aqueles orientados "para dentro". Se de fato ocorreu uma inversão, a teoria da dependência diria que os países que exportavam menos teriam ultrapassado os que exportavam mais⁵³. Além disso, e de modo mais relevante para as questões aqui em pauta, Cardoso e Faletto abandonaram a peculiar ficção da "elite" no singular que assombra a literatura institucionalista⁵⁴. Presumir conflitos entre interesses em competição não apenas é historicamente mais preciso, como também deixa ver os potenciais mecanismos de mudança institucional.

Os autores foram ambivalentes acerca de alternativas⁵⁵. Eles aventaram dois contrafactuais: o socialismo — propriedade dos meios de produção e administração da economia estatais — e a independência econômica nacional, com expropriação dos monopólios estrangeiros⁵⁶. Mas como é que se chega a isso? Cardoso e Faletto queriam admitir possibilidades, mas rapidamente fecharam as portas para caminhos alternativos. A passagem em questão merece citação por extenso, pois a dificuldade que revela é generalizada:

... os conflitos ou acordos entre essas diferentes forças não obedecem a um mecanismo determinista. O resultado de suas interações em situações específicas pode suscitar eventos históricos completamente distintos daqueles aqui analisados, a exemplo do caso cubano. Na medida em que o sistema das relações sociais se expressa no sistema de poder, instaura-se historicamente um conjunto de possibilidades estruturais específicas. Esse quadro de possibilidades estruturais, ele próprio uma consequência de ações sociais anteriores, define trajetórias específicas e exclui outras alternativas⁵⁷.

A noção de causalidade empregada nessa passagem foi formulada por Poulantzas em termos de "dupla articulação", sob o argumento de que as condições históricas vigentes determinam os limites nos quais as ações podem alterar essas condições⁵⁸. Aplicado ao papel das instituições, esse princípio afirmaria que o estado de desenvolvimento

das forças de produção determina os limites no interior dos quais as instituições podem alterar essas forças. No entanto, como observam Wright, Levine e Sober, essa noção de causalidade não nos leva muito longe: se os limites são estreitos, as instituições são impotentes; se são amplos, as instituições são onipotentes⁵⁹. Portanto, voltamos ao ponto de partida: quando as condições históricas permitem às instituições alterar tais condições?

As relações causais entre as “forças de produção” e as “relações de produção”, que juntas constituem a “base”, e entre esta e a “superestrutura” são a pedra angular da teoria marxista. O marxismo oferece uma lente de aumento para detectarmos a dificuldade enfrentada pela nova economia institucional. Retrocedamos então.

Para Marx, as relações sociais capitalistas se reproduzem espontaneamente. A cada repetição, esse processo de reprodução consiste em três estágios: 1) a produção capitalista “produz não apenas mercadorias [...], mas produz e reproduz a relação capitalista: de um lado o capitalista e de outro o trabalhador assalariado”; 2) a competição assegura que a taxa de lucro seja uniforme entre os setores e que todas as atividades produtivas sejam empreendidas; 3) as condições institucionais, legais e ideológicas necessárias para o funcionamento regular do sistema capitalista também se reproduzem espontaneamente:

*... é do interesse da camada governante da sociedade sancionar a ordem existente como lei e estabelecer legalmente seus limites dados por meio do hábito e da tradição. A despeito de tudo o mais, isso, por sinal, ocorre por si mesmo tão logo a contínua reprodução da base da ordem existente e de suas relações fundamentais assume uma forma regular e ordenada no decurso do tempo*⁶⁰.

A teoria marxista do Estado que emergiu nos anos 1970 começou por negar que o capitalismo se reproduz espontaneamente — desde sempre (Poulantzas) ou em seu estágio recente (Habermas e Offe)⁶¹. De fato, Balibar e Poulantzas desenvolveram um esotérico aparato conceitual para analisar a “autonomia relativa das instâncias” econômica, política, ideológica etc.⁶². A idéia geral era a de que o poder somente pode ser organizado dentro do Estado, ainda que este só possa organizar o poder que existe alhures — mais especificamente, no domínio econômico. Na versão de Poulantzas — “autonomia relativa do Estado” — o Estado é chamado a compelir os burgueses em competição a agir em nome de seus interesses comuns contra seus inimigos de classe: o Estado organiza a burguesia como classe. Mas sob o capitalismo o Estado pode organizar somente a burguesia, já que essa é a classe que detém poder econômico. Como os economicamente poderosos não podem aprovar leis, precisam se organizar no âmbito parlamentar, de modo que devem disciplinar seus interesses individuais para ser eficazes como um grupo. No entanto, ao se organizarem no

[59] Wright, Erik O., Levine, Andrew e Sober, Elliott. *Reconstructing marxism*. Londres: Verso, 1992, p. 130. Os autores não invocam Poulantzas. De fato, o aspecto dinâmico da “dupla articulação” não está incluído na sua noção de “limitação estrutural”, segundo a qual “a estrutura de classes determina os limites da variação possível nas políticas estatais, enquanto as instituições e práticas políticas apenas *selecionam* efeitos de políticas dentro desses limites” (ibidem, p. 130).

[60] Marx, Karl. *Capital*. Nova York: International Publishers, 1967, vol. I, p. 578; vol. III, pp. 244ss; vol. III, p. 793.

[61] Poulantzas, op. cit.; Habermas, Jürgen. *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press, 1975; Offe, Claus. “Structural problems of the capitalist state”. In: Von Beyme, Klaus (org.). *German Political Studies*. Londres: Sage, 1974, vol. 1, pp. 31-57.

[62] Balibar, Etienne. “Fundamental concepts of historical materialism”. In: Althusser, Luis e Balibar, Etienne. *Reading Capital*. Nova York: Pantheon Books, 1970; Poulantzas, op. cit.

[63] As tentativas de lidar com essa dificuldade no âmbito do marxismo consistiram em introduzir um conceito de “reprodução expandida”, mas nenhum desses processos jamais foi especificado. O mesmo conceito reaparece em Greif (op. cit.) com o nome de “instituições auto-reforçadoras”: instituições que evoluem gradualmente em resposta aos efeitos que geram.

[64] Balibar, op. cit.

interior de instituições políticas os economicamente poderosos passam a deter poder político, e uma vez que esse poder esteja organizado as instituições necessariamente reproduzirão as relações de poder que lhes promoveram.

Todo esse aparato, tanto na versão original de Marx quanto naquelas que incorporam o papel do Estado, mostra-se incapaz de conceber mudanças senão em termos de um *colapso* do sistema existente. A dificuldade remonta ao funcionalismo parsoniano e assombra todo o marxismo. Se “todo ato de produção é um ato de reprodução das relações sociais sob as quais se realiza” (Marx), como as relações sociais podem ser transformadas? Um sistema social ou se reproduz ou entra em colapso — *tercerum non datum*⁶³. O “colapso” não é nem mesmo um caminho unívoco: só podemos conceber a emergência de um novo sistema retrospectivamente, investigando a “genealogia” de seus elementos⁶⁴. E — para voltar ao nosso ponto de partida — esse é exatamente o mesmo impasse a que chegam os institucionalistas. Se as “instituições tendem a reproduzir as condições que as promoveram” (Sokoloff), nenhuma alternativa institucional pode emergir no interior do sistema existente.

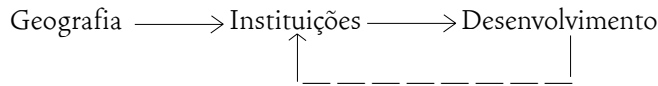
PRIMAZIA VERSUS ENDOGENEIDADE

Se as instituições constituem uma causa primordial, não podem ser causadas por algo mais. É por isso que os dois axiomas centrais do neoinstitucionalismo não coabitam facilmente na mesma teoria.

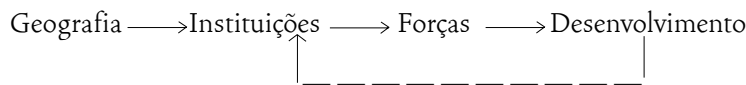
Há duas variedades desse “algo mais”. Algumas características de determinados países — clima, solo, susceptibilidade a doenças — são invariáveis ou ao menos só podem mudar muito lentamente. Elas constituem a “geografia”, que é temporal e logicamente anterior a tudo o mais. Se a geografia determina por si só as instituições iniciais, que subsequente conformam o desenvolvimento, então ela ainda é primordial. A inversão não é o bastante: ainda que aqueles recursos que fizeram a prosperidade de determinadas áreas tentem levado ao estabelecimento de instituições que frustraram o subsequente desenvolvimento, as instituições, na medida em que foram determinadas unicamente pelos recursos, não podem constituir a causa primordial do desenvolvimento. Para que sejam uma causa primordial, as instituições precisam surgir ao menos em alguma medida independentemente das condições antecedentes. Se elas são perfeitamente endógenas, então são um “epifenômeno”.

Contudo, a endogeneidade também surge quando as consequências respondem às causas originais. Se as instituições moldam o desenvolvimento mas este as afeta, então as instituições são endógenas em relação às suas consequências. Não é necessário que o mecanismo de resposta seja funcionalista: não é necessário que as instituições sejam escolhidas tendo em vista suas consequências, nem que apenas

Considere-se a seguinte representação esquemática das possíveis direções de causalidade:



As condições estruturais invariantes — “geografia” — determinam as instituições iniciais, as quais promovem determinados padrões e ritmos de desenvolvimento que por sua vez configuram a evolução das instituições. Para voltar à proposição de primazia com a qual começamos, compliquemos essa representação introduzindo aquilo que na linguagem marxista seriam as “forças de produção” e na linguagem neoclássica “acumulação de capital físico ou humano e transformação tecnológica” (veja-se a citação de Rodrik, Subramanian e Trebbi no início do artigo):



Nesse caso, as instituições determinam a provisão de fatores e as tecnologias que os exploram, de modo que estas são apenas a causa “imediate”. Mas as instituições ainda são causadas por algo mais: não apenas pelas condições estruturais invariantes, mas também pelas riquezas que elas geram.

Para ver o que está implicado nisso, considere-se o seguinte exemplo de instituições puramente exógenas, fornecido por Banerjee e Iyer. Ao conquistar a Índia, os britânicos estabeleceram diferentes sistemas tributários à medida que avançaram no território: durante um período delegaram a coleta de impostos aos senhores de terras, e durante outro ou incumbiram as aldeias de coletar impostos comunitariamente ou eles mesmos os coletaram dos camponeses. Uma vez que os sistemas tributários dependiam mais da época da conquista do que das características de cada distrito conquistado, essas instituições eram exógenas quanto à geografia e às dotações dos distritos. A estratégia de identificação adotada por Banerjee e Iyer foi construir uma amostra restrita de distritos que eram vizinhos mas acabaram por ter sistemas de impostos diferentes e usar a data da conquista pelos britânicos como um instrumento para o sistema tributário. Eles observaram que essa “estratégia poderia fornecer resultados enviesados se a decisão dos britânicos sobre qual sistema de impostos adotar [num distrito] dependesse sistematicamente de outras características da área”. Mas o emprego dessa estratégia lhes permitiu assumir que

[65] Para uma demonstração desse argumento, ver Przeworski, Adam. “Self-sustaining democracy”: In: Wittman, Donald e Weingast, Barry (orgs.). *Oxford handbook of political economy*. Nova York: Oxford University Press, 2004.

[66] Banerjee e Iyer, op. cit., pp. 10-11.

[67] Note-se que sob a concepção de causalidade como *regularidade* não há referências a contrafactuais. É suficiente que certa consequência *Y* siga-se a certo evento *X* dadas as condições estruturais *U*. Para Hume, *X* é a causa de *Y* se (1) *X* e *Y* são contíguos no espaço e no tempo, (2) *Y* segue-se a *X* e (3) *X* e *Y* sempre ocorrem (ou não) juntos. Essa concepção incorre em todo tipo de problemas. Correlação, mesmo com assimetria temporal, não é suficiente para assegurar causalidade.

[68] Sobre causalidade numa estrutura probabilística, ver Rubin, Donald B. "Estimating causal effect of treatments in randomized and nonrandomized studies". *Journal of Educational Psychology*, vol. 66, nº 5, 1974, pp. 688-701; Rosenberg, Paul. *Observational studies*. Nova York: Springer-Verlag, 2001; Heckman, James J. "The scientific model of causality". Chicago: Department of Economics/University of Chicago, 2004 (mimeo).

[69] Há várias terminologias para distinguir proposições condicionais. Uma distinção é entre proposições nos modos indicativo e subjuntivo. Outra é entre proposições "abertas", que não especificam se o estado condicional ocorrerá ou não, e aquelas que propõem um precedente que não pode se verificar. Sobre essas distinções, ver Edgington, Dorothy. "Conditionals". In: Goble, Lou (org.). *The Blackwell guide to philosophical logic*. Oxford: Blackwell, 2001, pp. 385-414. A autora conclui que "é controversa a questão de como melhor classificar condicionais" (p. 385).

*não há motivo para pensar que a escolha do sistema de impostos em âmbito distrital fosse estreitamente ligada às características dos distritos [...]. É então provavelmente razoável assumir que quando dois distritos dispostos contiguamente de cada lado da fronteira entre duas regiões de colonização acabaram com diferentes tipos de sistemas tributários, foi por razões geralmente não relacionadas às suas diferenças inatas*⁶⁶.

Uma vez que as instituições eram exógenas em relação às condições iniciais e uma vez que (até a independência) permaneceram as mesmas a despeito das consequências que geraram, as diferenças observadas no desenvolvimento podem ser atribuídas às instituições. Dado que a história indiana generosamente produziu um experimento natural, podemos conceber proposições da seguinte ordem: "Se as instituições foram diferentes sob as mesmas condições, também o seriam as marchas do desenvolvimento". Portanto, podemos atribuir causalidade às instituições⁶⁷. Mas o que podemos dizer sobre a causalidade quando as instituições são endógenas? A questão diz respeito à situação de proposições condicionais em que o precedente não pode se verificar ou ao menos tem pouca probabilidade de ocorrer⁶⁸. Vou me referir a tais contrafactuais como "*modus irrealis*"⁶⁹.

Outra maneira de dizer que a premissa contrafactual não pode se verificar é afirmar que as causas potenciais não podem ser manipuladas. Mas para que possam ser qualificadas como causas é preciso que as variáveis assumam valores diferentes sob as mesmas condições⁷⁰. O que distingue a causalidade da correlação é a "manipulabilidade": "A inferência associativa envolve a combinação ou distribuições condicionais dos valores de *Y* e *A*, e a inferência causal concebe como unidades individuais os valores $Y|x, u - Y|x \neg u$ (onde *A* representa os fatores que não podem ser manipulados, "atributos", e *u* as condições iniciais). Enfim, "as causas são apenas aquelas coisas que a princípio poderiam ser tratamentos em experimentos"⁷¹.

Ora, se as instituições se reproduzem a si mesmas, caso necessário bloqueando as oportunidades de desenvolvimento que emergem exogenamente, então só podem se transformar em razão de um "colapso", somente quando as condições se alteram. Portanto, elas não são "manipuláveis": a manipulabilidade exigiria que diferentes instituições pudessem existir sob as mesmas condições. Se as instituições reproduzem a si mesmas, então, dadas as condições geradas conjuntamente pela "geografia" e pelo desenvolvimento prévio, elas são fixas. É por isso que a linguagem da reprodução leva os historiadores econômicos neoclássicos e marxistas ao mesmo impasse: não se pode asseverar causalidade nessa linguagem.

A razão desse impasse é que nenhuma dessas perspectivas oferece uma teoria da mudança institucional que possa tratar esse processo como endógeno, isto é, como correspondente às condições, ainda que não determinado univocamente por essas condições. Note-se que a

reprodução é sempre uma conclusão a partir de certas premissas. Na teoria do capitalismo de Marx essas premissas consistem em que o sistema opera no piloto-automático: há capitalistas e trabalhadores, a competição entre trabalhadores reduz os salários à subsistência, os capitalistas realizam lucros, os trabalhadores consomem os salários e a história se repete. O conflito de classes não tem nenhum papel no desenvolvimento do capitalismo: quando Marx observa, a certa altura do volume II do *Capital*, que em Sheffield os trabalhadores conseguiram aumentar seus salários, os conflitos são apenas desvios temporários de leis gerais, e teorias dizem respeito a leis, não a desvios⁷²; quando analisa os conflitos de classe, suas conclusões dizem respeito à revolução (ou à contra-revolução, como na França em 1851), e não à reprodução. A teoria marxista do Estado sai-se ainda pior: uma vez que o capitalismo ainda está aí, é necessário que tenha se reproduzido; e uma vez que há conflitos, eles invariavelmente são dirimidos no âmbito de um Estado que reproduz o capitalismo.

Como a teoria marxista do Estado não foi concebida para análises estratégicas em nível micro, essas dificuldades não são de surpreender. Mas os economistas neoclássicos parecem ter caído na mesma armadilha. A história-padrão é a de que as instituições “reproduzem” a si mesmas, “persistem” e assim por diante porque mantê-las é do interesse dos atores que ocupam as instituições. Mesmo Acemoglu não extrai conclusões suficientes da sua correta observação de que “os regimes políticos importam precisamente porque regulam conflitos de interesses entre diferentes grupos”⁷³. Se há conflitos, por que deveríamos esperar que o vencedor seja sempre o mesmo lado? Os poderosos podem ter mais chances de prevalecer e manter as instituições que servem aos seus interesses, mas não vencem sempre e às vezes — como no enredo de Acemoglu e Robinson — podem ter de transformar instituições para evitar a ameaça da derrota⁷⁴.

A suposição de que as instituições persistem foi aplicada de um modo inédito por Acemoglu, Johnson e Robinson⁷⁵ e reaplicada em numerosos estudos estatísticos para controlar a endogeneidade das instituições vigentes. Seguindo aqueles autores, os estudos estatísticos sobre o impacto das instituições adotaram o seguinte procedimento: i) correr uma regressão das rendas correntes em uma data recente (ou uma média de datas recentes) sobre as instituições recentes e algumas variáveis de controle; ii) tomar instituições recentes como instrumentos para as instituições de algum tempo imemorial. No entanto, essa suposição é patentemente falsa. Observe-se na tabela a seguir um cruzamento da qualidade institucional (tal como mensurada pela variável usada por Acemoglu, Johnson e Robinson: “restrições ao Poder Executivo”) de instituições por ano de saída (no qual países cessaram de existir ou para o qual a informação é a última disponível) com instituições por ano de ingresso (o ano da independência ou logo depois) para todos os países que aparecem no banco de dados Polity IV

[70] Holland, Paul W. “Statistics and causal inference”. *Journal of the American Statistical Association*, vol. 81, 1986, pp. 945-60.

[71] *Ibidem*, pp. 948 e 954.

[72] Como observa Elster (op. cit., p. 300), “Marx não especifica qualquer mecanismo por meio do qual venham a efetivar relações de produção ótimas. Em particular, ele não sugere qualquer elo entre esse processo e a luta de classes”.

[73] Acemoglu, *The form of property rights...*, op. cit. No modelo de Acemoglu — que uso repetidamente porque o considero o melhor *em seu gênero* — os indivíduos agem estrategicamente quando decidem se vão se tornar empreendedores e quando votam em políticas, enquanto as instituições ou não mudam ou mudam como ao acaso.

[74] Acemoglu e Robinson, op. cit.

[75] Acemoglu, Johnson e Robinson, op. cit.

(inclusive aqueles que nunca foram colônias). Números altos indicam instituições melhores.

Qualidade das instituições por anos de ingresso e saída

Ingresso				Saída				
	1	2	3	4	5	6	7	Total
1	10	5	14	3	5	6	15	58
2	1	3	2	1	0	1	0	8
3	6	5	11	3	8	11	7	51
4	1	0	0	1	1	0	0	3
5	0	2	6	0	6	1	3	18
6	0	0	0	0	0	0	2	2
7	3	3	5	1	4	1	29	46
Total	21	18	38	9	24	20	56	186

O cruzamento mostra um bocado de volatilidade. Dos 58 países que ingressaram no mundo com as piores instituições possíveis, 26 terminaram com instituições boas (5 ou mais), enquanto onze dos 46 países foram das melhores instituições possíveis às piores (3 ou menos). A correlação entre instituições por ingresso e saída é de apenas 0,26.

Não quero que essas observações sejam interpretadas como se implicassem que instituições não persistem. Num estudo que identificou o regime político de 135 países entre 1950 e 1990, Przeworski e co-autores constataram que em cem deles o regime permaneceu o mesmo, ditatorial ou democrático, durante todo o período. Ademais, verificaram que os sistemas políticos democráticos — presidencialismo, semipresidencialismo e parlamentarismo — são quase que perfeitamente estáveis⁷⁶. Assim, grandes mudanças institucionais podem ser raras, mas ocorrem. E se as restrições ao Poder Executivo são de fato o aspecto mais importante das instituições, elas ocorrem frequentemente⁷⁷.

Endogeneidade não significa que as instituições, uma vez instaladas, invariavelmente persistem. Significa, quando muito, que as instituições são um efeito contingente de conflitos travados sob determinadas condições históricas e têm maior ou menor probabilidade de persistir em face dessas condições. Os conflitos devem ser o ponto de partida, e seus efeitos, na medida em que dependem das condições e das instituições sob as quais ocorrem, não são predeterminados.

Na verdade, sabemos que certas situações estratégicas podem gerar diversos desdobramentos, múltiplos equilíbrios. Mesmo que a história dependa de escolhas cruciais no passado (*path dependence*), pode ser sensível a variações infinitamente pequenas — isto é, não observáveis — das condições iniciais. Eis uma história. Nos anos 1920, um descendente de uma proeminente família católica, abastada e conservadora da Costa Rica foi enviado ao exterior para estudar, como

[76] Przeworski, Adam e outros. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-90*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

[77] Devo admitir que não faço a mínima idéia de por que restrições ao Poder Executivo são um indicador da qualidade da proteção dos direitos de propriedade.

ditava a tradição familiar. Só que em vez de ir para Paris ele foi para a Universidade de Louvain, à época o maior reduto da ideologia social-cristã. Influenciado por essas idéias, ele retornou ao seu país, tornou-se o seu presidente, aliou-se ao Partido Comunista, legalizou os sindicatos e introduziu uma ampla legislação social. Alarmados com sua aliança com os comunistas, os Estados Unidos engendraram um golpe, liderado por um social-democrata anticomunista. Desde então o poder na Costa Rica se alternou entre social-cristãos e social-democratas, todos eles comprometidos com a democracia e a igualdade.

Se essa história é verdadeira, então uma diminuta perturbação teve amplas e duradouras conseqüências. Num plano mais geral, há hoje diversos modelos em que as economias dos países podem decolar em direções diversas a partir das mesmas condições observáveis⁷⁸. Portanto, ainda que não possamos determinar *ex ante* se determinadas instituições se consolidarão sob as condições observáveis, devemos estar preparados para observar *ex post* que condições aparentemente idênticas promovem futuros diferentes. Impactos imperceptíveis tanto sobre as condições iniciais quanto diretamente sobre as instituições podem afetar desdobramentos de conflitos com efeitos qualitativamente discerníveis.

Entretanto, endogeneidade significa que nada pode ser a causa primordial. As instituições não são uma causa mais profunda que a provisão de fatores ou a tecnologia: as instituições — repitamos — podem determinar a provisão de fatores e seus usos, mas esses fatores, por sua vez, afetam o crescimento e a ulterior prosperidade, que por seu turno afetam a evolução das instituições. Considere-se a literatura recente acerca do impacto da desigualdade sobre a redistribuição e o crescimento. Nos primeiros estudos sobre esse questão a desigualdade era tomada como exógena e supunha-se que o agente com renda mediana era institucionalmente decisivo a despeito da forma dos regimes políticos⁷⁹. Benabou tornou endógeno o eleitor decisivo ao assumir que sua renda é mais alta em sociedades mais desiguais⁸⁰. Bourguignon e Verdier e Benhabib e Przeworski deram mais um passo ao tornar endógenos os mecanismos pelos quais as rendas são redistribuídas (voto *versus* força)⁸¹. Assim, no estágio atual da teoria a desigualdade afeta o crescimento e conseqüentemente a renda futura; a renda e sua distribuição afetam o mecanismo político pelo qual são tomadas as decisões sobre redistribuição; essas decisões moldam a desigualdade futura e conseqüentemente a renda futura etc. E essa circularidade surge mesmo sem se levar em conta o impacto direto do crescimento sobre a desigualdade — digamos, ao se alterar a demanda por diferentes capacitações (o mecanismo de Kuznets).

Enfim, o motor da história é a endogeneidade. A partir de certas circunstâncias iniciais e sob certas condições invariantes, a riqueza, sua distribuição e as instituições que alocam fatores e distribuem a renda são mutuamente interdependentes e evoluem conjuntamente.

[78] Uma exposição heurística do que está envolvido nisso encontra-se em Krugman, Paul. "History versus expectations". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, nº 2, 1991, pp. 651-67. Para aplicações à teoria do desenvolvimento, ver Benhabib, Jess e Gali, Jordi. "On growth and indeterminacy: some theory and evidence". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, nº 43, 1995, pp. 163-212; Ray, Debraj. *What's new in development economics?* Nova York: Department of Economics/New York University, 2000 (mimeo).

[79] Persson, Torsten e Tabellini, Guido. *Is inequality harmful for growth? Theory and evidence*. Berkeley: Department of Economics/University of California, 1991 (Working Paper nº 91-155); Perotti, Roberto. "Political equilibrium, income distribution, and growth". *Review of Economic Studies*, vol. 60, nº 4, 1993, pp. 755-76.

[80] Bénabou, Roland. *Inequality and growth*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1997 (NBER Working Paper nº 5.658) Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5658>>; Bénabou, Roland. "Unequal societies: income distribution and the social contract". *American Economic Review*, vol. 90, nº 1, 2000, pp. 96-129.

[81] Bourguignon, François e Verdier, Thierry. "Oligarchy, democracy, inequality, and growth". *Journal of Development Economics*, vol. 62, nº 2, 2000, pp. 285-313; Benhabib, Jess e Przeworski, Adam. "The political economy of redistribution under democracy". Nova York: Department of Economics/New York University, 2004 (mimeo).

[82] Mariscal, Elisa e Sokoloff, Kenneth L. "Schooling, suffrage, and the persistence of inequality in the Americas, 1800-1945". In: Haber, Stephen (org.). *Political institutions and economic growth in Latin America*. Stanford: Hoover Institution, 2000, p. 198.

[83] Haber, Stephen. "Introduction". In: Haber (org.), op. cit.

Recebido para publicação
em 15 de março de 2005.

NOVOSESTUDOS

CEBRAP

nº 72, julho 2005
pp. 59-77

Uma vez que não podemos especificar completamente esse processo, observamos alguma aleatoriedade. Na verdade, exploramos essa aleatoriedade para identificar os modelos específicos desse processo. Mas para que o modelo seja identificável precisamos observar diferentes valores das causas sob as mesmas condições observáveis. E aqui deparamos com um paradoxo: quanto mais especificamos nossos modelos, mais deparamos com circuitos endógenos e assim mais difícil se torna identificar sua estrutura causal. Como Mariscal e Sokoloff com razão lamentam: "Quando as variáveis se reforçam mutuamente ou se determinam simultaneamente, o discernimento do que é exógeno e do que é endógeno não é evidente"⁸².

Receando que este artigo possa parecer demasiadamente crítico, assinalo que concordo com Haber quando diz que a economia neoclássica deu grandes contribuições para o avanço dos estudos de história econômica⁸³. É somente a busca da primazia causal que considero vã. Instituições e desenvolvimento são mutuamente endógenos, e o máximo que podemos pretender é identificar seus recíprocos impactos.

ADAM PRZEWORSKI é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Nova York.

ENSAIO