

Lógica da Ação Coletiva, Instituições e Crescimento Econômico: Uma Resenha Temática sobre a Nova Economia Institucional

Newton Paulo Bueno

Departamento de Economia, Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Resumo

As instituições são em essência restrições ao comportamento individual criadas pelos próprios indivíduos para permitir as interações sociais. Os mais promissores avanços teóricos e empíricos no estudo desse tema têm sido alcançados nos últimos anos pela Nova Economia Institucional (NEI), mas são ainda relativamente pouco difundidos no Brasil, o que motiva essa resenha temática. Além de identificar os princípios metodológicos e as proposições comuns em suas principais obras, as quais definem o espaço teórico ocupado pela NEI, o artigo procura mostrar algumas insuficiências de seus textos clássicos em explicar os processos históricos de mudança institucional, apontando, no entanto, como trabalhos mais recentes procuram tornar mais convincente o modelo interpretativo básico. Finalmente procura-se sugerir como derivar, com base na NEI, proposições empiricamente testáveis sobre a evolução das estruturas de governança e da própria matriz institucional de sociedades específicas.

Palavras-chave: Instituições, Nova Economia Institucional, Resenha Temática

Abstract

Institutions are in essence restrictions to the individual behavior created by the own individuals to allow social interactions. The most promising theoretical and empiric progresses in the study of that theme have been reached in the last years by the New Institutional Economy (NIE), but they are still relatively little known in Brazil, what motivates this thematic review. Besides identifying the methodological principles and the common propositions in its principal works, which define the theoretical space of the NEI, the article try to identify some inadequacies of its classic texts in explaining the historical processes of institutional change, showing, however, as more recent works have tried to turn more convincing the basic interpretative model. Finally the paper suggests as reeaching, with base in NEI, at empirically testable propositions about evolution of both governance structures and institutional matrix of specific societies.

1 Introdução

“Instituições” é o termo genérico que os economistas institucionais utilizam para representar o comportamento regular e padronizado das pessoas em uma sociedade, bem como as idéias e os valores associados a essas regularidades; são exemplos de instituições: as leis e os costumes que regulamentam o direito de propriedade, as práticas comerciais formalmente codificadas ou não vigentes nas diferentes sociedades, as formas de casamento e

* *Email address:* npbueno@ufv.br (Newton Paulo Bueno)

até as regras de etiqueta à mesa. A maior parte de nossas atividades diárias, assim, obedecem a padrões porque, consciente ou inconscientemente, calculamos que agir de acordo com as normas estabelecidas é mais vantajoso do que adotar comportamentos alternativos. Os autores denominados de “antigos” institucionalistas, como Veblen, Commons e Mitchell, embora houvesse muita divergência entre eles a respeito de detalhes específicos, acreditavam que essas normas não podiam ser compreendidas como sendo resultantes apenas da ação de indivíduos buscando alcançar objetivos pessoais. A razão é que os objetivos individuais, eles próprios, são moldados por outros fatores, como a evolução tecnológica, as formas de comportamento coletivo preexistentes e a ação de organizações como as grandes empresas; isto é as preferências individuais são moldadas pelas instituições sociais pré-existentes. Assim, segundo esses autores, para compreender o processo de formação de instituições temos que empregar como unidade de análise as próprias instituições e não um indivíduo de natureza supostamente imutável no tempo histórico, que constrói regimes políticos, formas padronizadas de trocar bens e normas sociais e culturais – isto é instituições – para atender objetivos pessoais. A premissa fundamental do novo institucionalismo, é exatamente oposta a do antigo institucionalismo, isto é pressupõe ser possível explicar as instituições em termos de decisões tomadas por indivíduos racionais; nesse sentido adota como procedimento básico o individualismo metodológico.¹ O fato de que nem sempre tem sido bem compreendido pelos leitores não familiarizados com seus textos clássicos que, apesar de adotar uma premissa metodológica tão restritiva, a nova economia institucional tem produzido *insights* extremamente originais e relevantes para a compreensão dos processos econômicos e sociais motivou a realização desta resenha temática. Além de identificar

¹ Para uma discussão mais detalhada sobre as diferenças entre o novo e o antigo institucionalismos, embora viesada em favor desta última interpretação, ver Hodgson (1989).

os princípios metodológicos e as proposições comuns em suas principais obras, as quais definem o espaço teórico ocupado pela NEI, o artigo procura mostrar algumas insuficiências de seus textos clássicos em explicar os processos históricos de mudança institucional, apontando, no entanto, como trabalhos mais recentes procuram tornar mais convincente o modelo interpretativo básico. Finalmente procura-se sugerir como derivar, com base na NEI, proposições empiricamente testáveis sobre a evolução das estruturas de governança e da própria matriz institucional de sociedades específicas. Antes de iniciar a discussão, talvez seja conveniente resumir seus aspectos essenciais.

Embora abrigue uma considerável diversidade interna, pode-se afirmar que os autores que se alinham a essa corrente partilham de um postulado fundamental sobre a formação de instituições, a saber: o de que estas são criadas, por meio de complexos processos de negociação entre as partes envolvidas, para reduzir os custos contratuais que surgem quando agentes sujeitos à racionalidade limitada e propensos a agir de forma oportunista associam-se para realizar um empreendimento conjunto. Em uma palavra, os indivíduos aceitam restringir seu comportamento normalmente oportunista, de aproveitar as oportunidades inclusive contornando e mesmo descumprindo normas pré-estabelecidas (se a punição por fazê-lo for menor do que o ganho que obtêm agindo dessa forma), para que os outros indivíduos se sintam confiantes o suficiente para fazer negócio com eles. Em um contrato de aluguel, por exemplo, o locatário tem que oferecer garantias suficientes de que não ocupará o imóvel por mais tempo do que o inicialmente combinado, assim como o locador tem que se comprometer a não aumentar o aluguel, ou exigir o imóvel de volta, por um período que compense ao locatário os custos incorridos na mudança, inclusive os de adaptação dele e de seus filhos à nova vizinhança.

A NEI adota uma perspectiva micro-analítica, no sentido que de que, por um lado, enfatiza as instituições que regulam transações entre agentes econômicos em nível microeconômico. Por exemplo, procura explicar porque em uma determinada situação uma empresa prefere verticalizar-se, fundindo-se com empresas fornecedoras ou usuárias de seus produtos e, em outras circunstâncias, a mesma empresa, ou outra pertencente ao mesmo ramo, escolhe terceirizar parte de suas atividades; os trabalhos semanais dessa linha de pesquisa foram produzidos por Coase (1937) e Williamson (1996, 1985). O segundo sentido em que a NEI é micro-analítica é o de que, quando focaliza o nível macro-institucional, procura entender os resultados agregados, do comportamento dos indivíduos, firmas e governos a partir do nível microeconômico. Os trabalhos mais importantes nessa vertente foram os de Douglass North que recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1993. Uma de suas principais preocupações foi tentar mostrar que a perspectiva da NEI poderia ser útil para compreender porque as instituições de um país podem ser mais ou menos propícias ao desenvolvimento econômico. Por exemplo, porque em alguns países se fixam direitos de propriedade bem definidos, enquanto em outros prevalece uma situação de insegurança generalizada que compromete o desempenho econômico de longo prazo dessas sociedades.

A resposta que North e seus seguidores vêm formulando à essa questão fundamental é extremamente rica em novos *insights* sobre o processo de desenvolvimento econômico para os países mais pobres. Mas, ao basear-se na premissa de que as instituições resultam essencialmente de negociações entre os agentes relevantes, ainda não parece inteiramente convincente, embora, em seus textos mais recentes North tenha enfatizado cada vez mais o caráter *path dependent*, e assim historicamente determinado, da evolução institucional. Os trabalhos hoje clássicos de Mancur Olson complementam a discussão acima mostrando que

o fato de uma situação ser desejável para os agentes envolvidos não garante que essa situação ideal irá prevalecer.. Usando o instrumental da teoria dos jogos, é fácil demonstrar que, agindo racionalmente, os indivíduos muitas vezes podem não atingir um acordo via negociação que os levem à melhor situação possível dentro das circunstâncias. Ao contrário, muitas vezes a sociedade pode ficar aprisionada a um equilíbrio do tipo *dilema do prisioneiro*, não apenas porque não existem instrumentos institucionais que permitam às pessoas alcançar o grau de confiança mútuo necessário para alcançarem soluções mais eficientes para o problema fundamental da escassez, mas principalmente devido a problemas de pura lógica da ação coletiva.

O que Olson especificamente sugere é que não há uma razão lógica para a transformação de uma sociedade particularista, em que prevalecem instituições que favorecem comportamentos *free rider e rent seeker*, em uma sociedade coordenada por mecanismos impessoais e por isso compatível com uma economia de mercado plenamente desenvolvida. Para isso, as sociedades precisam dar um salto, que não há razões para imaginar que será dado automaticamente, para uma nova arquitetura institucional, se desejam se desenvolver economicamente. Para compreender porque esse salto só acontece eventualmente, mostram Olson e seguidores, é necessário acrescentar uma dimensão política à análise essencialmente econômica proposta nova economia institucional dos custos de transação.

O *lay-out* geral desta resenha temática é o seguinte: na segunda seção apresentam-se os fundamentos da nova economia institucional, mostrando que tanto no nível das estruturas de governança, como no nível macro-institucional, a idéia de que as pessoas aceitam restringir seu comportamento para reduzir custos de transação é altamente inspiradora para analisar a evolução institucional das sociedades. Na seção 3 sugere-se que, no en-

tanto, a NEI, em sua versão tradicional, não consegue ser tão convincente quando se trata de explicar porque algumas sociedades dão um salto institucional, cujas conseqüências não podem ser previstas *a priori* e outras não; argumentar-se-á que essa insuficiência decorre do fato de a NEI, em sua versão de economia dos custos de transação, deixar de incorporar questões relacionadas a problemas de ação coletiva, estudados por Mancur Olson e seguidores. A seção 4 conclui o trabalho, fazendo uma comparação entre as duas correntes interpretativas que podem ser consideradas como integrantes da nova economia institucional: a economia dos custos de transação e a teoria da ação coletiva.

2 A Nova Economia Institucional em sua Versão Tradicional: A Economia dos Custos de Transação

A nova economia institucional, para introduzir a discussão, emerge e se difunde dentro da própria economia *mainstream*, mas o faz como um ramo que ganha crescentemente maior autonomia teórica. 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, em geral de forma implícita, assume 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 configurações Pareto-ótimas. 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 desenhadas para reduzir custos de transação.

Os desenvolvimentos teóricos obtidos pela nova teoria institucional desdobram-se em duas direções principais complementares.² Em uma delas, a preocupação central é analisar as mudanças no meio ambiente institucional geral das economias, isto é no conjunto de regras políticas, sociais e legais fundamentais, por exemplo nas regras regulando os direitos de propriedade e os contratos, que estabelecem a base para a produção, troca e distribuição de mercadorias em uma certa sociedade. A segunda corrente, por sua vez, ocupa-se basicamente do estudo da interação entre as unidades econômicas nos processos de produção, troca e distribuição, enfatizando a forma como surgem e se desenvolvem instituições que asseguram a cooperação entre as unidades econômicas nesses processos.

A primeira dessas correntes deriva fundamentalmente dos trabalhos de Douglass North, cuja principal preocupação é entender de que forma as macro-instituições de um país afetam seu desempenho econômico no longo prazo, identificando aquelas que são mais propícias ao desenvolvimento econômico e mostrando porque em alguns países as instituições mais adequadas não são adotadas, eternizando uma situação de subdesenvolvimento econômico.³

² Ver Williamson (1993:111).

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

A segunda corrente, que versa basicamente sobre o comportamento individual de firmas e indivíduos, origina-se com o famoso trabalho de Coase (1937), mas só vem a frutificar muito mais tarde com base nas contribuições de Oliver Williamson (1979, 1985).⁴ O objetivo principal dessa corrente é entender como se formam e como se modificam as estruturas de governança para determinadas transações; isto é o conjunto de instituições que permite que um determinado tipo de transação se realize de forma contínua.

2.1 As instituições como uma forma de reduzir custos de transação em nível macro: A contribuição de Douglass North

A forma mais fácil de entender o que são custos de transação é comparando-os com os custos de transformação, que são os relacionados à utilização dos recursos produtivos pela firma ou pela economia como um todo. Estes, como já assinalado por Adam Smith, são reduzidos quando a economia (para raciocinarmos em termos agregados) aprofunda o processo de divisão do trabalho. O clássico problema smithiano era: como assegurar que a dependência resultante da divisão do trabalho se transforme em cooperação em um mundo em que cada indivíduo passa a depender mais do outro em razão da divisão do trabalho. Smith achava que isso estava garantido pela busca do interesse próprio que fazia funcionar o mecanismo da mão invisível, mas isso deixava de considerar uma questão essencial. O avanço da divisão do trabalho requer uma expansão do tamanho dos mercados, mas a expansão do comércio para além dos mercados locais aumentava a insegurança nos negócios e portanto os custos associados às transações

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

entre os indivíduos. No comércio a longa distância, por exemplo, vultosas somas de capitais precisavam ser imobilizadas, não havia normalmente como garantir a priori a qualidade do produto a ser entregue pelo fornecedor usualmente desconhecido e não estava de modo algum garantido até que o consumidor de produtos industriais exportados, digamos pela Inglaterra, simplesmente não se apropriasse da carga dos navios sem pagar. Todos esses riscos evidentemente inibiriam o desenvolvimento do comércio, e portanto da divisão do trabalho, se não fossem criadas instituições que socializassem estes riscos entre as partes envolvidas no comércio de longa distância, isto é se não fossem criadas instituições que reduzissem os custos da cooperação entre os indivíduos. O significado de custos de transação é exatamente este: os custos incorridos pelos indivíduos quando, ao deixarem de ser auto-suficientes economicamente, passam a depender dos outros para obter os bens que necessitam.

Os custos de transação assim incluem, entre outros: i) os custos de adquirir e processar informações relativas a contratos referentes a eventos futuros que não podem ser previstos com certeza; ii) os custos de monitorar o desempenho de cada parte contratante no período especificado, por exemplo os decorrentes da contratação de firmas de auditoria contábil; iii) os custos organizacionais incorridos pelo comportamento ineficiente das partes contratantes, por exemplo requerendo a constituição de estoques para eventuais falhas no fluxo de entrega de mercadorias e a necessidade de adquirir insumos por preços superiores aos contratados inicialmente; e iv) os custos legais associados à punição por quebras de cláusulas contratuais.⁵ O custos de

⁵ Embora negligenciados pela teoria neoclássica os custos de transação são extremamente significativos nas economias modernas; segundo Wallis e North (1986), já em 1970 45% do produto nacional norte-americano era gerado pelos ramos produtores de serviços relacionados exclusivamente à transação de bens [citado por North, 1994,

transação referem-se, portanto, aos riscos contratuais existentes na transação especificada. A principal proposição da Nova Economia Institucional, como já mencionado, 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 esses custos, isto é, os custos potenciais de rompimentos dos acordos implícitos ou explícitos estabelecidos, em condições de racionalidade limitada, para realizar empreendimentos conjuntos. Um exemplo simples pode ajudar a entender melhor este aspecto chave da questão.

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 inter-temporal do restante da comunidade. A forma específica de garantir que a transação seja 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 para eles. Se for possível usar as formas tradicionais de garantir reciprocidade então, bem, não será necessário recorrer a contratos, advogados e até à polícia para garantir o acordo. Mas se isso

p. 360].

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 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 usufruir plenamente os benefícios da divisão do trabalho. O porque disso não ter acontecido, incluindo as razões de porque 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. O ponto dos novos institucionalistas é que os mecanismos que promovem a cooperação entre os indivíduos não se desenvolvem automaticamente com a expansão do mercado como sugere 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 distintas, 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 no México dessa época com custos característicos de um meio-ambiente institucional baseado em relações personalísticas, que forçariam 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. . .”⁶

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

As empresas 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: porque alguns países conseguem desenvolver instituições mais compatíveis com a eficiência econômica? Na seção 2.3 à frente apresenta-se a explicação de North de porque 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, examine-se uma questão correlata prévia: por que é tão difícil substituir uma matriz institucional economicamente ineficiente por outra?

⁶ Coatsworth, J. apud North, 1990, p.116.

2.2 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, visto implicarem rendimentos crescentes. O fato de que, em uma sociedade cuja matriz institucional recompensa a pirataria, organizações piratas prosperarão ilustra este ponto. Quanto menores às restrições à corrupção, por exemplo, mais provável é que muitas das instituições existentes adotem essas práticas e maior 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 comportamento é muito mais pervasivo, 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 al-

teramos 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 por meio da constante re-elaboração do modelo inicial, através principalmente de analogias. Uma forma de avaliar a sofisticação de nossos modelos mentais é avaliar 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).

2.3 Ilustração da teoria de North: As diferentes trajetórias institucionais no novo mundo

A revolução ocorrida na tecnologia militar nos séculos XVI tornou proibitivos os custos da guerra a particulares. Mas mesmos 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 numa burocracia cuja principal tarefa era controlar e regular a economia, de modo a

aumentar a produção e extração do excedente. Tal tarefa foi mal sucedida, 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 através 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 a 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: 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 resposta é que 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,⁷ 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,

⁷ 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).

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

2.4 *As contribuições de Coase e Williamson*

A questão principal que Coase colocou de forma aparentemente ingênua no texto seminal de 1937, e que deu origem ao formidável *boom* de literatura em estruturas de governança com Wiliamson, foi a seguinte: porque a firma existe? Se a divisão do trabalho e a conseqüente especialização de tarefas são tão importantes para elevar a produtividade do trabalho e, assim, a eficiência econômica com que os indivíduos transformam os recursos em bens, por que surgem estruturas hierarquizadas, isto é firmas, que realizam a coordenação de fatores de produção sem a intervenção do mecanismo de preços? A explicação para isso é que existem custos envolvidos nas transações através do mercado que tornam mais vantajoso, a partir de certo ponto, produzir internamente os bens necessários

No primeiro caso a firma terá de assegurar a cooperação de seus fornecedores através do mercado; no segundo ela mesma produzirá o bem, digamos o insumo, que necessita para realizar a etapa seguinte do seu processo produtivo. Os neo-institucionalistas postulam que a firma escolherá uma ou outra opção – estrutura de governança – comparando os custos de transação associados à cooperação via mercado com os custos

a serem incorridos para expandir a firma, de modo a integrá-la verticalmente para incorporar o controle de etapas adicionais do processo produtivo.

Ao colocar as coisas desse modo, o que os neo-institucionalistas de fato fazem é formular uma nova teoria da firma, com base na constatação de que a produção hierarquizada na firma e a produção orientada pelo mercado não são exatamente formas mutuamente exclusivas, mas instituições complementares para a organização da produção; o espaço da firma aumenta quando os custos de transação associados à coordenação pelo mercado crescem.

Toda uma gama de novos problemas de pesquisa emerge quando se considera a firma deste novo ponto de vista. Por exemplo, em que ramos da economia é mais provável a coordenação pelo mercado e em quais é mais provável encontrarem-se formas verticalizadas? Ou, de um ponto de vista mais normativo, em que ramos da economia deve-se adotar uma postura anti-truste rígida e em quais essa política, se implementada com rigor, pode reduzir a eficiência econômica, por elevar custos de transação? Algumas dessas questões serão listadas à frente em uma agenda preliminar de pesquisa, mas um ponto deve ser estabelecido desde já: a teoria neo-institucionalista da firma permite fazer proposições testáveis sobre a estrutura industrial das economias.

O desenvolvimento de instituições que permitem reduzir custos de transação, entretanto, não assegura que esses custos venham a ser sempre baixos. Os contratos, por mais acurados que sejam, são por definição incompletos, no sentido de não ser possível por meio deles eliminar completamente a incerteza associada a operações destinadas a produzir efeitos em momentos separados no tempo. Esse problema é maior quando as partes contratantes devem imobilizar grandes somas de capital durante longos períodos de tempo; nesse caso mudanças imprevistas na

conjuntura, isto é nos pressupostos sob os quais o contrato foi definido, podem provocar prejuízos significativos para a parte que mais imobilizou capital. Em outros casos (a serem especificados à frente), os riscos de perda não são tão grandes e a firma tem flexibilidade para se adaptar às mudanças de circunstâncias. Uma proposição chave dos novos institucionalistas, inspirada pelo trabalho pioneiro de Coase (1937) e desenvolvida por Williamson (1985), é que a maior ou menor probabilidade de prejuízo envolvida nas transações define o espaço da coordenação da produção pelo mercado, por formas híbridas, especificadas em contratos de longo prazo e por hierarquias, por exemplo quando a firma decide aumentar seu grau de verticalização, ao invés de continuar a adquirir insumos dos fornecedores habituais.

A fórmula neo-institucionalista pode ser resumida no seguinte: quanto maior for o prejuízo potencial associado à transação, maior será o estímulo para a firma evitar depender do mercado nas suas operações; nesse caso pode ser mais vantajoso adquirir a unidade produtiva do fornecedor, integrando-se verticalmente para garantir o fluxo de insumos requerido para sua produção final através de planejamento interno, do que depender do fornecimento através de compras e vendas, mesmo que o volume destas, prazos, qualidade do produto e outras características sejam especificadas por contrato.

Isto porque nem mesmo contratos minuciosos podem ser suficientes para assegurar um mínimo de segurança para a firma no que diz respeito ao fornecimento de insumos vitais para suas atividades. Já se mencionou essa possibilidade acima e agora é necessário aprofundar um pouco mais a discussão.

Os neo-institucionalistas fazem duas pressuposições básicas sobre o comportamento humano quando se trata de realizar uma transação: a) os termos da transação são definidos em condições de informação incompleta (*bounded rationality*), o que significa

que os agentes estão sujeitos à racionalidade limitada, isto é agem racionalmente mas sem conhecimento completo das opções disponíveis e de todas as conseqüências possíveis das opções que conseguem discernir e b) os agentes são oportunistas, no sentido de que se for de seu interesse desistirão das obrigações pactuadas se não houver restrições suficientemente fortes. A questão é: dadas essas duas hipóteses sobre o comportamento humano, em que condições tenderão a prevalecer as operações predominantemente via mercado, os casos intermediários, com o estabelecimento de contratos mais ou menos minuciosos entre as partes envolvidas, ou o caso extremo de integração vertical?

A regra geral é a de que prevalecerão formas de contratação mais rígidas e minuciosas, e eventualmente integração vertical de plantas produtivas, em segmentos da economia onde o grau de especificidade de ativos for mais elevado. Isso será melhor explicado à frente mas pode-se resumir a idéia básica no seguinte: como os agentes são oportunistas e agem sob condições de informação limitada as firmas que comprometem mais seu futuro com outras, imobilizando seus ativos para atender uma demanda muito específica, tornam-se presa fácil para aquelas que podem obter seus insumos e vender seus produtos finais para várias outras. Colocando em termos simples, a firma cujos ativos são mais específicos encontra-se em uma situação em que ou vende para uma determinada firma ou não vende para nenhuma; nessas condições a firma usuária pode extrair “quase-rendas” da primeira, a menos que esta tenha imposto como condição inicial para imobilizar seus ativos um contrato suficientemente minucioso para evitar este comportamento oportunista. Em alguns casos isto acontece, e de fato como se mostrará à frente formas de contratação mais rígidas tendem a prevalecer em segmentos da economia onde o grau de especificidade de ativos é alto mas não excessivamente alto. Em outros casos, entretanto é virtualmente impossível manter os perigos do oportunismo abaixo de

um limiar considerado aceitável pela firma e a forma que prevalecerá é a firma verticalmente integrada.

Os principais tipos de especificidade de ativos, que definem o grau de rigidez da relação contratual, são os seguintes:⁸

- especificidade locacional (*site specificity*) – ocorre quando as decisões *ex ante* baseadas em outros custos que não os de transação determinam a construção de plantas muito próximas uma das outras, praticamente impondo uma relação fornecedor-usuário entre elas
- especificidade em ativos físicos (*physical asset specificity*) – manifesta-se quando uma ou as duas partes contratantes faz investimentos em equipamentos de uso específico para a transação
- especificidade em capital humano (*human-capital specificity*) – surge como conseqüência de processos de *learning-by-doing* ou de transferências de conhecimento entre firmas
- especificidade em ativos vinculados à escala de produção (*dedicated specificity*) – ocorre quando investimentos de natureza geral são realizados com base no pressuposto de que uma quantidade significativa do produto final será vendida para um consumidor particular.

O grau de especificidade de ativos portanto tem a ver com os custos de transação, de acordo com a seguinte regra geral: na ausência de instituições que os reduzam, os custos de transação serão tanto mais altos quanto maior for o grau de especificidade dos ativos nos sentidos expostos acima. Mas os agentes econômicos desenvolvem salvaguardas e mecanismos de garantia dessas salvaguardas para reduzir os custos de transação. Por

⁸ Ver Williamson (1983:526).

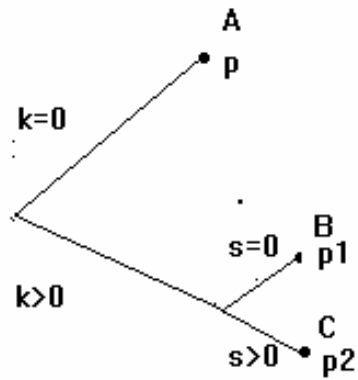


Fig. 1.

exemplo, uma firma de auto-peças só fará investimentos para ampliar sua capacidade de fornecimento de componentes para uma determinada firma montadora, aumentando os graus de especificidade em ativos físicos, em ativos vinculados e eventualmente locacional (se os investimentos envolverem a construção ou ampliação de plantas próximas à indústria montadora), se puder garantir, por contrato, a demanda de uma quantidade mínima de componentes por parte da montadora em um período determinado de tempo. Se a montadora se recusar a oferecer essa salvaguarda ela terá de disputar com as demais a oferta potencial de componentes disponível, vale dizer terá de pagar preços maiores pelos componentes do que no primeiro caso. O esquema abaixo ilustra o raciocínio.

Na parte superior do diagrama está representada uma transação que não envolve investimentos em ativos específicos por parte da firma de auto-peças ($k = 0$) e na parte inferior uma que envolve ($k > 0$). Quando a transação é do segundo tipo, ela pode ocorrer de duas formas: com a firma montadora oferecendo alguma garantia contratual ($s > 0$), por exemplo de aquisição de um volume mínimo de componentes por um período especí-

ficado de tempo, ou sem a concessão de garantia de qualquer espécie ($s = 0$). Neste último caso a firma de auto-peças só aceitará aumentar sua dependência em relação à montadora se esta se dispuser a pagar um preço unitário pelo componente de $p_1 > p_2$; tudo se passa como se a firma de auto-peças exigisse um preço maior de modo a constituir uma provisão para compensar eventuais atitudes oportunistas por parte da montadora. A especificação de garantias contra essas atitudes por contrato, por outro lado, permite à montadora reduzir o custo de obtenção do componente em $p_2 - p_1$; a instituição do contrato, em outras palavras, permitiu reduzir o custo de transação exatamente neste montante menos os custos de escrever, monitorar e garantir esse contrato.

Voltando ao diagrama, mas sem se limitar aos casos extremos representados, pode-se concluir então que a transação entre as duas firmas pode-se dar de três formas básicas:

- i) quando o grau de especificidade de ativos é reduzido, os custos de transação serão pequenos não justificando o estabelecimento de garantias contratuais, que custariam mais do que os próprios custos de transação incorridos se a transação for realizada diretamente através do mercado
- ii) quando o grau de especificidade de ativos é relativamente alto, será mais barato para a firma montadora incorrer nos custos de concessão de garantias contratuais do que pagar o preço que induziria a firma de auto-peças a fornecer o componente sem garantias; as garantias contratuais terão de ser tanto mais favoráveis à firma de auto-peças, quanto mais elevado evidentemente for o grau de especificidade de ativos que ela tiver de incorrer
- iii) quando o grau de especificidade de ativos for excessivamente alto, as garantias para induzir os investimentos da firma de auto-peças teriam de ser tão grandes que não compensariam

a queda de preços do componente se ele fosse comprado e não produzido pela própria montadora; neste caso compensaria à firma montadora adquirir o controle da propriedade da firma de auto-peças, integrando-se verticalmente e produzindo ela própria o componente.

O sentido geral do raciocínio é o de que as instituições, como os contratos de prazo mais longo e a própria forma da firma integrada verticalmente, são criadas para reduzir custos de transação. Quando o espaço para o oportunismo entre os agentes é reduzido, e isto acontece quando o grau de especificidade dos ativos é pouco expressivo, eles preferirão relacionar-se através do mercado que permite, devido à divisão do trabalho, utilizar os recursos de modo mais produtivo, possibilitando aos agentes fornecerem-se produtos mutuamente a preços mais baixos. Mas quando a especificidade de ativos a ser incorrida é maior começarão a se desenvolver novas formas de cooperação, como aquela garantida por contratos de longa duração, para preservar cada parte do comportamento oportunista da outra. A forma extrema, associada ao grau mais elevado de especificidade de ativos, é a eliminação total da cooperação através do mercado pela integração vertical.

A proposição de que a forma como se estrutura um determinado segmento da indústria (isto é o tamanho e a natureza das firmas participantes, as formas organizacionais e os padrões de concorrência entre elas) depende dos custos de transação incorridos pelas firmas participantes, os quais por sua vez são determinados pelo grau de especificidade de seus ativos é uma proposição testável da teoria neo institucionalista de organização industrial. Na seção seguinte, apresenta-se parte da evidência empírica mais relevante disponível relacionada a essa proposição.

2.5 *Dois exemplos da teoria de Coase-Williamson*

a) as estradas de ferro e o surgimento da grande empresa moderna

Com base na magistral descrição de Alfred Chandler (1965, 1977) do surgimento da empresa multidivisional moderna a partir da constituição das empresas ferroviárias americanas no século passado, Williamson sugere que estas últimas adotaram finalmente a forma de empresas integradas, que foram o modelo para as demais empresas industriais, para reduzir os custos de transação decorrentes de um elevadíssimo grau de especificidade locacional de ativos, como exposto na seção anterior. A seguinte passagem, traduzida livremente do texto original (Williamson, 1985, pp. 275-276), resume o cerne do argumento:

“As primeiras empresas ferroviárias típicas detinham linhas de cerca de cinquenta milhas de extensão. Essas empresas empregavam em média cinquenta trabalhadores e eram administradas por um superintendente e diversos gerentes funcionais.... Isto era adequado enquanto os fluxos de tráfego eram relativamente simples e os fretes não eram feitos para regiões muito afastadas. Mas a promessa das estradas de ferro só poderia ser plenamente cumprida se a densidade de tráfego fosse aumentada e os fretes de longa distância introduzidos. Como isso foi feito?

Em princípio, sucessivos sistemas ponto-a-ponto poderiam ser ligados por contrato. Mas esses contratos teriam de ser estabelecido entre as partes em termos extremamente minuciosos, desde que os investimentos por cada parte em ativos específicos em termos locais eram consideráveis. Dois tipos de dificuldades contratuais estavam envolvidos. Não apenas as empresas ferroviárias tinham de chegar a um acordo sobre como lidar com uma série de complexos aspectos opera-

cionais – utilização, custos e manutenção do equipamento, adaptação para atuar cooperativamente frente a problemas inesperados, atribuição de responsabilidades quanto a eventuais reclamações dos clientes, acidentes etc – mas tinham também de solucionar os problemas envolvidos nas transações entre o consumidor e várias empresas autônomas.

Havia várias possibilidades. Uma era ser paciente e deixar o mercado fazer as coisas funcionar. A segunda era mover-se para o outro extremo e adotar um processo de planejamento abrangente para coordenar as atividades. A terceira era desenvolver inovações organizacionais intermediárias entre essas duas formas extremas.”

A estrutura de governança que acabou prevalecendo foi a do embrião da moderna empresa multidivisional: as empresas ferroviárias tornaram-se imensas unidades detentoras de várias centenas e às vezes vários milhares de milhas de trilhos, sendo a coordenação pelo mercado suplantada em grande parte pela organização administrativa. Nos termos discutidos na seção anterior deste trabalho, os custos de transação associados à coordenação pelo mercado eram tão elevados que as empresas preferiram adotar a forma integrada fundindo-se entre si.

b) especificidade de ativos e a organização da indústria de energia elétrica americana

Um estudo empírico mais detalhado, embora de alcance teórico mais limitado, sobre a importância dos custos de transação na definição da estrutura da indústria é o realizado por Joskow (1985, 1991) para a indústria de energia elétrica norte americana. A conclusão é análoga à obtida por Williamson para as estradas de ferro: nos segmentos da indústria em que se requerem investimentos em ativos mais específicos, os contratos são mais minuciosos e cobrem períodos mais longos; em alguns casos, entretanto, a especificidade de ativos é tão expressiva que as firmas

integram-se verticalmente. O argumento pode ser resumido no seguinte.

Mais de metade da energia elétrica nos Estados Unidos era produzida na época em que os trabalhos foram escritos a partir do carvão, de modo que essa indústria respondia sozinha por mais de 80% do consumo doméstico desse recurso natural. O padrão locacional das usinas variava no país de acordo com as especificidades de cada região e a qualidade do carvão disponível. Os quatro principais padrões eram os seguintes:

- i) a usina situa-se em uma região em que podem adquirir carvão de um grande número de minas dispersas por uma grande área, através de operações à vista no mercado ou contratos de curto prazo;
- ii) a usina localiza-se em uma área em que podem comprar carvão de poucas minas situadas próximas umas das outras, produzindo carvão de qualidade similar;
- iii) a localização da usina implica que ela deve comprar carvão exclusivamente de uma ou duas minas durante toda sua vida útil, sendo que tanto as minas como a usina precisaram fazer grandes investimentos: as primeiras para atender a demanda presente e futura de carvão e a segunda, em linhas férreas e vagões para o transporte do carvão da mina para a usina;
- iv) a usina localiza-se à boca da mina e obtém todo o carvão que utiliza de uma ou duas minas adjacentes, as quais têm como único consumidor a usina; esta, além disso realizou inicialmente pesados investimentos em linhas de transmissão para distribuição de energia para grandes centros urbanos.

Do exposto anteriormente é fácil perceber que o grau de especificidade de ativos é muito maior nos dois últimos casos tanto para as minas, cujos ativos são vinculados à escala de produção, como para as usinas nessas situações, que têm que realizar pesados investimentos em uma determinada região. No caso particular das

usinas localizadas à boca das minas parecem estar presentes pelo menos 3 tipos de especificidades de ativos: a) locacional, visto que a usina é construída deliberadamente próxima à mina para reduzir outros custos que não os de transação, como custos de transporte; b) especificidade em ativos físicos, já que a planta é projetada para utilizar o tipo de carvão produzido por uma mina específica e c) especificidade em ativos vinculados à escala de produção, já que nem a mina, nem a usina seriam construídas se não fosse a expectativa que haverá demanda e oferta garantidas de carvão por cada uma das partes num horizonte de planejamento suficientemente longo.

A hipótese da teoria neo-institucionalista, como discutido na seção anterior, é que as usinas do tipo 4, portanto, serão mais verticalizadas do que as demais ou estabelecerão com seus fornecedores contratos mais minuciosos e abrangendo períodos de tempo muito maiores do que os realizados pelas outras usinas.

A conclusão de Joskow é que a evidência empírica é consistente com essa hipótese. Das 21 plantas localizadas à boca da mina, que respondiam em conjunto por 15% da demanda doméstica de carvão em 1982, apenas duas compravam algum (pouco) deste insumo no mercado em operações à vista. Dez delas obtinham todo o carvão utilizado de subsidiárias e as restantes, através de contratos extremamente minuciosos, especificando cláusulas para preços e quantidades por um prazo médio de 35 anos. O dado mais significativo entretanto, por seu caráter comparativo, é que embora respondam por apenas 15% do carvão consumido as usinas à boca da firma respondem por mais da metade da oferta gerada por usinas integradas verticalmente.

2.6 Algumas proposições empiricamente testáveis da teoria neoinstitucionalista da firma

Sugeriu-se na última seção que a teoria do custo de transação permite formular hipóteses testáveis sobre teoria da firma de natureza completamente diferente das derivadas da teoria microeconômica tradicional e mesmo das baseadas na teoria da organização industrial inspirada nos trabalhos pioneiros de Labini, Bain e Steindl. Acredita-se que o fato de, até onde se sabe, a teoria do custo de transação não ter ainda estimulado o desenvolvimento de trabalhos empíricos para verificação dessas hipóteses no Brasil talvez se deva a uma falta de interesse alimentada por desconfiança de origem por aqueles que poderiam realizá-los de forma mais proveitosa. Explico: os economistas de orientação ortodoxa estão atualmente muito pouco preocupados, para dizer o mínimo, com o estudo de temas de elevado conteúdo empírico como organização industrial, preferindo dedicar-se à formulação de modelos teóricos de equilíbrio geral, que por sua própria natureza não podem tratar das questões levantadas pela abordagem do custo de transação, como as que serão mencionadas à frente. Já os autores menos ortodoxos que tiveram algum contato com a teoria, e que eventualmente teriam maior interesse em suas possibilidades empíricas, provavelmente a descartam por ter ela se originado no próprio coração da economia *mainstream*, o que já seria suficiente, de seu ponto de vista, para comprometê-la com pressuposições não aceitas doutrinariamente como as de equilíbrio e a de individualismo metodológico.

Pode ser que essa desconfiança seja de fato legítima e que a teoria do custo de transação, como concepção geral, deva ser afinal posta de lado. Mesmo se isto for verdade, entretanto, não significa necessariamente que ela não possa fornecer *insights* esclarecedores sobre a forma como a indústria de um país se or-

ganiza. Parece proveitoso portanto, indagar em que condições suas proposições podem (ou não) ajudar a compreender melhor a estrutura da economia brasileira. Três questões, entre inúmeras outras, podem ser listadas numa agenda preliminar de pesquisa em torno dessas proposições:

1. a possibilidade de as formas empresariais verticalmente integradas na economia brasileira, em termos de controle da propriedade e/ou dos processos produtivos, como as observadas atualmente na produção integrada de frango pelas maiores empresas do setor e no ramo de extração e beneficiamento de minério de ferro por exemplo, poderem ser explicadas como resultando de uma estratégia empresarial de minimização de custos de transação, ou por outros fatores como as exigências tecnológicas e estratégias competitivas de longo prazo. A metodologia a ser utilizada em trabalhos neste tema deve ser aproximadamente a mesma que a utilizada por Joskow, na pesquisa resenhada neste trabalho, a saber: deverá consistir idealmente, mas não necessariamente, numa análise comparativa de empresas participantes de um mesmo ramo de atividade que operem em condições de produtividade semelhantes, mas que apresentem graus de integração vertical distintos; nessas condições podem-se *coeteris paribus* excluir as exigências tecnológicas como um fator que impõe a integração vertical. O mesmo raciocínio aplica-se às estratégias competitivas de longo prazo, procurando-se isolar o grau de heterogeneidade de custos e de produtos, que indica o grau de monopólio existente no setor, do grau de verticalização da produção. A hipótese será verificada, isto é os custos de transação serão importantes na determinação da estrutura da indústria, se as empresas do ramo em estudo forem tanto mais verticalizadas ou seus contratos forem tanto mais rígidos quanto mais específicos forem seus ativos. Uma “*proxy*” para essa medida pode ser por exemplo os tipos diferentes de es-

peculiaridades presentes nos ativos das empresas estudadas;

2. a possível utilidade da teoria do custo de transação para explicar processos de concentração regional e de *clustering* industrial na economia brasileira. Uma das hipóteses que pode ser testada a respeito é que, por estarem sujeitos a rendimentos crescentes, tais processos são cumulativos na medida em que acabam por favorecer por exemplo uma crescente concentração de capital humano de alta qualidade em certas regiões do país, o que atrai novas empresas, atraindo ainda mais capital humano. O capital humano é atraído porque a existência de um número significativo de empresas em um mesmo ramo (no caso do *clustering*), ou de empresas industriais de ramos diferentes mas que usam trabalhadores de alta qualificação (como no caso da concentração regional de atividades geradoras de maior valor adicionado), permite ao trabalhador especializado manter um relativamente alto grau de independência em relação ao seu emprego atual porque tem a opção de trabalhar em empresas concorrentes. A concentração de atividades, nas duas formas acima, confere às empresas um grau de flexibilidade análogo ao conferido ao trabalhador, tornando menor a especificidade de seu capital humano. A explicação é que ao treinar seu trabalhador, a empresa torna-se mais dependente dele, na medida em que demitindo-o terá de incorrer novamente nos custos de treinamento. Mas se várias empresas em um *clustering* por exemplo estão fazendo o mesmo, a empresa poderá atrair um trabalhador de outra empresa a um custo menor do que o de treinar um trabalhador novo. O resultado é que tanto às empresas como os trabalhadores altamente qualificados expõem-se menos ao oportunismo mútuo, reduzindo custos de transação, concentrando-se em determinadas regiões. Não se está realmente afirmando que o processo acima seja de fato o mais importante na formação de *clusters* industriais, o que se deseja indicar é um dos possíveis usos da abordagem do custos de transação em uma das áreas de fron-

teiras da ciência econômica de mais rápido desenvolvimento nos últimos anos;⁹ e por último

3. a possibilidade da teoria do custo de transação ser utilizada para entender a estruturação da indústria em ramos onde as decisões empresariais estão mais sujeitas à incerteza. Como visto, a incerteza não pode ser eliminada totalmente pelo estabelecimento de contratos, na medida em que estes são sempre em alguma medida incompletos. Mas, independentemente de outros fatores, o grau em que as decisões empresariais estão sujeitas a incerteza, varia muito de ramo para ramo, sendo menor por exemplo em indústrias que produzem bens de consumo durável do que naquelas que produzem bens de capital. É concebível portanto que os contratos tendam a ser mais incompletos (genericamente falando) nessas últimas indústrias do que nas primeiras. Se, além disso, adicionar-se a informação de que os ativos da indústria de bens de capital tendem a ser em alguns segmentos altamente específicos em termos físicos, uma hipótese plausível sobre a estrutura industrial desses últimos segmentos é que as firmas tendam a ser mais verticalizadas ou que apresentem um padrão de relacionamento fornecedor-usuário diferente do de outros ramos da economia, em razão tanto da incerteza como da especificidade de ativos. Espera-se encontrar especificamente, na medida em que as empresas produtoras de bens de capital dificilmente integram-se para à frente, cláusulas contratuais bastante restritivas no ramo de produção de bens de capital, na medida em que as relações fornecedor-usuário que essas empresas estabelecem com as demais não são continuadas, mas espaçadas no tempo.

⁹ Ver a respeito entre outros Krugman (1998), Malmberg & Sölvell (1995) e Schmitz (1997).

3 A Nova Economia Institucional e a Lógica da Ação Coletiva

3.1 Racionalidade e dilemas de ação coletiva

Um dos pressupostos metodológicos que melhor distingue a teoria econômica das demais ciências sociais é o de que os economistas levam mais longe do que qualquer outro o princípio da racionalidade. Vimos que os novos economistas institucionais colocam esta hipótese no centro do seu argumento, ainda que supondo que esta racionalidade seja limitada, no sentido de que os indivíduos procuram atender seus interesses mas sem conhecer integralmente as circunstâncias em que irão fazer isso. Uma das razões de porque as pessoas, mesmo as mais sofisticadas, não podem prever as conseqüências completas de suas decisões é porque tais conseqüências dependem do que as demais pessoas irão fazer. Muitas vezes, nessas circunstâncias, é melhor adotar um comportamento defensivo que implique minimização de danos para o indivíduo, independentemente do que os demais façam. Assim agir racionalmente pode significar que os indivíduos adotem um tipo de comportamento que não produz a melhor situação que um indivíduo em tese poderia alcançar se todos os demais agissem de forma mais cooperativa. Configura-se nesse caso um dilema de ação coletiva.

A tese clássica sobre a existência de problemas de ação coletiva, formulada inicialmente por Olson (1965) e desenvolvida mais recentemente por Hardin (1982) e Bates (1995) é de que muitas vezes é impossível alcançar soluções cooperativas por negociação. Existem situações, definidas como dilemas sociais, em que, por razões associadas por exemplo à existência de externalidades, as sociedades são incapazes de alcançar configurações eficientes no sentido paretiano, porque indivíduos e firmas, agindo racional-

mente, irão engajar-se excessivamente na produção de bens que geram externalidades negativas e deixarão de produzir bens e serviços que geram externalidades positivas, esperando que outros o façam por eles. Nessas condições o assim chamado teorema de Coase deixaria de ser válido não apenas porque existem custos de transação que impedem que as pessoas negociem de forma a alocar privadamente os custos implicados pelas externalidade. A razão principal porque as instituições que garantiriam a eficiência social não são em geral adotadas é que essas instituições não interessam a grupos de indivíduos capazes de se organizar politicamente para se beneficiar de comportamentos do tipo *free rider* e *rent seeker*. As negociações que os novos economistas institucionais supõem serem a fonte do processo de evolução institucional, em outras palavras, se dão dentro de estruturas formadas na arena política. Assim, parafraseando Bates (1995) não é que a teoria neo-institucionalista esteja essencialmente incorreta em suas formulações; o problema é que ela deixa de incluir em suas análises a dimensão essencialmente política do processo. Este trabalho tentará contribuir para essa discussão sugerindo uma forma de incluir a política nos modelos econômicos do neo-institucionalismo.

Segundo a clássica formulação de Olson, as soluções cooperativas mais importantes assumem a forma de bens públicos, definidos como bens que apresentam duas propriedades: não rivalidade, no sentido de que seu consumo por um grupo de indivíduos não reduz sua disponibilidade para o consumo de outros, e não excludabilidade, que significa que indivíduos não podem ser impedidos de usufruir do bem mesmo que não contribuam para sua provisão.¹⁰ Os bens públicos, assim, podem estar sujeitos à provisão insuficiente em grupos grandes, visto que, sabendo que agentes que não podem ser excluídos de seu consumo terão incentivos para atuar como free-riders, será uma estratégia racional

¹⁰ Ver a respeito Drazen (2000:cap.9).

do ponto de vista de cada indivíduo não contribuir para sua provisão. Posteriormente, Hardin (1982) demonstrou que esse problema pode estar presente, definindo o grupo como latente, mesmo em grupos pequenos se não houver nesses grupos um sub-grupo eficaz. Um sub-grupo eficaz é aquele que tem incentivo para financiar o bem público, mesmo se os demais não contribuírem. A existência de mais de um sub-grupo eficaz no mesmo grupo, entretanto, pode gerar problemas de provisão porque cada um desses grupos esperará que o outro assuma o financiamento do bem público.

Para garantir a oferta de bens públicos é preciso então mobilizar incentivos seletivos, como a coerção direta, ou explorar a possibilidade de, sob certas circunstâncias, ser vantajoso para atores sociais suficientemente grandes incorrer nos custos de gerar independentemente as externalidades positivas para o restante da sociedade.¹¹ A primeira possibilidade implica o uso de poder político e a segunda, a mobilização de interesses poderosos, isto é inscrevem-se no âmbito da ação essencialmente política, não contemplada suficientemente pela teoria neo-institucionalista tradicional.

A principal implicação dessa conclusão para a teoria das instituições é que não se pode esperar que as instituições mais eficientes para o crescimento econômico possam ser alcançadas através de negociações entre agentes racionais, a não ser quando se forma um quadro institucional que torne as decisões cooperativas racionais do ponto de vista individual. Isto acontece quando ocorre uma mudança em cascata do aparato institucional pré-existente. Mostro, em seguida, que uma das razões de porque é mais fácil alcançar soluções racionais do ponto de vista coletivo quando o número de pessoas envolvido é menor é que é mais fácil, nessas condições, criar capital social Finalmente tento mostrar

¹¹ Ver especialmente Bates(1995:42).

que o não desenvolvimento de algumas instituições – como as que garantem o direito de propriedade – tem implicações mais sérias para o desenvolvimento econômico; não obstante, alguns países – a minoria no mundo – conseguiram fazê-lo. Como eles o fizeram?

3.2 *O conceito de capital social*

Examinando a questão de por que é tão difícil alcançar soluções cooperativas para problemas coletivos com base na conhecida metáfora do dilema do prisioneiro (explicitada adiante), parece plausível que a cooperação possa acabar prevalecendo sobre a competição se os agentes interagem continuamente, como sugerido por North (embora se apresentem uma série de qualificações a essa possibilidade na seção seguinte). Em jogos repetidos em que os agentes não percebam claramente a existência de um “jogo final”, como acabou se tornando por exemplo a Guerra Fria (embora em vários momentos a hipótese de haver um “end game” tivesse sido realisticamente considerada), os agentes adotam estratégias *tit for tat*, que tornam a solução cooperativa racional do ponto de vista individual, visto que cada jogador pode (em tese) testar a superioridade dessa solução e eventualmente alterar seu curso de ação.¹²

¹² Segundo North (1996:13): “...the most dismal aspects of Olson’s analysis and prisoner dilemma problems reflect the static nature of the analysis and the fact that is a one shot game. That is, when the prisoner dilemma game is played only once, it is a dominant strategy for players to defect and therefore not to achieve what would be an efficient outcome with respect to the aggregate well-being of the players. However, it is well known that defection is not the dominant strategy if the situation is repeated over and over again, as many collective action problems are. In an iterated prisoner’s dilemma game,

A implicação é que a criação de instituições que possibilitam o comportamento cooperativo é um processo cumulativo em que se torna mais fácil alcançar soluções cooperativas mais complexas quando as pessoas conseguem estabelecer relações de confiança em situações mais simples que envolvem menor comprometimento de recursos e menores riscos pessoais. Mas há um segundo aspecto da questão relacionado à cumulatividade do processo que é central para explicar porque as soluções encontradas são distintas para os grupos humanos, as quais ajudam a compreender por exemplo porque os países seguem normalmente trajetórias de desenvolvimento econômico tão distintas. Trata-se do fato de que as soluções encontradas em cada situação delimitam as escolhas que podem ser feitas nas etapas seguintes da trajetória. O “estoque” de soluções cooperativas que uma sociedade alcança assim pode ser considerado uma espécie de capital – capital social – no sentido de que essas soluções, ao gerar confiança inter-pessoal, agem como um insumo na produção sem o qual muitos empreendimentos coletivos não podem ser realizados; mas também de maneira análoga ao capital físico, o capital social tranca (*locks in*) a evolução futura da sociedade em determinadas trajetórias institucionais que podem ser mais ou menos eficientes em termos de desenvolvimento econômico.

O conceito de capital social diz respeito à estrutura de incentivos e sanções ao comportamento individual, definida por um conjunto pré-existente de regras formais e informais, comporta-

one that is repeated there is no dominant strategy. In a now-famous tournament, Robert Axelrod found that the winning strategy under these conditions of continuous repeated play is a strategy of tit-for-tat, one in which a player responds in kind to the action of the other player. This led to Axelrod's celebrated *The Evolution of Cooperation* (1984), an optimistic book about the ability of human beings to devise cooperative solutions to problems without the intervention of a coercive state.”

mentos organizados e organizações, que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas. Engloba, assim, em primeiro lugar a rede de contatos sociais que um indivíduo típico mantém, implicando portanto comportamentos sociais relativamente estáveis no tempo e por isso confiáveis. Mas inclui também uma dimensão de bem coletivo, no sentido de que se um determinado número crítico de indivíduos pertence a essas redes, a comunidade como um todo se beneficiará na medida em que emerge um ambiente geral de confiança e segurança, o qual incentiva a cooperação entre as pessoas e, como já vimos, melhora a eficiência econômica da comunidade.¹³

Duas comunidades com dotações semelhantes de recursos naturais, capital físico e capital humano, assim, podem apresentar desempenho econômico muito diferente se as dotações de capital social forem diferente. Em interessante estudo realizado em estabelecimentos rurais na Tanzânia por exemplo, Narayan (1997) descobriram que, mesmo nas condições de extrema pobreza deste país, as famílias que participavam mais ativamente de organizações coletivas tinham renda mais alta do que as demais. Essa situação relativamente mais favorável derivava de cinco fatores, todos eles compreendidos no conceito de capital social explicitado acima. Primeiro, essas famílias utilizavam práticas agrícolas mais eficientes, já que ao participarem das organizações coletivas recebiam informações que as induziam a utilizar mais insumos modernos e sementes melhoradas; segundo, dispunham de melhores informações sobre o mercado; terceiro, estavam dispostas a aceitar mais riscos, devido a se sentirem mais protegidas pelas redes de relacionamentos de que participavam; quarto, influíam na melhoria dos serviços públicos, inclusive participando mais ativamente das escolas, e quinto, cooperavam mais em nível de municípios.

¹³ Os trabalhos precursores clássicos no tema do capital social são Coleman (1990) e Putnam (1993).

O capital social pode em alguns casos ter um efeito negativo sobre as comunidades, como quando estimula ou sanciona comportamentos criminosos; o caso da Máfia na Sicília por exemplo descrito no já clássico livro de Gambetta (1993). Mas em geral os efeitos são positivos, já que dificilmente comunidades cuja principal atividade econômica seja o crime podem sobreviver por longos períodos. A questão é: porque o capital social é tão freqüentemente insuficiente em países pobres, o que coloca uma outra pergunta, a saber: pode o capital social ser criado ou aumentado em prazo aceitável em termos de planejamento econômico? Começemos pela primeira questão.

O capital social, diferentemente do capital físico, não se desgasta com o uso. Ao contrário tem o potencial de desencadear ciclos virtuosos em países onde a estrutura de incentivos pune comportamentos oportunistas e ciclos viciosos, onde os códigos de comportamentos, os costumes e o aparato jurídico formal sancionam a desonestidade e a corrupção. Num país onde vigore uma estrutura de incentivos do segundo tipo, é racional do ponto de vista individual não se comportar de maneira cooperativa, na medida em que não se pode esperar que os demais indivíduos cumpram sua parte nos acordos. Exatamente como no caso clássico do dilema do prisioneiro, o equilíbrio cooperativo seria benéfico para o conjunto dos indivíduos, mas os custos das prováveis defecções são tão elevados que nenhum dos indivíduos isoladamente estará disposto a cooperar, sendo a estratégia dominante a não cooperação.

Em uma sociedade do segundo tipo acima, portanto, prevalecerá um equilíbrio negativo, onde por exemplo os elevados índices de criminalidade tornam pouco racional andar desarmado e o porte de armas de fogo, por parte da maioria da população, torna a sociedade progressivamente mais violenta e a vida mais insegura para os indivíduos, do que em uma sociedade onde a solução

cooperativa de banimento geral de armas de fogo pudesse ser alcançada. O equilíbrio positivo representado pelas soluções cooperativas, entretanto, baseia-se na reciprocidade e esta só existe quando a cooperação está fundamentada no interesse próprio, porque a sociedade não é constituída de santos mas de homens comuns que, em sociedades cooperativas, vivem num sistema em que o altruísmo no curto prazo é em geral uma forma de buscar o interesse próprio no longo prazo. Nos mutirões familiares para a construção de casas próprias por exemplo, freqüentes entre as populações mais pobres dos países subdesenvolvidos, os indivíduos sacrificam seu descanso semanal para auxiliar na construção da casa do vizinho porque esperam que, mais para a frente, seu vizinho fará o mesmo por ele. É evidente que se não tiver essa garantia de reciprocidade será racional do ponto de vista individual ir ao bar ou à igreja no domingo ao invés de carregar tijolos e construir lajes, embora toda a vizinhança permaneça desse modo em uma situação pior, pagando aluguel e vivendo em moradias precárias, do que se cooperasse formando o mutirão.

Quando entretanto uma solução cooperativa é alcançada o grau de confiança aumenta porque, em primeiro lugar, ficam claros para os indivíduos os benefícios dessa solução e, talvez mais importante, fica claro que essa solução é possível para uma série de outros empreendimentos. Quanto mais extensas as redes de relações pessoais, que se estabelecem entre as pessoas envolvidas nesses empreendimentos, menor o estímulo ao oportunismo, porque os indivíduos que consideram adotar esse comportamento sabem que tenderão a ser excluídos de muitos outros empreendimentos se se mostrarem como não confiáveis. O capital social assim, que em última instância é produto do grau de confiança interpessoal em uma sociedade, aumenta progressivamente em sociedades que conseguem libertar-se do equilíbrio negativo das soluções não cooperativas e tende a ser insuficiente em países

onde prevalece o “cada um por si” e as relações econômicas e sociais coordenadas através da coerção (relacionamentos verticais) ao invés da cooperação voluntária (relacionamentos horizontais). Em seu clássico estudo sobre a Itália, Putnam (1993:174), resume o argumento no seguinte:

”... as tradições cívicas do norte da Itália do norte provêm um repertório histórico de formas de colaboração que, tendo provado seu valor no passado, está disponível aos cidadãos para tentar resolver novos problemas de ação coletiva. Foram construídas sociedades de ajuda mútua, nas fundações arrasadas dos velhos grêmios, cuja experiência foi utilizada por cooperativas e partidos políticos de massa. Os movimentos ambientais italianos contemporâneos, por exemplo, foram uma dessas associações que utilizaram este precedente mais cedo. Por outro lado, onde nenhum exemplo anterior de colaboração cívica bem sucedida existe, é mais difícil superar as barreiras de suspeita e descompromisso. Em todos os lugares, colocados face a novos problemas que requerem compromisso coletivo, homens e mulheres tendem a olhar para as soluções dadas a esse problemas no passado. Os cidadãos de comunidades cívicas acham exemplos de relações horizontais prósperas em sua história, enquanto os habitantes das regiões menos cívicas acham, no máximo, exemplos de clientelismo vertical.”

Mas, pode esse equilíbrio estagnante da solução não cooperativa ser rompido? Isto é pode o capital social ser criado, quando existente em quantidade insuficiente, de modo a viabilizar projetos de investimentos modernizantes, que contemplem por exemplo investimentos em sistemas de irrigação?

Os autores pioneiros na discussão do tema, Putnam por exemplo, são pessimistas a respeito, na medida em que vêem o processo de mudança institucional como muito lento, devendo ser medido na melhor das hipóteses em décadas, em razão dos efeitos auto-

reforçadores que conduzem as sociedades a equilíbrios positivos ou negativos; neste último caso, a desconfiança e a traição mútua são reforçadas em círculos viciosos difíceis senão impossíveis de romper.

É possível, entretanto, encontrar na literatura mais recente inúmeros casos em que o capital social parece ter sido criado ou adaptado rapidamente produzindo resultados apreciáveis em termos econômicos.

Um dos exemplos mais interessantes de como a estrutura de incentivos pré-existente, por mais irracional que pareça, pode ser considerada como capital social e assim ser utilizada em favor da implantação de sistemas de irrigação baseados em tecnologia moderna é o caso de Burkina Fasso, relatado em Smale e Ruttan (1997). Nesse caso, utilizou-se uma instituição existente, os Kombi-Naam, que são grupos de jovens que tradicionalmente dedicam um ano ao trabalho voluntário da aldeia, para construir diques que viabilizaram a implantação de técnicas agrícolas mais avançadas.

Outros exemplos que merecem ser destacados são os seguintes: o estudo de Ostrom (1997), que mostra que, de 108 sistemas de irrigação pesquisados no Nepal, aqueles governados pelos próprios usuários apresentaram resultados melhores em termos de eficiência e de incremento da produtividade agrícola do que os administrados pelo governo. A principal razão detectada para essa maior eficiência comparativa foi a de que a manutenção da administração nas mãos dos usuários preservava mais o capital social historicamente constituído para lidar com os problemas do dia a dia, e assim produzia menos perturbações nas relações sociais entre produtores; um segundo caso ilustrativo é relatado por Narayan (1997) em estudo de 121 projetos de irrigação localizados em 49 países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina. A conclusão novamente é a de que a

participação dos usuários no processo de tomada de decisões é crucial para explicar o grau de sucesso com que tais projetos são implementados e operados.

Respondendo à segunda questão colocada anteriormente, então, pode-se dizer que embora a criação de capital social pareça ser de fato um processo lento, a adaptação do capital social já existente para outros fins parece poder ser feita em períodos de tempo bem mais curtos; a principal forma de fazer essa adaptação é através da participação dos indivíduos pertencentes às comunidades a que os projetos de investimento se destinam. Definindo participação como o processo voluntário pelo qual as pessoas influenciam ou controlam as ações que as afetam, pode-se afirmar, com base na discussão acima, que a participação dos usuários é fundamental em projetos de construção de infra-estrutura porque isso permite que elas acrescentem o capital social já existente às novas relações de produção implicadas, entendendo por capital social a estrutura de incentivos que lhes permite viver em comunidade e lidar com seus problemas econômicos atuais. Ao permitir a participação, portanto, os programas não têm de construir uma inteiramente nova estrutura de incentivos, que quase sempre não funciona, visto ser a estrutura de incentivos pré-existente composta em boa parte de regras quase invisíveis, muitas vezes como já mencionado destituídas de qualquer racionalidade do ponto de vista dos financiadores do projeto.

3.3 Por que algumas vezes as instituições mais eficientes se desenvolvem mas na maioria dos casos não: a teoria de Mancur Olson

Até aqui examinamos casos em que um número relativamente reduzido de agentes estão envolvidos no “jogo” . Mas o que se pode dizer de sociedades? É mais difícil ou mais fácil obter

a solução cooperativa em grupos maiores? De que tipo são as instituições que representam essas soluções cooperativas? Quais são as instituições críticas para que uma sociedade possa desenvolver-se? Por que a maioria das sociedades não consegue desenvolver essas instituições? Tais são as questões que Mancur Olson procurou responder em duas das suas obras clássicas sobre ação coletiva que resumimos a seguir.

A força da metáfora do dilema do prisioneiro para ilustrar dilemas sociais, isto é a dificuldade de se atingir soluções socialmente superiores, reside mais na sua beleza e simplicidade do que em seu poder explicativo propriamente.¹⁴ Quando a sociedade

¹⁴ Há muitas outras situações de interação social onde há motivos tanto para cooperar como para agir isoladamente. As matrizes de *pay-offs* abaixo retratam os quatro arquétipos mais conhecidos de interação social, incluindo o do dilema do prisioneiro:

Dilema do Prisioneiro

	C	NC
C	3,3	1,4
NC	4,1	2,2

Jogo da Confiança

	C	NC
C	4,4	1,3
NC	3,1	2,2

Batalha dos Sexos

	C	NC
C	1,1	3,4
NC	4,3	2,2

Jogo da Coragem

	C	NC
C	3,3	2,4
NC	4,1	1,1

Comparado com o dilema do prisioneiro, há um maior incentivo à cooperação no jogo da confiança porque os *pay-offs* de ambos os jogadores aumentam expressivamente ao deixarem de agir isoladamente

e passarem a cooperar, isto é passarem da célula (NC,NC) para a célula (C,C). Como entretanto existe o risco de defecção, é possível que um agente que decida cooperar tenha sua situação piorada se o outro decidir não cooperar; o jogo portanto ilustra a importância da confiança entre os agentes envolvidos para que a solução cooperativa possa ser alcançada.

O jogo da Batalha dos Sexos, que é frequentemente encontrado em situações de negociação entre agentes no mundo real, ilustra a importância da coordenação entre as decisões individuais. Como este arquétipo não é tão conhecido, vale a pena lembrar o tipo de situação que ele representa. O marido prefere ir ao bar do que ao cinema e a esposa, ao cinema ao invés de ir ao bar. Ambos entretanto preferem sair juntos, mesmo não fazendo o programa preferido. Assim o marido, representado na linha da matriz, prefere ir ao cinema com a esposa e obter 3 de *pay-off* (enquanto a esposa obtém 4) do que não cooperar, saindo sozinho e obtendo 2 de *pay-off*. Observe-se que se ambos decidissem cooperar fazendo o que o outro deseja obteriam o menor *pay-off* possível, porque ambos se sentiriam contrariados. Quando jogado como um jogo não cooperativo com movimentos simultâneos e sem possibilidade de comunicação não há uma solução definida. Se o jogo não for simultâneo, por outro lado, há um claro incentivo para o segundo agente coordenar sua decisão com a tomada pelo *first mover*, o que lhe asseguraria o segundo melhor *pay-off* possível. Mas há uma implicação mais sutil: sabendo que o outro não retaliará, ou seja não decidirá sair sozinho em represália, existe um incentivo poderoso para ser o *first mover*. O jogo da Batalha dos Sexos, portanto, ilustra o fato de que a possibilidade de haver comunicação e negociação entre os agentes envolvidos não leva necessariamente a resultados que sejam superiores à ação unilateral movida por interesses meramente individuais.

O jogo da coragem, finalmente, é útil para modelar situações em que agentes racionais são vulneráveis a ações de oponentes agressivos. Observe que não interessa ao *second mover* retaliar a uma eventual ação não cooperativa do *first mover*. Se o agente representado na linha escolher NC, por exemplo, a ameaça do agente representado na coluna de responder com NC não será crível. Este tipo de jogo repre-

depara-se com dilemas sociais,¹⁵ os indivíduos nunca estão realmente isolados nem impossibilitados de se comunicar como no exemplo canônico. Vimos que se os indivíduos em geral podem interagir, segundo os neo-intitucionalistas, eles tenderiam a negociar um acordo que lhes permitisse obter os ganhos da cooperação. Sendo assim, pergunta Olson, por que soluções inferiores do ponto de vista social tendem a se perpetuar na maior parte das comunidades humanas?

A resposta é que existe uma diferença entre os custos e os benefícios coletivos a serem apropriados pelos indivíduos envolvidos, o que estimula comportamentos oportunistas tornando a solução coletiva irracional do ponto de vista individual. Examinemos um exemplo para compreender melhor este ponto crucial do argumento. Suponha que uma empresa produtora de produtos agrícolas industrializados esteja considerando a possibilidade de asfaltar uma estrada ligando sua sede a dois de seus principais fornecedores. A decisão será tomada se a redução dos custos de transportes esperada for suficiente para aumentar seus

senta uma situação em que há incentivos a agir agressivamente antes do oponente e assim o espaço para alcançar soluções cooperativas é como no caso anterior, mas de forma mais acentuada, limitado.

¹⁵ Ocorre um dilema social, em termos mais técnicos, quando os indivíduos devido à presença de externalidades ou de bens públicos deixam de computar os benefícios que suas escolhas criam para os outros, de modo que, ao invés de produzir esses bens, preferirão pegar carona (*free ride*), aproveitando gratuitamente de sua não-excludabilidade e não-rivalidade típica. O resultado é que quando se comportam desse modo eles deixam de contribuir para a provisão dos bens tornando essa produção menor do que poderia ser em condições de máxima eficiência social. Os indivíduos em suma poderiam atingir uma situação onde a disponibilidade de bens e serviços seria maior do que a atual apenas alterando a alocação de trabalho entre a produção de bens privados e públicos; isto é, as escolhas individuais tornam-se inconsistentes com resultados que são socialmente mais eficientes.

lucros cobrindo os custos fixos do investimento, em um período de tempo determinado. Mas os lucros totais das pessoas a serem beneficiadas pela nova rodovia serão muito maiores do que os que a empresa poderá se apropriar. Os fornecedores terão acesso a novos mercados, os habitantes da zona rural poderão comprar produtos mais baratos das cidades, sítios podem se transformar em pousadas com o maior afluxo de turistas e assim por diante. Em casos muito particulares, é até concebível que a empresa possa ratear parte dos custos da remodelação da estrada com um ou dois dos seus fornecedores. Mas é improvável, porque estes perceberão que a empresa fará o investimento se for lucrativo para ela, e como a contribuição que podem dar para o financiamento (por hipótese) é pequena, a firma asfaltarão ou não asfaltarão a estrada independentemente do que eles fizerem. O resultado é que a decisão racional é normalmente esperar para participar dos lucros sem contribuir no sacrifício. Se essa solução é a mais provável para os fornecedores ela será ainda mais certa para os demais agentes, cujo poder de influenciar a decisão é menor.

A conclusão de Olson (1999:60) é que quanto maior for o grupo de pessoas envolvido...” mais distante ele ficará de atingir um ponto ótimo de provimento do benefício coletivo, e os grupos muito grandes normalmente não conseguirão se prover, na ausência de coerção ou incentivos independentes e externos, nem sequer de quantidades mínimas do benefício coletivo.”

Em grupos grandes, portanto, os indivíduos tendem a adotar comportamentos do tipo *free rider* ou *rent seeker*. O primeiro comportamento deriva do fato de que os indivíduos preferem, agindo racionalmente, beneficiar-se de soluções coletivas sem incorrer nos custos necessários para produzir essas soluções; o segundo, do fato de que, como os benefícios individuais produzidos pela solução coletiva são normalmente reduzidos se apropriados

por toda a sociedade, os indivíduos tenderão a organizar-se em grupos para se apropriar dos recursos já existentes, ao invés de se associarem para produzir os bens públicos em questão.

Sociedade alguma entretanto pode sobreviver sem uma provisão mínima de bens públicos; o principal desses bens é a garantia do contrato social para a superação do estado *hobbesiano* de “*todos contra todos*”. Como as sociedades passam do estado de anarquia para o de estado organizado? Podemos esperar que, em razão de ser do interesse de cada grupo de indivíduos evitar a anarquia, eles negociarão entre si e eventualmente estabelecerão de comum acordo um contrato social em que aceitam desistir do seu poder de coerção em favor de um Estado que assegure a paz social? A resposta, segundo Olson, é um enfático não.

Sociedades organizadas provavelmente surgiram de outra forma. Indivíduos liderando grupos errantes, em algum momento remoto da história das sociedades humanas, ganhavam a vida roubando dos outros. Mas, em um mundo de indivíduos racionais, o produto da pilhagem será cada vez menor quanto mais freqüentemente ela se repetir. Por exemplo, nem o mais tolo dos agricultores destinará parte substancial da sua colheita para aumentar suas plantações se ele sabe que, a cada ano será visitado pelo bandido nômade. O mais razoável é manter a produção ao nível de subsistência, consumindo os eventuais excedentes rapidamente. Pela simples razão de que o roubo será mais lucrativo quando houver mais o que roubar, mesmo o mais desqualificado facínora terá razões, em algum momento, para se mostrar mais confiável para as pessoas do que os demais bandidos e assegurar proteção para os agricultores, em troca obviamente de uma parte da sua produção anual. Nasce aí a sociedade e o poder político modernos: o rei nada mais é do que o bandido nômade que se tornou sedentário, por interesse puramente egoístico.

Quanto maior for a credibilidade com que o rei consiga vender a imagem de ser o protetor dos indefesos por direito divino (e menor a taxa de proteção que cobra) e não um mero predador esperando que a presa engorde para devorá-la, maior a probabilidade que os camponeses invistam os excedentes em sementes para aumentar a produção agrícola futura. Isto é, o ritmo em que a produção de bens dessa sociedade dependerá do grau de confiabilidade de que o rei será um déspota esclarecido, no sentido de que agirá de acordo com seu interesse administrando de forma benigna e justa. O problema, segundo Olson (2000:42), é que a história não registra um único exemplo de dinastia de governantes absolutistas que tenha respeitado continuamente os direitos e a propriedade de seus súditos. A tentação é grande demais quando a riqueza das sociedades aumenta!

O respeito aos direitos individuais em geral e ao direito de propriedade especificamente no entanto, como se sugeriu acima, são uma condição *sine qua non* para que os indivíduos se disponham a imobilizar seu capital em investimentos que trarão retorno por dez, vinte anos à frente. A razão é óbvia: quanto maior a possibilidade de pilhagem maior o incentivo a se manter o capital em forma mais líquida. A evidência empírica é abundante a respeito: as sociedades ocidentais que fizeram a transição para formas de governos democráticas, processo iniciado pela Inglaterra com a *revolução gloriosa*, são as que apresentaram melhor desempenho econômico nos últimos dois séculos.

A conclusão então, é que as instituições mais importantes para garantir o crescimento econômico – as destinadas a garantir os direitos individuais, principalmente o direito de propriedade – não surgem espontaneamente. A passagem de uma situação socialmente inferior em termos de produção de riqueza para um ponto ótimo de Pareto – situações em que a melhora de um indivíduo só pode ser alcançada pela piora de algum outro – exige

um acordo político sobre quem pagará os custos da transição. Por ser improvável que os segmentos mais organizados da sociedade – e que se beneficiam desproporcionalmente da distribuição injusta da riqueza devido ao seu poder político – aceitem fazer essa transição espontaneamente, é que na maioria das sociedades prevalecem instituições consistentes com os comportamentos *free rider* e *rent seeker* dos agentes sociais politicamente mais influentes. A conclusão é que a interpretação da nova economia institucional – com sua ênfase na idéia de que as instituições desenvolvem-se, através de negociações entre as partes envolvidas, para reduzir custos de transação – deve ser complementada pelo estudo da dimensão essencialmente política do processo de construção de instituições (Bates (1995)). No geral, entretanto, não há muitas razões para otimismo acerca do ritmo de mudança institucional que as sociedades menos desenvolvidas serão capazes de promover no futuro. Compreender porque as instituições não mudam ou só o fazem de forma inaceitavelmente lenta é uma coisa; outra, completamente diferente, é conceber mecanismos que permitam superar a inconsistência fundamental entre interesses individuais e interesses sociais intrínseca às organizações humanas.

4 Conclusão: Comparação entre a Teoria dos Custos de Transação e a Teoria da Ação Coletiva

Uma forma mais simples de entender o cerne da argumentação dos economistas neo-institucionalistas que enfatizam o papel dos custos de transação para a formação de 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 à 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 o 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 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. As contribuições de Douglas North, revistas na seção 2 deste trabalho, referem-se geralmente à formação dessas instituições mais abrangentes e as de Williamson/Coase, à formação de instituições – denominadas de estruturas de governança – em nível mais específicos.

Qual é a principal diferença entre essas contribuições e a realizada por Olson e seguidores? Voltemos por um instante ao exemplo do dentista.

Vimos que em um mundo onde não existissem custos de transação, o dentista e o proprietário do bar acabariam chegando a um acordo, independentemente de haver uma lei do silêncio eficaz. Vimos também que, como este mundo não existe na realidade, o horário em que o som desligado e, portanto, o número de pacientes atendidos depende da eficiência das instituições existentes, por exemplo depende da existência de uma lei do silêncio que seja passível de aplicação imediata ou de outras instituições que garantam os contratos feitos entre as partes. A contribuição de Olson vai além deste ponto. Mesmo em um mundo onde não houvesse custos de transação, não estaria garantido que as partes chegassem a um acordo que fizesse com que o som fosse abaixado em um horário que não prejudicasse o número de pacientes atendidos pelo dentista, isto é que não reduzisse o PIB desta economia regional em miniatura representada pela vizinhança

do bar.

Para verificar esse ponto suponha que haja mais de um profissional prejudicado pelo barulho e que teria interesse em que ele fosse reduzido. Neste caso, o valor a ser pago ao dono do bar teria que ser rateado entre os futuros beneficiários. Mas uma vez que o silêncio se faça, ninguém nas redondezas pode ser excluído desse benefício. Assim, se os vizinhos acreditassem que algumas pessoas tivessem um interesse maior em ter o som reduzido, digamos aquelas que moram mais próximo ao bar, ou aqueles que perdem mais com a situação, não seria uma estratégia racional pagar para obter esse benefício. Isto porque o som seria reduzido de qualquer maneira, se o valor adequado fosse pago pelos mais prejudicados ao dono do bar.

Mas mesmo aqueles que são mais prejudicados pelo barulho podem achar que há outros que são tão prejudicados quanto eles próprios; assim por que pagar se provavelmente os outros o farão?. É fácil ver então que o problema nesse caso é diferente do estudado pelos economistas dos custos de transação. Aqui o problema não é exatamente o de que as pessoas não confiam em que cada um fará a sua parte, embora isto também possa acontecer e impedir que um acordo proveitoso para todos possa ser alcançado. A questão é que a estratégia racional do ponto de vista de cada indivíduo é não cooperar, sendo preferível pegar carona na solução coletiva se ela afortunadamente acontecer.

O incentivo para agir como um *free rider* será, segundo Olson, tanto maior quanto maior for o grupo de indivíduos envolvidos. Não apenas porque é mais fácil disfarçar o comportamento não cooperativo em grupos grandes, mas também porque os benefícios individuais da solução coletiva são menores por serem rateados por um número maior de pessoas, reduzindo o incentivo a incorrer nos custos requeridos para alcançar essa solução. Estratégias não cooperativas não são dominantes, entretanto, ape-

nas em grandes grupos. Como mostrado por Hardin, mesmo em grupos pequenos, se houver mais de um grupo de indivíduos que se beneficiarão mais do que o restante de um bem público, por exemplo de profissionais que perdem muito dinheiro por não poder começar a trabalhar logo cedo, então é provável que um grupo espere que o outro financie o bem público (o acordo com o dono do bar) resultando assim que o acordo não será realizado.

É evidente que os problemas sociais em geral envolvem os dois tipos de problemas: elevados custos de transação e dilemas de ação coletiva. O que a nova economia institucional nos ensina é que cada um desses problemas, por serem de natureza distinta, precisam ser enfrentados com instrumentos e estratégias diferentes. A literatura internacional reporta que, no entanto, nem sempre a atenção devida é prestada a essa questão na formulação de programas de desenvolvimento locais; o objetivo desta resenha foi contribuir para ajudar a esclarecer um pouco mais essa questão.

Referências bibliográficas

- Bates, R. (1995). Social dilemmas and rational individuals: An assessment of the new institucionalism. In Harriss, J., Hunter, J., & Lewis, C., editors, *The The New INstitutional Economics and Third World Development*. Routledge, London.
- Chandler, A. (1965). The railroads: Pioneers in modern corporate management. *Business History Review*, 39.
- Chandler, A. (1977). *The Visible Hand – The Managerial Revolution in American Business*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. In Williamson, O. & Winter, S., editors, *The Nature of the Firm – Origins, Evo-*

- lution and Development*, volume 4. Oxford University Press, New York, 1991 edition.
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton.
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian Mafia – The Business of Private Protection*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Hodgson, G. M. (1989). Institutional economics theory: The old versus the new. *Review of Political Economy*, 1(3).
- Joskow, P. (1985). Vertical integration and long-term contracts: The case of coal-burning electric generating plants. *Journal of Law, Economics and Organization*, 1(1).
- Joskow, P. (1991). Asset specificity and the structure of vertical relationship: Empirical evidence. In Williamson, O. & Winter, S., editors, *The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*. Oxford University Press, New York.
- Narayan, D. (1997). Focus on people's participation: Evidence from 121 rural water projects. In Clague, C., editor, *Institutions and Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- North, D. (1989). Institutions and economic growth: An historical introduction. *World Development*, 17(9).
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1).
- North, D. (1994). Economic performance through time. *American Economic Review*, 84(3).
- North, D. (1996). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.

First published 1990.

- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge. Republicado em 1999, A Lógica da Ação Coletiva, São Paulo: Editora da USP.
- Olson, M. (2000). *Power and Prosperity*. Basic Books, New York.
- Ostron, E. (1997). Investing in capital, institutions and incentives. In Clague, C., editor, *Institutions and Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work – Civic Traditions in Moderns Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Sharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play*. Westview Press, Colorado.
- Smale, M. & Ruttan, V. (1997). Social capital and technological change: The groupments Naam of Burkina Faso. In Clague, C., editor, *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. John Hopkins University Press.
- Wallis, J. & North, D. (1986). Measuring the transaction sector in the American economy. In Engerman, S. & Gallman, R., editors, *Long-Term Factors in American Economic Growth*. University of Chicago Press, Chicago.
- Williamson, O. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22.
- Williamson, O. (1983). Credible commitments: Using hostages to support exchange. *American Economic Review*.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York.
- Williamson, O. (1990). *Industrial Organization (The International Library of Critical Writings in Economics)*. Edward Elgar, England.

- Williamson, O. (1993). Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, 2(2).
- Williamson, O. (1996). *The Mechanism of Governance*. Oxford University Press, New York.
- Williamson, O. & Winter, S. (1991). *The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*. Oxford University Press, New York.