

Instituições e Mudança Institucional: Uma Abordagem Schumpeteriana

João Luiz Pondé

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil

Resumo

O artigo discute um conceito geral de “instituição”, consistente com um amplo leque de teorias econômicas passíveis de serem qualificadas como institucionalistas. As teorias econômicas institucionalistas ortodoxas e heterodoxas são caracterizadas de maneira compatível com este conceito geral, ainda que possuam pressupostos teóricos divergentes, oriundos da opção por uma abordagem reducionista ou não-reducionista, respectivamente. A seguir, são apresentados alguns elementos que apontam a possibilidade de se desenvolver uma teoria schumpeteriana e evolucionária da mudança institucional.

Palavras-chave: Instituições, Nova Economia Institucional, Mudança Institucional, Teoria Evolucionária
Classificação JEL: B5, B52

* *Email address:* jlponde@terra.com.br (João Luiz Pondé)

Abstract

The present article looks into a general concept of “institution” in accordance with a wide range of economic theories that may be qualified as institutionalist. The orthodox and heterodox institutional economic theories are presented from a viewpoint compatible with this general concept, event though they present divergent theoretical presupposition, resulting from the choice of reductionist or non-reductionist approaches, respectively. Some elements that point to the possibility of developing a shumpeterian and evolutionary theory of institutional change are discussed later on.

1 Introdução

A recente proliferação de abordagens teóricas que se definem como institucionalistas, seja no campo ortodoxo ou no heterodoxo, resulta em um emaranhado de variações conceituais e pressupostos teóricos que cerca e, muitas vezes, obscurece a noção de “instituição” utilizada pelos economistas. Além disso, em controvérsias acerca do que consiste ser ou não ser institucionalista, é comum o uso de uma definição específica do que são as instituições para qualificar uma teoria a partir de sua demonstrada capacidade – ou incapacidade – de analisá-las. O debate ganha, então, uma conotação metodológica, pois a discussão passa a envolver a própria delimitação do objeto da ciência econômica ou, pelo menos, do que seria a sua dimensão institucional, muitas vezes pouco enfatizada por uma ou outra corrente teórica. Dado o conteúdo da maioria das definições do conceito de instituição, isso pode levar a considerações sobre qual seria o objeto das ciências sociais como um todo, o que envolve polêmicas que certamente estão longe de serem resolvidas.

A proposta deste artigo é fazer um percurso distinto, no sentido de discutir um conceito de instituição que seja compatível com um amplo leque de tentativas de desenvolver teorias que possam ser caracterizadas como institucionalistas. A desvantagem desta opção está em não aprofundar uma investigação acerca dos fundamentos metodológicos e filosóficos das ciências econômica e das ciências sociais como um todo; sua vantagem, por outro lado, está em direcionar o foco do debate para o conteúdo das teorias econômicas hoje existentes e sua capacidade efetiva de gerar boas explicações de fenômenos que, em uma definição bem ampla, envolvem elementos institucionais. Um conceito “mínimo” de instituição como o que será apresentado (seção 2), além de ser compatível com uma hierarquização de diferentes níveis de análise da institucionalidade das economias capitalistas (seção 3), permite evitar a conclusão que diferentes grupos de economistas estão se propondo a estudar objetos distintos, o que, embora possa ter um certo fundo de verdade, pode tornar menos produtivo o confronto entre as posições teóricas correspondentes.¹

¹ O fundo de verdade está no reconhecimento de que os conceitos fundamentais de uma teoria sempre contém uma definição específica das entidades que esta se propõe a estudar. Como afirma Kuhn (1970), os paradigmas trazem em si uma definição particular das entidades que povoam o mundo que se propõem a estudar, o que constitui uma das razões para caracterizá-los como incomensuráveis. Entretanto, isso não significa que seja impossível discutir seus méritos relativos, discussão que envolve esforços de tradução mútua e de se estabelecer alguns pontos de convergência na descrição do(s) objeto(s) a ser(em) estudado(s). No artigo, a delimitação de um conceito de instituição que seja aceitável para um amplo leque de abordagens institucionalistas é feita não com o intuito de diluir distinções teóricas, mas sim com o objetivo de tornar a comparação destas menos concentrada em definições conceituais, abrindo um maior espaço para o cotejamento e escolha de *hipóteses explicativas* acerca da operação e/ou transformação de instituições específicas.

A partir daí, procuro caracterizar os enfoques institucionalistas ortodoxos e heterodoxos de maneira consistente com um conceito de instituição compartilhado e pressupostos teóricos essencialmente divergentes (seção 4).

Adicionalmente, elaboro algumas considerações acerca da possibilidade de desenvolver uma abordagem teórica *schumpeteriana* e *evolucionária* para a análise de determinados tipos de mudança institucional (seção 5). A apresentação de elementos para um tratamento schumpeteriano da mudança institucional é feita a partir de uma caracterização da racionalidade e eficiência capitalistas associadas à operação do processo de concorrência, permitindo a construção de explicações evolucionárias da configuração observada de determinados tipos de arranjos institucionais.

2 O(s) Conceito(s) de Instituição

Ao introduzir uma coletânea de artigos na qual o tema é discutido sob diferentes perspectivas, Mäki (1993, p. 13) comenta que “é muito mais fácil insistir para se tomar seriamente as instituições como parte dos domínios da teoria econômica do que oferecer uma definição precisa, não ambígua, e ao mesmo tempo suficientemente rica e restrita, do conceito de instituição”. A presente seção não tem a pretensão de preencher esta lacuna, até porque o desenvolvimento de um aparato de conceitos e definições capaz de oferecer um instrumental adequado para a análise da grande diversidade institucional de uma economia capitalista só pode ser um *resultado* da expansão e maturação dos vários programas de pesquisa hoje existentes. Assim, o que se procura fazer é apenas apresentar um “conceito mínimo” de instituição de caráter preliminar, visando realçar as efetivas di-

vergências *teóricas* entre diferentes abordagens institucionalistas. Para tanto, a orientação seguida será a de estabelecer um conceito amplo o suficiente para que várias definições mais restritivas possam ser interpretadas como tratamentos *parciais* da institucionalidade das economias de mercado.

Uma revisão não exaustiva da literatura recente indica que um elemento essencial de um amplo espectro de definições do que sejam as instituições está na identificação de algum tipo de *regularidade dos comportamentos*, ou ainda de algum tipo de *estrutura* subjacente que gera esta regularidade. Neste sentido, Langlois (1986b, p. 17) reflete convergência entre um grande número de autores ao afirmar sinteticamente que instituições são “uma regularidade no comportamento que especifica ações em situações particulares recorrentes”, ainda que muitos possam achar a definição insuficiente e carente de um maior aprofundamento. A mesma idéia é exposta de maneira um pouco mais elaborada por Rutherford (1994, p. 182), para quem “uma instituição é uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas, e que se autopolícia ou é policiada por uma autoridade externa”.²

Também há um virtual consenso em apontar que estas regularidades têm um caráter *social* – a mera recorrência de um traço comportamental em um indivíduo não é suficiente para caracterizá-lo como instituição, já que estas se diferenciam por

² Uma definição semelhante é apresentada por (Hodgson (1988), p. 10), para quem uma instituição deve ser entendida “como uma organização social que, mediante a operação de tradições, costumes ou restrições legais, tende a criar padrões de comportamento duráveis e rotineiros. É esta mesma durabilidade e caráter rotineiro, em um mundo complexo e algumas vezes volátil, que torna possível uma ciência social com alguma aplicação prática”.

estarem baseadas em “crenças e expectativas mútuas mantidas pelas pessoas ao agir” (Mäki (1993), p. 13-14).³ Esta condição está presente na definição citada de Rutherford, ao estabelecer que as regras de comportamento devem ter “aceitação geral pelos membros de um grupo social”, e faz parte da definição de Dosi (1991b, p. 354), que inclui, seguindo uma “tradição sociológica, (...) conjuntos particulares de normas que são socialmente compartilhadas, socialmente impostas (*enforced*) em diferentes graus, e tendem a se reproduzir inercialmente através do tempo”.

Outro aspecto importante das regularidades comportamentais é seu papel em canalizar, padronizar ou coordenar as interações entre os agentes, o que leva Sjöstrand (1995, p. 19) a caracterizar as instituições como um “tipo de *infra-estrutura* que facilita – ou impede – a coordenação entre as pessoas e a alocação de recursos. As instituições funcionam então como um tipo de contexto de racionalidade, que emerge das interações humanas e simultaneamente as governa. (...) Assim, as instituições não apenas definem e delimitam o conjunto de ações disponíveis para os indivíduos; elas simultaneamente são moldadas pelos indivíduos e tornam suas interações possíveis”. Estas seriam então “sistemas ou redes de rotinas que se estabilizam mutuamente” (Vanberg (1993), p.189), podendo-se ainda caracterizá-las como “as regras do jogo em uma sociedade ou, de modo mais formal, (...) as restrições arquitetadas pelos homens que dão forma a sua interação” (North (1991), p. 3).⁴

³ Por isso Knudsen (1993, p. 269) define as instituições como “regras sociais formais e informais (*em contraposição a regras pessoais*) que podem solucionar vários problemas de interação social” (grifo meu).

⁴ Devendo-se observar que North, no livro citado, faz uma distinção entre instituições e organizações, entendendo as primeiras como as regras do jogo e as segundas como os seus jogadores. Contudo esta concepção é facilmente conciliável com um conceito mais amplo de instituição,

A definição conceitual se entrelaça e confunde aqui com a identificação das funções das instituições no processo social. Partindo da metáfora das instituições como as “regras do jogo”, Pejovich (1995, p. 36-37) aponta que “a maior função das regras do jogo é reduzir o custo das interações humanas ao tornar os comportamentos mais previsíveis. Para cumprir este objetivo, as instituições devem ser críveis (*i. e. enforced*) e estáveis” (p. 36-37). O próprio North (1991, p. 30), ao especificar as instituições como “os arranjos legais, administrativos e de costumes para interações humanas repetidas”, aponta que “sua maior função é aumentar a previsibilidade do comportamento humano”. Entre autores mais heterodoxos, há uma tendência a vincular a funcionalidade das instituições aos processos de tomada de decisões em um contexto no qual a racionalidade maximizadora não é factível, dado o desconhecimento radical de cada agente sobre os resultados futuros de suas ações, principalmente na medida em que estes dependem do que os outros agentes fazem. Assim, Knudsen (1993, p. 269) sublinha que as “instituições sociais (...) reduzem a incerteza no sistema ao tornar as ações dos agentes mais previsíveis e ao estabilizar suas expectativas quanto a que estratégias os outros agentes podem escolher”, enquanto Hodgson (1988) também destaca que as rotinas e normas possuem uma funcionalidade em termos de coordenação, na medida em que “ajudam agentes a estimar as ações potenciais de outros” (p. 132) e, deste modo, “apesar da incerteza, complexidade e sobrecarga de informações, o comportamento regular e previsível é possível” (p. 133).⁵

já que as organizações são reconhecidas como proporcionando - assim como as regras do jogo - “uma estrutura para a interação humana” (North (1991), p. 4), podendo então ser incluídas no conceito de instituição, como o próprio North (1993), (p. 245) reconhece.

⁵ O ponto também é assinalado pelos pós-keynesianos. Para Davidson (1978, p. 360), “a existência da incerteza e o reconhecimento pelos homens de que a economia está se movendo de um passado irrevogável para um futuro incerto têm levado ao desenvolvimento

Os parágrafos anteriores contemplam os três elementos básicos para um conceito mínimo de instituição, propositadamente reunidos a partir de uma colagem de citações que não respeitou critérios de ordenamento cronológicos ou de filiação teórica – estes são as regularidades nas ações e interações sociais, seu caráter socialmente construído e seu papel no ordenamento ou organização das atividades e processos econômicos. A definição conceitual resultante pode, então, ser expressa da seguinte forma:

Instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico.

Como é comum em definições que se referem a fenômenos complexos e de múltiplas facetas, esta também traz a necessidade de que sejam agregados comentários relativos alguns supostos e detalhamentos não explicitados. Cabe então fazer as seguintes ressalvas:

(i) a definição envolve não só as regularidades, mas também os mecanismos que as geram, sejam estes normas coercitivas, valores morais, incentivos, costumes, hábitos, estruturas cognitivas, etc. Evita-se, assim, uma possível ambigüidade entre as instituições como regularidades nos comportamentos e os eventuais mecanismos subjacentes, adotando-se a qualificação de que ambos estão compreendidos na definição acima (Mäki (1993), p. 13). Além disso, tais mecanismos não devem ser tratados como levando automática e rigidamente os agentes a adotarem certas condutas, de maneira que as ações sociais sempre serão “parcialmente determinadas e parcialmente in-

de certas instituições (...) tais como (...) contratos monetários e um sistema legal”.

determinadas” (Hodgson, 1988, p. 12);

(ii) a noção de regra de comportamento oferece uma caracterização sumária e útil das instituições, desde que utilizada em um sentido amplo, se referindo não apenas a condutas nas quais os agentes efetivamente seguem regras discerníveis, como também a ações cujas regularidades podem ser *descritas* por uma ou mais regras, embora estas últimas não sejam elementos concretamente especificados nos processos mentais ou organizacionais que produzem os padrões comportamentais observados. Assim, habilidades ou capacitações tácitas que geram uma regularidade nas condutas podem ser descritas por um conjunto de regras, embora os indivíduos em questão não estejam conscientemente seguindo-as;⁶

(iii) as instituições não devem ser tomadas apenas como mecanismos que estabelecem restrições ao “livre” comportamento de indivíduos ou grupos, já que elas moldam as ações e decisões também ao influenciar as percepções que os agentes possuem da realidade, bem como suas metas ou objetivos (Hodgson (1988), p. 133; Dequech (1998), p. 47);

(iv) o conceito apresentado destaca o papel das instituições em gerar ordem e estabilidade nos processos sociais, contendo mecanismos de coordenação que tornam viável que uma economia funcione movida pela divisão do trabalho e cooperação, dado que tornam os comportamentos mais previsíveis, sinalizam para os agentes os comportamentos apropriados e estabelecem canais de interação entre eles. Contudo, isso não deve ser tomado como explicação da existência de qualquer ou toda instituição – como se sua presença pudesse ser de algum modo justificada pela referência a um hipotético estado da natureza hobbesiano, no qual todos lutam contra todos e contra a incerteza e a ausência de coordenação. Por outro lado, al-

⁶ Ou seja, uma regra é uma “descrição” de determinada regularidade, que não necessariamente corresponde a um processo mental ou organizacional por ela especificado.

gumas instituições podem ser funcionais ao mesmo tempo em que desestabilizam o meio social, como as que são responsáveis pela geração e difusão de inovações, cujo efeito é um aumento da produtividade mas também uma destruição de postos de trabalho, de organizações, de valores, crenças, etc. A análise da funcionalidade das instituições deve, portanto, ser separada da sua definição, admitindo-se que não existe algo como a função das instituições e que é fundamental fazer uma distinção entre o que podemos chamar de “efeito constitutivo” das instituições, o ordenamento da vida social que é inerente à sua existência, de uma ampla variedade de efeitos funcionais, em termos de sua adequação a determinadas necessidades de operação da economia ou a interesses de grupos de agentes, cuja análise exige uma discussão de casos concretos.

A amplitude da definição proposta tem a vantagem de estabelecer uma espécie de “guarda-chuva” conceitual no qual um número bastante amplo de autores pode encontrar abrigo. Em compensação, diferenças de ênfase, a partir de uma importância marcadamente distinta que é dada aos vários elementos constituintes das instituições por cada abordagem teórica, podem ficar obscurecidas. Para evitar isso, uma alternativa interessante é, seguindo Scott (1995, Cap. 3), fazer uma distinção entre três diferentes dimensões ou “pilares” das instituições – o regulativo, o normativo e o cognitivo.

O pilar *regulativo* é definido por Scott (1995, p. 35) como envolvendo os processos sociais pelos quais são estabelecidas regras de comportamento, efetuado o monitoramento do seu cumprimento e introduzidas sanções – na forma de recompensas e punições – de maneira a influenciar as condutas para direções determinadas. Estão envolvidos aqui tanto “mecanismos informais e difusos (...) tais como se afastar de transgressores ou levá-los a se envergonharem” quanto mecanismos “altamente formalizados

e designados para atores específicos, como a polícia e os tribunais” (p. 33). Esta dimensão das instituições pressupõe alguma forma de racionalidade nas decisões dos atores, bem como que estas últimas são orientadas para a busca do interesse próprio, de maneira que os efeitos das instituições sobre o comportamento social se dão mediante uma influência nos cálculos de custo/benefício de indivíduos, grupos ou organizações. Como seria de se esperar, dada a tradição da ciência econômica em analisar a operação de sistemas sociais movidos por agentes independentes buscando apenas o lucro individual, uma grande parte das contribuições dos economistas para o estudo das instituições está focada quase unicamente no pilar regulativo, usualmente analisado como configurando uma estrutura de incentivos presentes nas firmas, mercados e outros tipos de organizações.⁷

O pilar *normativo* está associado a “regras que introduzem uma dimensão relacionada a prescrições, avaliações e obrigações na vida social” (ibidem, p. 37) e se materializa por meio de “valores” e “normas” – definidos, respectivamente, como “concepções do preferido ou do desejável, junto com a construção de padrões aos quais os comportamento ou estruturas existentes podem ser comparados e avaliados”, e especificações de “como as coisas devem ser feitas (...) [definindo] meios legítimos para perseguir fins válidos” (p. 37). Os valores e normas podem se aplicar a todos os membros da sociedade ou a apenas alguns indivíduos e grupos, assumindo um caráter especializado que permite a definição de papéis sociais, entendidos como “concepções de ações apropriadas para indivíduos particulares ou posições sociais especi-

⁷ Os enfoques neoclássicos que analisam as instituições como estruturas de incentivos se restringem unicamente ao pilar regulativo das instituições, como exemplificam as análises dos direitos de propriedade de Demsetz (1967), da empresa capitalista de Alchian e Demsetz (1972) e das empresas de capital aberto de Jensen e Meckling (1976).

ficadas” (ibidem, p. 38). A dimensão normativa das instituições pode ser facilmente distinguida da regulativa pelo fato de não estar vinculada a comportamentos que emergem da busca do interesse próprio dos atores, guiados por uma racionalidade instrumental, mas sim resultar de mecanismos que fazem com que as condutas implementadas decorram de uma tendência dos indivíduos a agirem de acordo com o que é esperado deles, se conformando ao que é *socialmente adequado* na situação.⁸ Fica claro, então, que abordar o pilar normativo das instituições requer um enfoque teórico que dê um espaço relevante para presença de comportamentos guiados e governados por mecanismos que, embora não determinem uma resposta comportamental automática e sem qualquer reflexão ou interpretação do contexto em que se aplicam, não podem ser reduzidos a procedimentos de decisão baseados em alguma modalidade de racionalidade instrumental, seja na forma da escolha da ação da maximização de uma função-objetivo bem definida ou não.⁹

⁸ O que dificulta o tratamento desta dimensão por abordagens mais convencionais de cunho neoclássico. Acerca da importância de normas e valores para o funcionamento de mercado e empresas, cf. por exemplo Macaulay (1963) e Dore (1983).

⁹ Tal como assinalado por um dos pareceristas anônimos, que lembrou neste contexto a contribuição clássica de Max Weber, a adoção de uma concepção mais ampla de racionalidade, não limitada à racionalidade instrumental, leva ao reconhecimento de que também o comportamento guiado por valores pode assumir uma dimensão racional, ainda que esta não esteja associada à busca de determinados resultados a partir da escolha de uma ação específica, mas sim no desenrolar da ação em si. As relações entre racionalidade e valores são extremamente complexas, com várias ramificações sociológicas e filosóficas que ultrapassam o escopo deste artigo. Para uma interessante discussão desta questão, que vai além da possibilidade de uma ação racional em relação a valores, remeto o leitor interessado ao livro de Putnam (1982), no qual é desenvolvido o argumento de que a própria noção de racionalidade pressupõe um conjunto de valores fundamen-

O pilar *cognitivo* das instituições tem seus elementos básicos nas “regras que estabelecem [para os atores relevantes] a natureza da realidade e as estruturas através das quais os significados são produzidos” (p. 40), ou seja, nos sistemas de símbolos, representações, crenças e categorias que constroem as diferentes maneiras pelas quais os agentes percebem e interpretam o mundo natural e social, identificam e classificam suas partes constitutivas, concebem as linhas de ação possíveis e executam as atividades a estas associadas. Ainda que Scott dê maior atenção às “estruturas comuns de significado” (p. 45) que caracterizam a cultura em seu sentido mais amplo, a dimensão cognitiva das instituições se estende às regularidades do comportamento social incorporadas em conhecimentos e rotinas aplicados em contextos mais específicos, inclusive no que se refere às articulações coletivas de capacitações que tornam possíveis os processos de reprodução material das sociedades.¹⁰

A partir dos três pilares expostos, Scott (1995, p. 33) oferece então uma “definição *omnibus*” de instituição que pode ser considerada complementar à que apresentei mais acima. Para ele,

“instituições consistem em estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que proporcionam estabilidade e sentido ao comportamento social. As instituições são transportadas por vários portadores – culturas, estruturas e rotinas – e estes operam em níveis múltiplos de jurisdição”.

O reconhecimento destas diferentes dimensões das instituições

tais.

¹⁰ O tratamento das firmas como um conjunto de rotinas por Nelson e Winter (1982) é um exemplo de ênfase no pilar cognitivo por economistas, assim como o artigo de Dosi e Marengo (1994). Este é um tema que, seguindo a tradição hayekiana, tem merecido a atenção de autores filiados à escola austríaca, como O’Driscoll e Rizzo (1985).

se mostra útil para uma avaliação do alcance e compatibilidade de diferentes contribuições feitas para uma teoria econômica das instituições. Estas são, com uma certa frequência, baseadas em hipóteses teóricas mais gerais que refletem profundas divergências quanto ao caminho mais frutífero para a elaboração de modelos explicativos aplicáveis aos fenômenos econômicos, levando à configuração de ramificações institucionalistas de programas de pesquisa dificilmente conciliáveis. Em outros casos, os autores em questão utilizam enfoques teóricos que compartilham certas hipóteses, ou ao menos não são contraditórios quanto às adotadas, e divergem na análise das instituições por enfatizarem dimensões distintas, de maneira que esforços de integração se justificam. Algumas considerações sobre o tema serão feitas na seção 3; antes, porém, é necessário apontar como a definição de níveis de análise torna mais fácil a operacionalização do conceito de instituição discutido.

3 Níveis de Análise das Instituições

A opção por uma definição ampla do conceito de instituição tem como consequência tornar a sua aplicação aos fenômenos econômicos concretos um tanto vaga. Não só aspectos bastante diferenciados das estruturas que moldam o comportamento dos agentes podem estar envolvidos, problema que é minorado pelo recurso aos três pilares de Scott, como também existem muitos níveis de análise em que entidades institucionais podem ser definidas e submetidas a um esforço de teorização. Na prática, a recente proliferação de análises institucionalistas foi realizando diversos recortes específicos, que delimitam diferentes objetos a partir da eleição de um nível de análise determinado e da construção de um modelo teórico adequado a este. O sucesso desta estratégia é atestado pelos avanços obtidos em termos de

refinamento de instrumentos analíticos e extensão de seu uso para novas classes de fenômenos, mas isso não invalida esforços de se discutir a lógica implícita destes recortes e organizar a terminologia associada.

Para tanto, um bom ponto de partida está em caracterizar as instituições de uma economia de mercado como o que Simon (1962) denomina de “*sistema hierárquico*”, caracterizado por ser “composto de subsistemas interrelacionados, cada um destes sendo, por sua vez, hierárquico na sua estrutura, até chegarmos no nível mais baixo do subsistema elementar” (p. 123). A noção de hierarquia aqui não se refere necessariamente a relações de autoridade e controle, embora estas possam estar presentes em certos subsistemas, mas sim à possibilidade de que um dado número de entidades e suas relações estejam organizados de maneira a poderem ser analisados como um conjunto sucessivo de subsistemas.¹¹ Além disso, Simon argumenta que este tipo de sistema se caracteriza pela propriedade de ser “aproximadamente decomponível” (*nearly decomposable*), o que significa que sua decomposição em subsistemas se dá de maneira que as variações nos elementos de cada subsistema produzem impactos, no âmbito deste, que são de diferentes ordens de magnitude em comparação com os impactos em outros subsistemas ou no sistema como um todo – existe assim uma margem razoável para variações dentro do subsistema que são compatíveis com a estabilidade do restante do sistema.

Ao discutir a análise de sistemas sociais com estas características,

¹¹ A noção de hierarquia usada por Simon é um tanto frouxa, como ele mesmo admite ao afirmar que “um considerável espectro de tipos de estrutura está incluído no termo hierarquia tal como eu o defini” (1962, p. 124). A idéia essencial parece ser a de uma estrutura formada por componentes que, por sua vez, também se caracterizam por serem estruturas de componentes.

Simon propõe que o delineamento das suas hierarquias, com a identificação das fronteiras entre os sub-sistemas, utilize o critério da interação entre os agentes envolvidos.¹² No caso dos sistemas de instituições, que na verdade são padrões e canais de interação entre os agentes, o critério deve ser adaptado, em uma direção que Simon aponta, mas não desenvolve, a partir de observações sobre os impérios enquanto sistemas políticos. Ao citar o Império Macedônio como um exemplo de estrutura política hierarquizada, Simon assinala que o fato de este ser formado por sub-sistemas fez com que suas partes sobrevivessem à sua derrocada após a morte de Alexandre, quando “seu império não virou pó, mas se fragmentou em alguns dos maiores subsistemas que o tinham composto” (ibidem, p. 437). Esta ilustração aponta implicitamente o critério alternativo para a identificação dos sub-sistemas institucionais, que é o fato de terem uma dinâmica relativamente autônoma, ou seja, a mudança institucional em cada um destes pode – dentro de certos limites – ocorrer sem a necessidade de rearranjos significativos nos demais. Como na parábola dos relojoeiros apresentada por Simon (ibidem, p. 125), cada subsistema congrega um conjunto de mecanismos institucionais que, embora dependa dos demais, o faz através de interfaces que permitem uma certa dinâmica própria - o que abre espaço para modelos teóricos específicos para a análise de cada um destes.¹³

¹² “A maioria dos sistemas físicos e biológicos são descritos em termos espaciais. (...) Por outro lado, nós propomos identificar as hierarquias sociais não pela observação de quem vive perto de quem, mas de quem interage com quem” (Simon (1962), p. 469).

¹³ A parábola imagina dois relojoeiros, Hora e Tempus, que trabalham sozinhos montando seus relógios e utilizam distintas abordagens para fazê-lo. Tempus monta seus relógios peça por peça em um único mecanismo, de maneira que, cada vez que é obrigado a interromper a montagem de uma unidade para atender a um cliente no telefone, a unidade em questão se desmonta e é preciso recomeçar tudo novamente. Já Hora utiliza uma abordagem que consiste em dividir o

Podemos, então, fazer uma tentativa preliminar de definir níveis de análise para as teorias econômicas das instituições, a partir da identificação de subsistemas pelo critério exposto e seu posicionamento em uma hierarquia, que os ordena de acordo com a amplitude dos rearranjos sistêmicos provocado pela alteração de um de seus componentes. O movimento de cima para baixo na hierarquia vai também correspondendo a uma análise cada vez mais detalhada da tessitura institucional de uma economia de mercado. No topo do hierarquia, estão as *instituições capitalistas fundamentais*, constituindo aqueles padrões comportamentais e formas de organização da vida social que caracterizam o capitalismo ou as economias de mercado enquanto um sistema econômico particular, incluindo elementos como a empresa e a propriedade privada, a racionalidade associada ao motivo-lucro enquanto comportamento individual ou de organizações, um sistema legal-judiciário que garanta minimamente a pactuação e execução de contratos, etc. Usualmente, estas instituições são o objeto de estudo da história econômica e de outros ramos das ciências sociais, como a sociologia e a ciência política, mas também têm sido objeto de autores que aplicam a abordagem neoclássica para apontar nas propriedades de eficiência de algumas instituições capitalistas as razões de sua emergência (Demsetz (1967); Alchian e Demsetz (1972)).

Mas o foco principal das abordagens institucionalistas está na análise das possíveis configurações institucionais de uma econo-

mecanismo de cada relógio em sub-componentes, que podem ser montados separadamente e integrados apenas no final do trabalho, com o que uma interrupção para atender o telefone implica apenas ter que recomeçar a montagem daquela parte na qual ele estava trabalhando no momento. A parábola mostra como um sistema hierarquizado – composto de subsistemas – pode ser mais resistente a distúrbios externos, já que uma alteração em uma parte não afeta necessariamente as demais.

mia de *mercado*, o que significa supor que as instituições capitalistas fundamentais já estão dadas. Nesta linha de pesquisa, é possível distinguir pelo menos três níveis de análise. O primeiro corresponde aos subsistemas que configuram o que é chamado de *ambiente institucional*, definido como o conjunto de “regras do jogo” econômicas, políticas, sociais, morais e legais que estabelecem as bases para produção, troca e distribuição de uma economia capitalista.¹⁴ O segundo nível de análise se refere aos subsistemas de diferentes tipos de *organizações e mercados*, entendendo as primeiras como entidades institucionais que configuram agrupamentos de indivíduos cujos comportamentos estão subordinados a determinadas metas e objetivos definidos para esta coletividade específica (como, por exemplo, uma empresa privada ou uma universidade pública), e os segundos como os espaços institucionais nos quais se processam as interações entre compradores, vendedores e competidores – trata-se do nível daquilo que Oliver Williamson chama de estruturas ou mecanismos de governança. O terceiro nível abrange subsistemas de *padrões, regras ou disposições comportamentais* imputados a indivíduos ou a grupos de indivíduos que não constituem uma organização na definição acima, nem se articulam em uma estrutura que os capacite a serem considerados parte do ambiente institucional.¹⁵

¹⁴ A definição é uma extensão da proposta por Davis e North (1971) (apud Williamson (1993), p. 21), para quem o *ambiente institucional* é “o conjunto de regras fundamentais de caráter legal, social e político que estabelecem a base para a produção, troca e distribuição. São exemplos as regras que regulam eleições, direitos de propriedade e o direito contratual”.

¹⁵ Rotinas e hábitos são instituições desde que não sejam estritamente individuais e se diferenciam pelo fato de os segundos não serem executados conscientemente, enquanto as rotinas podem ou não sê-lo (Dequech (1998), p. 46). Assim, podemos considerar os hábitos como um tipo de rotina, caracterizado não só por ser aplicada inconscien-

É possível ainda realizar um recorte específico do segundo nível de análise, circunscrevendo os subsistemas de organizações e mercados que configuram o que Langlois e Robertson (1995) chamam de *instituições empresariais*, incluindo aí a maneira como as empresas capitalistas se organizam internamente e estabelecem canais para coordenar sua interação nos mercados. Neste contexto, o termo *arranjo institucional* pode ser utilizado em um sentido específico e, em princípio, aplicável em qualquer um dos níveis de análise acima, configurando *unidades funcionais*, ou seja, segmentos da tessitura institucional cuja delimitação é feita por meio da identificação de uma funcionalidade específica na organização das atividades econômicas. Assim, no âmbito das instituições empresariais, a estrutura hierárquica de uma unidade produtiva é um arranjo institucional, assim como as relações entre trabalhadores e gerentes na linha de produção, ou ainda os contratos de compra de insumos em uso. Desta forma, os arranjos caracterizados em um certo nível do sistema institucional quase sempre são parte de arranjos definidos em um nível superior, na medida em que a funcionalidade das instituições em um sistema econômico com alto nível de coesão e interdependência entre as suas partes se apresenta como uma propriedade que reflete os dilemas de uma estrutura produtiva assentada em uma extrema divisão do trabalho, na qual uma relativa autonomização de atividades específicas e locais é acompanhada de um imperativo de integrá-las organicamente.

temente, como também por se referir unicamente a indivíduos – as rotinas podem ser aplicadas a padrões coletivos de comportamento em organizações, como indicam Nelson e Winter (1982).

4 As Várias Abordagens Institucionalistas

Um conceito mínimo de instituição, como o apresentado acima, tem como desdobramento uma dificuldade em delinear o que seja uma teoria econômica institucionalista a partir do seu pretense objeto, dado que, qualquer que seja o nível de análise eleito como relevante, uma teoria capitalismo será sempre uma investigação dos mecanismos institucionais que o constituem e potencialmente explicam seus padrões de operação. Por conseguinte, ao se afirmar que a teoria econômica deve analisar as dimensões institucionais do funcionamento dos mercados, não se diz muito mais que esta procura construir um instrumental analítico das ações sociais envolvidas que retêm seu conteúdo *sistemático* e *socialmente construído*, deixando de lado o aleatório e individual – o que pouco acrescenta aos dilemas reais do entendimento do objeto que se estuda.¹⁶ Produzir uma teoria do sistema econômico supõe que sua operação apresenta algumas regularidades, que é possível desenhar alguns padrões abstratos de decisão e interação entre os agentes que captem elementos essenciais da realidade. Sob esta ótica, as instituições são apenas o pressuposto necessário da teoria, visto que estas *objetivam* o mundo social, tornam este uma realidade externa aos indivíduos, algo com existência para além da sua vontade (Berger e Luckmann (1966)).

Em outras palavras, não é possível marcar as fronteiras entre ser ou não ser institucionalista a partir de uma busca da presença

¹⁶ Por *aleatório*, em oposição ao *sistemático*, deve-se entender eventos que não podem ser interpretados como manifestações de regularidades, mecanismos e/ou tendências que a teoria supõe fazerem parte ou atuarem sobre a realidade econômica – tomando-se o cuidado de não identificar “sistemático” com “previsível”, e sim com “explicável” por meio da teoria adotada (uma complicada discussão acerca das relações entre explicação e predição está envolvida aqui).

ou não de elementos institucionais no objeto eleito – e em parte construído – por cada teoria, como quando tal tarefa é baseada na crítica ao *homo economicus* maximizador, identificado como uma hipótese irrealista, a-histórica e viciada pelos descaminhos do individualismo metodológico, ao qual deve ser contraposto um tratamento alternativo do comportamento econômico. Este é o caminho preferencialmente trilhado por autores que defendem uma abordagem mais sociológica do comportamento dos agentes econômicos, tais como Granovetter (1985) e Hodgson (1988). Nesta linha, o próprio conceito de instituição é utilizado como crítica às hipóteses neoclássicas, que, por não o levarem em consideração, apresentariam uma teoria inaceitável da ação social. Conseqüentemente, o *mainstream* é diagnosticado como uma opção teórica equivocada por não incorporar em seu objeto as instituições que constituem a economia, preferindo desenvolver modelos abstratos nos quais está ausente a estrutura social em que as interações dos agentes se processam. O problema é que estes autores não conseguem formular um conceito de instituição que seja capaz de, ao mesmo tempo, excluir por si só a aplicabilidade da teoria neoclássica às dimensões institucionais das economias capitalistas e serem abrangentes o suficiente para sustentarem o desenvolvimento de uma teoria geral dos mercados. Definições mais restritas como a de Hodgson (1988), p. 140), para quem as “instituições econômicas são complexos de hábitos, papéis e comportamento convencional” (p. 140), apresentam uma tendência de, se não excluir, ao menos dar uma ênfase insuficiente a padrões comportamentais que são característicos da racionalidade capitalista (diferente da maximizadora).¹⁷ A característica

¹⁷ O risco aqui é deslocar o debate para uma contraposição enganosa entre uma abordagem econômica, supostamente prejudicada pela adoção do individualismo metodológico e por uma noção de racionalidade desenraizada do meio social, de um lado, e uma abordagem sociológica que daria mais atenção aos condicionantes institucionais dos comportamentos, de outro. Um equívoco que também se deve

que torna aplicável a qualificação de “institucionalista” deve, portanto, ter outro fundamento.

Historicamente, a denominação de institucionalista foi, até os anos setenta, aplicada a um programa de pesquisa relativamente circunscrito, identificando uma corrente de pensamento econômico desenvolvida na primeira metade deste século por autores como Veblen, Commons e Mitchell, entre outros.¹⁸ Nas últimas décadas, a crescente proliferação de enfoques que se denominam ou qualificam de institucionalistas, no *mainstream*

evitar é cair na oposição mercados vs. instituições – argumentando, por exemplo, que os economistas (neoclássicos) não levam em conta as instituições presentes nos mercados, como códigos de conduta e relações de confiança. Esta é uma forma enganosa de colocar a questão, originada da tendência a identificar a conduta institucionalizada como aquela na qual a racionalidade mercantil e a busca do interesse próprio está menos presente. Ora, aceito o conceito de instituição antes exposto, não faz sentido falar em mercados mais ou menos institucionalizados; a questão relevante é que tipos morfológicos de mercado cada teoria é capaz de analisar e se o melhor é optar pela simplicidade, aplicando um tipo básico a várias situações, ou pela complexidade, abrindo as hipóteses comportamentais da teoria para um conjunto maior de alternativas.

¹⁸ Embora seja reconhecidamente difícil delimitar quais seriam as propostas teóricas básicas que definem o “velho institucionalismo”, cuja adjetivação não deve levar à conclusão errônea de que a corrente está inativa, os seguintes elementos são usualmente destacados (i) ênfase nas relações de poder que estão presentes nas economias de mercado, (ii) ceticismo em relação à pertinência de se analisar as instituições do ponto de vista das suas eficiências relativas, (iii) foco da análise no processo histórico de mudança da organização social de que as instituições fazem parte, caracterizado como de “causação cumulativa”, e (iv) holismo, no sentido de conceber a economia como parte de uma cultura evolutiva. Cf. Kapp (1976), Dugger (1990) e Hodgson (1988, 1993).

e fora dele, tornou este uso do termo irremediavelmente anacrônico. Parte das novas contribuições passou então a ser reunida no que se chamou a Nova Economia Institucional (NEI), que, embora efetivamente tenha se tornado a marca ou distintivo na qual se agrupam hoje o maior número de autores e trabalhos, acaba por se mostrar uma denominação relativamente pouco informativa, já que sua caracterização foi mudando ao longo dos anos e modelos teóricos muito distintos entre si acabam nela se encaixando.

Quando divulgada por Williamson (1975), a NEI trazia um viés explicitamente heterodoxo, manifesto na influência de autores como Simon e Hayek, tendência que reaparece na coletânea organizada por Langlois (1986a), reunindo trabalhos de diferentes correntes – evolucionistas, austríacos, custos de transação – que possuíam em comum uma crítica às hipóteses básicas da abordagem neoclássica, especialmente as de racionalidade substantiva e equilíbrio.¹⁹ Refletindo este viés, Eggertsson (1990) vai preferir utilizar o termo “neo-institucionalismo” para se referir aos tratamentos estritamente neoclássicos das instituições.²⁰

¹⁹ Williamson é sempre mais cauteloso na crítica às hipóteses centrais da teoria neoclássica, considerando que a NEI é, em sua maior parte, mais complementar do que substituta à análise tradicional (Williamson (1975), p. 1).

²⁰ Por neo-institucionalismo Eggertsson (1990) vai entender “um novo programa de pesquisa (...) que busca generalizar a teoria microeconômica [para a análise das instituições] ao mesmo tempo que retém todos os elementos essenciais da abordagem econômica – *preferências estáveis*, o modelo da *escolha racional*, e o *equilíbrio*” (p. 5). A denominação é justificada pela necessidade de enfatizar o elo do programa de pesquisa com a microeconomia tradicional e distingui-lo de “recentes contribuições de economistas institucionalistas que rejeitam elementos do núcleo duro da teoria neoclássica, como o modelo de escolha racional” (p. 6).

Contudo, no período mais recente este tipo de caracterização foi revertido, no sentido de incluir na NEI também os modelos neoclássicos das instituições, adotando como critérios de inclusão o fato de se analisar desdobramentos de problemas de informação e limites da racionalidade, de uma maneira bastante “mais branda” do que a preconizada por Simon e pela maioria dos autores que flertam com a heterodoxia ou estão nela, incluindo aí o próprio Williamson. Uma manifestação desta mudança está na coletânea de Furubotn e Richter (1991a), intitulada *The New Institutional Economics* e que vai abranger tanto autores relativamente mais críticos ao enfoque convencional como Williamson e North, quanto as abordagens estritamente neoclássicas de temas como direitos de propriedade, teoria dos contratos, relações agente-principal, entre outros. A NEI passa então a ser vista como agrupando teorias que “empregam a metodologia geral da teoria marginalista contemporânea” (Furubotn e Richter (1991b), p. 4), ainda que introduzindo modificações para dar conta da presença de condutas oportunistas e de limites à racionalidade, sem que estes sejam considerados incompatíveis com algum tipo de comportamento maximizador.

Acho que estas ambigüidades demonstram que o melhor é não procurar definir o fato de se ser ou não institucionalista a partir de filiações teóricas. Provavelmente, Mäki (1993, p. 9) tem razão ao afirmar que “o institucionalismo na ciência econômica é mais do que uma atitude, mas menos que um programa de pesquisa (...) [pois] existe uma variedade tão grande de abordagens na teoria econômica que merecem serem chamadas de ‘institucionalistas’, que nós devemos evitar uma caracterização muito restritiva do institucionalismo em geral”. Neste caso, a palavra de ordem de que *institutions matter* deve ser tomada como uma maior preocupação, presente em diferentes teorias, de investigar com maior detalhe as variações institucionais que caracterizam o

sistema econômico e afetam sua operação, o que significa buscar explicar (i) a gênese e permanência das instituições existentes e (ii) como diferentes regimes institucionais produzem diferentes comportamentos e resultados.²¹ Esta interpretação põe menos peso no conceito de instituição em si e sua admissão na teoria econômica enquanto *locus* de diferenciação das abordagens teóricas, ao deixar de questionar se as instituições estão ou não presentes no objeto de estudo escolhido e passar a indagar que tipo de teorias institucionalistas existem e se as análises oferecidas por estas são satisfatórias. Adotá-la significa – para um heterodoxo – aceitar que a teoria neoclássica também oferece uma análise das instituições e que a crítica a esta deve se direcionar para a forma de fazê-lo, que pode ser caracterizada como *reducionista* (Dosi (1988)), ou seja, caracterizada por uma excessiva restrição das suas hipóteses teóricas quanto às propriedades dos comportamentos dos agentes e sua interação, nos mercados ou fora deles.²² O ponto a ser discutido é, então, em que medida

²¹ Para uma discussão mais detalhada dos requerimentos mínimos para uma abordagem ser caracterizada como institucionalista, Cf. Mäki (1993). O critério deste autor é que “qualquer esforço da ciência econômica em buscar explicações que envolvam instituições no papel de *explanantia*, *explananda* ou ambos, constitui um caso de economia institucionalista” (p. 11). Diferentes formas de cumprir as especificações deste requerimento dão origem a distintas correntes de institucionalismo, que podem variar no que se refere a como as instituições são concebidas, que aspectos das instituições são explicados, como as instituições são invocadas para explicar o funcionamento da economia, etc.

²² Se as instituições são entendidas como basicamente *regularidades da ação e interação social*, até mesmo a hipótese comportamental de maximização da utilidade deve ser encarada como uma tentativa de se teorizar acerca dos processos de decisões em um arranjo institucional específico, no qual não se pode negar que elementos de deliberação e cálculo estejam presentes nas condutas dos agentes. Se a racionalidade substantiva é ou não a hipótese adequada para este contexto é

o desenvolvimento de uma teoria institucionalista é impulsionado ou impedido por uma continuada adesão ao que Kreps (1997) caracteriza como os supostos básicos da tradição neoclássica - o de que os agentes se comportam intencionalmente de modo a maximizar uma função objetivo bem definida, e o de que suas interações produzem um processo de ajustamento em direção a algum tipo de equilíbrio.²³

Aceitando tal caracterização, pode-se dizer que o que distingue as teorias institucionalistas heterodoxas é, basicamente, a tentativa de desenvolver uma *abordagem não-reducionista* na teoria econômica.²⁴ Isso significa, antes de mais nada, supor que os comportamentos são moldados por instituições que apresentam significativa diversidade, de modo que as condutas e decisões contêm variados graus de racionalidade e deliberação, bem como diferentes procedimentos de interpretação de fatos julgados relevantes e busca das ações mais adequadas a um dado contexto ambiental. Conseqüentemente, as hipóteses comportamentais de-

uma questão que exige uma discussão *teórica* que o debate sobre as instituições em si não se mostra capaz de oferecer.

²³ Para delimitações semelhantes da teoria neoclássica, ver Hodgson (1988, p. xviii) e Knudsen (1993, p. 273).

²⁴ O termo não-reducionista ganha seu significado em contraposição à abordagem neoclássica das instituições, que pode ser caracterizada como reducionista, visto que sua estratégia analítica consiste basicamente em *reduzir* o comportamento dos agentes à racionalidade maximizadora e sua interação aos ajustes em direção a um equilíbrio pré-determinado. É importante notar que o movimento de “redução” não pode ser julgado inadequado *a priori* e, na verdade, é inerente a qualquer tentativa de se teorizar um conjunto de fenômenos – na ausência da redução os fenômenos econômicos seriam tratados de maneira totalmente *ad hoc* e com o auxílio de proto-teorias implícitas, conseqüentemente pouco criticáveis e melhoráveis (Cf, Kreps, 1997). A discussão aqui é de grau e deve se centrar na avaliação de *trade offs* – ganhos e perdas do reducionismo.

vem ser construídas de maneira menos abstrata e geral, dando espaço para diferentes estilizações do mundo real. A questão fundamental aqui é que a heterogeneidade dos arranjos institucionais não pode ser inserida na teoria pela mudança das restrições em um modelo de conduta invariante, mas – mesmo em comportamentos deliberados e racionais – deve ser constitutiva de distintos processos de formação de preferências, aquisição de informações/conhecimentos e procedimentos de decisão.²⁵ Neste contexto, os pilares normativos e cognitivos das instituições devem receber uma atenção bem maior que a dispensada pelas incursões institucionalistas do *mainstream*.

Além disso, uma abordagem não reducionista implica levar em conta que a coordenação dos comportamentos econômicos envolve um espectro amplo de arranjos institucionais com propriedades e formas de funcionamento distintas. O mercado descentrado e impessoal, no qual a coordenação é o resultado não-intencional de relações mercantis isoladas, determinadas por sucessivas decisões independentes que visam exclusivamente o interesse individual, é apenas um dentre vários arranjos possíveis. Seja no interior das organizações empresariais ou nas interações estabelecidas pelos agentes nos mercados, encontram-se relações cooperativas, estruturas hierarquizadas e canais para circulação de informações que podem se combinar em tipos morfológicos di-

²⁵ Na abordagem não-reducionista, as decisões e ações dos agentes são enfocadas a partir de uma *variedade* de regras de comportamento, o que significa que os comportamentos podem ser sintetizados/representados por uma ou mais regras, ou seja por procedimentos que se aplicam a várias situações e – embora não necessariamente – a vários indivíduos. Se uma regra é racional, isso significa que: (i) há intencionalidade; (ii) há uma busca de adequação meio-fim; e (iii) há um *feed-back* entre resultados e o comportamento (ex: *satisficing*). A regra de maximização é apenas uma entre as várias regras racionais possíveis.

versos. A abordagem heterodoxa das instituições vai propor que a análise de uma economia de mercado deve se fazer a partir de um conjunto variado de padrões de interação entre os agentes que não são adequadamente tratadas por extensões dos modelos de equilíbrio.²⁶

Apesar da convergência em relação a essas posturas teóricas de caráter mais geral, deve-se concordar com Knudsen (1993, p. 270) que é saudável “evitar a leitura de um grau elevado de unidade programática no âmbito das contribuições heterodoxas” (p. 270). Entre as várias diferenciações e recortes que é possível fazer, uma de fundamental importância está no papel e importância que a teoria dá ao processo de *concorrência*, desencadeado pela operação dos mercados, na dinâmica da mudança institucional. Para os autores mais próximos à tradição do “velho” institucionalismo, ou ainda que aportam da sociologia boa parte do instrumental conceitual e teórico que utilizam, a emergência e manutenção de novas estruturas institucionais – mesmo se no

²⁶ Langlois (1986b) identifica três temas centrais nos tratamentos heterodoxos das instituições desenvolvidos nos anos setenta e oitenta: (i) a concepção do comportamento econômico como racional, embora não maximizador; (ii) uma abordagem econômica dinâmica, ou mais especificamente evolucionária, que concebe os fenômenos econômicos como resultantes, em grande parte, do aprendizado dos agentes econômicos ao longo do tempo; (iii) o reconhecimento de que a coordenação das atividades econômicas não se refere apenas a transações mercantis definidas por preços e quantidades, envolvendo na verdade um amplo espectro de instituições sócio-econômicas. Knudsen (1993, p 267) também identifica três temas comuns aos institucionalismos heterodoxos: (i) um alargamento das hipóteses comportamentais em comparação com a teoria convencional, (ii) uma maior ênfase no estudo de processos e abandono da preocupação com análises de equilíbrio; e (iii) uma reversão da ênfase tradicional da ciência econômica em estudar as instituições do mercado, abrindo espaço para um tratamento de outros tipos de instituições.

âmbito das instituições empresariais – resultam principalmente de mecanismos que têm uma natureza mais vinculada a relações políticas e sociais relativamente distanciadas da competição entre empresas capitalistas por espaços de lucratividade e expansão nos mercados. Conseqüentemente, estes tendem a ver com suspeita os esforços de teorização da mudança institucional que dão um peso explicativo mais relevante a comportamentos que possuem fortes componentes de racionalidade associados à busca do lucro privado, bem como à identificação de alguma propriedade de eficiência em morfologias institucionais que se difundem na economia, estendendo a estes as críticas usualmente feitas às várias manifestações do paradigma neoclássico.

Por outro lado, os autores que se filiam a uma tradição schumpeteriana ou hayekiana, especialmente se adotam modos de explicação explicitamente evolucionários, identificam na concorrência um processo fundamental para o entendimento da operação de uma economia de mercado, inclusive no que se refere à freqüente mudança de suas instituições. Como discutirei na próxima seção, isso leva a uma maior ênfase em comportamentos que podem ser caracterizados como racionais e à formulação de modelos teóricos que destinam a determinados arranjos institucionais um papel relevante na criação de assimetrias competitivas entre firmas, o que traz a necessidade de incorporar na teoria alguma noção de eficiência capitalista.

5 Instituições Empresariais e o Processo de Concorrência

Na argumentação até aqui desenvolvida, procurei delimitar não apenas um conceito mínimo de instituição, como também um conjunto de recortes analíticos – dimensões e níveis de análise

das instituições – que permitem uma identificação inicial dos objetos de estudo de uma variedade de teorias econômicas institucionalistas, sejam estas ortodoxas ou heterodoxas. Uma vez que compartilhem um objeto específico, teorias distintas podem ser comparadas a partir de uma explicitação das *hipóteses explicativas* – alternativas ou complementares – que cada uma delas apresenta acerca do modo de funcionamento ou dinâmica de mudança de uma determinada instituição. Dada a complexidade e variedade das instituições de uma economia capitalista, não há porque se esperar qualquer convergência para uma única teoria geral das instituições econômicas, ainda que os custos de um excessivo ecletismo devam ser evitados, através da delimitação de conjuntos de teorias minimamente compatíveis entre si. Um bom exemplo de como, a partir de um recorte particular da institucionalidade das economias capitalistas, hipóteses explicativas específicas são desenvolvidas, está na teoria schumpeteriana e evolucionária da mudança institucional, que procura identificar os mecanismos causais subjacentes à transformação das instituições empresariais ao longo do tempo.

As instituições empresariais se caracterizam por apresentar um escopo eminentemente local, gerando uma diferenciação nas morfologias institucionais associadas a grupos relativamente circunscritos de agentes, que se manifestam nas formas pelas quais empresas específicas organizam suas atividades e relações com outros agentes nos mercados. Estas se tornam, assim, importantes condicionantes dos desempenhos das firmas e de suas posições competitivas frente a rivais existentes e potenciais, o que, por outro lado, abre a possibilidade de que sua modificação no tempo seja regida por processos vinculados aos determinantes da *concorrência*. Para tanto, é necessário conceber a mudança institucional como o resultado da introdução e difusão de inovações, governadas por uma racionalidade que podemos denominar de “capitalista” e configurando um processo de *evolução institu-*

cional, na medida em que as interações entre os agentes não só preservam uma dada articulação de arranjos, mas também abrem oportunidade para que estes sejam modificados pelas ações daqueles, que atuam estrategicamente frente a seus interesses e objetivos.

5.1 *A racionalidade capitalista*

Como reconhece o próprio Arrow (1987, p. 25), a hipótese da racionalidade na teoria econômica diz respeito não apenas a uma propriedade dos indivíduos, pois “ganha não apenas sua força, mas também seu próprio significado do contexto social em que está incrustada”. Outra forma de dizer isso está em afirmar que a imputação de condutas racionais a um ou outro conjunto de atores sociais deve sempre estar baseada em uma consideração dos mecanismos institucionais que as produzem. Tendo em conta esta orientação, a noção de *racionalidade capitalista* pode ser utilizada em dois sentidos complementares: como uma família de *procedimentos para a tomada de decisões*, aplicada por indivíduos e organizações e estabelecendo certas regularidades nas suas condutas, e também como um conjunto de condicionantes *sistêmicos destas decisões*, basicamente configurando critérios de sanção ou punição de comportamentos que preservam e condicionam os procedimentos de decisão subjacentes – em ambos os casos a racionalidade se torna um atributo das instituições.

A utilização do termo procedimento de decisão reflete, aqui, a incorporação da conhecida formulação de Herbert Simon, que parte da constatação de que, em condições caracterizadas por limitações na capacidade dos agentes em coletar e processar informações, complexidade do ambiente no qual estes estão inseridos e incerteza quanto aos resultados das ações adotadas, a descrição dos processos de tomada de decisões a partir de modelos

de racionalidade maximizadora ou substantiva é inadequada.²⁷ Como alternativa, deve-se admitir que os agentes tomam decisões baseadas em um montante de informações que não é ótimo, em expectativas ou crenças que não são justificadas racionalmente e utilizando critérios de escolha que não realizam uma comparação exaustiva de todas as alternativas possíveis. Contudo, seu comportamento pode ser caracterizado como racional no sentido “processual” (*procedural rationality*), desde que as decisões resultem de uma deliberação apropriada, a partir de procedimentos considerados adequados aos fins vigentes.²⁸ Assim, uma classe ampla de decisões e comportamentos, mesmo sob incerteza e complexidade, pode ser caracterizada como racional, desde que se verifique a presença de intencionalidade nas ações observadas e uma razão instrumental que conecta meios a fins, na medida em que um *feed back* entre decisões e resultados estabelece um mecanismo de correção de rumos diante de resultados insatisfatórios. Este *feed-back*, por sua vez, desencadeia um processo pelo qual o agente avalia criticamente os procedimentos em uso e os altera quando julga necessário, de maneira que um processo de *aprendizado* torna os procedimentos em uso um resultado da história de decisões e interações com o ambiente por aquele vivenciada. Por isso, Vanberg (1993, p. 179) conclui que o conceito de racionalidade processual “é em essência uma teoria

²⁷ O “comportamento é racional no sentido substantivo quando é apropriado para a alcance de objetivos dados dentro dos limites impostos por estes ou por restrições” (Simon (1976), p. 67). Neste caso, uma vez especificados os objetivos dos agentes, seu comportamento é totalmente determinado pelo ambiente.

²⁸ O “comportamento é racional no sentido processual quando é o resultado de uma deliberação apropriada. Sua racionalidade processual depende do processo que o gerou” (Simon (1976), p. 68). Ou seja, o comportamento é julgado racional pelos procedimentos que emprega nas decisões, e não pelas escolhas que estas geram, como ocorre no critério substantivo de racionalidade.

do aprendizado comportamental, uma teoria que procura compreender o comportamento corrente de uma pessoa em termos da sua experiência passada”.²⁹

É possível, então, definir a racionalidade capitalista como, em primeiro lugar, uma família de procedimentos de decisão que são racionais no sentido de atenderem aos requisitos mínimos da racionalidade processual, e são capitalistas por terem, introjetados nos mecanismos que realizam o *feed back* entre resultados e decisões, critérios de avaliação cuja lógica fundamental está em buscar a valorização do capital – basicamente, maiores lucros. Em segundo lugar, a racionalidade capitalista se refere ao contexto no qual os procedimentos de decisão são aplicados e alterados pelo processo de aprendizado mencionado, incluindo principalmente as características do processo de concorrência que definem uma estrutura de incentivos na forma de lucros esperados e as ameaças de perdas geradas pelas ações de outros agentes no mercado. Como já destacava Schumpeter (1942), a estrutura da sociedade em que vivemos possui mecanismos que geram determinados padrões comportamentais, em especial os “prêmios e penalidades (...) medidos em termos pecuniários”, configurando “promessas de riqueza e ameaças de destituição” (p. 100), por meio dos quais “o arranjo capitalista, em sua incorporação à instituição da empresa privada, acorrenta efetivamente o estrato burguês à sua tarefa” (p. 101).

²⁹ Assim, na interpretação de Vanberg (1993), Simon “sugere uma teoria da tomada de decisões humana que vê o comportamento de escolha de um ator como baseado em um repertório de padrões comportamentais, rotinas ou programas. O repertório reflete, em qualquer momento do tempo, a experiência passada do ator e é, através da tentativa-e-erro, continuamente ajustado à medida em que novas experiências são vividas” (p. 180). Sobre os mecanismos de aprendizado e adaptação da racionalidade processual, Cf. Simon (1979, p. 10) e Simon (1976, p. 82-84).

Desta forma, apontar a racionalidade capitalista como um componente essencial para uma teoria da mudança institucional envolve adotar duas proposições básicas. Por um lado, supõe-se que procedimentos de decisão sensíveis a uma avaliação capitalista de perdas e ganhos de lucratividade estão razoavelmente difundidos na economia, afetando de maneira significativa decisões quanto a preservar um determinado arranjo institucional ou substituí-lo por um alternativo. Por outro, assume-se que a efetiva compreensão dos mecanismos que regem estas decisões exige uma investigação dos critérios – de origem sistêmica – que condicionam as transformações das morfologias institucionais e decorrem, em última análise, da forma como o processo de concorrência se desenrola. Não basta, pois, uma teoria das decisões e intenções dos agentes, já que as “coisas econômicas e sociais se movem por seu próprio *momentum* e as situações resultantes compelem os indivíduos e grupos a se comportarem de certa forma independentemente de seus desejos – não por destruir de fato sua liberdade de escolha, mas por moldar as mentalidades que realizam as escolhas e por estreitar a lista de possibilidades entre as quais se faz a escolha” (Schumpeter, 1942, 129-130).

5.2 *Explicações evolucionárias da mudança institucional*

O tratamento da mudança institucional a partir da racionalidade capitalista requer, por conseguinte, uma integração de elementos oriundos de abordagens institucionalistas, que oferecem uma análise das características dos arranjos institucionais e seus impactos sobre o desempenho das empresas, e uma *teoria da concorrência* de inspiração schumpeteriana, que tenha como elemento essencial o processo de introdução e difusão de inovações por parte das empresas. Tal como discutido em Pondé (2000), uma possibilidade está em realizar esta integração em uma *abordagem evolucionária*, procurando-se identificar os mecanismos

através dos quais o funcionamento dos mercados – basicamente por meio da expansão da firma inovadora ou do aprendizado e imitação de suas rivais – exerce uma pressão seletiva sobre uma periodicamente renovada variedade de arranjos institucionais, imprimindo cumulativamente modificações na morfologia das instituições empresariais predominantes. Em outras palavras, as instituições empresariais existentes a cada momento são tratadas como o resultado de *um processo histórico de evolução*, cuja reconstrução analítica se faz a partir da lógica da concorrência, ou seja, da ação de dois movimentos: de um lado, a introdução de inovações que criam ou recombina arranjos institucionais com diferentes propriedades funcionais em termos de eficiência capitalista; de outro, o desencadeamento de pressões seletivas, a partir do disputa entre firmas rivais no mercado e da imitação, levando a processos de proliferação e eliminação de arranjos institucionais que alteram as morfologias das instituições empresariais nos setores em foco.

Resumidamente, a construção destas explicações evolucionárias das instituições empresariais exige que:

- (i) tais instituições sejam descritas como uma *população arranjos institucionais* incrustados nas firmas e suas relações nos mercados, cuja variedade é produzida por mecanismos de aprendizado e inovação. A mudança institucional pode, então, ser caracterizada como um processo evolutivo no qual a composição desta população é alterada ao longo do tempo;
- (ii) as causas do processo evolutivo observado sejam encontradas – ao menos em parte – na ação de *mecanismos de seleção*, que produzem uma “triagem consistente” no sentido de alterar o peso relativo de cada arranjo institucional em uma dada população. Tais mecanismos de seleção envolvem diferenças nas taxas de crescimento das firmas, ou ainda atividades de imitação e difusão de soluções institucionais bem-

sucedidas;

(iii) a consistência da ação dos mecanismos de seleção esteja assentada na existência de relações sistemáticas entre a morfologia das instituições empresariais e a geração e preservação de assimetrias competitivas nas firmas, configurando o que poderíamos denominar – prosseguindo na analogia biológica – de *critérios de aptidão*. Isso implica que a funcionalidade dos arranjos institucionais deve ser expressa em algum tipo de *variável de eficiência* que permita ordená-los de acordo com o grau em que afetam positivamente os lucros e a capacidade de expansão das firmas que os contêm.

Na medida em que diferentes aportes teóricos podem contribuir na identificação desta funcionalidade dos arranjos institucionais, do ponto de vista de sua eficiência capitalista, a construção destas explicações evolucionárias pode, em princípio, ser feita a partir de uma variedade de tratamentos das propriedades das instituições empresariais. Uma possibilidade, já razoavelmente discutida por diversos autores, está em procurar integrar as principais contribuições da teoria dos custos de transação, tal como desenvolvida por Oliver Williamson, com teorizações da dinâmica seletiva do processo de concorrência na linha iniciada por Richard Nelson e Sidney Winter.³⁰ Nesta integração, a abordagem schumpeteriana e evolucionária, na medida em que oferece um tratamento teórico geral e não-reducionista dos mecanismos causais desencadeados pela ação da *concorrência*, funciona como um núcleo em torno do qual diferentes hipóteses sobre a evolução das instituições empresariais podem ser formuladas.

³⁰ Ver, por exemplo, Winter (1991), Foss (1994) e Pondé (2000). Nesta integração, a teoria dos custos de transação pode ser parcialmente reformulada para proporcionar uma análise teórica de determinados critérios de aptidão na evolução das instituições empresariais.

Entretanto, se esta integração permite construir um conjunto coerente de hipóteses explicativas para as trajetórias observadas das instituições empresariais, tal conjunto é também *uma alternativa* entre uma diversidade de aportes teóricos que procuram estudar este objeto institucional específico. Dentro da tradição neoclássica, por exemplo, a Teoria da Agência (Fama (1980); Fama e Jensen (1983)) procura explicar estas trajetórias a partir de hipóteses teóricas diversas e incompatíveis, de maneira que o reconhecimento de sua inclusão no rol dos “institucionalismos”, convivendo aí com abordagens heterodoxas como a schumpeteriana, em nada minimiza a necessidade avaliar comparativamente os méritos de cada uma delas e, eventualmente, optar por aquela que apresenta um tratamento mais satisfatório do funcionamento e dinâmica das instituições empresariais.

6 Comentário Final

Assim, um desdobramento da discussão realizada ao longo do artigo está em deflacionar a expectativa de resolver controvérsias acerca da melhor forma de tratar as instituições econômicas a partir de uma análise puramente conceitual. É claro que isso não implica que este tipo de análise seja irrelevante e dispensável, ou mesmo que não haja o que ganhar ao empreendê-la. Na verdade, esta é muitas vezes fundamental para se obter a necessária clareza na construção de uma teoria e na sua contraposição com teorias rivais. Contudo, se os economistas são parte de uma mesma comunidade científica, ainda que divididos em escolas ou correntes incompatíveis, suas controvérsias envolvem a disputa entre formas alternativas de explicar conjuntos de fenômenos ao menos parcialmente coincidentes. Neste caso, espera-se que o sucesso em construir explicações teoricamente adequadas e empiricamente fundamentadas seja um fator decisivo na definição

do destino de cada teoria, justificando a realização de tentativas de definir bases comuns a partir das quais os sucessos relativos de diferentes teorias possam ser discutidos e avaliados.

Referências bibliográficas

- Alchian, A. A. & Demsetz, H. (1972). Production, information costs and economic organization. *American Economic Review*, 62:777–95.
- Arrow, K. (1987). Economic theory and the hypothesis of rationality. In Eatwell, J., Milgate, M., & Newman, P., editors, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Macmillan, London.
- Berger, P. I. & Luckmann, T. (1966). *A Construção Social Da Realidade*. Vozes, Petrópolis.
- Davidson, P. (1978). *Money and the Real World*. Macmillan, London, 2a. edition.
- Davis, L. E. & North, D. C. (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge University Press.
- Demsetz, H. (1967). Toward a theory of property rights. *American Economic Review*, 57:347–59.
- Dequech, D. (1998). *Rationality and Institutions under Uncertainty*. PhD thesis, University of Cambridge. mimeo.
- Dore, R. (1983). Goodwill and the spirit of capitalism. *British Journal of Sociology*, 34:459–82.
- Dosi, G. (1988). Institutions and markets in a dynamic world. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, LVI(2):119–146.
- Dosi, G. (1991). Perspectives on evolutionary theory. *Science and Public Policy*, 18(6):353–61.
- Dosi, G. & Marengo, G. (1994). Some elements of an evolutionary theory of organizational competences. In England, R. W., editor, *Evolutionary Concepts in Contemporary Eco-*

- nomics*, pages 157–178. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Dugger, W. (1990). The new institutionalism: New but not institutionalist. *Journal of Economic Issues*, XXIV(2):423–31.
- Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, 88:288–307.
- Fama, E. F. & Jensen, M. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, XXVI:301–325.
- Foss, N. J. (1994). Why transaction cost economics needs evolutionary economics. *Revue D'Economie Industrielle*, 68:7–26. 2o. trimestre.
- Furubotn, E. & Richter, R. (1991a). *The New Institutional Economics*. College Station: Texas A&M University Press.
- Furubotn, E. & Richter, R. (1991b). The new institutional economics: An assessment. In Furubotn, E. & Richter, R., editors, *The New Institutional Economics*, pages 1–32. College Station: Texas AM University Press.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3):481–510.
- Hodgson, G. M. (1988). *Economics and Institutions: A Manifesto for Modern Institutional Economics*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Hodgson, G. M. (1993). *Economics and Evolution: Bringing Life Back Into Economics*. Polity Press, Cambridge.
- Jensen, M. & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3:305–60.
- Kapp, K. W. (1976). The nature and significance of institutional economics. *Kyklos*, 29:209–32.
- Knudsen, C. (1993). Modelling rationality, institutions and process in economic theory. In Mäki, U., Gustafsson, B., &

- Knudsen, C., editors, *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, pages 265–99. Routledge, London.
- Kreps, D. M. (1997). Economics – The current position. *Dedalus*, 126(1):59–83. Winter.
- Kuhn, T. (1970). *A Estrutura Das Revoluções Científicas*. Perspectiva, São Paulo.
- Langlois, R. N. (1986a). *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Langlois, R. N. (1986b). The new institutional economics: An introductory essay. In Langlois, R. N., editor, *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*, pages 1–26. Cambridge University Press, Cambridge.
- Langlois, R. N. & Robertson, P. L. (1995). *Firms, Markets and Economic Change: A Dynamic Theory of Business Institutions*. Routledge, London.
- Macaulay, S. (1963). Non-contractual relation in business. *American Sociological Review*, 28:55–70.
- Mäki, U. (1993). Economics with institutions: Agenda for methodological enquiry. In Mäki, G. & Knudsen, C., editors, *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, pages 3–42. Routledge, London.
- Mäki, U., Gustafsson, B., & Knudsen, C. (1993). *Rationality, Institutions and Economic Methodology*. Routledge, London.
- Nelson, R. R. & Winter, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- North, D. (1993). Institutions and economic performance. In Mäki, U., Gustafsson, B., & Knudsen, C., editors, *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, pages 242–61. Routledge, London.
- North, D. C. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- O’Driscoll, G. P. J. & Rizzo, M. (1985). *The Economics of Time*

- and Ignorance*. Routledge, Londres.
- Pejovich, S. (1995). *Economic Analysis of Institutions and Systems*. Kluwer Academics, Boston.
- Perrow, C. (1990). Economic theories of organization. In Sharon, Z. & Dimaggio, P., editors, *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, pages 121–152. Cambridge University Press.
- Pondé, J. L. (2000). *Processos de Seleção, Custos de Transação e a Evolução Das Instituições Empresariais*. PhD thesis, Universidade de Campinas, Campinas, São Paulo.
- Putnam, H. (1982). *Reason, Truth and History*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rutherford, M. (1994). *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Unwin Paperbacks, London.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Simon, H. (1962). The architecture of complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106:467–82.
- Simon, H. (1976). From substantive rationality to procedural rationality. In Hahn, F. & Hollis, M., editors, *Philosophy and Economic Theory*. Oxford University Press.
- Simon, H. (1979). Rational decision making in business organization. *American Economic Review*, 69:493–513.
- Sjöstrand, S. E. (1995). Towards a theory of institutional change. In Groenewegen, J., Pitelis, C., & Sjöstrand, S. E., editors, *On Economics Institutions: Theory and Applications*. Aldershot: Edward Elgar.
- Vanberg, V. (1993). Rational choice, rule-following and institutions: An evolutionary approach. In Mäki, U., Gustafsson, B., & Knudsen, C., editors, *Rationality, Institutions and Economic Methodology*. Routledge, London.

- Williamson, O. E. (1975). Market and hierarchies: Analysis and antitrust implications. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. (1993). Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, 2(2):107–156.
- Winter, S. (1991). On coase, competence and the corporation. In Williamson, O. E. & Winter, S., editors, *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*. Oxford University Press, Oxford.