

INSTITUIÇÕES, ESTADO E MERCADO NO PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

*Carlos Aguiar de Medeiros**

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Av. Pasteur, 250, Praia Vermelha, CEP 22290-240, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
e-mail: medeiros@ie.ufrj.br

RESUMO O programa de pesquisa da economia institucional, liderado por Douglass North, busca desenvolver uma teoria econômica das instituições baseada em interpretações históricas sobre como os mercados foram eficientemente regulados nos países ocidentais. Resultados semelhantes foram obtidos por David Landes. Objetiva-se, neste texto, argumentar alternativamente que as dimensões de “riqueza” e “poder” não podem ser dissolvidas, mas devem ser consideradas como pólos em permanente tensão. Algumas considerações teóricas e históricas são apresentadas.

Palavras-chave: instituições, desenvolvimento econômico, funcionalismo, evolução histórica, poder político

INSTITUTIONS, THE STATE AND THE MARKET IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT PROCESS

ABSTRACT Headed by Douglass North, the research program of institutional economics seeks to develop an economic theory of institutions based on a historical interpretation of how markets have been efficiently regulated in Western countries. Similar findings have been reached by David Landes. Alternatively, this article aims to argue that the dimensions of “wealth” and “power” cannot be dissolved into one another but should rather be viewed as poles under permanent tension. Some theoretical and historical considerations are offered to this effect.

Key words: institutions, economic development, functionalism, historical evolution, political power.

* Agradeço a Franklin Serrano e a um parecerista anônimo os inúmeros comentários e sugestões ao presente texto. Possíveis falhas são, contudo, de estrita responsabilidade do autor.

INTRODUÇÃO

O programa de pesquisa da nova economia institucional liderada por Douglass North busca simultaneamente desenvolver uma teoria econômica das instituições e prover um conjunto de evidências históricas sobre como as instituições afetam o desenvolvimento econômico das nações. Ainda que distante deste programa de pesquisa, uma abordagem histórica consistente com as principais conclusões de North (1990) foi recentemente apresentada por D. Landes (1998). Um aspecto comum dessas interpretações históricas sobre a desigualdade no progresso das nações é o entendimento de que as forças básicas do desenvolvimento econômico encontram-se nas relações descentralizadas do mercado. Alternativamente a essas abordagens, objetivava-se neste texto argumentar, com base na análise histórica de Diamond (1997), Elias (1993, 1994, 1998) e nas interpretações dos economistas políticos clássicos sobre as relações entre Estado e mercado, que as “considerações de riqueza” e as “considerações de poder” não podem ser reduzidas e dissolvidas uma na outra, como na síntese histórica dominante, mas devem ser vistas como pólos em permanente tensão. Adicionalmente argumenta-se, numa rota distinta de diversos autores institucionalistas, que não é necessário refazer a teoria econômica de forma a incorporar as instituições em seu núcleo.

Este artigo compõe-se de cinco partes. Na primeira seção, apresenta-se de forma crítica o funcionalismo da nova escola institucionalista. Na segunda seção, discutem-se algumas explanações históricas sobre distintas trajetórias nacionais de desenvolvimento compatíveis com essa abordagem. Na terceira seção, apresentam-se algumas explicações alternativas. Na quarta seção, busca-se identificar na economia política clássica um plano analítico não reducionista para as relações entre o Estado e o mercado. Por fim, algumas observações finais são apresentadas.

1. INSTITUIÇÕES E CONVERGÊNCIA: O FUNCIONALISMO NEOCLÁSSICO DE NORTH

O programa teórico da assim chamada nova economia institucional (NEI) objetiva construir uma teoria sobre a formação e evolução das instituições que seja incorporável e compatível com a economia neoclássica, cujas pro-

priedades e hipóteses são consideradas um caso particular. O núcleo do problema que se propõe North é o mesmo formulado por Coase (1937):¹ se o mundo fosse aquele descrito por Walras, em que as informações são completas, os mercados perfeitamente competitivos e os agentes plenamente racionais e dotados da mesma percepção do mundo, as firmas (para Coase) ou as instituições (para North) seriam economicamente inexplicáveis. A fundamentação teórica das instituições baseia-se na existência de custos de transação (como formulado por Coase e desenvolvido por North no que o próprio denomina de abordagem da Universidade de Washington) que, por sua vez, existem porque as informações possuem custo e são assimetricamente apropriadas pelos atores participantes da troca. Nessa concepção, as instituições — o conjunto de regras formais (como leis e regulamentações), os constrangimentos informais (como convenções, códigos de conduta) bem como os mecanismos de promoção e de coerção das leis — são formadas para reduzir a incerteza nas interações humanas. Elas definem “as regras do jogo da sociedade” onde os jogadores, i.e., as organizações (políticas, econômicas e sociais) atuam. Elas encontram a sua racionalidade econômica na medida em que no mundo real os mercados não criam espontaneamente uma ordem — ou, se quisermos adotar uma expressão do pensamento liberal do século XVIII, uma sociedade civil — que promova as trocas e a ação econômica privada. A crítica de North ao pensamento neoclássico é a de que este pressupõe a existência dessa ordem, o que elimina a razão econômica das instituições.²

Essa construção metodológica em que o ato econômico inicia-se com a troca através da ação individual num mercado abstrato para num momento seguinte acrescentar as empresas e as instituições como dispositivos funcionais é típica do dedutivismo e do reducionismo que perpassa a análise de North.³

Faz parte de seu programa de pesquisa estender o individualismo metodológico à análise institucional.

Building a theory of institutions on the foundation of individual choices is a step toward reconciling differences between economics and other social sciences. (...) Institutions are a creation of human beings. They evolve and are altered by human beings; hence our theory must begin with the individual. At the same time, the constraints that institutions impose on indi-

vidual choices are pervasive. Integrating individual choices with the constraints institutions impose on choice sets is a major step toward unifying social science research. (North, 1990, p. 5)

Uma vez que o núcleo da economia neoclássica e o seu método são aceites — o entendimento da ciência econômica enquanto uma teoria da escolha submetida a determinados constrangimentos —, a proposta teórica da NEI é introduzir as intuições como constrangimentos que, ao lado das restrições usuais estudadas pelos economistas, guiam as ações dos indivíduos.⁴ Ao contrário das hipóteses de autores institucionalistas não neoclássicos, as instituições não apenas moldam as ações individuais, mas também evoluem segundo princípios racionais e econômicos decorrentes da variação dos preços relativos.

A questão central para North poderia ser assim formulada: se as instituições importam e elas mesmas são produto da ação humana visando diminuir a incerteza, como elas evoluem e de que modo sua dinâmica determina ou interfere sobre o funcionamento da economia?

Se as instituições fossem criadas com o único intuito de aumentar a eficiência alocativa e reduzir o custo de transação, e neste sentido fossem *market oriented*, a persistência de diferentes trajetórias de desenvolvimento entre as nações não poderia ser atribuída às diferenças institucionais porque a existência de um processo de aprendizagem social levaria a um processo evolutivo em que as instituições “ruins” fossem substituídas pelas “boas”.⁵

Uma tese funcionalista desse tipo estava desenvolvida em livro anterior, onde o próprio autor reconhece um viés efficientista em sua teoria da evolução institucional. Na formulação mais recente, North (1990) procura introduzir um princípio de formação institucional que, por oposição àquele ideal onde as instituições evoluem de forma a reduzir os custos de transação, obedece a uma lógica de poder.⁶ Desse modo,

Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to create new rules. (North, 1990, p. 20)

Como as instituições geram um mecanismo de *lock-in* e condicionam a evolução institucional futura, os caminhos institucionais vão diferenciando-se ao longo do tempo.

Tendo em vista este quadro teórico, o processo de desenvolvimento econômico é o resultado de uma determinada evolução institucional que amplie a eficiência dos mercados e reduza os custos de transação. A generalização desta proposição para a esfera política, aqui considerada como uma esfera de trocas entre agentes racionais, levará North a sugerir a superioridade do modelo democrático da sociedade ocidental:

The institutional structure most favorable to approximating such conditions is a modern democratic society with universal suffrage. Vote trading, log rolling, and the incentive of an incumbent's opponentes to bring his or her deficiencies before constituents and hence reduce agency problems all contribute to better outcomes. (idem, p. 109)

O processo evolutivo não depende, entretanto, apenas de instituições formais favoráveis aos mercados. As instituições não são facilmente transportadas entre sociedades, pois as normas de conduta, a cultura, os tabus, os comportamentos informais são decisivos no sentido de que:

To the degree that individuals believe in the rules, contracts, property rights, etc. of a society, they will be willing to forego opportunities to cheat, steal, or engage in opportunistic behavior. (idem, 1989, p. 1322)

Assim, ainda que não explicitamente, North parece reintroduzir o “espírito do capitalismo” modelando as instituições informais como um fator essencial à subjetivação das normas que no plano formal estabelecem as regras do jogo favoráveis ao desenvolvimento do mercado. Sobre a formação e a evolução destas instituições, afirma North, pouco se avançou na literatura, e aqui encontra-se uma ampla agenda de pesquisa que norteia o programa da NEI.

O movimento teórico do novo institucionalismo liderado por North parece assim fazer o seguinte percurso:

- ao reconhecer que o mundo real não se aproxima da concorrência perfeita é introduzida no cenário uma sociologia institucional;
- nesta é construído um modelo de instituição idealizada e funcional que no limite recria as condições favoráveis à livre concorrência;
- o modelo anglo-saxão de economia de mercado é descrito como o mais próximo desse modelo e a evidência da importância dessas instituições para o desenvolvimento;

- o subdesenvolvimento decorre da existência de instituições que inibem as relações econômicas; estas instituições persistem porque obedecem a uma racionalidade política de grupos não competitivos encastelados no Estado.

Algumas destas hipóteses serão comentadas a partir da análise histórica realizada por North sobre a relação entre instituições, mercado e desenvolvimento econômico.

2. INSTITUIÇÕES EFICIENTES E CAPITALISMO: O NÃO-DESENVOLVIMENTO COMO UM TOLHIMENTO AOS MERCADOS

Em sua análise histórica sobre como as instituições promovem o desenvolvimento econômico, North (1990) identifica um processo de “causação circular e cumulativa” entre instituições eficientes e desenvolvimento econômico e busca na história percorrida pelos países mais ricos do Ocidente elementos de apoio a este processo. O núcleo desta formulação é o suposto de que a evolução das relações mercantis demanda instituições que, através da diminuição dos riscos e da proteção dos contratos privados, impulsionem estas relações num movimento cumulativo e favorável ao desenvolvimento econômico. As inovações institucionais orientadas segundo as necessidades de proteção, garantias e informação dos mercados constituem, a seu ver, o processo essencial do desenvolvimento econômico. Por oposição, o não-desenvolvimento é o resultado também de uma causação circular e cumulativa em que as instituições tolhem o funcionamento dos mercados instabilizando os contratos, atropelando os direitos de propriedade e criando outros, inibidores das trocas.

São muitos os exemplos históricos de North, mas suas passagens mais eloqüentes sobre o caminho virtuoso do desenvolvimento ocidental baseiam-se na evolução do comércio de longa distância iniciado nas cidades italianas nos séculos XIV e XV, desenvolvido posteriormente na Holanda e essencialmente na Inglaterra do século XVIII. A história do caminho vicioso ilustrado por North teria sido o percorrido pela Espanha que, depois de se afirmar como principal potência territorial no século XVI, passou por um acentuado declínio no século XVII. Esses distintos caminhos, propõe North, devem-se às distintas formatações institucionais. Mais tarde, estas teriam marcado os caminhos posteriores dos EUA e da América Latina. O subde-

envolvimento, a clivagem histórica entre o Ocidente e o Oriente, deve-se, segundo o autor, à distintas evoluções institucionais.

Uma tese institucionalista semelhante, ainda que combinada com algum condicionante geográfico, foi desenvolvida recentemente por David Landes (1998) reforçando a proposição de que as trajetórias e os desempenhos econômicos desiguais entre as nações devem-se essencialmente às distintas construções institucionais.

O que identifica o institucionalismo de North (e agora o de Landes) não é propriamente o determinismo institucional, mas a suposição de que o caminho do desenvolvimento econômico é moldado por instituições *embedded* na economia, para usarmos uma expressão cara a Polanyi (1957). Este caminho teria sido pavimentado por instituições promotoras e garantidoras da livre iniciativa, da autonomia, dos contratos privados, aspectos identificados como a base da inovação. Assim, a despeito dos esforços em alargar o plano temático do desenvolvimento econômico, tanto North quanto Landes acabam por sustentar em suas análises do longo prazo as vantagens e as virtudes do Estado liberal tal como formulado por Locke e Kant. Trata-se de um Estado que, permanentemente contido pela separação dos poderes e pela inviolabilidade da propriedade privada, não tolhe, mas garante proteção e estabilidade aos contratos privados. Ainda que a análise da evolução institucional proposta por North inclua um conjunto complexo de instituições formais e informais, é indiscutível que a formação do Estado e das instituições políticas assume maior importância. O não-desenvolvimento decorre de uma evolução institucional em que, em contraste com a do Estado liberal, as iniciativas individuais, as autonomias locais, o espírito racional são tolhidos por um Estado discricionário, não limitado em seu poder. A economia encontra-se aqui *embedded* na política que obedece aos arbítrios do poder político.

North não vê qualquer correção espontânea ao mau governo. As más instituições se cristalizam e podem bloquear permanentemente o desenvolvimento econômico. Para North, a economia, as relações materiais de produção não subordinam a política e as instituições. Quando esta subordinação ocorre, como na estilização de North e Landes do capitalismo inglês do século XVIII, criam-se as condições para o desenvolvimento econômico; entretanto, não há um princípio que leve a uma convergência institucional, a

base para o entendimento das distintas trajetórias econômicas é essa diversidade de matrizes institucionais e de relações de poder encontráveis no mundo real.

É sugestivo contrapor esta análise com a realizada por Marx, autor que, segundo North, teria incluído as instituições no núcleo de sua análise econômica. Para Marx, o distintivo do capitalismo enquanto modo de produção era a transformação da coação política sobre o trabalho em coação econômica através da expropriação e centralização dos meios de produção e subsistência nas mãos da burguesia. As relações sociais de produção cristalizavam, deste modo, as relações de poder garantidas e sustentadas no plano político pelo Estado. A separação entre economia e política ocorria na medida em que a economia continha e “escondia” a relação de poder fundamental construída nas empresas em torno da produção e distribuição do excedente social. A transformação das relações sociais em relações mercantis — e, em particular, a forma mercadoria que assumia a força de trabalho — iludia a natureza fundamental das relações de poder. As demais relações, como aquelas entre os Estados nacionais, amplamente salientadas nas análises de Petty ou Steuart, não possuíam o mesmo estatuto. Estas relações, no entanto, foram historicamente decisivas, como nota Marx em *O capital* no capítulo dedicado à transição ao capitalismo na Inglaterra. Mas, uma vez asseguradas as condições de dominação burguesa, as instituições não cumpriam mais, o Estado não desempenhava mais, como no período de transição, qualquer função central na análise do desenvolvimento econômico. Este era movido inteiramente pela acumulação capitalista impulsionada pelo processo de concorrência.

Esta leitura marcou profundamente a concepção marxista sobre o imperialismo em que, a despeito de diversas divergências entre os seus principais formuladores do início do século XX, as forças econômicas e os interesses privados eram claramente dominantes na explicação da corrida armamentista e na guerra. A redução do poder político nas relações econômicas acabava por subestimar o fato básico de que o monopólio da força física não pode ser suposto nas relações internacionais. É exatamente em virtude da ausência deste monopólio que a autonomia do Estado e do poder em relação às necessidades da economia não pode ser historicamente confinada aos períodos anteriores ao capitalismo.⁷

Ao longo de *O capital*, Marx procura demonstrar o poder da acumulação privada sobre qualquer barreira exógena que lhe anteponha — em particular, em sua análise sobre a produção de um exército industrial de reserva — de forma a construir a hipótese de que são as contradições internas do capital que afinal levarão o capitalismo, enquanto modo de produção, à ruína. Esta contradição é determinada, em última instância, pelo regime de propriedade que funda a relação capitalista de produção.

Assim, a marcha do desenvolvimento prossegue superando os obstáculos “externos” até ser tolhida por relações de propriedade que impedem um ulterior desenvolvimento das forças produtivas. O desenvolvimento não é mais possível nesse contexto institucional.

A diferença essencial entre esta proposição e o determinismo institucional de North é que este não supõe, como Marx, a adequação das instituições e do poder político às relações de produção; elas podem tolher, permanentemente, o desenvolvimento. Como para North, em radical oposição a Marx, o desenvolvimento em geral (em qualquer época histórica) é sempre o desenvolvimento das relações mercantis, o não-desenvolvimento ocorre porque as instituições dominantes inibem estas relações.

A despeito de abordagens tão distintas como a neoclássica e a marxista, a suposição de que a acumulação é um processo essencialmente privado e desenvolve-se a menos que seja tolhido por forças hostis pode ser encontrada em algumas interpretações históricas. Assim, por exemplo, em seu esforço de demonstrar como as instituições condicionam o desempenho econômico, North escolhe como modelo e quadro de referência a dinâmica do desenvolvimento da Espanha e da Inglaterra do século XVII. A crescente pressão fiscal associada ao permanente estado de guerra teria levado o primeiro país à ruína e ao estrangulamento das atividades privadas. Também na Inglaterra a pressão fiscal tornou-se elevada desde a Guerra dos Cem Anos; no entanto, argumenta North, graças ao poder do Parlamento, o poder discricionário da Monarquia era menor. A defesa dos direitos de propriedade, a implantação de um sistema legal imparcial e o controle do comportamento *rent seeker*, como o que teria se formado na Inglaterra, contrastam com a realidade espanhola, em que as Cortes não puderam contra-restar o poder absoluto e hostil do Estado em relação ao setor privado. A descentralização do poder na Inglaterra e a sua concentração na Espanha teriam sido essenciais para a evolução posterior destes dois países (North, 1990, p. 113-114).

Ao reconhecer a existência de uma lógica de poder (territorialista) em que a acumulação de capital é um meio, Arrighi (1996) procura demonstrar que na Veneza do século XV, uma “república capitalista por excelência”, os interesses dos capitalistas foram intensamente representados no Estado (referido aqui como a encarnação mais próxima de um comitê da burguesia). Aqui, a lógica de poder servia aos interesses da acumulação de capital. O mesmo teria se passado com o triunfo da Holanda. Nesse intervalo, se deu o declínio da Espanha dos Habsburgos, a nação em que a lógica territorialista de um Estado feudal teria triunfado sobre interesses mercantis.⁸

A idéia de um Estado hostil ao capitalismo que teria prevalecido na Espanha é, deste modo, um ponto em comum entre historiadores de diferentes tradições.⁹

Também Landes (1998) enfatiza, no caso espanhol, as mesmas deformações associadas ao Oriente, como o poder absoluto da Igreja, a indefinição dos direitos de propriedade e uma ação estatal hostil aos interesses privados dispersos e politicamente desorganizados, o oposto do que teria prevalecido na Inglaterra.

As visões dominantes sobre o desenvolvimento econômico são extraordinariamente conformadas pelo “excepcionalismo europeu”, i.e., pela clivagem na história mundial ocorrida a partir do século XVI em que a Europa ocidental ultrapassa e distancia-se da China. O que determinou esse grande salto à frente do Ocidente?

Por que a China “ficou para trás”? Em Landes (1998), a resposta baseia-se nos fatores institucionais, políticos e culturais. A força da Europa ocidental foi a atitude racional e empírica pró-inovações desenvolvida com o Renascimento, decorreu da autonomia das cidades e da burguesia em relação à aristocracia, da garantia da propriedade privada e dos limites impostos ao poder dos Estados centralizados. Estes fatores contrastariam com a realidade toda oposta da China, com seu Estado despótico e inibidor do progresso.

O que parece ser menos satisfatório nestas análises não é o reconhecimento da propriedade privada ou da autonomia das cidades em relação ao poder central como um elemento central para o triunfo do ocidente europeu. De fato, estes fatores exerceram importância notável. O fetichismo institucional está na associação abstrata entre livre iniciativa, propriedade privada e o progresso econômico e a suposição de que as instituições que

sustentam a ação econômica dos indivíduos explicam, em última instância, as diferenciações econômicas nacionais. Estas conexões não podem ser pressupostas, pois a questão histórica essencial é exatamente indagar por que determinadas instituições tornaram-se em determinado momento e em determinado território tão importantes para o desenvolvimento econômico. Mas, sobretudo indagar sobre a particular relação que se afirmou no Ocidente entre os interesses mercantis e os interesses do Estado em visível contraste com a que se formou no Oriente. O fato marcante deste contraste não foi, como argumentam Landes ou North, uma questão de opressão *versus* liberdade à expansão dos mercados. Como salienta Habib (1990) e será visto a seguir, a atitude dos Estados orientais foi muito mais a de uma “indiferente neutralidade” em relação aos mercadores, em contraste com a dos Estados ocidentais, de promoção deliberada e conquista pela violência dos mercados externos.

3. INSTITUIÇÕES E CAPITALISMO: O DESENVOLVIMENTO COMO TENSÃO ENTRE A ECONOMIA E A POLÍTICA

O que parece ser insatisfatório nas análises aqui sublinhadas sobre o contraste entre a Holanda e Espanha é a suposição de que a lógica da acumulação de capital fale por si, ou que os interesses da oligarquia capitalista (Arrighi, *op. cit.*) apontem para uma única direção consistente de ação estatal. Uma das idéias mais ricas de Gramsci em sua crítica ao economicismo (Bobbio, 1994) é a suposição de que a estrutura não determina diretamente a ação política, mas sim a leitura que se faz dela e das chamadas leis que governam o seu movimento. Assim, por exemplo, para List (1983), o que arruinou economicamente a Espanha não foi a ação hostil do Estado em relação aos interesses mercantis (abstratos) dos capitalistas, mas o abandono da agricultura (algo bem mais concreto) num momento em que a França e a Inglaterra a consideravam prioritária e formavam o seu mercado interno e, posteriormente, da indústria (interesses bastante concretos) num momento em que a Inglaterra tornava-se fortemente protecionista.

A “leitura” dos interesses capitalistas feita pelos mercantilistas ingleses e franceses guiava uma ação estatal muito mais favorável ao desenvolvimento do capitalismo industrial nesses países e, simultaneamente, de afirmação do

poder dos Estados nacionais. A “síntese histórica” entre os interesses do poder estatal e os do capitalismo foi uma construção intelectual sofisticada — como evidente em Quesnay, Petty, Steuart, Colbert e triunfante durante todo o período da hegemonia inglesa — e não brotou direta e espontaneamente da estrutura ou do ruído dos interesses privados. A glória da Inglaterra dos séculos XVIII e XIX não pode ser desvinculada das imensas transformações sociais e econômicas provocadas pela Revolução do século XVII e da rara capacidade do Estado inglês de promover a expansão de seu poder sobre as outras nações em articulação com os interesses industriais e mercantis do seu capitalismo.¹⁰

Antes de considerarmos as implicações desta abordagem e investigarmos as relações entre a economia e a política, é importante nos determos um pouco mais sobre a clivagem entre a China e o Ocidente a partir do século XV.

Segundo Diamond (1997), a perda da liderança chinesa para o Ocidente é, numa primeira abordagem, surpreendente. Por quase 10 mil anos, as condições ambientais foram extraordinariamente favoráveis para uma ampla produção agrícola com diversidade de colheitas capaz de sustentar a maior população concentrada na terra. Estas condições propiciaram à China conquistar a liderança tecnológica no mundo: o domínio do ferro, o compasso, a arma de fogo, o papel, a imprensa. O mesmo se deu com o poder político, navegação e controle dos mares. No século XV, a China enviou ao oceano Índico e à costa da África frotas consistindo em centenas de navios com mais de 400 pés de comprimento, com tripulação de 28 mil pessoas. Isto ocorreu décadas antes que Colombo tivesse cruzado o oceano Atlântico. Por que os navios chineses não prosseguiram viagem chegando à Europa antes de Vasco da Gama ter iniciado a colonização da Ásia oriental? Por que a China cedeu liderança tecnológica à atrasada Europa?

O fim da navegação chinesa de longo curso talvez possa fornecer uma pista.

(...) between 1405 and 1433 Cheng Ho led seven expeditions, which got as far as Jidda and east Africa. These were major feats; the first had 62 vessels and 28,000 men. Their motivation was traditional. The object was not exploration as such, nor trade for profit, but rather to incorporate South and South-east Asia into the tribute system. These voyages were ended because they were expensive, because of the threat from the north, and because Cheng Ho

as a eunuch and a Muslim was part of the emperor's circle at court, and was opposed by the mandarins. Not just these expeditions were stopped; it is from this time that blanket bans on overseas trade were imposed. Three years after the expeditions were stopped the building of new seagoing ships was also forbidden. (Pearson, 1991, p. 104)

Diamond enfatiza este último aspecto, a dimensão política — quando a facção não identificada com a marinha mercante conquistou o poder, interrompeu o envio das frotas e proibiu a construção naval — e sobretudo a natureza irreversível das decisões de um Estado imperial.

Contraste esta situação com a fragmentada Europa. Uma vez que a Espanha iniciou a colonização européia, outros Estados europeus viram a riqueza fluir para a Espanha e iniciaram também a colonização. Esta história se repetiu com o canhão, a luz elétrica, a imprensa, armas de fogo, e muitas outras: cada uma delas de início foi negligenciada em alguma parte da Europa, mas uma vez adotada em uma área, rapidamente se difundiu para o resto da Europa.

As conseqüências da desunião européia contrastam com as da união chinesa. Com a extinção da construção naval, sucedeu-se o abandono de uma série de atividades que estavam conectadas com a navegação, incluindo relógios e máquinas.

Quando a China se unificou, nenhum movimento autonomista resistiu. A unificação da Europa resistiu a todos os esforços. A maior articulação geográfica e as modestas barreiras internas deram à China uma vantagem inicial. O norte, o sul, a costa e o interior contribuíram com a diversidade de colheitas, animais e tecnologia. Mas esta mesma integração transformou-se em desvantagem porque a decisão equivocada de um Estado autocrático poderia cortar permanentemente a inovação. Numa direção semelhante, Pearson (1991) sugere que tanto na China quanto na Índia mongol ter-se-ia estabelecido um *high-level equilibrium trap* limitando as chances de mudanças tecnológicas futuras. Em contraste, a balcanização da Europa resultou em centenas de Estados concorrentes. Se um Estado não introduzia determinada inovação, o outro o fazia forçando os vizinhos à imitação ou a serem conquistados. As barreiras européias eram suficientes para impedir a unificação política, mas não para interromper a difusão tecnológica e de idéias. Comentando a formação dos impérios mercantis, Thomas Brady (1991) nota que jamais consolidou-se um império na Europa e que jus-

tamente por isto tornou-se possível a sua formação para fora do continente. O Estado nacional ocidental foi o agente mais importante dessa transformação.

Conforme observou-se, os aspectos econômicos foram centrais para a interrupção da navegação na China. O próprio avanço tecnológico chinês, a sua auto-suficiência em matéria-prima e sua riqueza não faziam do Ocidente um fator de atração, não havia ali riqueza a se buscar (Arrighi, 1996). Por outro lado, como sugerem os dados demográficos chineses, ocorreu um alto crescimento populacional a partir de 1600; em contraste com a Europa e a particularmente elevada relação entre população e terra cultivável, a prioridade chinesa foi concentrar-se na agricultura. Segundo Maddison (1998), com a escassez de terras aráveis, e com maior poder do Estado sobre a aristocracia, transitou-se para um sistema de trabalho livre e com impostos pagos em dinheiro.

Em geral, o nível de produtividade da agricultura chinesa do século XII só foi superado na Europa no século XX. No entanto, em face do aumento populacional, a produção por trabalhador e o consumo *per capita* não aumentaram consistentemente.¹¹ Um aspecto essencial aqui foi a baixa difusão de ferramentas. Ao contrário da Inglaterra e da França, em que a revolução industrial permitiu uma redução pronunciada no preço dos alimentos viabilizando uma crescente urbanização e diversificação do consumo, na China, a base da produção e da formação dos impostos permaneceu na agricultura que centralizou, por sua vez, as principais iniciativas e esforços de racionalização produtiva. Como resultado dessa dinâmica, o desenvolvimento das cidades e conseqüentemente do comércio e das atividades manufatureiras foi menos pronunciado na China. Adicionalmente a esse processo de crescente internalização da expansão econômica chinesa — do norte para o sul, na busca de terras férteis —, poder-se-ia acrescentar a política chinesa de expansão territorial e defesa de suas fronteiras, em particular as do norte tendo em vista os constantes ataques mongóis. Com efeito, em 1820 o território chinês era duas vezes maior do que o existente em 1680 (Maddison, 1998) e o custo de sua manutenção contra os intentos separatistas comprometeu extraordinariamente os recursos públicos.

Conforme nota Gungwu (1990), com a proibição da navegação e do comércio externo, a próspera comunidade de comerciantes chineses sobretu-

do estabelecida no sul de Fujiam e conhecida como Hokkiens, amplamente estimulada na dinastia Sung (980-1276), tornou-se apátrida, estabelecendo-se em Manila, Batávia (Indonésia) e Nagasaki, e revelou-se fundamental para o fácil domínio ocidental das rotas do comércio asiático. Contrastando as atividades mercantis dos chineses fora da China com as dos comerciantes-em-nome-do-rei, Gungwu estabelece as conexões essenciais para o desenvolvimento posterior do Ocidente e do Oriente:

What stands out from their (Hokkien) story in Manilla and in Nagasaki is that their trading activities were greatly stimulated by the European presence and that they could, in terms of entrepreneurship and daring, do everything that the various Europeans could do. But they were helpless to produce the necessary institutional change in China to match Europeans or even Japanese power. They were never the instruments of any effort by Ming or Qing authorities to build merchant empires; nor could they hope to get mandarin or ideological support for any innovative efforts of their own. Eventually, they had to be content to become participants, even supporting agents, in the merchant empires that their counterpart from smaller states with statebacked organizations were able to build. In such indirect ways Chinese merchant communities contributed to the growth of the world economy. (Gungwu, 1990, p. 421)

Os desdobramentos são os seguintes. Um fato notável que caracteriza a Europa ocidental nos séculos XV, XVI e XVIII foi o crescimento das cidades que se afirmavam como ilhas de autonomia política na ordem feudal. A riqueza essencial da burguesia em ascensão decorria do comércio externo e este afirmava-se essencial às finanças do Estado. Por outro lado, inovações institucionais favoráveis ao desenvolvimento dos mercados, como o direito comercial oriundo do direito romano e adaptado para as cidades mercantis italianas, também foram difundidas a partir dos conflitos e soluções emanados do comércio internacional. O mesmo pode ser dito das inovações financeiras.¹²

Como contrapartida ao crescente poder da burguesia e das cidades na Europa ocidental, e com a circulação monetária, os grupos aristocráticos começam a perder poder. O Estado absolutista e a centralização do poder constituem a principal cidadela para a aristocracia ameaçada pelo fim da servidão e a soberania ilimitada das decisões do príncipe tornaram-se a principal compensação ao poder dos mercados nas cidades. Estado absolutista de um lado e propriedade privada plena foram assim o resultado de um

mesmo processo histórico que no Ocidente antecedeu o capitalismo industrial, (Anderson, 1974; Elias, 1994).¹³ Só com os Estados absolutistas dos séculos XV e XVI é que o mercado foi “nacionalizado” nos países europeus mais importantes, integrando-os progressivamente com os mercados de longa distância (Polanyi, 1957). Com efeito, a história do mercantilismo se confunde com o processo de formação de um sistema aduaneiro nacional, independente dos tributos da cidade e subordinado ao Estado. Como discorre Heckscher (1983) em sua clássica análise sobre a época mercantilista, a Inglaterra destacou-se pioneiramente nesse processo de “eliminação dos obstáculos que opunham a sua grandeza”, como assim se expressou William Petty em sua *Aritmética política*, publicada em 1690 (Aspromourgos, 1996). Em relação às inovações financeiras, coube ao Banco da Inglaterra, criado em 1694, e ao mercado de capitais em Londres inaugurar a maior e mais permanente fonte de financiamento às finanças estatais no século XVIII. Esta foi a base da força expansionista inglesa e da formação de um poderoso *fiscal military state* (Daunton, 1995; Muller, 1993).

Como atestam as experiências europeias mais exitosas, a eliminação das restrições ao comércio interno e, ao mesmo tempo, o controle sobre os canais de comércio internacional ao lado de uma política voltada à produção e exportação de manufaturas e importação de matérias-primas e alimentos constituíram uma poderosa máquina para o desenvolvimento econômico nessa época de transição. Reduzir a ação positiva do Estado à defesa e promoção dos contratos e da propriedade privada é não apenas extraordinariamente limitante como obscurece as relações centrais.¹⁴

A China teve uma evolução totalmente distinta. Distante do comércio internacional, a burguesia e os comerciantes formavam um grupo social menos rico¹⁵ e o Estado unificado e burocratizado era muito mais complexo, com maior capacidade de controle político. Era também menos dependente dos impostos e da riqueza urbana, recolhendo suas receitas essencialmente da agricultura, da manufatura e comércio nucleados em áreas rurais e mercados locais.

A rivalidade entre os Estados nacionais pelo controle da riqueza e de territórios impulsionava a expansão do comércio de longa distância na Europa e formou a base para a acumulação de riquezas e as instituições do Estado mercantilista; na China, o expansionismo territorial do império e as cons-

tantes ameaças de desintegração levavam a um movimento para dentro centrado nos mercados locais, na produção agrícola e no comprometimento das obras públicas com esta.

Da análise histórica acima é possível identificar alguns elementos centrais para uma visão não ortodoxa das relações entre instituições, Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico. Ao contrário de North e Landes, a questão central do processo de desenvolvimento econômico tal como se depreende da análise de Diamond é a produção do excedente social. É a sua existência que cria as condições para a divisão social do trabalho e para o processo de inovação que se afirma como um processo simultâneo de poder econômico e de poder político. Ainda que não antecipadas, as inovações são influenciadas por decisões de políticas econômicas e a sua difusão pela concorrência política entre Estados nacionais. A particularidade do Ocidente foi a formação em simultâneo do Estado absolutista e da propriedade privada plena, da centralização do poder voltado para a ação econômica e da autonomia das cidades. Processo que se construiu pela rivalidade entre Estados nacionais e empresas pelo acesso às riquezas do Oriente que, com instituições totalmente distintas das do Ocidente, era onde a produtividade agrícola e a riqueza eram maiores, mas nem por isto pôde, automaticamente, transitar para uma etapa industrial que pudesse expandir o nível do excedente social. No século XIX, o aço e os canhões das potências ocidentais destruíram o milenar “império do meio”, demonstrando como o atraso tecnológico num contexto internacional hobbesiano é fatal para a manutenção da soberania nacional.

Emergem desta síntese duas questões principais: a relação entre Estado e mercado, ou entre poder e economia, e a relação entre instituições e ação econômica.

4. ESTADO E MERCADO NA ECONOMIA POLÍTICA CLÁSSICA

De acordo com Marx (1974), a economia política clássica inicia-se com os trabalhos de W. Petty, James Steuart, F. Quesnay, Cantillon, e termina com Ricardo. Como se abordou na seção anterior, Petty e Steuart, autores comumente considerados menores e associados à doutrina mercantilista, possuíam claramente uma abordagem consistente com a que Polanyi descreve

como institucionalista. Com efeito, para esses autores, a ampla reflexão sobre “as considerações da riqueza” jamais esteve desvinculada das “considerações sobre o poder” (Montesquieu). Entretanto, provavelmente pela sistematização realizada por A. Smith no livro IV da *Riqueza das nações* ao que ele denominava “sistema mercantilista”, esses autores passaram a ser confundidos com uma doutrina do mesmo modo que as teorias de A. Smith e Ricardo são sistematicamente associadas com o liberalismo doutrinário. Além dessa ilegítima simplificação, ocorreu um tipo de reducionismo incorrido não apenas pelos autores liberais mas, conforme antes analisado, pelo próprio Marx: a associação da necessidade da intervenção do Estado na economia a uma fase histórica, a que antecede o próprio capitalismo. Em *O capital*, essa redução reflete uma mais profunda, a da subordinação das “considerações de poder” às “considerações da riqueza”.¹⁶ Como resultado prático dessas leituras, não apenas as contribuições analíticas, mas a defesa e a racionalização de uma intervenção ativa do Estado na economia passaram a ser consideradas ou um resultado de um pensamento pré-científico, ou, quando muito, uma questão historicamente datada e não universal. Já o liberalismo doutrinário de Smith e o associado a Ricardo passaram a ser interpretados fora de seus contextos históricos específicos e considerados verdadeiros em geral.

Poucos consideraram a proposição de List de que Smith e Ricardo eram, a seu modo, autores nacionalistas, no sentido de que defendiam políticas econômicas que, segundo eles, melhor convinham à Inglaterra. A defesa de Smith dos Atos de Navegação de Cronwell, a sua crítica à Companhia das Índias Orientais, a defesa do livre comércio e, em Ricardo, a livre importação de grãos correspondiam à defesa de políticas consideradas favoráveis, *prima facie*, à Inglaterra. Neste sentido, a economia, enquanto projeto independente de reflexão, surgiu como uma investigação sistemática dos “interesses complexos da política doméstica” (James Steuart, em Yang, *op. cit.*, p. 295).

Como argumentou Heksher, o fator primordial da política tanto para livre-cambistas quanto para mercantilistas era o interesse do próprio país.¹⁷ Segundo Heksher, a diferença doutrinária entre as duas correntes não era esta, mas a relação entre poder e economia: para A. Smith, o poder era um meio para o progresso material, ao passo que para os mercantilistas (Hek-

sher tem em mente sobretudo Colbert), o inverso ocorria, a política econômica era subordinada ao poder como um fim em si. Consideremos esta proposição.

De fato, o entendimento do Estado como uma solução ao permanente conflito pelo poder e fundamento da sociedade civil organizada, tal como formulado por Hobbes,¹⁸ parece ter sido compartilhado por autores como W. Petty — contemporâneo a Hobbes e a quem reconheceu explicitamente a importância e influência (Aspromourgos, 1996) — e James Steuart, e possivelmente foi importante para o próprio conceito de riqueza nacional destes economistas. Para Hobbes, o poder sobre as coisas é um instrumento do poder sobre os homens. E este só ocorre na medida em que há um excesso de poder de um sobre o outro porque poderes iguais se anulam.

Para Hobbes, esta fórmula aplicava-se tanto a indivíduos do próprio país quanto aos Estados. Se o Estado era concebido como solução à guerra entre os cidadãos e a lei a coerção aceita para a manutenção da paz, na esfera das relações internacionais, não havia um Estado, um monopólio da força, não havia leis, considerava Hobbes, a lei era imposta pelo mais forte, e a guerra, uma permanente ameaça. Esta diferença estrutural nas relações humanas dentro do Estado e nas relações humanas entre Estados (como assim se referiu Elias, 1993) é certamente decisiva para a formulação de certas categorias como a de riqueza nacional que Petty e Steuart associavam a uma balança comercial favorável.¹⁹

Mas, é também possível aproximar estes economistas e Hobbes por um ângulo distinto. Com efeito, para este, o Estado moderno que por delegação exerce o poder soberano é, por sua vez, constrangido pela manutenção da paz e do bem-estar de seus cidadãos. Com efeito, se um soberano impusesse tributos excessivos que atentassem contra a subsistência, considerava Hobbes em *De Cive*,

el dano que les provoca no es mayor que el que cae sobre el soberano que, por más rico que sea, sin el aporte de la fuerza de los ciudadanos, no puede conservar ni su poder, ni su riqueza (...) El único condicionamiento o límite que enfrenta el soberano es el fin de la institución misma del Estado: la seguridad del pueblo, cuya realización se cumple asegurando la vida y bienestar de cada uno de sus componentes. (Camusso e Schnaith, 1973, p. 262)

A subordinação da economia ao poder político, tal como efetuada por Hobbes, requer uma expansão econômica que viabilize o progresso material dos indivíduos. Esta formulação é completamente distinta do jusnaturalismo de Locke, e do pensamento liberal em geral que fundamenta a liberdade individual e a propriedade privada como direitos naturais anteriores e portanto limitantes do Estado.²⁰ Por outro lado, é bastante similar à de Petty, que em sua *Aritmética política* propunha que o objetivo legítimo do Estado era a obtenção da paz e da riqueza (Aspromourgos, 1996).

Desse modo, a proposição de Heksher de que para os mercantilistas o progresso material era apenas um meio para o poder político não parece traduzir, de forma rigorosa, a concepção do próprio Hobbes, e ainda menos Petty²¹ ou Stuart.

As diferenças entre autores como Petty, Stuart e Quesnay e A. Smith sobre a necessidade de intervenção do Estado no funcionamento dos mercados são bastante notórias. Conforme já se argumentou, por causa do ataque smithiano ao “sistema mercantilista” e sua crítica aos economistas fisiocráticos, Smith supunha haver através da complexa teia da divisão social do trabalho uma relação não intencional entre a ação individual e o desenvolvimento da produção social. É este o sentido mais profundo da metáfora da “mão invisível”. Assim, a despeito do liberalismo smithiano sobre política econômica em contraste, por exemplo, com as posições defendidas por James Stuart,²² é inteiramente arbitrário considerar Smith um precursor do moderno individualismo e da auto-regulação dos mercados e da sociedade.²³

Stuart, considerando a crescente dificuldade de cobrar impostos sobre uma riqueza privada cada vez mais fluida, clamava por mais arte e direção, poder e autoridade em uma formulação que poderia ser considerada universal:

A nova incapacidade da autoridade política para confiscar arbitrariamente a riqueza dos cidadãos foi percebida como um fator diferenciador fundamental para a forma de comportamento do governo; James Stuart formulou o argumento em termos gerais (isto é, não apenas em relação com a letra de câmbio): à medida que se expande a riqueza privada, “escapa às garras do governante que trata de capturá-la. Isto faz com que seu governo seja mais complexo e mais difícil de exercer; o governante deverá ter agora arte e direção, ademais de poder e autoridade”. (Hirschman, 1984, p. 320)

Parece ser possível, de fato, compatibilizar esta concepção com a dos fundadores da ciência política moderna, como Machiavel e Hobbes, pelo menos em dois aspectos: a irredutibilidade da política na economia e vice-versa e a possibilidade e a necessidade da ação de governo no curso do desenvolvimento econômico. Esta irredutibilidade certamente distingue esta abordagem da desenvolvida por Marx e, como vimos anteriormente, por autores como Arrighi.²⁴

Em que pesem as diferenças substanciais nas matrizes filosóficas e doutrinárias, no conceito de riqueza e de concorrência entre nações, entre Petty e Steuart de um lado e Smith e Ricardo de outro, dificilmente poder-se-ia encontrar qualquer discrepância relevante entre os objetivos e o sentido da economia²⁵ (o substantivo na expressão de Polanyi) e, sobretudo, no entendimento do desenvolvimento econômico. Este era concebido como um processo decorrente da produção dos meios de subsistência e do excedente social que punha em movimento uma crescente divisão social do trabalho e, na “etapa comercial” — como assim se referia A. Smith às instituições da propriedade privada do capitalismo europeu —, era guiado pela concorrência entre os produtores pela busca do lucro. As relações sociais tornavam-se assim mediadas pela troca e a atividade econômica pela “demanda recíproca dos indivíduos livres” (Aspromourgos, 1996). Essa sociedade em que a necessidade, os interesses, e não a coação direta, colocam os homens em relação de subordinação recíproca depende, para o seu funcionamento, da aplicação das leis. Como estas dependem do governo, o processo político exerce influência na vida econômica mas, ao contrário do que será consagrado no pensamento liberal, não se trata de limitá-lo ao grau em que este protege os contratos privados, mas em que este promove o progresso material. Assim, para Steuart, por exemplo, o que põe em marcha o desenvolvimento é o que ele denomina *taste for luxury or superfluity* que emerge das inclinações, hábitos e cultura e que quando regularmente estabelecido se transforma em *political necessity*. A política econômica deveria assim criar instituições adequadas que viabilizassem esta necessidade.

O “homem econômico” que permeia a análise dos economistas clássicos é, em primeiro lugar, um homem modelado historicamente. Neste sentido, o materialismo de Steuart ou Smith é muito semelhante ao de Marx.²⁶ Para estes autores, o desenvolvimento se dava através de etapas (caça, pastoreio,

agricultura e comércio) que conformavam as idéias e instituições relacionadas à propriedade e ao governo (Meek, 1977). A este respeito Steuart referia-se à existência de um *spirit of the times* (Yang, 1994) condicionando comportamentos econômicos como o *taste for luxury* que assume função essencial em sua concepção do desenvolvimento econômico.

A questão mais complexa é a da ação econômica e do processo de mudança social, e o entendimento de como as instituições moldam os comportamentos. Embora esta questão não se encontre explicitamente desenvolvida entre os economistas políticos clássicos, é possível partir da seguinte proposição de Adam Ferguson, um membro da escola histórica escocesa e contemporâneo de A. Smith:

Every step and every movement of the multitude, even in what are termed enlightened ages, are made with equal blindness to the future; and nations stumble upon establishments, which are indeed the result of human action, but not the execution of any human design. (Meek, 1977, p. 19)

Para Ferguson, o processo de mudança se dá por iniciativa dos homens, mas o fato de o seu resultado não corresponder a nenhum desígnio específico é a chave para o entendimento da ação econômica numa economia capitalista, tal como percebida por Smith, e para a importância das instituições no desenvolvimento econômico. A existência de regularidades, ordem e previsibilidade, que decorrem de ações descentralizadas, pressupõe a existência de um enraizamento dos mercados nas instituições.

Consideremos brevemente esta questão a partir dos trabalhos históricos e sociológicos de N. Elias (1993, 1994, 1998). O processo civilizatório e de desenvolvimento é entendido como um resultado complexo do aumento no grau de diferenciação social, de especialização e interdependência das pessoas. Este resulta do alargamento das cadeias de ações, do aprofundamento e da expansão da divisão do trabalho. Essa articulação, por seu turno, impõe o que o autor denomina “espírito de previsão”, i.e., a percepção, por parte das empresas e indivíduos, do encadeamento de suas ações e decisões, que decorre da diferenciação e complexificação social. Esse processo de mudança, entretanto, requer e por sua vez desdobra-se em transformações no comportamento individual que não podem ser obtidas pela simples coerção estatal. A internalização das normas e valores que decorrem da socialização do indivíduo e a difusão de comportamentos entre grupos sociais

vão gerando regularidades, previsibilidades e modelando os indivíduos a partir de hábitos sociais.²⁷

Essencial para esse processo civilizatório, propõe Elias em clara passagem hobbesiana, é a mudança na “estrutura dos medos” decorrente essencialmente da monopolização estável da força nos Estados nacionais e das mudanças nos padrões de conduta das forças políticas.

A formação dos hábitos com a difusão de comportamentos entre os indivíduos é assim um processo simultaneamente econômico, decorrente da divisão social do trabalho, e político e cultural, decorrente da internalização de comportamentos socialmente condicionados. A natureza social da ação econômica individual bem como sua natureza entrelaçada geram estruturas que, ainda que possuam direção, não obedecem aos planos iniciais de pessoas isoladas. Esta estrutura, no entanto, está longe de ser caótica, mas dá origem a leis de um tipo especial.

(...) o entrelaçamento de suas atividades (humanas) dá origem a leis e estruturas de um tipo especial. Justamente por essa razão, acionam-se na rede mecanismos automáticos de mudança, transformações históricas, que não têm origem no aparelho reflexo humano hereditário, nem tampouco — vistos como um todo, tal como efetivamente ocorrem — são desejados ou planejados por pessoas isoladas, embora sejam tudo menos caóticos. Justamente por isso, o irrevogável entrelaçamento dos atos, necessidades, idéias e impulsos de muitas pessoas dá origem a estruturas e transformações estruturais numa ordem e direção específicas que não são simplesmente “animais”, “naturais” ou “espirituais”, nem tampouco “racionais” ou “irracionais”, mas sociais. (Elias, 1994, p. 39)

Neste contexto, o processo de mudança histórica que resulta da concorrência econômica e do poder político põe em marcha um movimento reticular que, na eloqüente expressão de Elias, ainda que possua propósitos, é desprovido de finalidade, ainda que guiado por planos, não é planejado — uma formulação muito semelhante à de A. Ferguson e Smith.

A modelação do comportamento, a aceitação de normas, a formação da personalidade, enfim, o processo civilizatório que os economistas percebem apenas funcionalmente é um longo processo não redutível a uma razão econômica, mas a um conjunto de circunstâncias historicamente específicas. Formam-se assim distintas variedades e estilos nacionais de capitalismo. As instituições que emergem desse processo não são nem racionais nem irracionais, eficientes ou ineficientes; são sociais.

NOTAS

1. "It was Ronald Coase (1937, 1960) who made the crucial connection between institutions, transaction costs and neo-classical theory; a connection which even now has not been completely understood by the economics profession" (North, 1995, p. 18). Coase, 1937 ("The Nature of the Firm") e 1960 ("The Problem of Social Cost").
2. "(...) the neo-classical result of efficient markets only obtains when it is costless to transact. When it is costly to transact, institutions matter" (North, 1995, p. 18).
3. A existência de um mercado pré-institucionalizado e de uma racionalidade pré-socializada foi consistentemente criticada pelo pensamento institucionalista não neoclássico. Norbert Elias explica a origem desta proposição na crença de que "(...) os indivíduos são a verdadeira realidade, aquilo que efetivamente existe, enquanto as sociedades são algo que vem depois, algo menos real e, quem sabe, até mesmo uma mera invenção do pensamento, uma abstração" (Elias, 1992, p. 74).
4. "According to Rutheford (1996, p. 44) neoclassical approaches to institutions attempt to explain one of the four categories of traditionally exogenous variables (institutions) by reference to the other three (endowments, technology and preferences)."
5. "Rulers devised property rights in their own interests and transaction costs resulted in typically inefficient property rights prevailing. (...) It was possible to explain the existence of inefficient institutions, but why wouldn't competitive pressures lead to their elimination? Wouldn't the political entrepreneurs in stagnant economies quickly emulate the policies of more successful ones?" (North, 1990, p. 7)
6. North enquadra-se perfeitamente na observação de Marx de que para os economistas só há duas espécies de instituições, as artificiais (as politicamente orientadas) e as naturais (as do mercado). Os economistas agem assim como teólogos que classificam as religiões em duas espécies: "Toda religião que não for a sua é uma invenção dos homens; a sua é uma revelação de Deus" (Marx, *O capital*, livro 1, p. 91). Ao introduzir um outro princípio, *polity oriented*, a construção da NEI tornar-se-á crescentemente ideológica e baseada em hipóteses *ad-hoc*. Como comentou Rutheford (1996, p. 128): "(...) North and Thomas admit that existing institutions are real constraints on the pace and direction of further institutional change, but in doing this the authors wreak havoc with their research objective. By appealing whenever necessary to this conservative principle to explain why a given set of expectation are not challenged, then the implicit model of institutional change is shattered".
7. A interpretação crítica de Elias (1993) é bastante esclarecedora sobre este ângulo:

Hoje, tanto quanto antes, não são apenas as metas e pressões "econômicas" nem tampouco apenas os motivos políticos que constituem as principais forças motrizes das mudanças. Nem a aquisição de "mais" dinheiro ou "mais" poder econômico é a meta real da rivalidade entre os Estados ou da ampliação do âmbito do Estado, nem a aquisição de maior poder político e militar constitui simplesmente uma máscara, um meio para atingir a meta econômica. Os monopólios de violência física e dos meios econômicos de consumo e produção, sejam coordenados ou não, estão inseparavelmente interligados, sem que um deles jamais seja a base real e o outro meramente uma "superestrutura". Juntos, formam o

cadeado que liga a corrente que agrilhoa homens entre si. (...) Da mesma maneira que a tendência do grande comerciante a ampliar sua empresa tem origem (...) acima de tudo no perigo de menor controle e perda de independência, se uma firma rival crescer mais do que a sua, os Estados em competição se empurram cada vez mais para o alto na espiral competitiva, sob a pressão de tensões imanentes a toda estrutura que formam. (p. 264)

8. Para Arrighi (1996), o capitalismo é um sistema em que as “redes de poder estão inteiramente inseridas nas redes de acumulação e subordinadas a esta” (p. 88).
9. Na tradição marxista, a origem da idéia do Estado como um obstáculo hostil ao capitalismo pode ser encontrada no modo asiático de produção, um rótulo aplicado a todo o Oriente. Não caberia no escopo do presente artigo uma discussão mais ampla do tema. Vale observar, entretanto, como faz Pearson (1991), que não apenas a informação histórica sobre o Oriente era muito precária ao tempo de Marx — o equívoco sobre a inexistência de propriedade privada da terra na Índia mongol — como as conexões sobre os efeitos ao longo prazo das instituições no desenvolvimento econômico eram excessivamente baseadas na experiência histórica do Ocidente. Neste sentido, o fato da propriedade privada na Índia não ter evoluído numa direção semelhante à ocidental não permite afirmar que constituiu um obstáculo ao aumento da produtividade da terra.
10. “It was not intervention *per se* that was important, but rather where it was directed. Positive intervention was designated to remove restrictive elements such as moribund guilds, and instead encourage, even legislate for, productive activity. The English wool trade was protected throughout, not surprising when around 1500 close to one-half of English government revenue came from taxes on external trade, in which wool was overwhelmingly dominant... The assumption is that growth only resulted when the opportunities provided by the government were taken up. Conversely, however, without these sorts of government policies growth was hampered or even blocked completely” (Pearson, 1991, p. 48).
11. “From 1700 to 1820 population rose from 138 to 381 million nearly eight times fast as in Japan, and nearly twice as fast as in Europe. This population growth was accommodated without a fall in living standarts” (Maddison, 1998, p. 39).
12. “(...) o emprego da palavra escrita para representar uma soma em dinheiro ou um estoque de mercadorias começou a adquirir importância no século XIII e desenvolveu-se segundo as necessidades do comércio. Mas só no século XV — por exemplo, nas cidades hanseáticas — e no século XVI, na área do Mediterrâneo, a letra de câmbio tornou-se inteiramente desvinculada das pessoas que a emitiam e adquiriu, através da técnica do endosso, o caráter de instrumento negociável. A redação dos contratos, tornada necessária pelo comércio de longa distância, reforçou o anonimato, no sentido jurídico, das partes contratantes (...) Os requisitos formais da contratação tornaram-se mais importantes do que nunca, e se as partes queriam que seus contratos fossem reconhecidos como legalmente executórios usavam as formas legais de acordo com o que os advogados diziam que produziria tal resultado” (Tigar e Levy, 1978, p. 157).
13. Com efeito, a “noção de propriedade rural absoluta, que trinfou na Inglaterra no final do século XVIII, continha um aspecto legal e um aspecto político. A propriedade rural

- requeria um dono da terra, desenvolver a terra requeria trabalho, e, portanto, submeter a terra também requeria submeter o trabalhador. Portanto, propriedade-mais-desenvolvimento requeria o modelo do proprietário local, em que se combinava a autoridade econômica, social e talvez judicial sobre os seus trabalhadores, segundo o modelo do fidalgo rural inglês” (Thompson, 1991, p. 136). Como adverte Thompson, a transposição da crítica deste modelo para outras regiões gerou resultados econômicos radicalmente distintos: “A mesma era que viu o camponês inglês ser expropriado de suas terras comuns viu o camponês bengali ser transformado em parasita em seu próprio país, e isso foi realizado pela mesma mentalidade, pelas mesmas opiniões legais sobre o direito de propriedade absoluta, e às vezes pelos mesmos homens” (idem, p. 139).
14. “(...) though it is sometimes argued that the early modern state’s protection of property rights promoted economic development, this is true only of certain types of rights, such as contracts, for wherever the state pacified the countryside by securing peasant property rights — the classic case is France — it did so at the expense of economic development. Economic development ultimately required a massive expropriation of the peasantry, which happened in the fullest sense only in England. Ironically, concludes Robert Brenner, the most complete freedom and property rights for the rural population meant poverty and a self perpetuation cycle of backwardness. In England, it was precisely the absence of rights that facilitated the onset of real economic development” (Brady Jr., 1991, p. 142). Do mesmo modo, deve-se sublinhar as duas faces dos conquistadores europeus: “plunderers, slavers, and extortioners abroad; prudent, law-abiding businessmen at home. It is nonetheless worth considering, whether the term transaction costs express adequately these two roles” (idem, p. 160).
 15. Ainda que não desprotegido: “Although they had guilds and other associations to foster their interests they did not have the city charters and legal protection which merchants had in European cities from the middle ages onwards” (Maddison, 1998, p. 22).
 16. Sugestivas e ricas análises sobre o Estado e o poder político foram desenvolvidas por Marx em diversos trabalhos. Não caberia aqui um detalhamento destas contribuições, mas ressaltar a subordinação dos aspectos políticos às forças econômicas na análise de *O capital*.
 17. A teoria do comércio exterior desenvolvida por Ricardo constituiu um poderoso argumento para o livre cambismo, no entanto, a grande questão para Ricardo era como o comércio exterior poderia liberar a taxa de crescimento da produção industrial dos limites da agricultura inglesa.
 18. “Deste modo, devo assinalar, em primeiro lugar, como inclinação geral da humanidade inteira, um perpétuo e incessante desejo de poder, que cessa somente com a morte. E a causa disto nem sempre é que um homem espere um prazer mais intenso do que já alcançou; ou que não chegue a se satisfazer com um moderado poder, senão que não possa assegurar seu poder e os fundamentos de seu bem-estar atual, senão adquirindo outros novos” (Leviathan, in Camusso e Schnaith, 1973, p. 80).
 19. “While a favourable balance, therefore, is preserved upon foreign trade, a nation grows richer daily; and still prices remain regulated as before, by the complicated operations of demand and competition; and when one nation is growing richer, others must be growing poor” (Yang, 1994, p. 115).

20. “La propiedad privada, pilar del estado liberal, que todos sus teóricos proclamarán como el derecho natural subjetivo primordial, para cuya defensa se constituye el Estado, termina siendo expresamente negada por Hobbes como derecho connatural del individuo. En el Leviatán, el concepto de propiedad no existe antes de la instauración del Estado, y su definición es prerrogativa inalienable del soberano. Lo tuyo y lo mío se determinan a partir de una primera distribución arbitral del gobernante, de una decisión política que se reserva la libertad de mantener tal distribución o cambiarla” (Camusso e Schnaith, 1973, p. 245).
21. “It might seem from these considerations that Petty simply adds the problem of plenty to the Hobbesian political agenda which is grounded in the goal of peace. But that is not correct. Interrelations between peace and plenty are considered by Hobbes” (Aspromourgos, 1996, p. 69).
22. Talvez um dos mais claros exemplos sobre estas divergências possa ser encontrado nas diferentes políticas propostas por estes autores ao politicamente delicado mercado de grãos. Enquanto A. Smith defendia o funcionamento livre deste mercado mesmo nos períodos de escassez, Steuart defendia a estocagem de grãos em celeiros públicos para serem vendidos em períodos de carência. Ver Thompson, 1998.
23. Para uma consistente crítica a esta lente ideológica construída sobre Adam Smith, ver Muller, 1993.
24. Como a concorrência entre Estados nacionais pelo poder é um processo permanente e, mais decisivo, como nas relações interestatais não existe o monopólio da força física, a política e as relações de poder não podem ser reduzidas a uma expressão da concorrência econômica.
25. Para Steuart, o objeto da economia “is to secure a fund of subsistence for all inhabitants, to obviate every circumstance which may render it precarious; to provide every thing necessary for supplying the wants of the society, and to employ the inhabitants in such a manner as naturally to create reciprocal relations and dependencies between them to supply one another with their reciprocal wants” (Yang, 1994, p. 1).
26. O relativismo empírico-histórico como método de análise estava claramente presente tanto em Petty quanto em Steuart. Ver Aspromourgos, 1996 e Yang, 1994.
27. Mas este é um processo longo e instável. Em última instância, nas sociedades modernas, argumentava Elias, a eficácia das instituições legais no longo prazo permanece dependendo da capacidade das instituições do judiciário de ameaçar com a força física para impor suas decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, P. (1974) *Lineages of the Absolutist State*. Londres: Verso.
- ARRIGHI, G. (1996) *O longo século XX*. São Paulo: Unesp.
- ASPROMOURGOS, T. (1996) *On the Origins of Classical Economics*. Londres: Routledge.
- BOBBIO, N. (1994) *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal.
- BRADY JR., T. A. (1991) “The rise of merchant empires, 1400-1700: an European counterpoint”. In: J. D. Tracy, *The Political Economy of Merchant Empires*. Nova York: Cambridge University Press.

- BRAUDEL, F. (1996) *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes.
- CAMUSSO, G. G., SCHNAITH, N. (1973) *Thomas Hobbes y los Orígenes del Estado Burgués*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, Argentina Editores.
- COASE, R. H. (1937) "The nature of firm". *Economica*, n. 4.
- DIAMOND, J. (1997) *Guns, Germs, and Steel*. Nova York: W. W. Norton & Company.
- DAUNTON, M. J. (1995) *Progress and Poverty: an economic and social history of Britain*. Nova York: Oxford.
- ELIAS, N. (1994) *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- (1998) *Envolvimento e alienação*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- (1993) *O processo civilizador*, v. 2. Rio de Janeiro: Zahar.
- GUNGWU, W. (1990) "Merchants without empire: the Hokkien sojourning communities em James D. Tracy". In: *The rise of merchant empires*. Nova York: Cambridge University Press.
- HABIB, I. (1990) "Merchant communities in Precolonial India". In: J. D. Tracy, *op. cit.*
- HECKSCHER, E. F. (1983) *La época mercantilista*. México: Fondo de Cultura.
- HIRSCHMAN, A. O. (1984) *De la economía a la política y mas alla*. México: Fondo de Cultura.
- LANDES, D. S. (1998) *The wealth and poverty of nations*. Nova York: W. W. Norton & Company.
- LIST, G. H. (1983) *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural.
- MADDISON, A. (1998) *Chinese economic performance in the Long Run*. Development Centre Studies, OCDE.
- MARX, K. (1974) *Teorias de la plusvalía*. Madri: Comunicación.
- MEEK, R. (1977) "The development of Adam Smith's ideas on the division of labour". In: Smih, *Marx and After*. Londres: Chapman and Hall.
- MULLER, J. Z. (1993) *Adam Smith in his time and ours*. Princenton: EUA.
- (1989) "Institutions and economic growth". *World Development*, v. 17, n. 9.
- NORTH, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- PEARSON, M. N. (1991) "Merchants and states". In: J. D. Tracy, *The Political Economy of Merchant empires*. Cambridge University Press.
- POLANYI, K. (1957) *The Great Transformation*. Nova York: Beacon.
- RUTHEFORD, M. (1996) *Institutions in Economics*. Nova York: Cambridge University Press.
- SMITH, A. (1983) *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural.
- THOMPSON, E. P. (1991) *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras.
- TIGAR, M., LEVY E. (1978) *O direito e a ascensão do capitalismo*. Rio de Janeiro: Zahar.
- YANG, H.-S. (1994) *The Political Economy of Trade and Growth*. Londres: Edward Elgar.