

A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E A HISTORIOGRAFIA CLÁSSICA DO PERÍODO COLONIAL BRASILEIRO

Newton Paulo Bueno
Dep. Economia
Universidade Federal de Viçosa
Email: npbueno@mail.ufv.br

1 – Introdução

A principal proposição da Nova Economia Institucional (NEI) é que as instituições sociais e econômicas se formam para resolver, com níveis distintos de eficiência em diferentes sociedades, o problema da cooperação entre os indivíduos. A questão de porque em alguns países a história produziu sociedades com matrizes institucionais mais consistentes com o desenvolvimento econômico do que em outros é um dos temas mais explorados pela literatura internacional recente inspirada pela NEI. Até onde sei, entretanto, os importantes *insights* gerados por essa literatura não foram ainda explorados pelos historiadores econômicos brasileiros. O objetivo deste texto é contribuir para reduzir esse descompasso, resumindo os aspectos mais relevantes da NEI para o historiador, mostrando especificamente como ela permite reler sob uma nova ótica as obras clássicas da nossa historiografia do período colonial, ajudando a formular novas questões e, talvez, sugerindo novas respostas para questões ainda não convincentemente respondidas porque, à falta de um fio condutor teórico comum, não puderam nem mesmo ser claramente formuladas. Esse esforço tem ainda uma outra justificativa: como reconhece um de seus principais autores, os neo-institucionalistas não estão suficientemente familiarizados com a bibliografia histórica da colonização do América Latina (NORTH, 1989, p. 1328). Assim parece relevante verificar até que ponto realmente o modelo de análise neo-institucional é consistente com a evidência histórica no caso brasileiro.

O texto está estruturado do seguinte modo. A seção 2 resume o núcleo da argumentação neo-institucionalista; a 3 mostra, com base nos trabalhos de um de seus principais autores, Douglass North, como eles constroem uma explicação para o fato de que

as instituições dos países latino-americanos, Brasil incluído, tornaram-se historicamente pouco compatíveis com uma economia de mercado plenamente desenvolvida. A seção 4 compara essa interpretação com as formuladas em Casa Grande e Senzala, Formação do Brasil Contemporâneo e Raízes do Brasil, sugerindo que o “modelo” neo-institucionalista não só não é incompatível com as conclusões dessas três obras clássicas, como pode ser substancialmente enriquecido por essa releitura; a seção 5 conclui o trabalho

2 – As idéias centrais da NEI

2.1 – as instituições como solução para o problema da cooperação

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

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

Para que a cooperação inerente ao funcionamento de uma economia de mercado possa ocorrer de forma sistemática os indivíduos precisam confiar naqueles com os quais estão negociando ou, na falta dessa confiança pessoal, nas instituições que induzem ou restringem o comportamento individual em favor da cooperação. Sociedades diferentes desenvolvem instituições distintas, as quais operam com graus muito diferentes de eficiência, para permitir que transações interpessoais aconteçam. Em alguns lugares, as transações comerciais se basearam desde o princípio em critérios personalistas, de raça, parentesco ou religião. Em outros, mecanismos mais impessoais, como direitos de propriedade e instituições que garantem esses direitos, se desenvolveram de forma inicialmente mais ou menos acidental e, depois, porque apresentavam claras vantagens sobre as outras formas de organização disponíveis

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

“...to operate in a highly politicized manner, using kinship networks, political influence, and family prestige to gain privileged access to subsidized credit, to aid various stratagems for recruiting labor, to collect debts or enforce contracts, to evade taxes or circumvent the courts, and to defend or assert titles to lands. Success or failure in the economic arena always depend on the relationship of the producer with political authorities – local officials for arranging matters close at hand and the central government of the colony for sympathetic interpretations of the law and intervention at the local level when condition required it...¹”

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

¹ Coatsworth, J. apud North, 1990, p.116.

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

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

A questão óbvia que a discussão acima suscita é: porque alguns países conseguem desenvolver instituições mais compatíveis com a eficiência econômica? Na seção 3 à frente apresenta-se a explicação de North de porque não só o México da citação acima, mas todos os países de colonização ibérica apresentaram uma evolução institucional desfavorável do ponto de vista econômico quando comparados aos Estados Unidos. Antes porém, examine-se uma questão correlata prévia: por que é tão difícil substituir uma matriz institucional economicamente ineficiente por outra?

2.2- A natureza path dependent da evolução institucional

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

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

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

3 - As diferentes trajetórias institucionais no novo mundo segundo a teoria neo-institucionalista

A revolução ocorrida na tecnologia militar nos séculos XVI tornou proibitivos os custos da guerra a particulares. Mas mesmos os Estados nacionais que surgem e ou se fortalecem no período são incapazes de arcar com esses custos sem mudar as formas institucionais que historicamente sustentavam a extração do excedente dos súditos. Na

Inglaterra desse período, por exemplo, o governo transformou-se numa burocracia cuja principal tarefa era controlar e regular a economia, de modo a aumentar a produção e extração do excedente. Tal tarefa foi mal sucedida, e assim o financiamento da Guerra dos Cem anos deu origem a sucessivas crises fiscais que induziam a Coroa a aumentar ainda mais a pressão sobre os súditos. Estes reagiram através da oposição do Parlamento, que se manifestava em duas frentes. Em uma, lutava por estabelecer direitos de propriedade mais seguros e, em outra, por estabelecer direitos civis que permitissem aos parlamentares escapar da ira real. O processo foi complexo, envolvendo avanços e recuos entre as partes, o qual não pode ser descrito apenas como um conflito bipolar entre uma monarquia absolutista e um parlamento unificado, mas culminou com a vitória deste último em 1689.

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

A estrutura de governança que emergiu nos países ibéricos para financiar os custos militares foi completamente distinta. Se na Inglaterra a matriz institucional – ao proteger os direitos de propriedade - incentivava a inovação tecnológica e a acumulação de capital, o afluxo de riqueza proveniente do novo mundo abriu uma outra possibilidade. Ao invés de negociar, os reis optaram por manter e mesmo ampliar seu poder – o que não deixa de ser compreensível do ponto de vista dos detentores do poder– criando enormes e custosas burocracias para assegurar a manutenção dos fluxos de riqueza. Em Portugal, caso que mais interessa aqui, o marquês de Pombal teria reinado como um virtual ditador entre 1755 e 1777, colocando o comércio colonial sob o controle estrito da burocracia real. Segundo NORTH (1989: P. 1329), quando a Câmara de Comércio de Lisboa protestou contra o

controle excessivo, Pombal simplesmente a dissolveu, aprisionou alguns de seus membros e fundou uma outra associação comercial sob controle estrito da coroa.

Como a divergência de trajetórias institucionais nas metrópoles influenciará as colônias? A América inglesa formou-se exatamente quando o conflito entre a monarquia e o Parlamento estava no auge. A diversidade política e religiosa na metrópole reproduziu-se na colônia pelos dois motivos apontados na seção anterior. Os rendimentos crescentes gerados e a adaptação dos modelos mentais favoreciam ambas as coisas: a formação de instituições semelhantes às inglesas, principalmente às relacionadas às garantias do direito de propriedade², e o predomínio do controle local sobre o central, o que, entre outras conseqüências, permitiu um grau de liberdade econômica que nunca remotamente tiveram as colônias latino-americanas.

Nestas últimas, formadas quando nas metrópoles o rei recuperava seu poder após os descobrimentos, perpetuaram-se as características associadas à estrutura de governança burocrática adotada por Portugal e Espanha para administrar seus impérios coloniais: personalismo nas relações econômicas e políticas, regulação estatal, direitos de propriedade mal definidos e nem sempre adequadamente defendidos pelo Estado, e outras que ao invés de estimular restringem a atividade econômica. O resultado em termos de desempenho econômico desse tipo de evolução institucional é que a matriz institucional dos países latino-americanos irá favorecer o desenvolvimento de organizações *rent-seeker* e desestimular organizações produtivas capazes de elevar a produtividade da economia (North, 1990, p.9).

4 - Evolução institucional brasileira

A interpretação neo-institucionalista da evolução institucional das colônias de Espanha e Portugal, descrita na seção anterior, sugere que deveríamos observar no Brasil um processo de colonização inteiramente controlado e regulamentado pela coroa e sua burocracia, que se tornam dominantes em relação ao restante da nação em razão de não terem de negociar poder político por fundos financeiros. O enorme poder do Estado

² os norte-americanos parecem ter sido mesmo mais rigorosos na definição de regras que protegessem esses direitos que os próprios ingleses (NORTH, 1989, p. 1329)

absolutista teria assim implicado que a forma essencial de organização da sociedade colonial é ditada externamente pelo objetivo mercantil da colonização; esta é exatamente a tese de Caio Prado

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

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

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

A consequência fundamental do sentido comercial da colonização foi a criação de uma matriz institucional que não induzia a operosidade e a criatividade individual. Essa matriz, por um lado, não estimulava o trabalho, pois este, ao ser realizado quase que exclusivamente pelo braço escravo, integra-se ao modelo mental dominante do período colonial como um fator de desonra pessoal para o homem livre. Em segundo lugar, não favorecia o desenvolvimento de atividades econômicas alternativas, em parte porque não havia oportunidades econômicas expressivas fora das atividades diretamente ligadas ao comércio colonial. Mas também porque o clima de ócio generalizado, que resultava da desvalorização psicológica do trabalho, fazia com que mesmo atividades potencialmente lucrativas existentes não fossem exploradas. A esse respeito é ilustrativo o exemplo da escassez generalizada de alimentos inclusive nas cidades mais ricas como Salvador, onde mesmo dispondo de dinheiro era virtualmente impossível comprar carne fresca de boi, aves, leite, legumes e frutas de qualidade aceitável.

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

“Não pode deixar ser, e não foi efetivamente, mais que uma lástima. Porque afora o trabalho constrangido e mal executado do escravo, não se vai além do estritamente necessário para não perecer à mingua... o Brasil em conjunto [segundo Vilhena], apesar dos recursos naturais dele é ‘a morada da pobreza’. E aos habitantes da Bahia, a segunda, senão a primeira cidade da colônia em riqueza, com exceção dos grandes comerciantes e de

alguns senhores de engenho e lavradores ‘aparatosos’, que aliás nada mais têm de seu que esta aparência de ricos, chamará de ‘congregação de pobres’.” (FBC:1438)

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

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

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

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

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

mas foram suavizados pelas condições de confraternização e de mobilidade social peculiares ao Brasil:

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

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

Sendo os modelos mentais instrumentos para as pessoas interpretarem a realidade em que vivem e as instituições as formas de organização que criam para atuar sobre esta realidade, tem-se que a matriz institucional que vai prevalecer no Brasil pós-abolição irá refletir essas características do caráter brasileiro. Para Gilberto Freyre, ao fazê-lo, ela é favorável ao desenvolvimento de uma sociedade criativa e próspera. Mas essas características podem ser lidas de uma forma completamente diferente: como indutoras de instituições que, ao privilegiar as relações pessoais que são incompatíveis com formas mais avançadas de estruturação social, freiam o nosso desenvolvimento econômico e político. Esta é a tese central de *Raízes do Brasil*, que passamos a examinar.

A colonização foi um empreendimento muito mais particular do que governamental, mas, diferentemente de nos Estados Unidos, implicou no desenvolvimento de instituições que não são em geral propícias ao estabelecimento de uma economia capitalista moderna. Ao apoiar-se e tentar transportar para outras esferas da vida os preceitos e valores da vida familiar (que foi a unidade básica do processo colonizador) o processo de colonização moldou uma matriz institucional que não estimulava as virtudes antifamiliares essenciais ao funcionamento de uma economia de mercado, como o espírito

de iniciativa individual e a concorrência. Ao contrário, favoreceu a cristalização da importância das relações pessoais nas relações comerciais e nas relações com o Estado.

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

A explicação fundamental para seu sucesso é que essas instituições funcionaram bem, em termos dos objetivos dos colonizadores, e tiveram seu escopo ampliado no Brasil. Em outras palavras, os valores básicos sobre o qual o português construiu seu modelo mental não foram contestados significativamente pelas condições com que se defrontou no período colonial. Ao contrário, foram funcionais para permitir a colonização de um ambiente extremamente hostil ao europeu, como ilustra a tentativa dos holandeses em colonizar Pernambuco:

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

Não é necessário enfatizar o quanto foi importante a facilidade de miscigenação, tão vividamente descrita em Casa Grande e Senzala, para a formação da sociedade colonial. Mas, em uma das metáforas mais famosas cunhada por Sérgio Buarque, um outro fator teve também papel decisivo para o sucesso da colonização portuguesa: o espírito de semeador do português.. À meticulosidade espanhola, que imaginava poder adaptar, por meio de legislação minuciosa e controle burocrático, o novo mundo aos interesses militares, econômicos e políticos da metrópole, os portugueses preferiram adotar a atitude em geral mais liberal de se opor o mínimo possível á natureza das coisas, seja em termos de

costumes, na administração da colônia, ou na edificação de cidades. Essa atitude mental entretanto não deve ser confundida com simples preguiça ou desleixo (como acreditava Caio Prado), mas como uma convicção íntima de que “não vale a pena...”

“Pode-se acrescentar que tal convicção, longe de exprimir desapego por esta vida, se prende antes a um realismo fundamental, que renuncia a transfigurar a realidade por meio de imaginações delirantes ou códigos de posturas e regras formais (salvo nos casos onde essas regras já se tenham estereotipado em convenções e dispensem, assim, qualquer esforço ou sacrifício). Que aceita a vida, em suma, como a vida é, sem cerimônias, sem ilusões, sem impaciências, sem malícia e, muitas vezes, sem alegria... (RB:110)

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

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

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

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

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

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

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

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

5 – Conclusão

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

Na Inglaterra e depois na América do Norte, segundo a NEI, a matriz institucional que prevaleceu, ao proteger os direitos de propriedade, favoreceu o aprofundamento da divisão do trabalho e o desenvolvimento de instituições políticas e econômicas que foram consistentes com o desenvolvimento econômico; na América Latina, diferentemente, a estrutura de governança do sistema colonial baseou-se desde o início em relações personalistas não porque o colonizador ibérico tivesse uma propensão inata a estabelecer relações dessa forma. Segundo os neo-institucionalistas, isto teria acontecido porque as circunstâncias em que a Espanha e Portugal resolveram o problema do financiamento interno do Estado – com recursos oriundos do novo mundo - implicou o fortalecimento do poder central e a constituição de uma extensa e elaborada burocracia, em torno da qual a sociedade colonial amalgamou-se.

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

A colonização foi feita principalmente por famílias que se tornaram quase feudos em seus territórios e, como sugere a experiência holandesa de colonização em Pernambuco,

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

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

Referências

- BUARQUE DE HOLANDA, S. (2001) *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras
- FREYRE, G. (1973) *Casa Grande e Senzala*. Rio de Janeiro: José Olímpio editora.
- NORTH, D. (1996) Economic performance through time. In: ALSTON, L. et al. (eds.) *Empiric studies in institutional change* Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1989) Institutions and economic growth: an historical introduction. *World Development*, vol. 17, n. 9.

PRADO Jr., C.(2000) *Formação do Brasil contemporâneo*. In: **Intérpretes do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar

Resumo

Um dos pilares fundamentais da nova economia institucional, (NEI), é a tese de que as instituições de uma sociedade surgem e se aperfeiçoam para reduzir custos de transação. As sociedades que mais se desenvolveram economicamente sob a ótica da NEI, assim, foram as que criaram as instituições que mais reduziram custos de transação, por exemplo o aperfeiçoamento de leis (e de normas informais) relacionadas à garantia dos direitos de propriedade, e de instrumentos de aplicação (*enforcement*) dessas leis, tribunais independentes por exemplo. Muito material recente (ver principalmente os trabalhos de Douglass North) tem sido produzido nessa linha pelos economistas neo-institucionalistas para tentar entender porque os países da América Latina não conseguiram seguir a trajetória institucional e econômica dos Estados Unidos. O presente trabalho pretende avaliar em que medida as três obras clássicas da nossa historiografia sobre o período colonial – *Formação do Brasil Contemporâneo*, *Raízes do Brasil* e *Casa Grande e Senzala* – podem ser lidas com proveito à luz das contribuições recentes dos principais textos neo-institucionalistas. Diversas questões interessantes são levantadas nessa nova leitura; uma delas é a de se teria sido o empreendimento colonial e as instituições que ele criou, e que irão influenciar toda a história posterior do Brasil, uma obra de indivíduos movidos pelo interesse próprio, que constituem uma sociedade peculiar no novo mundo (tese do último livro), ou um “negócio do rei”, que produz no Brasil uma sociedade sem coesão e destituída de projeto próprio, a qual, mesmo após a independência, não disporá de vigor institucional para constituir um governo diferente da monarquia portuguesa (como postula o primeiro livro).

Palavras chave: nova economia institucional e história econômica: história econômica brasileira: período colonial, novo institucionalismo, novo institucionalismo e desenvolvimento econômico