

Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa

*Law and Economic Institutionalism:
notes on a promising research agenda*

DIOGO R. COUTINHO*

RESUMO: O artigo explora a dimensão jurídica nos trabalhos de autores pertencentes a diferentes correntes institucionalistas. Argumenta que análises centradas nas instituições – em especial uma delas, a chamada economia política institucionalista – oferecem ao direito e aos juristas engajados na teoria e na prática do direito econômico a oportunidade de tomar parte em um rico diálogo sobre o desenvolvimento econômico e seus enigmas. Isso resulta do fato de o institucionalismo ser um campo eminentemente interdisciplinar e transversal, no qual as agendas de pesquisa das ciências sociais podem almejar ganhos explicativos conjuntos e fertilizações cruzadas entre as disciplinas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Econômico; Instituições; “Velho” Institucionalismo; Nova Economia Institucional; Economia Política Institucionalista.

ABSTRACT: The article explores the legal dimension that underlies the works of different institutionalist schools. It argues that analysis centered on institutions – in particular, the so-called institutionalist political economy – unveils an opportunity for the legal field, and legal scholars to take part in the rich dialogue about economic development and its puzzles. This results from the fact that institutionalism is an eminently transversal and interdisciplinary field, in which social sciences agendas can achieve shared gains and cross-fertilization.

KEYWORDS: Economic Law; Institutions; “Old” Institutionalism; New Institutional Economics; Institutional Political Economy.

JEL Classification: B52; J88; K29; K40.

* Faculdade de Direito da USP. E-mail: diogocoutinho@usp.br. Submetido: 20/abril/2016; Aprovado: 2/agosto/2016.

O autor agradece a Virgílio Afonso da Silva, Jean-Paul Veiga da Rocha, Mario Schapiro, Conrado Hübner Mendes, Otávio Yazbek, Alexandre Faraco, Rafael Oliva e Marcos Paulo Veríssimo os comentários feitos a versões preliminares deste artigo.

INTRODUÇÃO

Como em outras áreas das ciências sociais, no campo jurídico há autores e teorias institucionalistas, isto é, há juristas que se valeram da noção de instituição como pedra de toque ou unidade de análise em suas reflexões.¹ Quando se fala em instituições no campo do direito, são frequentemente referidos os nomes de Maurice Hauriou e Santi Romano que, no final do século XIX e primeiras décadas do século XX, atribuíram especial importância às instituições em seus estudos.

Como representantes da assim chamada corrente pluralista, esses autores sustentavam que há direito fora do Estado e, com isso, debatiam-se contra o formalismo jurídico no início do século XX.² Como uma reação a esse formalismo, o institucionalismo clássico de Hauriou e Santi Romano procurava uma alternativa teórica para uma abordagem do direito e da ciência jurídica que consideravam estreita – o primeiro era identificado apenas com um comando superior ou com a soberania estatal e a segunda, associada a uma análise “externa” e puramente descritiva e sistemática de normas jurídicas.

A despeito da importância que têm para a teoria do direito e para o direito público, tais abordagens são, antes de tudo, estudos teóricos sobre o próprio direito. Em outras palavras, não representam análises jurídicas das instituições no capitalismo, tampouco são análises econômicas de suas instituições jurídicas. Iluminam o conceito de instituição, mas dizem pouco sobre sua aplicação, efeitos sociais e dinâmicas de mudança. Não o articulam, enfim, com as ideias de desenvolvimento econômico e não aprofundam o tema da mudança institucional.³

Tal constatação revela uma lacuna, dada a centralidade das instituições como variáveis-chave nas teorias do desenvolvimento dos mais diferentes matizes. Com se sabe, nos últimos anos a discussão em torno da qualidade das estruturas e arranjos institucionais adquiriu centralidade nos estudos dedicados a compreender e comparar trajetórias de desenvolvimento de diferentes países, sejam elas bem, ou malsucedidas. As formas como se originam e se transformam as instituições e os modos como elas moldam e regulam as relações políticas, sociais e econômicas têm sido, dessa forma, crescentemente estudados nas ciências sociais. A convergência

¹ Sobre as teorias institucionalistas no direito, cf., Massimo La Torre, *Law as Institution*, Dordrecht: Springer, 2010, pp. 98-132; Massimo La Torre, “Institutionalism Old and New”, *Ratio Juris* 6:2 (1993): 190-201.

² Cf. Massimo La Torre, “Institutional Theories and Institutions of Law: on Neil MacCormick’s savoury blend of legal institutionalism”, in Maksymilian Del Mar e Zenon Bankowski (orgs.), *Law as Institutional Normative Order*, Surrey: Ashgate, 2009, p. 67. Sobre o institucionalismo jurídico, confira-se, ainda: Massimo La Torre, “Institutionalist Theories of Law”, *IVR Encyclopaedia of Jurisprudence, Legal Theory and Philosophy of Law*, 2009.

³ Há exceções no campo do direito. Refiro-me, por exemplo, aos trabalhos de Roberto Mangabeira Unger e Neil Komesar, juristas que exploram o campo das análises institucionais. Cf. Roberto Mangabeira Unger, “Legal Analysis as Institutional Imagination”, *The Modern Law Review* 59:1 (1996); Neil K. Komesar, *Imperfect Alternatives: choosing institutions in law, economics, and public policy*, Chicago: University of Chicago Press, 1997.

verificada em torno da importância do estudo das instituições no desenvolvimento econômico chega a evidenciar, para alguns, a emergência de um novo paradigma.⁴

De outro lado, pode-se dizer que os economistas avançaram substantivamente na análise institucional do capitalismo, sendo também verdade que pouca ou insuficiente atenção deram ao direito como elemento constitutivo e estruturante de suas instituições.⁵ O direito e as relações jurídicas são por vezes tratados pelos economistas e outros cientistas sociais como epifenômenos, componentes secundários, e não como uma parte essencial da realidade social que governa as relações humanas e como instituições estruturantes do próprio Estado e dos mercados.⁶

Assim, análises institucionalistas realizadas fora do campo jurídico, não raro ambíguas ou relativamente superficiais no que toca às funções desempenhadas pelo direito, não discutem de forma suficientemente detida como ele influencia, alterando e perpetuando, a organização econômica. Também se mostram limitadas em sua capacidade de identificar e distinguir os efeitos jurídicos produzidos por instituições não jurídicas na economia.⁷

Isso não significa, entretanto, que o debate econômico não seja importante e muito útil para auxiliar na composição de um arcabouço teórico e de um instrumental metodológico para uma discussão institucional no campo do direito. Ao contrário, as vertentes institucionalistas na economia, ainda que não o façam de modo explícito e intencional, oferecem importantes ângulos e ferramentas de análise para os juristas interessados em compreender os papéis desempenhados pelo arcabouço jurídico no desenvolvimento econômico.

Com isso em mente, procuro aqui explorar a dimensão jurídica – em particular, o papel atribuído ao direito na composição das instituições – nos trabalhos de autores pertencentes a diferentes correntes institucionalistas. São eles Thorstein Veblen, Douglass North e Ha-Joon Chang.

A premissa adotada é que análises centradas nas instituições – em especial uma

⁴ Peter Evans, por exemplo, refere-se a uma “virada institucional” e enuncia algumas das novas questões de pesquisa que compõem a agenda de estudos institucionalistas do desenvolvimento. Cf. Peter Evans, “The Challenges of ‘Institutional Turn’: new interdisciplinary opportunities in development theory”, in Victor Nee e Richard Swedberg (orgs.), *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*, New Jersey: Princeton University Press, 2005, pp. 90-116. Sobre a hipótese de “virada institucional”, cf. Bob Jessop, “Institutional Re(turns) and the Strategic-relational Approach”, *Environment and Planning* 33 (2001): 1213-1235.

⁵ Conforme apontam, entre outros, Simon Deakin et al., “Legal Institutionalism: capitalism and the constitutive role of law”, artigo apresentado no International Workshop of the Group for Research in Organisational Evolution (GROE), Hertfordshire, England, 2013, p. 1.

⁶ Geoffrey M. Hodgson, “The Enforcement of Contracts and Property Rights: constitutive versus epiphenomenal conceptions of law”, *International Review of Sociology—Revue Internationale de Sociologie* 13:2 (2003): 389.

⁷ Conforme afirmam, por exemplo, Robin Stryker, “Mind the Gap: Law, Institutional Analysis and Socioeconomics”, *Socio-Economic Review* 1:3 (2003): 336; Glenn Morgan e Sigrid Quarck, “Law as a Governing Institution”, in Glenn Morgan et al. (orgs.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, New York: Oxford University Press, 2010, p. 2.

delas, a chamada economia política institucionalista – oferecem ao direito e aos juristas engajados na teoria e na prática do direito econômico a oportunidade de tomar parte em um rico diálogo sobre do desenvolvimento econômico e seus enigmas. Isso resulta do fato de o institucionalismo ser um campo eminentemente interdisciplinar e transversal, no qual as agendas de pesquisa das ciências sociais podem almejar ganhos explicativos conjuntos e fertilizações cruzadas entre as disciplinas. Em particular, o institucionalismo caracteriza-se como um campo aberto aos temas e debates da economia política, nos quais o direito – e o chamado direito econômico, em especial – tem importantes contribuições a dar.⁸ O institucionalismo pode servir, assim, como um referencial interessante e muito útil para o direito (e para os juristas) em seu papel de analisar e aperfeiçoar as instituições que organizam e planejam a economia.

O DEBATE INSTITUCIONALISTA NA ECONOMIA

O institucionalismo é menos uma doutrina ou uma escola de pensamento econômico e mais uma abordagem de pesquisa na qual o papel constitutivo e transformativo das instituições na sociedade adquire centralidade. Hodgson lembra que ele abrange um largo espectro de autores, escolas de pensamento de ideologias políticas. “Entre institucionalistas há desde conservadores até socialistas e anarcosindicalistas, passando por social-democratas”, diz.⁹

Em um outro plano de análise, a discussão sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico suscita a todo tempo o problema clássico, nas ciências sociais, das relações envolvendo ações individuais (agência) e estruturas sociais. Ele pode ser resumido na seguinte pergunta: os indivíduos controlam seus atos, ações e destino ou estão sujeitos à ação de circunstâncias e estruturas sociais, que determinam seu comportamento? Isto é: os indivíduos têm autonomia em suas escolhas ou são, ao revés, compelidos por forças sociais irresistíveis, como “fantoques”?

Por fim, o debate institucionalista, como já mencionado, descortina uma série de tópicos em relação aos quais o direito econômico tem relevantes contribuições a dar. As instituições abarcam as regras formais e informais, além de ideologias e visões de mundo, que governam a forma como os interesses são organizados e manifestados. Tudo isso diz respeito diretamente ao direito – normas, processos, instituições e interpretações jurídicas. As instituições formais e informais, em particular, determinam como as estruturas de direitos e obrigações podem ser alteradas.

⁸ Conforme sustento em “Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático”, *Revista de Estudos Institucionais* 2:1 (2016): 214-262.

⁹ Geoffrey M. Hodgson e Alexander Callinicos, “Institutionalism versus Marxism: perspectives for social science – a debate between Geoffrey Hodgson and Alex Callinicos”, *The University of Hertfordshire Business School Working Paper Series*, 2001, p. 2. Uma discussão metodológica do institucionalismo na economia está em Dragan Petrović e Zoran Stefanović, “Methodological Position(s) of Institutional Economics”, *Economics and Organization* 16 (2009): 105-114.

Por essas razões, o campo institucionalista é familiar – mais do que pode parecer à primeira vista – ao direito e a interação entre os dois merece ser explorada de forma mais detida.

Apresento brevemente a seguir as ideias de três correntes institucionalistas no debate econômico: o chamado “velho” institucionalismo norte-americano, a nova economia institucional e a economia política institucionalista.¹⁰ Dentre os “velhos” institucionalistas norte-americanos, Thorstein Veblen (1857-1929), tido como fundador da tradição em seu país, terá algumas de suas ideias e contribuições apresentadas e discutidas. Como se verá, para Veblen, assim como para outros institucionalistas de seu tempo, o “homem institucionalizado”, bem como as instituições que o circundam, são as unidades de análise mais adequadas para entender a economia e sua dinâmica.

Os “velhos” institucionalistas – em especial Veblen – defenderam uma análise dinâmica e cumulativa do processo econômico, centrada nas instituições e nas ações humanas simultaneamente, em oposição às análises fundadas em comportamentos individuais maximizadores, em torno das quais as teorias neoclássicas se centram. Na análise vebleniana, a ênfase nas instituições e na forma como se dá seu processo evolutivo revela-se imprescindível na compreensão do processo de mudanças e transformação econômica em um país – os EUA – em que, nas primeiras décadas do século XX, o capitalismo se transfigurava no bojo de uma sociedade emergente de grandes e novas corporações, de expansão do consumo de massa e, a partir do final de 1929, profunda depressão econômica.

Para os “velhos” institucionalistas da tradição norte-americana do período entreguerras, instituições são, em termos amplos, entendidas como normas sociais, convenções, hábitos, práticas, valores e formas de pensar compartilhadas. Essa definição abrange as normas e instituições jurídicas formais e aquelas que estão, para o “velho” institucionalismo, infundidas e amalgamadas nas relações sociais. Quanto ao problema estrutura-agência, as instituições são, ao mesmo tempo, criações humanas e estruturas capazes de moldar preferências e valores de indivíduos.¹¹

Já a nova economia institucional, abordagem institucionalista rival e crítica ao “velho” institucionalismo, resgata os pressupostos do individualismo metodológico nas ciências sociais e, procurando aperfeiçoar a abordagem econômica neoclássica (que também critica, sem, contudo, abandonar), revisita, anos depois, a análise institucional nos estudos do desenvolvimento capitalista. As concepções de Douglass North (1920-2015) – também um expoente em seu campo de pesquisa – sobre

¹⁰ Para uma coletânea abrangente do institucionalismo na economia (na forma de um companion), por todos, cf. Geoffrey M. Hodgson, Warren J. Samuels e Marc R. Tool (orgs.), *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1994.

¹¹ Malcolm Rutherford, “American Institutional Economics in the Interwar Period”, in Warren J. Samuels, Jeff E. Biddle e John B. Davis (orgs.), *A Companion to the History of Economic Thought*, Oxford: Blackwell Publishing, 2003; Geoffrey M. Hodgson, *The evolution of Institutional Economics*, London: Routledge, 2004, p. 469.

o que são instituições e sobre como se dá a mudança institucional no tempo são, especificamente, abordadas.

Definidas como *constrangimentos* criados pelos indivíduos para estruturar a interações políticas e sociais e, em particular, para criar ordem e reduzir o custo da incerteza e da escassez de informação nas transações econômicas, as instituições, como argumenta North, desempenham um papel disfuncional em países em desenvolvimento. Nisso residem, resumidamente, as causas de seu desempenho econômico inferior na comparação com os países desenvolvidos. Além disso, a nova economia institucional mitiga a dimensão estrutural – neste caso, a possibilidade das instituições influenciarem comportamentos humanos – em favor de uma abordagem centrada na agência do indivíduo como agente provocador das mudanças sociais.

Em seguida, no rastro do debate entre correntes institucionalistas, analiso os argumentos da corrente denominada economia política institucionalista, que enfatiza a história econômica e fatores sociopolíticos em suas análises. Trato, em especial, das ideias de Ha-Joon Chang (1963-). Influenciada pelo “velho” institucionalismo, a economia política institucionalista, Chang sustenta que instituições são estruturas sociais que restringem a ação individual, mas que também criam condições para ela. Para essa corrente, as instituições são, antes, constitutivas do indivíduo. Assim, no debate estrutura-agência, Chang e outros entendem, como Veblen, que há uma relação mútua entre agência e estrutura na explicação da mudança institucional. A economia política institucionalista traz, ainda, uma importante e contemporânea reflexão sobre o Estado, considerado a instituição por excelência encarregada de perseguir o desenvolvimento econômico como fim. Suscita também um rico debate sobre a construção de capacidades institucionais estatais, dentre elas capacidades democráticas que legitimam processos de mudança institucional.

Ao tratar dessas três correntes e autores procurarei identificar, para cada uma delas, o que são instituições e que papéis subjacentes atribuem ao direito no desenvolvimento econômico.

O “VELHO” INSTITUCIONALISMO

O que se denominou “velho” institucionalismo corresponde à abordagem econômica desenvolvida principalmente nos Estados Unidos a partir do início do século XX. Sua principal característica é tomar propósitos e preferências individuais como, em alguma medida, moldados pelas circunstâncias históricas e sociais.¹²

No período entreguerras, os “velhos” institucionalistas exerceram, nos EUA, grande influência não apenas no meio acadêmico, como também no campo das políticas públicas e instituições governamentais. Exemplo disso é a participação direta de vários de seus representantes na estruturação e implementação do New

¹² Geoffrey M. Hodgson, *The evolution of Institutional Economics*, cit., p. 463.

Deal, a partir de 1933.¹³ Os “velhos” institucionalistas norte-americanos são herdeiros intelectuais de certas tradições e escolas econômicas, filosóficas, psicológicas e biológicas – entre elas, a escola histórica alemã, o pragmatismo e o darwinismo.

A expressão “economia institucionalista” surge em um trabalho acadêmico pela primeira vez em 1919, com o artigo “The Institutional Approach to Economic Theory”, de Walton Hamilton.¹⁴ Em uma crítica à visão neoclássica centrada no *homo economicus* como ferramenta metodológica, Hamilton sustenta a tese de que “o objeto próprio da teoria econômica são as instituições”. Como elementos-chave e estruturantes de qualquer economia, as instituições devem ter seus processos de conservação, inovação e mudança estudados como objeto central da análise econômica. Para Hamilton, ademais, a teoria econômica deveria estar assentada em uma teoria “aceitável” do comportamento e conduta humanos, coisa que a economia neoclássica não oferecia por negligenciar o instinto, o impulso, além de outras características humanas. Hamilton defendia ainda o institucionalismo por sua pluralidade disciplinar. Ao fazer uso de ideias e métodos de outras áreas do conhecimento – como a psicologia, a sociologia e a antropologia – essa abordagem permitiria ganhos qualitativos na análise da dinâmica de mudança social. Defendia, também que, vista desde a ótica das instituições, a economia pode ser compreendida como processo – isto é, um sistema dinâmico afetado por mudanças tecnológicas (em oposição a uma visão estática de equilíbrio walrasiano) e inserido em um conjunto de relações sociais, culturais e políticas (em oposição a uma representação atomista e a-histórica da sociedade).¹⁵

Para o “velho” institucionalismo, as pessoas são “institucionalizadas” e de outra forma não podem ser compreendidas.¹⁶ Isso quer dizer que seus representantes não tomam indivíduos maximizadores de utilidade como dados, no sentido de pontos de partida imutáveis ou não questionáveis. Para os “velhos” institucionalistas, pensamentos e hábitos humanos mudam endogenamente com o passar do tempo, não podendo ser, dessa forma, tidos como estáveis ou “homogeneizáveis”. Assim, desafiando o individualismo metodológico inscrito nos pressupostos metodológicos neoclássicos, sugerem que não faz sentido adotar, como lente para compreender a ação humana, uma representação a-histórica e desconectada de um ambiente institucional peculiar, como é o caso do agente econômico racional neoclássico.

¹³ Sobre a participação de economistas institucionalistas (como Rexford Tugwell e Gardiner Means) na criação de instituições e normas estruturantes do New Deal, como a National Recovery Administration (NRA) e o Agricultural Adjustment Act (AAA), cf. Lawrence H. White, *The Clash of Economic Ideas: Policy Debates and Experiments of the Last Hundred Years*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 99-113.

¹⁴ Walton H. Hamilton, “The Institutional Approach to Economic Theory”, *The American Economic Review*, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting of the American Economic Association 9:1 (1919): p. 317.

¹⁵ Walton H. Hamilton, “The Institutional Approach to Economic Theory”, cit., pp. 314-315.

¹⁶ Geoffrey M. Hodgson, “What is the Essence of Institutional Economics?”, *Journal of Economic Issues* XXXIV:2 (2000): 318.

Segundo Hodgson, contudo, o traço mais importante do “velho” institucionalismo (e ao mesmo tempo seu grande mérito) é a suposição, no debate estrutura-agência, de que instituições e indivíduos têm uma relação de mútua influência pela qual instituições são moldadas por comportamentos humanos ao mesmo tempo em que são por eles moldados.¹⁷ Por isso é que se pode dizer que no “velho” institucionalismo há tanto causalção “para cima” (agência muda instituições), quanto “para baixo” (instituições mudam agência).

O INDIVÍDUO INSTITUCIONALIZADO: THORSTEIN VEBLEN

Thorstein Veblen foi um dos “velhos” institucionalistas que mais se destacaram no esforço de compreender a formação das instituições e sua dinâmica evolutiva na vida econômica. Economista com formação interdisciplinar, buscou explicar, de forma mordaz, como se davam as relações entre indivíduos e instituições no desenvolvimento capitalista dos EUA.

Para Veblen, as instituições norte-americanas que moldavam a sociedade das primeiras décadas do século XX eram anacrônicas e inadequadas para cumprir sua função, qual seja, a de direcionar a atividade econômica privada de forma consistente com o interesse público. Como anota Reinert, para Veblen o capitalismo só pode funcionar quando o interesse da classe capitalista está em linha com o interesse da sociedade.¹⁸ Mas quando o capital financeiro busca fazer dinheiro “do nada”, isto é, por meio de atividades puramente especulativas, sem contribuir para a economia real, crises financeiras irrompem e as relações sociais se esgarçam. Para Veblen, o capitalismo norte-americano falhava espetacularmente, razão pela qual defendia (antes da crise de 1929, ano em que Veblen morreu) a tese de que um controle social da indústria de larga escala, que se expandia rapidamente nos EUA dos anos 1920, demandava novas instituições sociais.

Em *A Teoria da Classe Ociosa*, de 1899, Veblen denunciou, assim, as táticas manipulativas, restritivas, sabotadoras e contraproducentes dos interesses econômicos no afã de gerar renda para si mesmos, o desperdício gerado por restrições monopolistas movidas pela ganância, o desemprego, o consumo exagerado e ostensivo, a propaganda massiva, a especulação financeira insaciável em detrimento

¹⁷ Hábitos individuais, ao se tornarem disseminados a partir de emulação e de imitação, levam ao surgimento e à manutenção de instituições que, a seu turno, reforçam e enfatizam certos hábitos, ajudando em sua transmissão aos demais membros da sociedade. Diferentemente da suposição neoclássica, portanto, as preferências humanas se tornam endogeneizadas ao longo de um processo de evolução econômica e institucional. Cf. Geoffrey M. Hodgson, “What is the Essence of Institutional Economics?”, cit., p. 326.

¹⁸ Erik S. Reinert, “Veblen’s Contexts: Valdres, Norway and Europe; Filialtions of Economics; and Economics for an Age of Crises”, in Erik S. Reinert e Francesca Lidia Viano (orgs.), *Thorstein Veblen: Economics for an Age of Crises*, London/New York: Anthem Press, 2012, p. 39.

da atividade produtiva.¹⁹ Observador sardônico da *Gilded Age*, Veblen apontou ainda o fato de que os trabalhadores, em seu país, cada vez mais emulavam hábitos de consumo das classes ricas – as classes ociosas.²⁰ Para Veblen, nesse sistema de emulação consumista pelo qual os pobres almejam adquirir bens e adotar hábitos de consumo de classes mais abastadas, a porcentagem da renda dos mais pobres voltada ao consumo termina desproporcional à renda total, gerando níveis perigosos de endividamento.²¹

Posteriormente, com outros “velhos” institucionalistas ativos na chamada “Era Progressiva” dos EUA, Veblen defendeu que o mercado deveria, por meio de reformas institucionais, passar a contar com novas formas de controle social. O objetivo de tais reformas seria fazer com que a produção voltada para o lucro resultasse em uma oferta aumentada de bens necessários e úteis em condições mais conducentes ao bem-estar.

Contudo, por razões ligadas à inércia que as marca, bem como por conta da ação de interesses que representam agendas pessoais e ocultas (*vested interests*), as instituições tendem, como sustenta o próprio Veblen, a ser refratárias a mudanças tecnológicas e aos novos problemas econômicos e sociais que trazem – embora isso não signifique que elas não possam mudar ou evoluir.²² Ademais, Veblen apontou o fato de que um “direito natural” anacrônico, baseado na sacralidade da propriedade, do contrato e da constituição, distanciava-se da realidade socioeconômica que deveria, em tese, regular.

Veblen sustentou ainda, de maneira pioneira na sociologia econômica, o argumento de que a economia está enraizada nas instituições sociais e, por isso, é dela constitutiva. Assim, contrapôs-se à pretensão epistemológica neoclássica de enxergá-la como uma ciência “pura” ou “autônoma”. Foi, aliás, o próprio Veblen quem cunhou, no final do século XIX, o termo “economia neoclássica”, para questioná-la e, a partir de ideias originais, apontar suas severas limitações analíticas.

Em sintonia com a visão institucionalista e evolucionária que tomava corpo, Veblen supunha que os indivíduos agem de modo a formar em seus cérebros modelos representativos do mundo e enfatizava que a cognição humana depende do ambiente social e material. Isto é: capacidades cognitivas humanas não são redutíveis ao indivíduo isolado; elas dependem de interações e estruturas.²³ Para com-

¹⁹ Cf. Thorstein Veblen, *A Teoria da Classe Ociosa – um estudo econômico das instituições*, São Paulo: Editora Pioneira, 1965.

²⁰ Sobre Veblen e o contexto da *Gilded Age*, cf. Marcos Ribas Cavalieri, “O Surgimento do Institucionalismo Norte-Americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar”, *Economia e Sociedade* 22:1 (2013): 53ss.

²¹ Thorstein Veblen, *The Theory of the Leisure Class – an economic study of institutions*, Delhi: Aakar Books, 2005, p. 69.

²² Malcolm Rutherford, “American Institutional Economics in the Interwar Period”, cit., p. 363.

²³ Geoffrey M. Hodgson, “The Revival of Veblenian Institutional Economics”, *Journal of Economic Issues* XLI:2 (2007): 325.

preender as ações humanas é preciso, sugere Veblen, compreender os *instintos* humanos – propensões inatas e persistentes e traços hereditários.

Veblen entendia que os instintos dão ao indivíduo um sentido de consciência e deliberação, distinguindo-os de comportamentos mecânicos ou tropismáticos, isto é, baseados em reflexos.²⁴ Com base em Darwin, Veblen enxergava, assim, o indivíduo como sujeito de um processo no qual suas ações são guiadas por propósitos e intenções no bojo do processo evolutivo, é dizer, em um contexto de variação, herança e seleção natural. Por isso, Veblen refutava visões teleológicas na ciência – isto é, explicações baseadas na suposição de que a causa dos eventos pode ser encontrada em um “projeto” preexistente ou transcendente.²⁵

Mas, para Veblen, o comportamento humano não é apenas definido por instintos, isto é, por traços de natureza biológica. Instintos se infundem no ambiente social de forma que a cognição é inseparável do contexto material e institucional. Nesse sentido, na visão vebleniana o comportamento do homem tem fundamentos simultaneamente biológicos e socioculturais.²⁶ Daí porque os ambientes cultural e institucional em que o indivíduo se situa e se reconhece têm também, tanto quanto a biologia, papel-chave quando se trata de explicar seu comportamento, que pode ser, enfim, entendido como resultante da interação de instintos herdados e de estruturas sociais.

Nesse sentido, como argumentaram Veblen e outros institucionalistas de seu tempo, existe um processo pelo qual instituições transmitem aos indivíduos fluxos de informação capazes de afetar e modificar comportamentos. Trata-se de algo que se poderia chamar de “enculturação” (*enculturation*), isto é, a forma pela qual as pessoas aprendem e incorporam valores e comportamentos identificados com uma determinada cultura por meio das instituições que lhe servem como estofos.²⁷ Por essas razões, as instituições têm, em Veblen, um papel crítico na compreensão da sociedade e do capitalismo.²⁸

Em suma, segundo Veblen, o indivíduo não poderia ser compreendido como habitante de um vácuo cultural, histórico e tecnológico. Ele está imerso em uma

²⁴ Thorstein Veblen, *The Instinct of Workmanship: And the State of Industrial Arts*, New York: B. W. Huebsch, 1918, pp. 3 ss.

²⁵ Marcos Ribas Cavalieri, “O Surgimento do Institucionalismo Norte-Americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar”, cit., p. 46.

²⁶ Geoffrey M. Hodgson, “Toward an Evolutionary and Moral Science – remarks upon receipt of the Veblen-Commons Award”, *Journal of Economic Issues* XLVI:2 (2012): 267.

²⁷ Sobre a noção de aculturação na relação entre indivíduos e instituições, cf. Geoffrey M. Hodgson, “Institutional Economics into the Twenty-First Century”, *Studi e Note di Economia* XIV:1 (2009): 9; Geoffrey M. Hodgson, “The Revival of Veblenian Institutional Economics”, p. 327.

²⁸ Hodgson explica que tanto Thorstein Veblen quanto John Commons enxergavam instituições como espécies do gênero estrutura social. Esta, por sua vez, compreende, amplamente, grupos de relações que podem ou não estar codificadas na forma de discurso, esclarece. Geoffrey M. Hodgson, “What Are Institutions?”, *Journal of Economic Issues* XL:1 (2006): 2. Cf. ainda Alan Wells, *Social Institutions*, London: Heinemann, 1970, p. 3.

multiplicidade de ambientes institucionais com os quais se relaciona e pelos quais é moldado de forma complexa em meio a um processo histórico que se desdobra cumulativamente.²⁹ O indivíduo é ao mesmo tempo produtor e produto de suas circunstâncias e nesse processo, como se verá a seguir, os conceitos de instinto, de hábito e do progresso técnico e tecnológico têm centralidade.³⁰

FUNÇÕES DO DIREITO EM VEBLEN

Subjacente ao “velho” institucionalismo econômico há um importante componente jurídico crítico. Mesmo não sendo juristas, seus autores discutiram recorrentemente os conflitos distributivos na sociedade, assim como os esforços dos tribunais e juízes de tentar (ao menos entre grupos capazes de se fazer representar) enfrentá-los e, de forma mais ampla, adotaram a suposição de que o direito é, realisticamente falando, o resultado desse processo conflituoso.³¹ Central nesse debate é a noção de propriedade privada, que teria sido “naturalizada” pela escola neoclássica, com a consequência de que a estrutura de poder inerente a essa noção jurídica fora escamoteada. Para Veblen, a propriedade é um fato cultural a ser compreendido, não um dado da natureza a ser tomado como pressuposto.

No “velho” institucionalismo, se por um lado o direito depende em alguma medida da evolução dos costumes, por outro ele demanda, como condição de existência, os poderes e instituições do Estado. Direito e Estado são, por isso, inseparáveis. Embora tenha tratado pouco de aspectos jurídicos e de temas concretos de política pública em sua teoria (John Commons, outra referência central no “velho” institucionalismo, o fez bem mais³²), Veblen fez algumas considerações contundentes sobre as funções do direito no capitalismo em que viveu. Ele foi, aliás, uma importante influência para o realismo jurídico norte-americano e, de fato, não seria despropositado dizer que estava, para usar a famosa dicotomia de Pound, para o *law in action* dos realistas como os neoclássicos com quem debatia estavam para o *law in books*.³³

²⁹ Geoffrey M. Hodgson, “The Approach of Institutional Economics”, *Journal of Economic Literature*, v. 36 (1988), p. 177.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Malcolm Rutherford, “American Institutional Economics in the Interwar Period”, pp. 364 ss.

³² Commons teve envolvimento direto com diversas ações governamentais nas áreas de regulação, direito social, administrativo e trabalhista, entre outras. Cf. Lafayette G. Harter, John R. Commons, *His Assault on Laissez-Faire*, Corvallis: Oregon State University Press, 1962, p. 213. Sobre as visões de Commons sobre o direito, cf. Malcolm Rutherford, *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge New York: Cambridge University Press, 1996, pp. 101 ss.

³³ Para o jurista realista norte-americano Roscoe Pound, *law in books* se refere às normas que pretendem governar as relações entre os homens, ao passo que *law in action* diz respeito àquelas normas que efetivamente as governam. Roscoe Pound, “Law in Books and Law in Action”, *American Law Review* 44 (1910): 15. Sobre a relação de Veblen com o realismo jurídico – ele foi influência importante para

Segundo Veblen, em sintonia com os demais institucionalistas de sua geração, normas jurídicas são uma parte central e constitutiva da realidade social e das instituições que a preenchem, não meros epifenômenos secundários.³⁴ Como já mencionado, para o “velho” institucionalismo há uma normatividade enraizada nas instituições, que abrange não apenas costumes e expectativas arraigadas a ponto de criar obrigações e sanções, mas também, em inúmeros casos, o direito positivo e formal, na medida em que normas jurídicas sedimentam o tecido institucional da sociedade. O direito é, por isso, estruturante da sociedade capitalista, sugeriu Veblen, em linha com Marx.

Em pelo menos dois trabalhos Veblen revelou uma visão claramente crítica (e identificada com o realismo jurídico) da relação entre direito e instituições (em particular, a instituição da propriedade privada): no artigo *The Beginnings of Ownership*, 1898, e no livro *The Theory of Business Enterprise*, de 1904.³⁵ No primeiro texto Veblen critica de forma explícita a visão da propriedade sacralizada, ou seja, como ponto de partida inquestionável, como axioma do raciocínio econômico. Ao fazê-lo, enuncia a objeção de que a propriedade fora “naturalizada” como se fosse parte indissociável do direito, universalmente entendido. Veja-se:

A propriedade não é uma noção simples e instintiva [...]. Não é algo com que se deva começar, um item isolado do mobiliário mental do indivíduo [...]. É um fato convencional que deve ser compreendido; é um fato cultural que se desenvolveu no passado por meio de um longo curso de habituação e que foi transmitido de geração a geração como todos os fatos culturais.³⁶

No livro de 1904, Veblen denuncia a dominação das grandes empresas em relação à economia e à cultura. Para isso, distingue duas formas de atividade econômica: o *business* e a indústria. O primeiro (*business*) é identificado com o lucro e a segunda (indústria) com as máquinas, isto é, com a produção de bens. Os capitalistas são atacados por Veblen por preferirem o *business* à produção – em última análise, uma sabotagem ao capitalismo pelos próprios capitalistas, pois entre produzir mais e restringir a oferta de bens, preferem a segunda alternativa em busca de ganhos fáceis e fúteis. Uma apropriação condenável do excedente econômico, entendia Veblen, possível apenas porque o direito assim permitia e, mais do que isso, induzia.

juristas representativos, como Karl Llewellyn, por exemplo – nos EUA, cf. Laura Kalman, *Legal Realism at Yale, 1927-1960*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986, p. 19 e ss.

³⁴ Geoffrey M. Hodgson, “The Enforcement of Contracts and Property Rights: constitutive versus epiphenomenal conceptions of law”, *International Review of Sociology*, 13:2 (2003): 373-389.

³⁵ Thorstein Veblen, “The Beginnings of Ownership”, *American Journal of Sociology* 4:3 (1898): 352-365; Thorstein Veblen, *The Theory of Business Enterprise*, New York: Charles Scribner’s Sons, 1904, p. 269.

³⁶ Thorstein Veblen, “The Beginnings of Ownership”, cit., p. 360.

Veblen afirma, ainda, viger no *Common Law* um direito “natural” (as aspas são suas) anacrônico com o qual convivem, desarticuladamente, as instituições associadas ao consumo de massas e as grandes empresas predatórias do início do século nos EUA. Em Veblen o direito pode se “descolar” ou distanciar da realidade institucional sobre a qual incide. Se, com outras palavras, o arcabouço jurídico regula uma sociedade na qual as instituições econômicas existentes não mais correspondem àquelas para as quais as normas jurídicas foram originalmente criadas (em razão da evolução institucional), esse “descolamento” comprometerá a capacidade de o direito regular a sociedade e seu sistema econômico de forma adequada. O seguinte trecho ilustra isso:

A padronização [...] do sistema da máquina [o modo como Veblen se referia à sociedade industrial] difere do que havia antes na medida em que não teve reconhecimento convencional, não teve autenticação metafísica [isto é, por parte do “direito natural”]. Não se tornou um fato jurídico. Por isso, nem pode nem precisa ser considerada pela mente jurídica. É um fato novo que não se molda nem ao sistema prescritivo antigo [...], nem ao sistema mais recente de livre iniciativa. Não existe *de jure*, apenas *de facto*. Ao não pertencer nem ao velho e finado sistema jurídico, nem ao corrente sistema jurídico [...] não existe aos olhos do direito. É, talvez, real, de uma realidade material bruta, mas não é real desde a realidade jurídica metafísica. A coerção que pode exercer – ou que foi por seus meios exercida – não é, portanto, coerção jurídica.³⁷

Em resumo, para Veblen, o direito natural do *Common Law* havia perdido sua capacidade de constranger as instituições capitalistas convertidas em mecanismos de exploração e dominação. O direito se tornara débil, nesse sentido, servindo, de forma passiva ao capitalismo e aos capitalistas. Isso se verificava, por exemplo, nas decisões judiciais em assuntos envolvendo questões trabalhistas, nas quais “os empregadores sempre saíam favorecidos em detrimento dos empregados”.³⁸ Mais do que isso, criticava Veblen de forma crua, nos EUA o governo constitucional havia se tornado um “governo do *business*”.³⁹

Diante disso, creio que não seja despropositado dizer que, em linha com Veblen, há no “velho” institucionalismo motivos para preocupação quando se constata que há um descompasso entre o arcabouço jurídico e as formas concretas das estruturas institucionais. Dito por meio de um argumento normativo: é necessário, para Veblen, que o direito seja capaz de acompanhar *pari passu* a evolução da estrutura institucional da sociedade para ser efetivamente capaz de regulá-la.

³⁷ Ibidem, p. 276.

³⁸ Ibidem, p. 278.

³⁹ Ibidem, p. 285.

A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Depois de algumas décadas de notoriedade na academia e influência na formulação e implementação de políticas públicas, o “velho” institucionalismo norte-americano entrou em declínio. Isso ocorreu de forma nítida depois da Segunda Guerra Mundial e tem relação com mudanças profundas nas ciências sociais e, em particular, nas teorias econômicas. Dentre elas, a ascensão hegemônica de métodos quantitativos – as abordagens matemática e econométrica – no campo da economia, a *public choice* na ciência política e o behaviorismo na psicologia.⁴⁰

A ausência de conteúdo institucional nas teorias econômicas não durou muito, porém. Resgatando pressupostos do individualismo metodológico e outras premissas da economia neoclássica surge, nas últimas décadas do século XX, a chamada nova economia institucional. Ela veio a dedicar-se, essencialmente, ao estudo da análise dos custos de transação, dos direitos de propriedade, dos contratos e das organizações.

Para um dos seus mais conhecidos representantes, Douglass C. North, a nova economia institucional retém traços institucionalistas por abandonar a suposição neoclássica de que a racionalidade instrumental pode ser compreendida em um mundo “desprovido de instituições”.⁴¹ North afirma que, ao contrário do que sugere a tradição neoclássica, “a história importa porque as escolhas que fazemos hoje, bem como as escolhas futuras, estão conectadas ao passado”. Por isso, entende que integrar instituições à teoria econômica e à história econômica é um passo essencial para aperfeiçoar ambas.⁴²

Resumidamente, a nova economia institucional se apresenta como uma abordagem interdisciplinar que combina aportes das áreas da economia, direito, ciência política, sociologia e antropologia para compreender as instituições da vida social, política e econômica. Seu objetivo é explicar o que são, como surgem e a que propósitos servem as instituições de forma centrada nos objetivos, planos e ações individuais.⁴³ A partir de tais elementos, concebe o desenvolvimento econômico como

⁴⁰ Cf. Geoffrey M. Hodgson, “The Approach of Institutional Economics”, cit., p. 167. Ainda sobre as razões do declínio do “velho” institucionalismo, cf. Malcom Rutherford, “Institutional Economics: Then and Now” *Journal Economic Perspectives* 15:3 (2001): p. 182.

⁴¹ Douglass C. North, “The New Institutional Economics and the Third World Development”, in John Harriss, Janet Hunter & Colin M Lewis (orgs.), *The New Institutional Economics and the Third World Development*, London, New York: Routledge, 1995, p. 17.

⁴² Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge: , Cambridge University Press, 1990, p. vii. Sobre os elementos comuns ao “paradigma” institucionalista – incluindo a importância dada à história e a adoção de um referencial evolucionário, cf. Octavio A.C. Conceição, “O Conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionalistas”, *Revista de Economia Contemporânea* 6:2 (2002): 119–146; Octavio A.C. Conceição, “A Contribuição das Abordagens Institucionais para a Constituição de uma Teoria Econômica das Instituições”, *Ensaio FEE* 23:1 (2002): 77-116.

⁴³ Peter G. Klein, *New Institutional Economics*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY: Social Science Research Network, 1999, p. 1 e ss.

decorrência das transformações das instituições que dão suporte a relações econômicas – razão pela qual o progresso depende, em última análise, da forma como os riscos e ameaças que comprometem a cooperação e a produtividade de uma sociedade são mitigados por tais instituições.

FUNÇÕES DO DIREITO EM DOUGLASS NORTH

Assim como Veblen, North não tratou do direito e de suas funções na sociedade como objeto específico de seus estudos institucionalistas. Mas não é difícil perceber que, em contraste com a economia neoclássica e sua premissa de *laissez-faire*, a nova economia institucional de North, ao evocar um papel explícito (embora mínimo) para o Estado, faz o mesmo para o direito. Veja-se:

Uma teoria do Estado é essencial porque é o Estado quem especifica a estrutura dos direitos de propriedade. Em última análise, é o Estado o responsável pela eficiência dessa estrutura, que causa o crescimento, a estagnação ou o declínio econômico.⁴⁴

Grande parte das instituições formais, sustenta North, são criadas pelo Estado e por isso não podem ser ignoradas em análises voltadas à compreensão de processos de desenvolvimento. Dentre essas instituições formais tem centralidade o direito e, em particular, os direitos de propriedade.

Em North a proteção dos direitos de propriedade é chave para determinar os custos de transação e uma das funções mais importantes a serem desempenhadas pelo sistema político é justamente definir tais direitos de propriedade. Disso decorre que a violação ou a mera relativização da propriedade privada – sacralizada – tende a ser encarada, na tradição liberal, como expropriação, irremediavelmente perniciosa ao desenvolvimento.

Claramente, então, para a nova economia institucional a propriedade não é um elemento conflituoso na sociedade e sim o fundamento sobre o qual países capitalistas construíram seu sucesso.⁴⁵ Trata-se, assim, tanto quanto a representação do indivíduo, de um conceito dado e isso marca mais um contraste com o “velho” institucionalismo de Veblen. Além disso, o direito, em um sentido amplo, adquire uma conotação sobretudo privatista e contratual, em oposição a uma concepção de direito capitalista que se concentra em um direito público cuja função é estruturar a economia e criar ou regular mercados.

Isso fica claro no trabalho *Structure and Change in Economic History*, em que North distingue uma “teoria contratual” de uma “teoria predatória” do Estado. De

⁴⁴ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton, 1981, p. 17.

⁴⁵ Kirsten Ford, “The Veblenian Roots of Institutional Political Economy”, *Economic Working Paper Series*, University of Utah, 2011. p. 24.

acordo com a primeira, o Estado deve tornar disponível um aparato jurídico que favoreça contratos privados voltados à redução de custos de transação; já a segunda embasa a premissa de que o Estado é um instrumento de transferências de recursos de um grupo para outro. Boas instituições, diz North, devem ao mesmo tempo dar suporte a contratos privados e prover anteparos à expropriação pelo governo ou por grupos politicamente poderosos.⁴⁶

Douglass North defende, ainda, que, dentre outras, as instituições jurídicas necessárias à produtividade e ao crescimento econômico – as instituições “corretas”, poder-se-ia dizer – são um sistema bem definido de direitos de propriedade, um arcabouço político que defina regras jurídicas de forma a assegurar previsibilidade e calculabilidade, um judiciário habilitado a assegurar o cumprimento de contratos e a existência de direitos iguais e proteção jurídica a todos os cidadãos.

Diante disso, em linha similar à corrente da *law and economics*, é possível sustentar que a nova economia institucional adota, em última análise, uma visão do direito lastreada na noção de eficiência econômica. Com certas diferenças, tanto uma quanto a outra corrente entendem que quanto mais permitirem trocas fluidas de mercado levando, com isso, a sociedade à maximização dos ganhos decorrentes das trocas, mais efetivos serão os sistemas jurídicos.⁴⁷

Ou seja, para North, como de resto para os demais teóricos da nova economia institucional, o direito, como uma das mais importantes instituições formais, tem a função precípua de desobstruir e catalisar mercados. Isso se faz por meio da promoção da concorrência, da redução de custos transacionais por via contratual e por meio de decisões judiciais capazes de “mimetizar” resultados identificados com soluções de mercado.

As ideias de North influenciaram, como é sabido, muitos debates sobre o desenvolvimento e, entre eles, a tese de que ele consiste, em larga medida, na existência mesma de um aparato jurídico capaz de assegurar condições básicas para o florescimento de uma sociedade de mercado sob o paradigma do *Rule of Law*.⁴⁸ A nova economia institucional de North e outros foi, não por acaso, abraçada pelas instituições neoliberais nos anos 1990 – o Consenso de Washington, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – quando a onda privatizante já enfrentava críticas severas.

⁴⁶ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, cit., pp. 20 ss. Uma discussão aplicada dessas ideias está em Daron Acemoglu & Simon Johnson, “Unbundling Institutions”, *Journal of Political Economy* 113:5 (2005): 949-995.

⁴⁷ Mais sobre o direito na nova economia institucional e sobre suas semelhanças em relação a *law and economics*, cf. Rudolf Richter, “The Role of Law in the New Institutional Economics”, *Washington University Journal of Law & Policy* 26:1 (2008): 13-36.

⁴⁸ Chantal Thomas, “Law and Neoclassical Economic Development in Theory and Practice: toward an institutionalist critique of institutionalism”, *Cornell Law Review* 96 (2011): 968-969.

A ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA

Sob a designação economia política institucionalista há autores de diferentes campos das ciências sociais, nem todos economistas. Comum a eles são certas premissas, tanto epistemológicas como substantivas. Trata-se de uma iniciativa e agenda de pesquisa incipientes se comparadas às duas correntes já apresentadas, a despeito de visivelmente promissora, inclusive para o campo do direito econômico.

Que elementos caracterizam essa corrente? Um deles é a crença de que fatores políticos não podem ser isolados da vida econômica, entendida como um sistema de poder no capitalismo, que é por sua vez compreendido como um sistema socioeconômico.⁴⁹ A economia política institucionalista realiza, como seu nome sugere, análises econômicas e institucionais em seu contexto político, explorando seu potencial explicativo na mudança institucional, e não fora dele. Ao fazê-lo, rejeita a primazia das transações de mercado tidas como “naturais” em detrimento da ação “artificial” do Estado na economia. Rejeita, também, a dicotomia (e o antagonismo) Estado-mercado, preferindo avançar sobre as múltiplas formas de coordenação e regulação entre ambos.⁵⁰

Diferentemente da nova economia institucional, para a economia política institucionalista, os indivíduos não são tomados como dados e as instituições não são descritas apenas como “constrangimentos” (*constraining*) à ação, mas também como “habilitadoras” (*enabling*), isto é, como instrumentos ou veículos que tornam possível o alcance de objetivos, que podem ser econômicos ou políticos.⁵¹

A economia política institucionalista parte, ademais, de uma noção de racionalidade individual dependente do contexto e da circunstância histórica, de forma tal que agência e estrutura são, ambas, importantes e mutuamente constitutivas da sociedade e da mudança social.⁵² Com isso, procura afastar-se tanto das concepções subsocializadas, quanto das concepções supersocializadas de economia, para usar a terminologia de Mark Granovetter.⁵³ E como sintetiza Wolfgang Streeck, para a

⁴⁹ Uma abrangente discussão sobre as dimensões epistemológica metodológica da economia política institucionalista está em Phillip Anthony O’Hara, “Methodological Principles of Institutional Political Economy: Holism, Evolution and Contradiction” 5:1 (1993): 51-71.

⁵⁰ Alain Caillé, “Towards an Institutional Political Economy”, *Revue du MAUSS Permanente*, 9 September 2008 [en ligne] (2008), p. 3.

⁵¹ Ha-Joon Chang & Peter Evans, “The Role of Institutions in Economic Change”, in Silvana De Paula e Gary A. Dymski (orgs.), *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*, London: Zed Books, 2005, p. 100. Para uma relativização do argumento de que a nova economia institucional é essencialmente caracterizada pela função de “constraining” das instituições, cf. David Dequech, “The demarcation between the old and the new institutional economics: recent complications”, *Journal of Economic Issues* XXXVI:2 (2002): 67 ss.

⁵² Como esclarece Hodgson, a racionalidade não preexiste à estrutura social, ela a requer. “A racionalidade individual depende dos mecanismos e apoios culturais e institucionais”. Cf. Geoffrey M. Hodgson, “Institutional Economics into the Twenty-First Century”, cit., p. 15.

⁵³ Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness”. *American Journal of Sociology* 91:3 (1985): 481-510.

economia política institucionalista a ação econômica é um subtipo de ação social, razão pela qual a sociedade e a economia, amalgamadas e interdependentes como são, devem ser compreendidas em sua interação permanente.⁵⁴

A agenda de pesquisas da economia política institucionalista refuta o individualismo metodológico em favor do holismo metodológico, preferindo enxergar o indivíduo na sociedade, isto é, como membro de um grupo, organizações, instituições, famílias ou comunidades culturais, políticas ou religiosas.⁵⁵

Dentre as premissas que compõem a corrente, está ainda aquela segundo a qual as instituições carregam consigo o potencial de mudar comportamentos individuais.⁵⁶ Por conta disso, como situa Ford, as instituições não existem ou surgem (como sugere North) como resultados de imperfeições ou falhas de mercado (custos de transação, informação assimétrica etc.). Elas *não* deixariam de existir se não houvesse tais imperfeições.⁵⁷ Esse atributo reforça a relação de mútua entre agência e estrutura, abre margem para uma gama de investigações sobre as potencialidades da mudança institucional e enfatiza os papéis daquela que é considerada a mais importante das instituições no desenvolvimento econômico: o Estado.

Como se pode notar, a economia política institucionalista, que surge com essa designação nos anos 1990, guarda proximidade com o “velho” institucionalismo de Veblen e outros. Essa influência é por seus propugnadores a todo tempo reconhecida, assim como a importância de autores como Marx, Polanyi, Myrdal, Galbraith, entre outros.⁵⁸ Mas há também diferenças, algumas delas aqui apontadas.

A economia política institucionalista compreende o desenvolvimento como processo de mudança estrutural (tecnológica e institucional) primordialmente induzido pela ação planejada e coordenada do Estado, o Estado desenvolvimentista,

⁵⁴ Wolfgang Streeck, “Taking Capitalism Seriously – toward an institutionalist approach to contemporary political economy”, MPIfG Discussion Paper 10/15 – Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2010, p. 5 e ss.

⁵⁵ Alain Caillé, “Towards an Institutional Political Economy”, cit., p. 4.

⁵⁶ Como mencionado antes, Veblen não era um determinista biológico, uma vez que acreditava que os instintos eram moldados e mesmo engendrados pelas instituições.

⁵⁷ Kirsten Ford, “The Veblenian Roots of Institutional Political Economy”, cit., p. 14.

⁵⁸ Ha-Joon Chang admite que os elementos teóricos de sua “economia política institucionalista” remetem a autores com Marx, Veblen, Schumpeter, Polanyi e outros, a quem (genericamente) designa “velha” economia institucional. Cf. Ha-Joon Chang, “Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state”, Social Policy and Development Programme Paper – United Nations Research Institute for Social Development 6:5 (2001): p. 14. Sobre a economia política institucionalista e sua relação com Veblen, Commons, Mitchell e Ayres, mas também Myrdal, Galbraith e outros, ver John E. Elliott, “Institutionalism as an Approach to Political Economy”, JEI – Journal of Economic Issues XII:1 (1978). Uma abordagem de economia institucionalista a partir de Karl Polanyi está em John Hariss, “Institutions, Politics and Culture: a Polanyian perspective on economic change”, International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie 13:2 (2003). Para uma abordagem de economia institucionalista a partir de Karl Marx, vide Phillip Anthony O’Hara, Marx, Veblen, and Contemporary Institutional Political Economy: Principles and Unstable Dynamics of Capitalism, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.

considerado um ator estratégico e privilegiado. A ênfase está, portanto, na construção institucional *intencional* e *consciente* como parte central do processo de mudança econômica, política e social.

Isso quer dizer que há certas instituições do tipo habilitadoras (*enabling*) que são deliberadamente criadas para induzir mudanças e, por isso, não podem ser explicadas exclusivamente como parte de processo “cego” de mudança institucional, lastreado na tese da causação cumulativa vebleniana. Talvez essa seja sua principal marca distintiva em relação ao “velho” institucionalismo, que não se ocupou diretamente dos estudos das formas pelas quais as capacidades institucionais do Estado e de outras instituições-chave para o desenvolvimento podem ser intencionalmente desenhadas, aperfeiçoadas e robustecidas.⁵⁹ Dentre os diversos autores representantes da economia política institucional, refiro-me em particular (mas não exclusivamente) ao economista Ha-Joon Chang.

FUNÇÕES DO DIREITO EM HA-JOON CHANG

Ao defender a tese de que o capitalismo é institucionalmente complexo – razão pela qual, para bem compreendê-lo, é necessário levar em conta de forma atenta as diversas instituições que o compõem – Chang e outros deixam entreaberta a discussão sobre o papel do direito na análise jurídica do capitalismo. Como visto acima, essa tese afirma que há uma estrutura de direitos e obrigações subjacente às instituições econômicas. Essa estrutura tem elementos peculiares (não generalizáveis) e resulta, historicamente, de um processo político de construção social.

Chang fornece evidências disso ao dizer, como visto, que os mercados capitalistas estão embasados em estruturas (isto é, em outras instituições) que regulam quem deles pode participar. Sem que as tenha nomeado dessa forma, ele se refere às instituições jurídicas e, com isso, fica evidente que os mercados, entre outras instituições econômicas, são essencialmente constituídos pelo direito, tido como uma expressão do poder do Estado, também este, em boa medida, uma construção jurídica.⁶⁰

Essas instituições jurídicas subjacentes aos mercados, além de definirem quem deles participa, determinam também quais são os objetos legítimos a serem comercializados nesses mercados. Ao fazê-lo, dão contornos e limites à propriedade e transformam certas transações em ilegítimas ou ilegais – como, por exemplo, o

⁵⁹ Sobre a intencionalidade na criação de instituições do tipo enabling (e um debate sobre um institucionalismo “ancestral”, datado do século XIII), cf. Erik S. Reinert, “Institutionalism Ancient, Old and New: A Historical Perspective on Institutions and Uneven Development”, Working Paper Series, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER) 77 (2006): 2.

⁶⁰ Chang ressalva que normas informais, costumeiras ou habituais, nascidas espontaneamente na sociedade, também são importantes nas análises de economia política institucionalista. Mas a centralidade está, claramente, nas normas jurídicas formais.

tráfico de drogas, a comercialização de órgãos do corpo humano, etc.⁶¹ O mesmo vale para o Estado: suas funções, os meios pelos quais age, o modo como suas tarefas e competências são divididas, políticas públicas implementadas, entre tantos outros exemplos, são, como regra, definidos pelo direito.

A economia política institucionalista reconhece, assim, o fato de que o direito está enraizado nas instituições econômicas e é delas constitutivo.⁶² Reconhece, também, que a arquitetura jurídica afeta qualitativamente as instituições à medida que define direitos e obrigações para seus operadores (por exemplo, no caso do Estado) e participantes (no caso do mercado), bem como pode assegurar-lhes legitimidade. Nesse sentido, o direito desempenha funções não pouco relevantes nas fase de planejamento, criação e modificação institucional.

Disso se conclui que a estrutura de direitos e obrigações que embasa as instituições econômicas não é um elemento meramente epifenomenal. Ao contrário, o direito subjacente às estruturas institucionais pode e deve ser compreendido como componente enraizado e, portanto, não neutro ou indiferente. Se isso pode ser considerado verdadeiro, então a economia política institucionalista não apenas *permite*, como efetivamente *requer* uma análise jurídica, que pode, por sua vez, vir acompanhada de diagnósticos e prescrições destinadas a aperfeiçoar o funcionamento das instituições econômicas situadas no espaço e no tempo. A economia política institucionalista, ademais, não se furta a enunciar e defender argumentos normativos e não se preocupa em dar à análise institucional ares de neutralidade política ou ideológica.⁶³

Com isso em mente, é possível admitir que para Chang e outros, embora não o tenham dito explicitamente, é relevante e necessário analisar a estrutura de direitos e obrigações subjacente às instituições econômicas desde o ponto de vista jurídico, por meio de uma agenda de pesquisas consistente – uma análise jurídica das instituições, poder-se-ia dizer. Esse argumento é de alguma forma chancelado por Deakin et al., para quem a economia política institucionalista

[...] dá especial ênfase ao papel do Estado e do sistema jurídico e do papel constitutivo do direito na vida econômica. Ela enfatiza, ainda, a

⁶¹ Chang ressalva que o que é legítimo ou ilegítimo em cada sociedade varia, assim como há, em uma mesma sociedade, também variação temporal sobre o conceito.

⁶² A seguinte afirmação de David Kennedy é contundente nesse sentido: “Os arranjos jurídicos particulares em uma sociedade são terrivelmente importantes para o sucesso da política econômica. [...]. Eles podem fazer tais políticas possíveis – e completamente inefetivas. Eles podem estabelecer incentivos para as trocas e para o crescimento – ou barrá-los. Mais importante, os arranjos jurídicos podem influenciar o percurso do desenvolvimento econômico. Dentre os possíveis caminhos para o crescimento ou para equilíbrios estáveis, aquele a ser encontrado em uma dada sociedade há de ser uma função, de forma importante, dos arranjos jurídicos ali presentes. David Kennedy, “Law and Development Economics: Toward a New Alliance”, in David Kennedy & Joseph E. Stiglitz (orgs.), *Law and Economics with Chinese Characteristics: Institutions for Promoting Development in the Twenty-First Century*, New York: Oxford University Press, 2013, p. 20.

⁶³ Alain Caillé, “Towards an Institutional Political Economy”.

importância de entender os processos institucionais de legislação e evolução jurídica. Desse modo, enfrenta uma série de perguntas de pesquisa, incluindo aquelas relativas à natureza e efeitos das variações entre diferentes sistemas jurídicos no capitalismo.⁶⁴

CONCLUSÃO

Neste trabalho procurei sintetizar brevemente como três correntes ou vertentes do institucionalismo econômico enxergam as instituições, sua mudança ao longo do tempo, bem como as funções do direito no desenvolvimento econômico. Quanto a essas últimas, dado que os autores discutidos não eram (ou não são) juristas, fiz certas conjecturas e interpretações a partir de concepções subliminares relativas ao direito em suas ideias e teorias.

A despeito da riqueza e da elaboração que marcam as correntes descritas, parece-me claro que a economia política institucionalista é, dentre as três correntes, aquela que, mesmo sem aprofundar o tema, mais promissores canais e oportunidades de interação abre ao direito – e ao direito econômico em especial – para tratar, no âmbito dos estudos do desenvolvimento, de seu papel de construir, moldar e modificar instituições. A economia política institucionalista faz um convite à reflexão aos juristas e, cada vez mais, avança em direção ao direito, visto como o “mecanismo central do poder social⁶⁵”. Ela demanda do direito econômico, sobretudo, análises substantivas, diagnósticos e prescrições destinadas a aperfeiçoar as estruturas institucionais da sociedade.

Essa tese é compatível com uma concepção de direito econômico como encarregado de tratar da ordenação e organização jurídica e institucional dos processos econômicos tendo como panos de fundo a democracia e um quadro constitucional que almeja transformar, como no caso brasileiro, a realidade socioeconômica. Em outras palavras, a tese da centralidade do direito é compatível com um direito econômico teleológico que cumpra funções institucionais no curso de um projeto de desenvolvimento.

Ocorre entretanto que, salvo exceções, não há, como se observou na introdução, no campo jurídico, produção institucionalista aplicada ao desenvolvimento econômico. A maioria dos trabalhos e reflexões existentes no campo do institucionalismo – alguns dos quais utilizei aqui – são produzidos por economistas, sociólogos ou cientistas políticos que, a despeito de sua abertura disciplinar, tematizam

⁶⁴ Na realidade, Deakin e seus co-autores (juristas como Katharina Pistor inclusos) empregam a expressão institucionalismo jurídico” em vez de economia política institucionalista. Cf. Simon Deakin et al., “Legal Institutionalism: capitalism and the constitutive role of law”, Center for Business Research, University of Cambridge, 2015, p. 18.

⁶⁵ O mais recente livro de Geoffrey Hodgson, *Conceptualizing Capitalism: Institutions, Evolution, Future*, de 2015 (University of Chicago Press), atribui significativa centralidade ao direito.

mas não aprofundam discussões jurídicas. Nesses trabalhos, como diz um autor, “o direito está mas não está”, uma vez é que mencionado de passagem apenas.⁶⁶ Por essa razão, em suma, entendo que o institucionalismo e, em particular, a economia política institucionalista fornecem aos juristas uma fértil e inexplorada agenda de pesquisas, com significativas possibilidades de ganhos igualmente valiosos para os economistas.

⁶⁶ Robin Stryker, “Mind the Gap”, *Socio-Economic Review* 1:3 (2003): 340.