

Instituições, organizações e mudança institucional: análises e perspectivas

Thami Covatti Piaia*

Resumo

O presente artigo tem como escopo principal, explicar o que são instituições, organizações e como a interação desses fatores pode levar a uma mudança institucional, influenciando a Matriz Institucional dos países positiva ou negativamente. As *right institutions* são determinantes para que uma Matriz Institucional tenha uma trajetória mais bem-sucedida que as demais. *Right institutions* diminuem os custos de transação, aumentam a competitividade e a segurança jurídica dos países, sendo de fundamental importância para que uma nação se desenvolva ou não.

Palavras-chave: Instituições. Organizações. Mudança Institucional.

Introdução

Este artigo analisa as instituições e as organizações, elencando algumas de suas principais características. Entre elas, a reconhecida dificuldade para que aconteçam mudanças institucionais, oriundas da *path dependence* das instituições.

As mudanças institucionais são de extrema importância para o desenvolvimento de uma sociedade. Contudo, para que mudanças institucionais ocorram, e sejam positivas, os países precisam das *right institutions*, como sentenciava Douglass North.

* Professora no Mestrado em Direito da URI/Santo Ângelo. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Visiting Scholar na Universidade de Illinois – Urbana-Champaign. E-mail: thami-covatti@hotmail.com

→ <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4672>

Right institutions derivam das escolhas políticas e econômicas que os países fazem ao longo de suas trajetórias institucionais. Essa seria então, a principal razão para entendermos os motivos do porquê do desenvolvimento de algumas nações e da estagnação de outras.

Right institutions significam que a história importa e que as escolhas de hoje, influenciam as Matrizes Institucionais de amanhã.

Este artigo apresenta conteúdo interdisciplinar, tendo sido embasado em estudos da Análise Econômica do Direito. O trabalho tem como principal referencial teórico, Douglass North, economista laureado com o Prêmio Nobel em 1993. North é institucionalista, pertencente à Nova Economia Institucional (NEI).

Instituições

As instituições são invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo.¹ Elas consistem em regras informais, tais quais sanções, tabus, costumes,² tradições e códigos de conduta; em regras formais, como constituições, leis, direitos de propriedade e no *enforcement*.

Instituições formais e informais se complementam na criação de resultados econômicos, e um projeto de

regras formais eficientes deve levar em consideração a interação entre as regras formais e as informais existentes.³ Ambas, juntas, limitam a atuação dos indivíduos e dos entes sociais.⁴ O *enforcement* refere-se às garantias da execução no tocante às possibilidades de que as regras previstas venham a ser efetivamente cumpridas.

Instituições podem ser entendidas como normas, hábitos e regras que estão profundamente enraizados na sociedade e que desempenham um papel importante na determinação de como as pessoas se relacionam entre si e como elas aprendem e usam seu conhecimento.⁵ Hodgson define instituições como sistemas duráveis de regras estabelecidas e interações sociais, dentro de uma estrutura social. Linguagem, dinheiro, direito, sistemas de pesos e medidas, convenções de trânsito, modos à mesa, são todos instituições. Essa definição ampla de instituições agora se tornou amplamente aceita.⁶

Quase tudo – pelo menos uma parte muito grande do comportamento econômico e muitos tipos de atividades e processos econômicos – podem ser incluídos sob o conceito de instituições. Não admira que as instituições sejam tão importantes!⁷

Conceição afirma:

A história importa, as formas de crescimento capitalistas são diferenciadas, o processo de crescimento é contínuo e tem profundas raízes históricas. Por esta razão, pensar crescimento implica também pensar instituições, uma vez que a viabilização do primeiro é impossível sem um adequado e compatível aparato institucional e social. É disto que se ocupa a moderna tradição institucionalista.⁸

O papel das instituições é crucial para o desenvolvimento de uma economia. A existência de acordos formais e informais, e evidências claras de que esses acordos serão cumpridos, é fundamental na diminuição das dificuldades causadas pelas imperfeições do mundo, como assimetrias da informação, externalidades negativas, facilitando as interações humanas e, consequentemente, reduzindo os custos de transação e aumentando a segurança jurídica e a eficiência econômica.

As instituições foram projetadas pelos humanos para criar ordem e reduzir a incerteza nas transações. Elas se desenvolveram de maneira incremental, conectando o passado ao presente e ao futuro. Em consequência disso, a história é amplamente uma história de mudança institucional em que o desempenho histórico das economias pode apenas ser compreendido como parte de uma história sequencial. As instituições proporcionam a continuidade e a *path dependence*⁹ que liga o presente de uma sociedade

à sua história e ao futuro.¹⁰ E elas são a chave para entender a inter-relação entre a política e a economia e as consequências dessa inter-relação para o crescimento econômico.¹¹

As instituições não são neutras e podem proporcionar explicações sobre trajetórias específicas. Assim, uma dada estrutura política e institucional induz à formação de uma lógica de mercado que orienta e dirige a trajetória de crescimento.¹²

As instituições fornecem a estrutura de incentivos de uma economia. À medida que essa estrutura evolui, ela molda a direção das mudanças na economia no sentido do crescimento, estagnação, ou declínio.¹³

As instituições importam?¹⁴ Para Douglass North, as instituições importam porque a mudança institucional assume um papel mais importante do que as mudanças tecnológicas e a performance econômica dos países está diretamente relacionada às mudanças institucionais.

North entende que:

Quando os economistas falam sobre sua disciplina como uma teoria das escolhas e sobre o menu de escolhas que é determinado pelas oportunidades e preferências, eles simplesmente deixam de fora que é o quadro institucional que restringe os conjuntos de escolhas das pessoas. Com efeito, as instituições são o filtro entre os indivíduos e o estoque de capitais e entre o estoque de capitais e a produção de bens e serviços e a distribuição de renda.¹⁵

Conforme Matthews, a economia das instituições tornou-se uma das áreas mais vivas de nossa disciplina (economia). E um corpo de pensamento evoluiu com base em duas proposições: instituições importam e os fatores determinantes das instituições são suscetíveis de análise pelas ferramentas da teoria econômica.¹⁶

Um sistema político-econômico é formado por um complexo de instituições que mantêm relações específicas umas com as outras. As regras constitucionais são as limitações organizacionais mais fundamentais de um sistema. Seu objetivo é maximizar a utilidade dos dirigentes ao especificar a estrutura subjacente de direitos de propriedade e de controle sobre a coerção.¹⁷

A pesar de tudo, ainda há alguma confusão básica sobre o conceito central de instituições. Como bem enfatiza Oliver Williamson: a confissão é que ainda somos muito ignorantes sobre instituições.¹⁸

O termo instituição é usado em diferentes sentidos por diferentes autores - alguns referindo-se a normas sociais, como confiança, enquanto outros se referem aos tipos de organizações, como universidades.¹⁹ Afinal, o que são instituições? A resposta completamente satisfatória para esta questão ainda não existe. O conceito apropriado parece depender do que se

quer fazer com ele, isto é, como está sendo analisado.²⁰

Douglass North entende que:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as limitações criadas pelos humanos, que moldam as interações humanas. Em consequência, elas estruturam os incentivos às transações humanas, sejam estas políticas, sociais, ou econômicas. Mudanças institucionais definem a forma com que as sociedades evoluem ao longo do tempo, portanto são a chave para entender as mudanças históricas.²¹

Se as instituições são as regras do jogo, as organizações são os jogadores. Elas acarretam diferentes modelagens para entender a forma com que operam e interagem umas com as outras.²² Modelar as instituições é modelar as limitações criadas pelo homem na interação humana, que definem a estrutura de investimentos da sociedade. Modelar as organizações é teorizar sobre a estrutura, governança e políticas das entidades sociais propostas.²³

Organizações

Originalmente, as organizações surgem do *framework* institucional de uma sociedade num momento do tempo. Daí por diante, passam a interagir com outras organizações, com as próprias instituições e com as tradicionais restrições da teoria econômica. Dessa interação resulta a *economic perfor-*

mance das diversas sociedades, bem como sua evolução institucional.²⁴

As organizações influenciam as instituições e são influenciadas pelas instituições. Enquanto regras do jogo, as instituições de um povo fornecem e delimitam as possibilidades de organização econômica, pois as instituições reduzem as incertezas fornecendo uma estrutura para a vida cotidiana.²⁵ A economia tanto informa como é informada pelo direito e pela organização.²⁶

As diferentes formas de organização, enquanto jogadores, são orientadas a satisfazer necessidades humanas no maior grau possível, dados os limites e as possibilidades organizacionais fornecidas pelas instituições.²⁷

À medida que se desenvolvem novas formas de organização, elas pressionam as instituições a se adaptarem. Quanto mais adaptáveis forem as instituições às novas formas de organização (sem perder de vista, aqui, a necessidade de se manter a previsibilidade das regras do jogo) maiores serão as possibilidades de as organizações desempenharem sua função de satisfazer necessidades sociais.²⁸

As instituições fornecem o quadro geral em que os seres humanos interagem. Elas estabelecem as relações cooperativas e competitivas que constituem uma sociedade e, mais especificamente, uma ordem econômica. As

organizações consistem em grupos de indivíduos unidos por alguns objetivos em comum.²⁹

As organizações incluem órgãos políticos como partidos políticos, o Senado, um conselho municipal, uma agência reguladora, órgãos econômicos, como empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas e órgãos educacionais como escolas, universidades, centros de educação profissional. Elas são grupos de indivíduos unidos por algum propósito comum de atingir objetivos. Tanto quais organizações vêm a existir quanto como elas evoluem são questões influenciadas fundamentalmente pelo quadro institucional. Em retorno, elas influenciam a evolução do quadro institucional.³⁰

As organizações são criadas com intenções propositadas como consequência do conjunto de oportunidades resultante do conjunto existente de limitações, tanto as institucionais quanto as tradicionais da teoria econômica, e, no curso das tentativas para alcançar seus objetivos, são importantes agentes da mudança institucional.³¹

As organizações têm sua razão de ser no conjunto de oportunidades estabelecidas pelo arcabouço institucional; a direção da sua evolução corresponde aos incentivos existentes na Matriz Institucional. O termo organizações refere-se a um conjunto de ato-

res que cooperam ou agem em conjunto. Os jogadores são as organizações e as instituições são o próprio jogo.³²

North diz que sua teoria sobre instituições está construída sobre uma teoria de comportamento humano combinada com uma teoria dos custos de transação. Quando as combinamos, podemos entender por que as instituições existem e qual o papel desse jogo no funcionamento de uma sociedade.³³ As instituições, juntamente com as limitações-padrão da teoria econômica, determinam as oportunidades em uma sociedade. As organizações são criadas para tirar vantagens dessas oportunidades e, à medida que as organizações evoluem, alteram as instituições.³⁴

Matriz institucional

A Matriz Institucional consiste em uma rede interdependente de instituições e organizações políticas e econômicas. As organizações fundamentam sua existência para as oportunidades que provêm de um sistema institucional. As oportunidades oferecidas pela Matriz Institucional determinam os tipos de organizações que virão a existir.³⁵

Ao longo do tempo, as crenças dominantes – aquelas dos empreendedores políticos e econômicos em posição de fazer as políticas – resultam na

criação de uma elaborada estrutura de instituições formais e informais que determina o desempenho econômico e político. A Matriz Institucional resultante impõe severas limitações ao conjunto de escolhas dos empreendedores quando esses buscam inovar ou modificar as instituições de forma a melhorar suas posições políticas ou econômicas.³⁶

O quadro institucional irá definir a direção da aquisição de conhecimento e habilidades, e essa direção será o fator decisivo para o desenvolvimento dessa sociedade a longo prazo.³⁷

Por sua vez, a estrutura institucional, em qualquer momento, tem um efeito profundo sobre as tecnologias que estão em uso, e que estão sendo desenvolvidas.³⁸ A estrutura institucional age como um reflexo. Enquanto estrutura de incentivos das sociedades, as instituições produzem diversos induzimentos para investir, expandir e aplicar esse conhecimento crescente nos problemas da sociedade humana.³⁹

As características da Matriz Institucional, tanto as regras formais quanto informais demonstradas em atitudes e valores, podem produzir um meio político e econômico que premie as atividades produtivas e organizações desenvolvendo atitudes e conhecimentos.⁴⁰ As estruturas institucionais nacionais são resultantes do

processo histórico de desenvolvimento industrial e da modernização política, o que está diretamente associado à argumentação evolucionária das trajetórias tecnológicas, que levam em conta fatores essenciais como o processo de difusão da informação e o de geração de novas ideias.⁴¹

Da Matriz Institucional deriva, o corpo de conhecimentos necessários para a atividade econômica. O que tem caracterizado as economias dos países em desenvolvimento e o seu atraso é justamente a falta de incentivos para se gerar conhecimento e, ao mesmo tempo, invertê-lo em conhecimento produtivo.⁴² O termo atrasado refere-se a um processo contínuo de adaptação recíproca entre necessidades, atividades e ambiente. Assim a ideia de atraso comporta inevitavelmente um confronto entre os diversos graus de sucesso nessa luta econômica; certas coletividades são menos bem-sucedidas nisso, são atrasadas em comparação com outras mais proficientes.⁴³

Richard Nelson questiona então, como as instituições de um país são o que são? Em que medida pode uma reforma institucional salutar ser objeto de análise deliberada, planejamento e implementação?⁴⁴ Os países diferem em seu sucesso econômico por causa de suas diferentes instituições, as re-

gras que influenciam a forma como a economia funciona e os incentivos que motivam as pessoas.⁴⁵

Avner Greif acredita que as questões fundamentais sobre as instituições econômicas são: por que algumas sociedades evoluem ao longo de suas distintas trajetórias institucionais? Por que as sociedades falham ao tentar adotar a estrutura institucional das mais bem-sucedidas? Como nós podemos examinar as inter-relações entre os aspectos informais e implícitos das instituições de uma sociedade por um lado e seus aspectos explícitos e formais por outro? A resposta estaria na *Historical and Comparative Institutional Analysis (HCIA)*. Uma análise institucional histórica e comparativa sobre os sistemas adotados por cada país e o método empírico utilizado, o *HCIA* explora a possibilidade que uma mudança institucional também reflete os limites sobre racionalidade, cognição, conhecimento e incentivos para mudanças institucionais e que as inovações adotadas e mudanças institucionais implicam sobre as instituições já existentes.⁴⁶ Não é somente o tipo de instituição que gerará um sistema em particular, mas a coexistência de uma série de instituições, seu padrão de interação e a retroalimentação que receberão de seu entorno.⁴⁷

Seguindo a compreensão de Acemoglu e Robinson:

A razão mais comum pela qual as nações falham atualmente é porque elas têm instituições extrativas.⁴⁸ Instituições extrativas pavimentam o caminho para a falência completa do Estado, destruindo não só a lei e a ordem mas também os incentivos econômicos mais básicos. O resultado é a estagnação econômica.⁴⁹

Instituições políticas e econômicas, que são em última análise as escolhas da sociedade, podem ser inclusivas e incentivar o crescimento econômico. Ou podem ser extrativas e tornar-se empecilhos ao crescimento econômico. As nações falham quando têm instituições econômicas extrativas, apoiadas por instituições políticas, igualmente extrativas, que impedem e até mesmo bloqueiam o crescimento econômico.

Os países se tornam Estados falhos não por causa de sua geografia ou sua cultura, mas por causa do legado das instituições extrativas, que concentram poder e riqueza nas mãos daqueles que controlam o Estado, abrindo o caminho para a agitação, o conflito e a guerra civil. As instituições extrativas também contribuem diretamente para a gradual falência do Estado por negligenciar o investimento nos serviços públicos mais básicos.⁵⁰

O segredo para atingir o crescimento está na construção de uma Matriz que estimule a acumulação

de capital físico e humano. A grande distância observada ainda hoje entre países pobres e ricos encontra-se muito mais em diferenças entre Matrizes Institucionais do que em problemas de acesso a tecnologias. Sociedades pobres encontram-se nessa situação justamente por não terem desenvolvido uma base de regras, leis e costumes capazes de estimular atividades economicamente produtivas, especificamente acumulação de capital e de conhecimento.⁵¹

De acordo com Douglass North, em seu livro *Instituições, Mudança Institucional e Performance Econômica* (1990), a causa da pobreza de uma nação, tanto relativa quanto absoluta, está no fato de essa ser vítima de uma estrutura institucional que não promova o crescimento. Do marco institucional derivam as classes de conhecimentos, destreza e aprendizado que requerem os membros de uma organização para atuarem eficientemente. Isso quer dizer que as limitações institucionais específicas ditam as margens conforme as quais operam as organizações e, por conseguinte, fazem inteligíveis as relações internas entre as regras do jogo e a conduta dos atores. Desde o início da década de noventa, North tem enfatizado a importância das *right institutions* como explicação central para o progresso econômico.

Instituições econômicas inclusivas que executam os direitos de propriedade criam condições de concorrência equitativas e estimulam o investimento em novas tecnologias e habilidades, sendo mais favoráveis ao crescimento econômico do que as instituições econômicas extrativas, que são estruturadas para extrair recursos de muitos por poucos e falham ao proteger os direitos de propriedade ou fornecer incentivos para a atividade econômica.⁵²

Tais tendências não implicam que as instituições econômicas e políticas extrativas sejam incompatíveis com o crescimento econômico. O que é crucial, no entanto, é que o crescimento sob as instituições extrativas não será sustentado, por duas razões fundamentais: o crescimento econômico sustentado requer inovação, e a inovação não pode ser dissociada da destruição criativa, que substitui o antigo pelo novo no campo econômico e também desestabiliza as relações de poder estabelecidas na política.⁵³

As sinergias entre as instituições econômicas e políticas extrativas criam um círculo vicioso, em que as instituições extrativas, uma vez instaladas, tendem a persistir. Similarmente, há um círculo virtuoso associado às instituições econômicas e políticas inclusivas.⁵⁴ Contudo, nem o círculo vicioso nem o virtuoso são

absolutos. De fato, algumas nações vivem sob instituições inclusivas hoje porque, embora as instituições extrativas tenham sido a regra na História, algumas sociedades foram capazes de quebrar o molde e fazer a transição para instituições inclusivas.

Nossa explicação para essas tradições é histórica, mas não historicamente predeterminada. Grandes mudanças institucionais, o requisito para grandes mudanças econômicas, ocorrem como resultado da interação entre as instituições existentes e as conjunturas críticas.⁵⁵ Cada sociedade funciona com um conjunto de regras econômicas e políticas criadas e executadas coletivamente pelo Estado e pelos cidadãos. As instituições econômicas moldam os incentivos econômicos: os incentivos para se educar, para poupar e investir, inovar e adotar novas tecnologias, e assim por diante.⁵⁶

A mudança institucional é um processo complicado porque as mudanças marginais podem ser uma consequência das mudanças nas leis, nas instituições informais e nos tipos e efetividades das execuções. Além disso, as instituições comumente mudam incrementalmente, em vez de mudar de forma descontínua. Como e por que elas mudam incrementalmente e por que mesmo mudanças descontínuas, como revoluções e conquistas, nunca são completamente descontínuas.

São resultados da incorporação das limitações informais nas sociedades. Ainda que as regras formais possam mudar da noite para o dia como resultado de decisões políticas ou judiciais, as limitações informais incorporadas nos costumes, tradições e códigos de conduta são muito mais impermeáveis a políticas deliberadas. Essas limitações culturais não apenas conectam o passado ao presente e ao futuro, mas sim nos fornecem uma chave para explicar a trajetória da mudança histórica.⁵⁷

Mudança institucional, alterando as regras, ou diretamente por órgãos políticos ou indiretamente por organizações econômicas ou sociais pressionam organizações políticas, ou deliberadamente, e às vezes acidentalmente, que alteram os tipos de eficácia da aplicação de regras ou a eficácia das sanções e outros meios de informal aplicação da restrição.⁵⁸

As instituições têm de mudar com a mudança das circunstâncias, uma vez que é de natureza do seu método habitual corresponder aos estímulos que essas circunstâncias variáveis lhes proporcionam. A situação de hoje modela as instituições de amanhã mediante um processo seletivo e coercitivo, atuando na habitual opinião humana sobre as coisas, e assim alterando, ou revigorando, um ponto de vista ou uma atitude mental herdada

do passado. Ao mesmo tempo, os hábitos mentais dos homens hodiernos tendem a persistir indefinidamente, exceto quando as circunstâncias obrigam a uma mudança. Essas instituições assim herdadas, esses hábitos mentais, pontos de vista, atitudes e aptidões mentais, ou seja lá o que for, são, portanto, um elemento conservador; e esse é um fator de inércia social, de inércia psicológica, de conservantismo.⁵⁹

O progresso que se fez e que se vai fazendo nas instituições humanas e no caráter humano pode ser considerado, de um modo geral, uma seleção natural dos hábitos mentais mais aptos e um processo de adaptação forçada dos indivíduos a um ambiente que vem mudando progressivamente mediante o desenvolvimento da comunidade e a mudança das instituições sob as quais o homem vive. As instituições são elas próprias o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevalecentes, ou dominantes, de atitudes e aptidões espirituais; são, ao mesmo tempo, métodos especiais de vida e de relações humanas, e constituem, por sua vez, fatores eficientes de seleção.⁶⁰

Nesses termos, para se entender o processo de desenvolvimento econômico de um país deve-se dar a devida atenção aos enquadramentos institucionais que influenciam e constrian-

gem a ação econômica no mundo real. A cultura, os hábitos, as instituições tingem a percepção de julgamento, desempenhando, por isso, um papel fundamental nas estratégias de decisão dos agentes econômicos e, conseqüentemente, nas trajetórias de crescimento econômico.⁶¹

Mudança institucional

As instituições mudam e, mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações. Mesmo podendo persistir por longos períodos, está igualmente sujeita a súbitas rupturas e conseqüentes mudanças nos hábitos de pensar e ações, que são cumulativamente reforçados (*reinforcement*).⁶²

Nesse sentido, instituição é definida como resultado de uma situação presente, que molda o futuro, por meio de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista.⁶³ O ambiente institucional é necessariamente mutável, condicionado cultural e historicamente e sujeito permanentemente a mudanças e rearranjos.⁶⁴

Portanto, a estrutura qualitativa presente do sistema está ligada às suas evoluções passadas. Caso, diante

das bifurcações encontradas, as escolhas tivessem sido diferentes, a estrutura qualitativa presente poderia ser radicalmente distinta. De maneira semelhante, pode-se dizer que o estado futuro do sistema dependerá das trajetórias escolhidas no presente. Logo, estamos falando de uma análise que considera *path dependence* e o fato de haver uma sensibilidade às condições iniciais.⁶⁵

Para entender o conceito de *path dependence* no estudo das instituições, é preciso considerar as causas de *path dependence* em tecnologias, isso é, o que termina por gerar também uma situação de *lock in*, tal qual na tecnologia. Essas causas seriam: custos fixos significativos, provocando uma redução expressiva dos custos à medida que a produção aumenta, efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação, derivados da cooperação entre agentes que enfrentam o mesmo tipo de situação, e expectativas adaptativas.⁶⁶

Com base no seu referencial de mudança institucional, North divide as sociedades atuais em dois grupos: o primeiro seria o que privilegia a mudança. Esse grupo compreende a maioria dos países europeus, Estados Unidos, Japão e mais alguns países asiáticos, que, em parte devido à competição política e à tecnologia e em parte devido às suas próprias es-

truturas institucionais, conseguiram superar a estagnação econômica. As Matrizes Institucionais desses países criaram, por evolução, um meio político e econômico acolhedor para o desenvolvimento das organizações eficientes, por meio do surgimento de sociedades nas quais os indivíduos, se bem-sucedidos, recebem como recompensa os resultados de seus esforços voltados ao trabalho e ao investimento produtivo.

O segundo grupo é o que privilegia a estabilidade, sendo, portanto, incapaz de gerar incentivos aos agentes e organizações para incrementarem sua produtividade. Fazem parte deste segundo grupo, países Africanos e da América Latina. Esses países precisam de uma infraestrutura institucional que permita ultrapassar as organizações sociais, políticas e econômicas centradas em laços familiares, além de promover organizações e instituições que possam acabar com as inseguranças associadas à extrema interdependência que as caracteriza.

Como exemplo, podemos citar o fato de que até o início do Século XIX, as economias dos países latino americanos e dos Estados Unidos tinham praticamente o mesmo nível de renda *per capita*. Ambos os lugares tinham sido colonizados por países europeus, sendo ricos em recursos naturais e terras, além do que, ambos vivenciaram

o aumento do intercâmbio internacional. Então, como compreender que hoje, esses países ocupem posições tão diferentes quando se fala em inovação e desenvolvimento?

No entendimento de Richard Nelson, as instituições entram nessa compreensão em duas maneiras. Primeiro, como condições de base que permitem que os desenvolvimentos surjam em primeiro lugar e tomem a forma que elas criaram. Aqui, as instituições relevantes tendem a estarem associadas com condições de vasto contexto de economia ampla, como um sistema legal que define e reforça contratos, um sistema financeiro capaz de financiar novos empreendimentos, mercados de trabalho flexíveis e um forte sistema de pesquisa universitária. Em segundo lugar, como os estudos de caso mostram, a dinâmica de desenvolvimento frequentemente exige que instituições antigas mudem ou que novas instituições surjam.⁶⁷ Quando se leva em conta os contextos histórico, cultural, econômico e político como ferramentas para teorização da ciência econômica, as instituições aparecem como ferramentas fundamentais e imprescindíveis.

O avanço dramático das nações industrializadas e o enorme progresso daí decorrente são reconhecidamente atribuídos ao desenvolvimento das novas tecnologias, mas é inegável que as

estruturas institucionais tornaram-se capazes de operar de maneira economicamente eficaz.⁶⁸ Isso não implica interpretar as instituições como mecanismos de otimização de eficiência alocativa, mas entendê-las como parte de um processo dinâmico, contínuo e relativamente incerto, indissociável de mudanças tecnológicas e sociais.⁶⁹

As principais tecnologias e instituições de diferentes Eras geralmente exigem diferentes conjuntos de instituições de apoio. Os países desenvolvidos são aqueles que possuem a base dessas instituições prontas quando elas são necessárias, ou que consigam criar rapidamente e bem as novas instituições adequadas. Portanto, parece que se pode compreender o papel das instituições e da mudança institucional no crescimento econômico apenas se chegar a observar como essas variáveis estão conectadas à mudança tecnológica.⁷⁰ Dada a importância que assumem as inovações institucionais, cabe tentar se estabelecer em que proporção o crescimento econômico é devido à mudança institucional ou às inovações tecnológicas, à acumulação de capital e a outras fontes de crescimento.⁷¹

Diferentemente da trajetória natural, o paradigma tecnológico e as trajetórias associadas sofrem uma determinação parcialmente exógena, haja vista a influência desempenhada por fatores de natureza estrutural re-

ferentes aos *feedbacks* entre aspectos técnicos e econômicos da inovação e às interações ciência-tecnologia-instituições em condições de incerteza, em particular, os interesses econômicos das instituições envolvidas com P&D, suas histórias, seus objetivos e papéis políticos.⁷² Uma trajetória tecnológica é definida como um padrão de progresso por meio da solução incremental dos *trade offs*⁷³ explicitados por um paradigma tecnológico – o desenvolvimento normal de uma matriz de problemas e soluções tecnológicas.⁷⁴

Atualmente, os economistas que estudam o crescimento econômico estão de acordo que a inovação tecnológica é a principal força motriz. Contudo, a tecnologia sobre a qual foi dada atenção quase sempre foi a tecnologia física. O crescimento econômico direcionado por inovação, no entanto, precisa ser compreendido conforme envolve a coevolução de tecnologias físicas e sociais e que a dinâmica da alteração institucional deve ser observada sob este prisma.⁷⁵ As tecnologias físicas e sociais andam juntas no processo de mudança institucional e desenvolvimento. Portanto, a capacidade de criar instituições que funcionem conforme planejado é muito mais limitada do que a capacidade de criar novas tecnologias físicas.

O conhecimento e a tecnologia estabeleceram os limites superiores ao

bem-estar humano, mas eles mesmos não determinam quão bem sucedidos os seres humanos estão dentro daqueles limites. É a estrutura da organização política e econômica que determina o desempenho de uma economia, bem como a taxa incremental de crescimento no conhecimento e na tecnologia.⁷⁶

O crescimento do conhecimento é a determinante subjacente fundamental do limite superior do bem-estar humano. Se isso foi o aspecto fundamental, nossa história seria um aspecto relativamente simples; mas é a interação complexa entre o conhecimento e as instituições que moldam o processo da mudança econômica.⁷⁷

O vínculo entre crescimento e instituições é realizado pelo conceito de mudança, que pressupõe inovações. A inovação é o centro do processo através do qual os paradigmas tecnológicos são criados e destruídos.⁷⁸

O país que não souber detectar os padrões e paradigmas cambiantes e que não for capaz, diante das mudanças, de inovar e de renovar-se continuamente, mediante exploração sistemática de suas vantagens competitivas, será, assim, superado pelos demais competidores e perderá, da mesma forma que a empresa, no cenário Schumpeteriano, o monopólio provisório da inovação.⁷⁹

A mudança institucional é, portanto, uma alteração da Matriz Ins-

titucional imposta pela interação humana, em um amplo contexto, com a intenção de produzir resultados benéficos e inovadores para a sociedade.

Conclusão

Buscou-se, neste artigo, apresentar algumas das principais características das instituições, das organizações, da Matriz Institucional e das mudanças institucionais.

Tentou-se demonstrar, como a interação entre instituições e organizações que formam a Matriz Institucional de um país e que essa interação é inexoravelmente responsável pelas mudanças institucionais.

Então temos um quadro em que as instituições interagem com as organizações, ocasionando mudanças na Matriz Institucional, tendo como objetivo, estabelecer as *right institutions*, pois são essas as grandes responsáveis pelo desenvolvimento dos países.

Precisamos explorar mais profundamente o papel das instituições e da mudança institucional no processo de desenvolvimento econômico.

Douglass North, o principal referencial teórico deste trabalho, estava certo então, ao afirmar que mudanças institucionais podem ser mais importantes do que mudanças tecnológicas.

Institutions, Organizations and Institutional Change: analysis and perspectives

Abstract

This paper has as main scope, explains what means institutions, organizations, and how the interaction of these factors can lead to institutional change, influencing the Matrix Institutional countries positively or negatively. Institutions are determining to a Matrix Institutional has an institutional path more successful than others. Right Institutions reduce transaction costs, increase competitiveness and legal certainty for countries, being of fundamental importance for a nation develop or not.

Keywords: Institutions. Organizations. Institutional Change.

Notas

- ¹ NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 03.
- ² O primeiro passo para a criação de uma instituição advém dos costumes que são de propriedade da cultura de cada sociedade. Essa tradição cultural é que garante a existência de qualquer instituição.
- ³ EGGERTSSON, Thráinn. A Note on the Economic Institution. In: ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn; NORTH, Douglass C. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 22.
- ⁴ NORTH, Douglass C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- ⁵ LUNDVALL, B. et al. National Systems of Production, Innovation and Competence Building. *Research Policy*, Alborg, Denmark, n. 31, p. 213-231, 2002. Disponível em: <http://infojustice.org/download/gcongress/dii/lundvall%20article%202.pdf>

- ⁶ HODGSON, G. M. The Evolution of Institutions: an agenda for future theoretical research. *Constitutional Political Economy*, Netherlands, v. 13, p. 111-127, 2002. p. 113. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/evolin-stagenda.pdf>.
- ⁷ EDQUIST, C.; JOHNSON, B. Institutions and Organizations in System of Innovation. In: EDQUIST, C. *System of Innovation: technologies, institutions and organizations*. London: Printer, 1997. p. 41.
- ⁸ CONCEIÇÃO, O. A. C. *Elementos para uma Teorização Apreciativa Institucionalista do Crescimento Econômico*: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A38.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014. p. 02.
- ⁹ Termo usado para descrever a poderosa influência do passado sobre o presente e o futuro. A ideia de *path dependence* foi desenvolvida inicialmente pelos trabalhos de Paul David e Brian Arthur. Ver em: ARTHUR, W. B. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994, DAVID, P. A. Path Dependence, it's Critics and the Quest for Historical Economics, 2000, DAVID, P. A. Path Dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, v. 1, n. 2, p. 91-114, 2007.
- ¹⁰ HÄMÄLÄINEN, T. J. National Competitiveness and Economic Growth: the changing determinants of economic performance in the world economy. Cheltenham: Edward Elgar, 2003. p. 154.
- ¹¹ NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 1990, p. 118
- ¹² CONCEIÇÃO, O. A. C. *Elementos para uma Teorização Apreciativa Institucionalista do Crescimento Econômico*: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman.. 2003, p. 16.
- ¹³ NORTH, Douglass C. 1990, p. 153.
- ¹⁴ Ibidem, p. 107.

- ¹⁵ NORTH, Douglass C. *Structure and Change in Economic History*. Washington: Library of Congress, 1981. p. 201.
- ¹⁶ MATTHEWS, R. C. O. The Economics of Institutions and the Sources of Growth. *The Economic Journal*, v. 96, n. 384, p. 903-918, Dec, 1986. p. 903.
- ¹⁷ NORTH, Douglass C. 1981, p. 205.
- ¹⁸ WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, Berkeley, v. 38, p. 595-613, Sep. 2000. p. 595.
- ¹⁹ JOHNSON, B; EDQUIST, C; LUNDVALL, B. *Economic Development and the National System of Innovation Approach*. Rio de Janeiro: Alborg University Press, 2003. [Paper prepared to: National Systems of Innovation and Economic Development”, chapter 1 in Putting Africa First – The Making of African Innovation Systems, edited by Muchie, Gammeltoft and Lundvall, to be published 2003 by Alborg University Press]. p. 06.
- ²⁰ DEQUECH, D. Institutions: a concept for a theory of conformity and innovation. *Journal of Economic Issues*, Cambridge. v. 39, n. 2, p. 465-473, 2005.
- ²¹ NORTH, Douglass C. 1990, p. 03.
- ²² NORTH, Douglass C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, Princeton, 2005. p. 62.
- ²³ NORTH, Douglass C. 1990, p. 63.
- ²⁴ GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo: v. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun. 2003. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/90-6.pdf>.
- ²⁵ NORTH, Douglass. C. 1990, p. 03.
- ²⁶ WILLIAMSON, O. E. *Revisiting Legal Realism: the law, economics and organization perspective*. 1996, p. 198.
- ²⁷ NORTH, Douglass C. 1990, p. 04.
- ²⁸ NORTH, Douglass C. Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, Nashville, TN, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994. Disponível em: <http://www.jstor.org/action/showPublisher?publisherCode=aea>.
- ²⁹ NORTH, Douglass C. 1994. P. 367.
- ³⁰ NORTH, Douglass C. 1990, p. 05.
- ³¹ NORTH, Douglass C. loc. cit.
- ³² EGGERTSSON, Thráinn 1996, p. 09.
- ³³ NORTH, Douglass C. 1990, p. 27.
- ³⁴ Ibidem, p. 06.
- ³⁵ NORTH, Douglass C. 2005, p. I.
- ³⁶ Ibidem, p. 02.
- ³⁷ NORTH, Douglass C. 1990, p. 78.
- ³⁸ NELSON, R. R.; WINTER, S. G. Evolutionary Theorizing in Economics. *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, TN, v. 16, n. 2, p. 23-46, 2002. Disponível em: <http://www.jstor.org/action/showPublisher?publisherCode=aea>.
- ³⁹ NORTH, Douglass C. 2005, p. 43.
- ⁴⁰ CONCEIÇÃO, O. A. C. 2003, p. 16
- ⁴¹ CONCEIÇÃO, O. A. C. 2003, p. 16
- ⁴² BELTRÃO, P. C. *Sociologia do Desenvolvimento*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1971. p. 144.
- ⁴³ BELTRÃO, P. C. *Sociologia do Desenvolvimento*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1971. p. 144.
- ⁴⁴ NELSON, R. R. *What Enables Rapid Economic Progress: what are the needed institutions?* Research Policy, New York, v. 37, p. 01-11, out., 2008. Disponível em: http://www.sssup.it/UploadDocs/5866_NelsonRP.pdf.
- ⁴⁵ ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishers, 2012. p. 73.
- ⁴⁶ GREIF, A. Historical and Comparative Institutional Analysis. *The American Economic Review*, Palo Alto, v. 88, n. 2 May 1998. Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association. p. 80-84.
- ⁴⁷ NIOSI, J. *National Systems of Innovation: in search of a Workable Concept*. Technology in Society, Illinois, v. 15, n. 2, p. 207-227, dez. 1993. Disponível em: http://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=eZ9v7cAAAAJ&citation_for_view=eZ9v7cAAAAJ:u5HHmVD_u08C
- ⁴⁸ ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 368-369.
- ⁴⁹ Ibidem, p. 372.

- ⁵⁰ Ibidem, p. 376.
- ⁵¹ GALA, P. A. 2003, p. 93.
- ⁵² ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 429-430.
- ⁵³ Ibidem, p. 430.
- ⁵⁴ Ibidem, p. 430-431.
- ⁵⁵ ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 42.
- ⁵⁶ Ibidem, p. 42.
- ⁵⁷ NORTH, Douglass C. 1990, p. 06.
- ⁵⁸ NORTH, Douglass C. 2005, p. 60.
- ⁵⁹ VEBLEN, Thorstein. Why is Economics not an Evolutionary Science. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 2, p. 388, 1898.
- ⁶⁰ Ibidem, p. 387.
- ⁶¹ CONCEIÇÃO, O. A. C. 2003, p. 04.
- ⁶² CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da Transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. *Economia*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.
- ⁶³ HODGSON, G. M. 1993, apud CONCEIÇÃO, O. A. C. 2007, p. 623.
- ⁶⁴ CONCEIÇÃO, O. A. C. 2007, p. 638.
- ⁶⁵ MOREIRA, R. R.; HERSCOVICI, A. Path-Dependence, Expectativas e Regulação Econômica: elementos de análise a partir de uma perspectiva pós-keynesiana. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 547-574, set./dez. 2006.
- ⁶⁶ NORTH, Douglass C. 1990, p. 94.
- ⁶⁷ NELSON, R. R. 2008, p. 06.
- ⁶⁸ CONCEIÇÃO, O. A. C. 2007, p. 637.
- ⁶⁹ CONCEIÇÃO, O. A. C. 2007, p. 637.
- ⁷⁰ NELSON, R. R. 2008, p. 01.
- ⁷¹ CONCEIÇÃO, O. A. C. 2003, p. 09.
- ⁷² KUPFER, D. 1996, p. 359.
- ⁷³ Conflitos de escolhas.
- ⁷⁴ KUPFER, D. 1996, p. 358.
- ⁷⁵ KUPFER, D., p. 04.
- ⁷⁶ NORTH, Douglass C. 1981, p. 09.
- ⁷⁷ NORTH, Douglass C. 2005, p. 79.
- ⁷⁸ KUPFER, D. 1996, p. 370.

- ⁷⁹ MARZANO, F. M. Políticas de Inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 73.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.

BELTRÃO, P. C. *Sociologia do Desenvolvimento*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1971.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da Transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. *Economia*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.

CONCEIÇÃO, O. A. C. *Elementos para uma Teorização Apreeiativa Institucionalista do Crescimento Econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman*. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A38.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

DEQUECH, D. Institutions: a concept for a theory of conformity and innovation. *Journal of Economic Issues*, Cambridge. v. 39, n. 2, p. 465-473, 2005.

EDQUIST, C.; JOHNSON, B. Institutions and Organizations in System of Innovation. In: EDQUIST, C. *System of Innovation: technologies, institutions and organizations*. London: Printer, 1997.

EGGERTSSON, Thráinn. A Note on the Economic Institution. In: ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn; NORTH, Douglass C. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun. 2003.

- GREIF, A. *Historical and Comparative Institutional Analysis*. The American Economic Review, Palo Alto, v. 88, n. 2 May 1998. Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association. p. 80-84.
- HÄMÄLÄINEN, T. J. *National Competitiveness and Economic Growth: the changing determinants of economic performance in the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- HODGSON, G. M. The Evolution of Institutions: an agenda for future theoretical research. *Constitutional Political Economy*, v. 13, p. 111-127, 2002.
- JOHNSON, B; EDQUIST, C; LUNDVALL, B. *Economic Development and the National System of Innovation Approach*. Rio de Janeiro: Alborg University Press, 2003. [Paper prepared to: National Systems of Innovation and Economic Development”, chapter 1 in Putting Africa First – The Making of African Innovation Systems, edited by Muchie, Gameltoft and Lundvall, to be published 2003 by Alborg University Press].
- LUNDVALL, B. et al. National Systems of Production, Innovation and Competence Building. *Research Policy*, n. 31, p. 213-231, 2002.
- KUPFER, D. Uma Abordagem Neo-Schumpeteriana da Competitividade Industrial. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 355-372, 1996. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1848/2217>.
- MARZANO, F. M. Políticas de Inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- MATTHEWS, R. C. O. The Economics of Institutions and the Sources of Growth. *The Economic Journal*, v. 96, n. 384, p. 903-918, Dec, 1986.
- MOREIRA, R. R.; HERSCOVICI, A. Path-Dependence, Expectativas e Regulação Econômica: elementos de análise a partir de uma perspectiva pós-keynesiana. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 547-574, set./dez. 2006.
- NELSON, R. R.; WINTER, S. G. Evolutionary Theorizing in Economics. *Journal of Economic Perspectives*, v. 16, n. 2, p. 23-46, 2002.
- NELSON, R. R. What Enables Rapid Economic Progress: what are the needed institutions? *Research Policy*, New York, v. 37, p. 01-11, 2008.
- NIOSI, J. National Systems of Innovation: in search of a Workable Concept. *Technology in Society*, v. 15, p. 207-227, 1993.
- NORTH, Douglass C. Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.
- _____. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Structure and Change in Economic History*. Washington: Library of Congress, 1981.
- _____. *Institutions*. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- _____. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- VEBLIN, Thorstein. Why is Economics not an Evolutionary Science. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 12, 1898.
- WILLIAMSON, Oliver. E. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, Berkeley, v. 38, p. 595-613, Sep. 2000.
- _____. *Revisiting Legal Realism: the law, economics and organization perspective*, 1996.