

TRANSPLANTE INSTITUCIONAL E ESPECIFICIDADES DOS RECEPTORES LOCAIS⁵

Huáscar Pessali⁶

A busca pelo desenvolvimento econômico desafia a economia política, a economia preocupada com as estruturas socioeconômicas que ajudam ou atrapalham as pessoas a melhorar suas condições de sobrevivência. Muito se discutiu sobre o tema ao longo do século XX e uma de suas preocupações adentrou o século XXI em evidência – o papel das instituições no desenvolvimento econômico. Alguns autores se sentem confiantes em afirmar que o desenvolvimento é mesmo condicionado ou determinado pelo conjunto de instituições de uma sociedade (por exemplo, DE SOTO, 2000; NORTH, 1990, 1993; ACEMOGLU *et al.* 2005).

A partir de tal argumento, uma série de proposições normativas ganharam força na esfera das políticas públicas nacionais e internacionais. Em se fazendo um corte temporal, seria imperativo que países não desenvolvidos olhassem para as instituições vigentes nos países desenvolvidos e tentassem copiá-las de modo a “queimar etapas” rumo ao desenvolvimento. Tal proposição começou a ser identificada por “transplante institucional”, um termo há muito usado por autores do direito para identificar a cópia de um certo código legal entre entidades jurídicas diferentes dentro de ou entre países (WATSON, 1974). Entre os economistas, talvez o exemplo mais conhecido de tais proposições seja a atuação recente de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial em sua orientação pelo que ficou conhecido por Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990). Países em busca de crescimento econômico e (posteriormente) da redução das desigualdades deveriam proceder a reformas macroeconômicas e institucionais segundo um modelo padronizado usado em países desenvolvidos. A crença e a promessa eram que o modelo preconizado lhes proporcionaria os mesmos resultados.

Diante de tal situação, algo um tanto paradoxal parece se colocar diante de acadêmicos e práticos na economia. Por um lado parece haver uma crescente adesão à ideia de que a diferenciação via inovação tecnológica é fonte de vantagens competitivas e, portanto, deve ser buscada pelos diversos países. Por outro lado, parece querer-se sugerir que a diferenciação via inovação institucional não pode ser fonte de vantagens competitivas. Ao contrário, o que deve ser buscada é a homogeneização das instituições tendo por base as que já existem nos países desenvolvidos.

Ao mesmo tempo em que tais recomendações eram elaboradas e implementadas, outros autores se dispuseram a colocá-las em cheque. Com o passar da década de 1990, os resultados obtidos com as reformas sugeridas pelos organismos internacionais começaram a ser analisados. Isto abriu espaço para maiores discussões e questionamentos sobre a dimensão de seus méritos (BIRDSALL *et al.* 2001; DE JONG *et al.* 2002; LORA & PANIZZA, 2002).

1. DOADORES, RECEPTORES E A COMPATIBILIDADE NO TRANSPLANTE

O incômodo com as recomendações do tipo “one size fits all” levou alguns autores a questionar a estratégia analítica de usar um corte transversal no tempo histórico. Ou seja, é importante examinar as instituições usadas nos países desenvolvidos *quando estavam se desenvolvendo*, e não necessariamente as que existem quando já são considerados desenvolvidos. Só assim poderemos entender melhor quais foram as instituições que puderam de fato ser usadas e custeadas numa realidade de subdesenvolvimento (CHANG, 2002a,b; 2003).

Outros autores, com intuítos diferentes, relataram a grande diversidade institucional existente na resolução de problemas de desenvolvimento. As evidências analisadas vinham tanto das esferas nacionais (RODRIG, 1994; AOKI *et al.* 1998; JÜTTING, 2003; WADE, 2003) quanto das esferas locais (COOKE & MORGAN, 2000; DINIZ, 2001; EVANS, 2004; OSTROM, 2005).

Em outras palavras, a ideia do transplante institucional se deparou com o desafio da compatibilização entre “doadores” e “receptores”. Embora algumas instituições possam ser copiadas de um ambiente para outro, elas podem se colocar como corpos estranhos no ambiente receptor e por isso não funcionar como esperado. Ou seja, uma instituição nunca está sozinha e considerá-la de forma isolada pode comprometer seu funcionamento. Países ou regiões diferentes podem ensejar instituições diferentes para lidar com problemas parecidos.

⁵ Esta pesquisa faz parte de uma proposta que está sendo desenvolvida pela equipe da Diretoria de Estudos Regionais do Ipea, cuja finalidade é estudar “novas institucionalidades para o desenvolvimento brasileiro”.

⁶ Professor do Departamento de Economia da UFPR

Considere a seguinte definição de instituições: “são sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e absorvidas que estruturam as interações sociais” (HODGSON, 2005:86). Como “sistemas”, instituições envolvem diversas partes que se interligam; e sendo “duráveis”, eventuais partes novas se depararão com partes já existentes e não terão necessariamente um encaixe tranquilo. Como ilustração de tais ressalvas, vide a análise feita em Burlamaqui *et al.* (2007) para o caso brasileiro na segunda metade do século XX.

Numa ótica mais convencional, estado e mercado são delineados como instituições substitutas ou mesmo antagonicas. Em geral, a participação do estado no sistema econômico é vista como uma intromissão desnecessária e ineficaz em seu funcionamento. Mas autores contemporâneos como Streeten (1993), Evans (1995), Chang (2002a) e O’Brien (2007) resgatam na história as variadas formas em que Estados e mercados foram combinados na busca do desenvolvimento. Ou seja, não há necessariamente substituição ou antagonismo entre os dois e a evidência histórica sugere que não foram estratégias uniformes de estado mínimo ou máximo as que levaram os países hoje desenvolvidos a se desenvolver. Ao que tudo indica, foram estratégias variadas de coordenação entre ambos, geralmente instigadas e capitaneadas pelo Estado, que se correlacionaram com o desenvolvimento.

2. O GRAFTING NO TRANSPLANTE INSTITUCIONAL

Diante das ressalvas apresentadas, a metáfora do transplante institucional pode ser útil se apresentada com alguns elementos a mais de seu domínio de origem. Na medicina há transplantes em que, por exemplo, o *grafting* é uma necessidade – o órgão a ser transplantado precisa ser adequado a algumas características do receptor. E em situações ainda mais gerais, o receptor do transplante precisa de acompanhamento e tratamento complementar (por exemplo, com drogas imunossupressoras ou mudança de hábitos de vida).

Tais detalhes ilustram as situações aludidas acima: *i*) instituições existentes em outros ambientes socioeconômicos podem ser fontes importantes de aprendizado para a mudança institucional; *ii*) a mudança institucional oferece a possibilidade de *grafting*, ou seja, de adaptações a especificidades relevantes do receptor. Tais adaptações podem ter fontes diversas, como especificidades históricas, geográficas, sócio culturais, econômico-estruturais ou organizacionais.

Tais especificidades podem se manifestar ou não de forma razoavelmente organizada na idealização da mudança institucional. Isto obviamente expõe a instituição em questão a interesses estabelecidos ou emergentes de *rent-seeking*. Ao mesmo tempo, a adaptação institucional permite que em alguma medida a nova instituição incorpore avanços com relação à instituição que lhe serviu de inspiração. Em ambos os casos, a experiência da mudança institucional tem sempre, em algum grau, um caráter experimental. Tal caráter é típico de qualquer inovação, quer seja tecnológica ou institucional.

Ao se considerar a possibilidade de *grafting* na mudança institucional inspirada em modelos externos ao campo ou território de interesse, o espaço de desenho institucional é ampliado. Atores locais passam a ter nome no que antes se imaginava ser uma dimensão dicotômica entre Estado e mercado. Demandas, competências e instituições locais ou setoriais são forças em operação no *grafting*. No Brasil, por exemplo, há experiências recentes de arranjos institucionais multiparticipativos ou multirrepresentativos na esfera de decisão econômica nacional (por exemplo, câmaras setoriais) ou local (por exemplo, conselhos locais ou setoriais).

O sucesso ou insucesso das várias manifestações de tais arranjos sugere que *um* modelo de câmara setorial ou de conselho setorial pode também sofrer dos problemas do transplante institucional sem *grafting*. A promoção da mudança institucional através de um desenho único sobre o qual atores locais ou setoriais têm pouca ou nenhuma margem de contribuição ao desenho pode se deparar com altas taxas de insucesso. Isto pode levar à uma conclusão espúria sobre as causas do insucesso, como a falta de interesse em participar do fórum institucional. Este, de fato, pode ser um problema não dos participantes do fórum mas de sua idealização.

3. O GRAFTING NO DESENHO INSTITUCIONAL E O ÂMBITO LOCAL

Qualquer sugestão de desenho institucional tem por base a pergunta sobre quem são os desenhistas. Diante de tal obstáculo, Robert Goodin (1996:28, nossa tradução) sugere o seguinte:

...mesmo na instância das nossas intervenções intencionais, o que devemos buscar não é desenhar diretamente instituições. De outro modo, devemos buscar desenhar esquemas para que se desenhem instituições – esquemas que levarão em conta a multiplicidade de arquitetos e a natureza entrelaçada de suas intervenções intencionais no processo de desenho.

A primeira pessoa do plural a que Goodin se refere são tanto acadêmicos quanto *institution makers* nas esferas pública ou privada. Seu argumento se encaixa na discussão de *grafting* institucional ao defender que instituições desenhadas (ou copiadas) longe da realidade local sobre a qual irá ter impacto podem ser fadadas a não cumprir a missão esperada. Mais grave, talvez o arquiteto original possa não ter exatamente em mente a mesma missão esperada por aqueles com os quais a instituição irá operar. Afinal, os problemas relativos a assimetrias de informação e racionalidade limitada, dentre outros que afetam a interação dos agentes, são amplamente conhecidos.

Espera-se, portanto, que a participação de agentes locais ou setoriais potencialmente afetados pela mudança institucional sendo arquitetada suavize tais discrepâncias. Não se quer dizer que os conflitos de interesse endógenos ao local ou ao setor serão resolvidos, mas que podem ter um fórum de negociação.

Assim, os *institution makers* de certa forma se tornam *meta-institution makers*. Eles se encarregam de arquitetar um meta-desenho institucional que determina ou sugere que agentes locais ou setoriais se responsabilizem por completar o desenho. O metadesenho pode mesmo se responsabilizar por minimizar problemas de assimetria de poder ou de representatividade. Com isso pode-se esperar, por exemplo, que a mudança institucional resultante possa contemplar as discrepâncias existentes ao produzir uma instituição mais flexível ou que estimule a cooperação e desestime o conflito. Este pode ser um primeiro passo para novas relações sociais com impacto positivo sobre o desenvolvimento econômico (AXELROD, 1986; EGGERTSSON, 1991).

4. POR FIM

Instituições podem ser de rápida idealização mas não necessariamente de concretização ou absorção nos hábitos coletivos. Há, por exemplo, leis que “pegam” rapidamente, outras que nunca “pegam”; há práticas sociais que sabemos não ser condizentes com um sociedade civilizada, mas não conseguimos ter massa crítica coletiva para transformá-las. Transplantes institucionais que contemplem o *grafting*, tanto quanto inovações institucionais, podem exigir persistência e adaptações posteriores antes que se possa avaliá-los por completo.

Meta-desenhos institucionais podem ser relativamente rápidos de se elaborar. O processo complementar do desenho, porém, pode ser mais demorado e experimental. Agentes locais ou setoriais que nunca tiveram o hábito compartilhado de desenhar instituições conjuntamente de forma mais deliberada e participativa, por exemplo, podem ter dificuldades em fazê-lo e por isso podem demandar um período de experimentação maior. Espera-se, por outro lado, que demandas locais ou setoriais sejam mais precisamente apresentadas e mais diretamente consideradas. Isto é parte importante do processo de desenho da instituição com vistas a torná-la mais adequada às demandas que lhe deram origem e, assim, reduzir os possíveis atritos e desajustes de seu funcionamento. Em outras palavras, pode-se vislumbrar um possível *trade-off*. Por um lado, podemos ter um desenho institucional feito mais rapidamente por um *institution maker*, sem participação de agentes locais, implementado também mais rapidamente, mas sujeito a problemas relativamente mais graves de arquitetura que podem levar à perda total do investimento no desenho e na implementação. Por outro lado, podemos ter um meta-desenho original que requer complementação e implementação a partir da contribuição dos agentes locais envolvidos. Tanto o desenho quanto a implementação podem ser mais demorados, por exemplo, ausência de mobilização suficiente ou assimetria de competências, mas os problemas de arquitetura podem ser diminuídos.

Mas a participação nas decisões já pode ser vista como um aumento das liberdades e das competências dos agentes locais, uma das medidas do desenvolvimento (SEN, 1999). O aumento da liberdade envolve participar e influenciar na construção de instituições que afetam parte do que o indivíduo vê como sua propriedade, o território

rio em que vive ou a indústria em que trabalha. O aumento das competências envolve ampliar sua capacidade de negociar a vida conjunta no território ou na indústria, o que também implica em aumentar suas responsabilidades sobre os mesmos.

As ideias apresentadas acima são claramente um esboço ainda pouco sistematizado, mas que tentam aproveitar melhor a metáfora do transplante institucional. A metáfora é um recurso poderoso de aprendizado, de organização e sistematização de nosso pensamento com vistas à tomada de decisão e à ação, e por isso merece atenção. Por isso parece válido esmiuçar um pouco mais outros elementos do domínio de origem, como a prática do *grafting*, que exemplifica a maior atenção que se sugere ter para com as especificidades locais e setoriais na esfera da mudança e do desenho institucional. Ao ampliar a transferência de elementos da metáfora de sua origem na medicina para o destino na análise das instituições, podemos aprofundar nossa discussão sobre como aproveitar experiências institucionais inspiradoras nas realidades locais e setoriais específicas, para o bem do receptor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D. & JOHNSON, S. & ROBINSON, J. *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*. In: Aghion, P. & Durlauf, S. (eds). *Handbook of economic growth*. Amsterdam: North-Holland, 2005.

AOKI, M. & KIM, H-K. & OKUNO-FUJIWARA, M. (eds). *The role of government in East Asian economic development: comparative institutional analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

AXELROD, Robert. *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza, 1986, 1984.

BIRDSALL, N. & DE LA TORRE, A. & Menezes, R. *Washington Contentious: economic policies for social equity in Latin America*. Washington, DC, United States: Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue, 2001.

BURLAMAQUI, L. & SOUZA, J. & BARBOSA-FILHO, N. *The rise and halt of economic development in Brazil, 1945-2004: industrial catching-up, institutional innovation, and financial fragility*. In: Chang, H-J. (ed.). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press, pp. 239-260, 2007.

CHANG, H-J. *Kicking away the ladder – development strategy in historical perspective*. Anthem Press: London, 2002a.

_____. *Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state*. *Cambridge Journal of Economics* 26 (5), 2002b.

_____. *Rethinking development economics*. Anthem Press: London, 2003.

COOKE, P. & MORGAN, K. *The associational economy: firms, regions, and innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DE JONG, M. & LALENIS, K. & MAMADOUH, V. (eds) *The theory and practice of institutional transplantation: experiences with the transfer of policy institutions*. Kluwer: Dordrecht, 2002.

DE SOTO, Hernando *The mystery of capital why capitalism succeeds in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books, 2000.

DINIZ, Clélio C. *O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local*. Apresentado no XXIX Encontro Nacional de Economia – ANPEC, Salvador, 11-14 de dezembro, 2001.

EGGERTSSON, Thráinn. *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states & industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. *Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation*. *Studies in Comparative International Development* 38(4):30-52, 2004.

GOODIN, Robert. *Institutions and their design*. In: GOODIN, R. (ed.). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-53, 1996.

HODGSON, Geoffrey. *Institutions and economic development: constraining, enabling, and reconstituting*. In: DE PAULA, S. & DYMSKY, G. (eds). *Reimagining growth: towards a renewal of development theory*. London & New York: Zed Books, pp. 85-95, 2005.

JÜTTING, Johannes. *Institutions and development: a critical review*. OECD Development Centre, Working paper 210, 2003.

LORA, E. & PANIZZA, U. *Structural reforms in Latin America under scrutiny*. Inter-American Development Bank, Working Paper #470, 2002.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Economic performance through time*. Prize lecture to The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, 1993.

O'BRIEN, Patrick. *State formation and the construction of institutions for the first industrial nation*. In: CHANG, H.-J. (ed.). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press, pp. 177-198, 2007.

OSTROM, Elinor. *Understanding institutional diversity*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2005.

RODRIK, Dani. *King Kong meets Godzilla: the World Bank and the East Asian miracle*. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 944, 1994.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

STREETEN, Paul. *Markets and states: against minimalism*. *World Development* 21(8): 1281-98, 1993.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

WATSON, A. *Legal Transplants: An approach to comparative law*. Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974.

WILLIAMSON, John. *What does Washington mean by policy reform?*. In: WILLIAMSON, J. (ed.) *Latin American adjustment: how much has happened*. Washington, DC, United States: Institute for International Economics, 1990.