

## Usando a Análise de Instituições e Organizações no livro de Caldeira, 1500-1808 – Alianças, Colônia e o Antigo Regime (caps.1~21) – Versão 1 (02/10/2018)

*Proibida a divulgação e citação deste texto sem a prévia e expressa autorização do autor*

Claudio D. Shikida<sup>1</sup>

*Institutions are nested within a set of core beliefs, which do not change often. Core beliefs are subjective beliefs about how fundamental institutions will affect outcomes. Like norms, culture influences institutional choices, but changes in core beliefs come about through shocks or ex ante anticipation by leaders of downstream crises.*[Alston et al. (2018), p.xx]

### O sentido do exercício

O livro de Caldeira [Caldeira (2017)] é uma excelente oportunidade de se praticar o que se aprende com o estudo da análise do que poderíamos chamar de *segunda geração* da *Nova Economia Institucional* (NIE é o acrônimo do original, em inglês), denominada por Alston et al. (2018) de *Institutional and Organizational Analysis* (IOA)<sup>2</sup>.

O foco desta nota de aula é apenas o de ilustrar como a Ciência realmente possui belos momentos evolutivos. Afinal, Caldeira não é um usuário das ferramentas da IOA mas, como veremos a seguir, sua narrativa, nos primeiros vinte e um capítulos pode ser perfeitamente adaptada para a linguagem da IOA.

Esta nota faz um exercício de adaptação da narrativa de Caldeira à abordagem da IOA e, simultaneamente, deixará em aberto sugestões para que você, leitor, faça sua própria análise em alguns dos tópicos.

### A Ordem Tupi-Lusitana de Acesso Limitado: Impressões Iniciais

A noção de evolução no tempo, na abordagem da IOA, envolve a evolução das três ordens: Ordem Primitiva (OP), de Acesso Limitado (OAL) e de Acesso Aberto (OAA). Qual a lei de movimento que comanda esta evolução? Como na teoria exposta no último livro de Mancur Olson Jr [Olson (2000)], trata-se de pensar em como uma ordem sócio-econômica inicial caracterizada pela diversidade no controle da violência, a OP, que, após a estabilização do *bandido estacionário*, transforma-se em uma OAL. Esta,

---

<sup>1</sup> Professor do DECON-UFPel e Pesquisador do PPGOM-UFPel. Nesta versão inicial, apenas uma análise superficial pois: (a) baseia-se em um único livro (embora haja algum referenciamento a outros textos) e (b) busca-se despertar o interesse do leitor para que o mesmo explore o tema.

<sup>2</sup> A evolução da literatura tem suporte em alguns trabalhos importantes do pioneiro Douglass North, muitos deles resumidos em dois livros: North et al. (2009) e North et al. (2012). Em português, parte desta evolução foi didaticamente exposta em Salama (2011).

por sua vez, caracteriza-se por pouca competição política e econômica, limitando o acesso ao poder a poucos. O último estágio, a OAA seria a transformação da OAL no que entendemos como democracias modernas avançadas (atualmente seriam países como, por exemplo, os EUA, Noruega, Alemanha, Japão).

Esta *dinâmica* de mudança institucional, tal como na metáfora de Adam Smith, não vem da boa vontade do governante, do soldado ou do padeiro. A mudança é baseada na criação/extensão/extinção de *direitos de propriedade* (desde o direito sobre uma invenção até o direito ao voto em eleições gerais) a partir do grupo que está no poder. Como já observado no clássico Meltzer; Richard (1981), a extensão da franquia do voto, por exemplo, gera pressões para o crescimento do governo para acomodar demandas antes represadas o que pode ser traduzido pela noção de que haverá uma demanda por realocação de direitos de propriedade (na forma do já mencionado trio: criação/extensão/extinção).

Para atingir um determinado fim, grupos de indivíduos criam organizações que atuam sob normas (padrões de comportamento) e instituições (regras que são executáveis sob alguma autoridade reconhecida). A dinâmica econômica envolve, então, a interação entre normas, instituições e organizações segundo as crenças que existem na sociedade<sup>3</sup>.

De forma resumida, este é o mecanismo que relaciona instituições ao desenvolvimento das sociedades.

Institutions are nested within a set of core beliefs, which do not change often. Core beliefs are subjective beliefs about how fundamental institutions will affect outcomes. Like norms, culture influences institutional choices, but changes in core beliefs come about through shocks or ex ante anticipation by leaders of downstream crises. [Alston et al. (2018), p.xx]

A ocorrência de certos choques abrem *janelas de oportunidade* quando as crenças centrais perdem robustez no grupo que detém o poder decisório da sociedade e, dizem

---

<sup>3</sup> “Crença” é um conceito derivado da cultura e refere-se à compreensão dos agentes acerca de como as instituições afetam os resultados. Por sua vez, “crenças centrais” (*core beliefs*) dizem respeito ao que os agentes esperam da atuação das instituições sobre resultados políticos e econômicos. Obviamente, definir cultura não é tão simples e o próprio conceito de “crenças” pode não ser facilmente “separável” do conceito de cultura, como demonstrado, por exemplo, na discussão de Munger (2006) sobre o terrorismo.

Alston et al. (2018), é neste momento que a liderança pode gerar uma mudança institucional que poderá alterar a trajetória de uma economia<sup>4</sup>.

Dito isto, passemos ao estudo de Caldeira (2017) com base nesses conceitos, fica claro que o Brasil Colônia poderia ser enquadrado como uma OAL – basicamente composto pelo governo português, pelo clero e pelos governos locais<sup>5</sup> - pois o acesso ao poder é limitado e o monopólio da violência é razoavelmente respeitado embora, nos primeiros anos da colonização, possa haver alguma instabilidade neste aspecto<sup>6</sup>.

O autor destaca o papel dos costumes indígenas na interação de portugueses e nativos que resultava em uma configuração de poder favorecida pela distância de Portugal que, na prática, dificultava o transplante institucional português<sup>7</sup>. Um exemplo interessante é o do sucesso inicial das capitanias de São Vicente e Pernambuco<sup>8</sup> que Shikida (2003), inspirado em Zanella (2000), estudou sob a ótica da abordagem dos direitos de propriedade destacando o papel de João Ramalho e Caramuru na diminuição dos custos de transação<sup>9</sup>.

Um ponto destacado por Caldeira (2017) no que diz respeito ao período colonial é o baixo nível do capital humano no país. Apesar disso, diz-nos o autor, a esposa do donatário de Pernambuco Duarte Coelho, Brites de Albuquerque, era alfabetizada. Portanto, além do que foi exposto em Shikida (2003), sobre a administração

---

<sup>4</sup> Uma abordagem complementar a esta é a de Caplan [Caplan (2001a), Caplan (2001b), Caplan (2003), Caplan (2008)]. Para o leitor menos experiente, vale dizer que este tipo de abordagem, que investiga “crenças” ou “meta-preferências” é derivado dos desenvolvimentos da área que remontam à introdução da Teoria dos Jogos e, portanto, da análise de estratégias interdependentes em Economia, bem como do avanço tecnológico que, atualmente, permite-nos acumular dados relativos às preferências individuais.

<sup>5</sup> Uma certa flexibilidade existia na franja (margem) desta OAL, no que diz respeito aos governos locais, dada a interação com os povos nativos. Talvez esta seja uma característica central do livro.

<sup>6</sup> O autor, no cap.14, lembra-nos de que não só não se incentivava a difusão de informações no país: nem era permitido imprimir livros no Brasil, nem se permitia a instalação de universidades ou faculdades no país ao contrário do que ocorria até mesmo na América hispânica.

<sup>7</sup> Há vários autores que discutem aspectos dos *transplantes institucionais*. Um artigo interessante é Kuran (2009). Ver também Venâncio et al. (2012) para o caso do império português.

<sup>8</sup> Um ponto destacado por Caldeira (2017) no que diz respeito ao período colonial é o baixo nível do capital humano no país. Apesar disso, diz-nos o autor, a esposa do donatário de Pernambuco Duarte Coelho, Brites de Albuquerque, era alfabetizada. Portanto, além do que foi exposto em Shikida (2003), sobre a administração centralizadora de Duarte Coelho, há que se considerar este aspecto já que, após a morte do donatário, foi sua esposa quem passou a administrar a capitania.

<sup>9</sup> Sobre João Ramalho, Tapajós (1983) confirma seu papel como apaziguador de conflitos logo na chegada de Martim Afonso de Souza na região de São Vicente e Piratininga. Do ponto-de-vista de nossa análise, como já destacado no texto, seu papel é crucial porque é aí que se percebe a delimitação inicial dos direitos de propriedade de uma forma pacífica. João Ramalho, basicamente, diminui os *custos de transação*. Para detalhes, ver Shikida (2003).

centralizadora de Duarte Coelho, há que se considerar este aspecto já que, após a morte do donatário, foi sua esposa quem passou a administrar a capitania<sup>10</sup>.

Outro ponto é a ênfase que Caldeira (2017) dá ao papel das normas (o que a NIE chama de instituições informais)<sup>11</sup> em São Vicente (complementando aquilo que foi chamado de *administração descentralizada* por Shikida (2003)). A adaptação institucional está bem resumida nos trechos a seguir:

“(...) ocorreu uma sobreposição do governo regular mas sem escrita das aldeias e do governo baseado em fórmulas escritas legais, sem contrastes invencíveis entre um e outro”. [Caldeira (2017), p.50]

“Nos locais em que o governo central tinha dificuldades para arrecadar impostos, como por exemplo em São Paulo, os efeitos da ordenha – e as tensões – eram menores. Como o governo local era relativamente muito mais poderoso, as relações com o centro se revestiam de uma formalidade curiosa: para os habitantes valia a pena fingir que obedeciam ao centro; na via inversa, os atos governamentais da Coroa se resumiam a trocar cartas pedindo favores com o dinheiro alheio e retribuindo com títulos de fidalguia totalmente simbólicos”. [Caldeira (2017), p.108]

A mistura de normas nativas e portuguesas, como se vê, resulta em normas e instituições mistas, necessárias para uma alocação mínima de direitos de propriedade entre os locais, a despeito das autoridades portuguesas cuja preocupação com as finanças públicas parecia tender apenas para alimentar o Leviatã<sup>12</sup>. O trecho a seguir reforça o argumento.

“Em vez da proteção jurídica para a existência pública, os negócios produtivos internos eram relegados ao espaço da informalidade, onde eram invisíveis para o governo – eram postos no âmbito dos costumes, e não da lei.

---

<sup>10</sup> Aliás, o autor afirma que as mulheres tinham um papel mais ativo do que geralmente se pensa e, parte disso, poderia ser creditado ao peculiar ambiente institucional brasileiro com o costume Tupi dos dotes para casamentos, com alegadas consequências positivas sobre o grau de empreendedorismo. Veja o cap.21 para detalhes.

<sup>11</sup> Conforme a IOA, *instituições* são “regras que autoridades reconhecidas criam e executam”. Por sua vez, *normas* são “padrões de comportamento de longo prazo compartilhados por um subconjunto de pessoas em uma sociedade ou organização”. Note que se trata de uma conceituação ligeiramente distinta à tradicional dicotomia instituições formais/informais. Note também que as normas precedem as instituições (e estas últimas codificam algumas normas e eliminam outras, ao longo da história).

<sup>12</sup> “(...) encontrar um representante do governo central significava provavelmente dar de cara com um cobrador de impostos, e não com alguém disposto a prestar serviços gerais”. [Caldeira (2017), p.79]

E, no sentido oposto, todos aqueles que produziam para o mercado e negociavam a produção interna procuravam viver o mais longe possível da autoridade central portuguesa. Esta, por sua vez, só cuidava de 'dar a cada um' para as pessoas próximas do governo-geral, pouco se importando com os demais. [Caldeira (2017), p.79]

Obviamente, a evolução do período das feitorias para capitánias hereditárias e para o período do Governo-Geral segue uma lógica que o autor parece atribuir à maximização de receitas, aproveitando-se ao máximo das relações locais entre portugueses e nativos e adaptando-se à distância que não permitiria uma supervisão direta das ações dos donatários<sup>13</sup>.

As características da OAL são, como não poderiam deixar de ser, as de uma sociedade *rent-seeking* e o leitor pode apreciar este aspecto no episódio de Gaspar Rodrigues Paes no cap.16<sup>14</sup>. O outro lado do *rent-seeking* é a oferta de regulamentações e, no caso do Brasil colonial, o nome marcante é o do Marquês de Pombal<sup>15</sup>, famoso pela criação de monopólios<sup>16</sup>.

Na IOA existem dois conceitos importantes: crenças (*beliefs*) e crenças centrais (*core beliefs*). O primeiro diz respeito à compreensão dos agentes acerca de como as instituições afetam os resultados e, o segundo, especificamente sobre o que esperam da atuação das instituições sobre resultados políticos e econômicos. Geralmente, a frustração com estes últimos está na base das mudanças institucionais. Neste sentido, talvez seja mais correto dizer que há, ao longo do texto, menções a mudanças *legais*, mas não *institucionais*, pensando no sentido mais amplo<sup>17</sup>.

## Conclusão

---

<sup>13</sup> Em outras palavras, a Coroa buscou usar da melhor forma possível os incentivos que podia, dada as assimetrias de informação que enfrentava. Para o autor, esta relação era mediada pela geografia: o Governo-Geral possuía maior poder relativo no litoral e os governos locais, no interior.

<sup>14</sup> O episódio é muito similar ao narrado por Taunay (citado em Shikida (2014)). Não descartaria uma confusão com nomes e sobrenomes...

<sup>15</sup> Este é um ponto que mereceria um trabalho por parte do estudante. Afinal, Pombal é uma figura polêmica de uma sociedade altamente caracterizada pela prática do *rent-seeking*. Uma abordagem exploratória sobre o tema encontra-se em Shikida (2006) e também no anexo.

<sup>16</sup> Ver Shikida (2007) e as referências lá citadas para um estudo da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão.

<sup>17</sup> Os conceitos que nos permitem entender isso são *janelas de oportunidade* (uma janela de oportunidade para uma mudança significativa nas crenças e instituições subjacentes ocorre quando há um hiato entre os resultados inicialmente esperados e os efetivos) e *momentos constitucionais* (momentos específicos dentro de uma transição crítica quando novas crenças centrais incitam aqueles no poder a estabelecerem novas instituições).

C.D. Shikida (2018)

Nesta nota, apenas alguns aspectos institucionais de Caldeira (2017) foram analisados (de forma deficiente, já que não se explorou em detalhes o rico conteúdo do excelente livro). Procurou-se mostrar que há certa correspondência entre a narrativa feita por Caldeira e os novos conceitos utilizados na análise da história econômica. O estudante deve ter em vista que há uma miríade de perguntas interessantes e complementares a serem analisadas sob a ótica da IOA.

## **Bibliografia**

ALSTON, E.; ALSTON, L. J.; MUELLER, B.; NONNENMACHER, T. **Institutional and Organizational Analysis: Concepts and Applications**. Cambridge University Press, 2018.

CALDEIRA, J. **História da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. Estação Brasil, 2017.

CAPLAN, B. Rational irrationality and the microfoundations of political failure. **Public Choice**, v. 107, n. 3-4, p. 311-331, 2001a.

CAPLAN, B. Rational Ignorance versus Rational Irrationality. **Kyklos**, v. 54, n. 1, p. 3-26, 2001b. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1467-6435.00138>>. .

CAPLAN, B. The idea trap: The political economy of growth divergence. **European Journal of Political Economy**, v. 19, n. 2, p. 183-203, 2003.

CAPLAN, B. D. **The myth of the rational voter : why democracies choose bad policies**. Princeton University Press, 2008.

KURAN, T. Explaining the economic trajectories of civilizations: The systemic approach. **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 71, n. 3, p. 593-605, 2009.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **The Journal of Political Economy**, v. 89, n. 5, p. 914-927, 1981.

MUNGER, M. Preference modification vs. incentive manipulation as tools of terrorist recruitment: The role of culture. **Public Choice**, v. 128, n. 1-2, p. 131-146, 2006.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEBB, S. B.; WEINGAST, B. R. **In the Shadow of Violence**. Cambridge University Press, 2012.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. Cambridge University Press, 2009.

OLSON, M. **Power And Prosperity: Outgrowing Communist And Capitalist Dictatorships**. 2000.

C.D. Shikida (2018)

SALAMA, B. M. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotekevirtual.org/index.php/2013-02-07-03-02-35/2013-02-07-03-03-11/1273-ealr/v02n02/13581-sete-enigmas-do-desenvolvimento-em-douglass-north.html>>. .

SHIKIDA, C. D. Uma nota sobre o trade-off entre conflito e comércio em São Vicente e Pernambuco nos primórdios do Brasil. **Revista de Economia e Administração**, v. 2, n. 3, p. 1-10, 2003.

SHIKIDA, C. D. **Em busca do Leviatã Pombalino: apontamentos iniciais para as evidências do Rent-Seeking no Sistema Colonial português na era Pombalina**. Belo Horizonte, 2006.

SHIKIDA, C. D. Apontamentos sobre a Economia Política da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão. **Revista de Economia e Administração**, v. 6, n. 2, p. 175-190, 2007.

SHIKIDA, C. D. Oferta e Demanda de Direitos de Propriedade: A Dinâmica Institucional em Ação. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 3, n. 10, p. 8497-8522, 2014.

TAPAJÓS, V. C. C. **História Administrativa do Brasil: a política administrativa de D. João III**. Editora da UnB, 1983.

VENANCIO, R. P.; GONÇALVES, A. L.; CHAVES, C. M. DAS G. **Administrando impérios : Portugal e Brasil nos séculos XVIII e XIX**. Fino Traço Editora, 2012.

ZANELLA, F. C. **How Brazil Fell Behind: A Neoinstitutional Analysis**, 2000. Auburn University.

### **Anexo - Breve Nota: O Marquês de Pombal e as Artes**

A importância da propaganda é, notadamente, um fator importante para os que detêm o poder político, bem como para os que o ambicionam. Uma das formas de propaganda política é através do subsídio às atividades culturais com a exigência de certos padrões definidos pela autoridade governamental. Visto desta forma, a propaganda política é basicamente um problema de regulação estatal com a imposição de padrões de “qualidade”.

Tratando-se de fazer prevalecer a presença do Estado nas artes de forma a moldar as manifestações culturais conforme os interesses dos governantes, Pombal obteve bastante sucesso. Neste campo Pombal é tido por alguns como um dos inventores da moderna *propaganda política*<sup>18</sup>.

Independentemente do caráter inovador do Marquês, é interessante notar que seu envolvimento com as artes parece ter mesmo sido motivado por motivos de maximização de seu poder pessoal. Observe-se, por exemplo, o trecho abaixo:

“O envolvimento do poder pombalino no campo do teatro verificou-se, pois, a partir de finais da década de sessenta e principalmente em inícios da seguinte. (...) em 1771, instituiu uma sociedade para a “subsistência dos teatros públicos da Corte’ A empresa controladora dos palcos lisboetas revestia uma feição pombalina por via da solução monopolista encontrada e do controlo exercido pelo filho Henrique na gerência”.  
[SANTOS, J.J.C. (1991) : 27]

Assim, Pombal não teria incentivado as artes apenas por algum elevado senso de *moral* ou *estética*. O acesso à cultura lhe era interessante na medida em que podia controlar o que era ofertado como “cultura” (ou como “bens culturais”) ao público. O mesmo Santos (1991), aqui, é bastante ilustrativo:

---

<sup>18</sup> Ver Carnaxide (1940).



C.D. Shikida (2018)

“Cingindo-nos ao nosso objecto de estudo somos de opinião que no campo do teatro e, em muito maiores proporções, como à frente veremos, no da poesia e até no da prosa encomiástica, não há tanto uma iniciativa criadora, por parte do poder, mas um aproveitamento das condições existentes”. [SANTOS, J.J.C. (1991) : 32]

Regulação estatal, como sabemos, nem sempre é fruto de uma ação benevolente, supostamente preocupada com o bem-estar social. Entretanto, o controle cultural torna a regulação um problema mais sério, já que bens culturais, supostamente, transmitem e/ou reforçam valores morais de uma sociedade, alterando, *ceteris paribus*, a estrutura institucional existente<sup>19</sup>. Como afirmam os autores de um recente – e importante – estudo sobre a economia brasileira:

“It is the beliefs of those in the dominant network that matter because those in power face windows of opportunity and make the laws”. [Alston et al (2016) : p.183]

Como visto, nesta abordagem, crenças (*beliefs*) dizem respeito aos resultados que se percebem a partir da manutenção (ou alteração) de instituições<sup>20</sup> e não é difícil perceber, novamente, a importância das ações daqueles que possuem o poder de regular as artes neste caso.

## **Bibliografia**

ALSTON, L; MELO, M.A.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Brazil in Transition – Beliefs, Leadership, and Institutional Change*. Princeton University Press, 2016.

CARNAXIDE, V. de (1940). *O Brasil na Administração Pombalina (Economia e Política Externa)*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional.

NORTH, D.C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

---

<sup>19</sup> “The institutional structure reflects the accumulated beliefs of the society over time, and change in the institutional framework is usually an incremental process reflecting the constraints that the past imposes on the present and the future”. [North, Douglass (2005)].

<sup>20</sup> Alston et al (2016), p.180.

C.D. Shikida (2018)

SANTOS, J.J.C. (1991). *Literatura e Política - Pombalismo e Antipombalismo*. Coimbra: Minerva História.

SHIKIDA, C.D. (2006). *Em busca do Leviatã Pombalino: Apontamentos Iniciais para as Evidências do Rent-Seeking no Sistema Colonial Português na Era Pombalina*. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Texto para Discussão n.26.