

# Revista de Direito Mercantil

industrial,  
econômico e  
financeiro

vol.

127



# REVISTA DE DIREITO MERCANTIL

industrial, econômico e financeiro

Nova Série — Ano XLI — n. 127 — julho-setembro de 2002

## FUNDADORES

1ª FASE: WALDEMAR FERREIRA

FASE ATUAL: PROF. PHILOMENO J. DA COSTA (†)

PROF. FÁBIO KONDER COMPARATO

SUPERVISOR GERAL: PROF. WALDIRIO BULGARELLI

COMITÊ DE REDAÇÃO: MAURO RODRIGUES PENTEADO,

HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA,

RACHEL SZTAJN, ANTONIO MARTIN, MARCOS PAULO DE ALMEIDA SALLES

### REVISTA DE DIREITO MERCANTIL

publicação trimestral de  
MALHEIROS EDITORES LTDA.

Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171

CEP 04531-940

São Paulo, SP - Brasil

Tel. (011) 3078-7205

Fax: (011) 3168-5495

Assinaturas e comercialização:  
CATAVENTO DISTRIBUIDORA DE  
LIVROS S.A.

Rua Conselheiro Ramalho, 928

CEP 01325-000

São Paulo, SP - Brasil

Tel. (011) 289-0811

Fax: (011) 251-3756

Diretor Responsável: Álvaro Malheiros

Diretora: Suzana Fleury Malheiros

Supervisão Gráfica: Vânia Lúcia Amato

Composição: *Scripta*

# SUMÁRIO

## **DOCTRINA**

### **SOCIEDADE ANÔNIMA: INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO**

- CALIXTO SALOMÃO FILHO ..... 7

## **ATUALIDADES**

### **REGIME SANCIONATÓRIO EM DIREITO BANCÁRIO**

- ARMINDO SARAIVA MATIAS ..... 21

### **AS SOCIEDADES LIMITADAS NO NOVO CÓDIGO CIVIL**

#### **— A LIMITAÇÃO DO DIREITO DE CONTRATAR**

- PAULO ALBERT WEYLAND VIEIRA E ANA PAULA DE CARVALHO REIS ..... 30

### **ACORDOS FINANCEIROS E A RESOLUÇÃO 3.039/2002**

#### **DO BANCO CENTRAL — DISTORÇÃO NA LEGISLAÇÃO FALIMENTAR**

- HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA ..... 52

### **SOBRE RECUPERAÇÃO E FALÊNCIA DE EMPRESAS NO BRASIL**

- RENATO LUIZ DE MACEDO MANGE ..... 56

### **OS COMPROMISSOS DE VOTO NOS ACORDOS DE ACIONISTAS E SUA EFICÁCIA EXECUTIVA**

- JOÃO LUIZ COELHO DA ROCHA ..... 63

### **CONFIDENCIALIDADE EM ARBITRAGEM COMERCIAL INTERNACIONAL**

- HEE MOON JO ..... 68

### **A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: O ART. 192 E O MITO DA LEI COMPLEMENTAR ÚNICA**

- LUÍS VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA E JEAN PAUL CABRAL VEIGA DA ROCHA ..... 79

### **ACORDOS DE ACIONISTAS SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE CONTROLE**

(Análise das principais alterações introduzidas ao art. 118 da Lei das S/A  
pela Lei 10.303/2001)

- MIGUEL TORNOVSKY ..... 93

### **O SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO (SPB)**

- ALMIR ROGÉRIO GONÇALVES ..... 107

### **AS IMPORTAÇÕES PARALELAS À LUZ DO PRINCÍPIO DE EXAUSTÃO DO DIREITO DE MARCA E SEUS REFLEXOS NOS DIREITOS CONTRATUAL E CONCORRENCIAL**

- CLÁUDIA MARINS ADIERS ..... 127

<b>FUNDAMENTO E EFEITOS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL</b>	
— MILTON NASSAU RIBEIRO .....	165
<b>PESSOAS JURÍDICAS DOMICILIADAS NO EXTERIOR</b>	
— OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO NO CNPJ	
— ZANON DE PAULA BARROS .....	175
<b>DIREITO E ECONOMIA</b>	
<b>MUDANÇA INSTITUCIONAL, A PERSPECTIVA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL</b>	
— BASILIA AGUIRRE .....	179
<b>JURISPRUDÊNCIA COMENTADA</b>	
<b>COBRANÇA JUDICIAL DE DIVIDENDOS PRIORITÁRIOS: DESNECESSIDADE DE ANULAÇÃO DE DELIBERAÇÃO ASSEMBLEAR</b>	
— CARLOS EDUARDO DA COSTA PIRES .....	189
<b>ESPAÇO DISCENTE</b>	
<b>A RELAÇÃO ENTRE O NOVO SPB E OS TÍTULOS DE CRÉDITO. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS</b>	
— ANDRÉ BUENO DA SILVEIRA, ARTHUR MARINHO, EDSON FÁBIO GARUTTI MOREIRA E IBERÊ UCHOA DE AZEVEDO BARBOSA .....	215
<b>O ABUSO DE DIREITO NA DENÚNCIA DOS CONTRATOS DE DISTRIBUIÇÃO: O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS E AS DISPOSIÇÕES DO NOVO CÓDIGO CIVIL</b>	
— PAULO EDUARDO LILLA .....	229

## COLABORAM NESTE NÚMERO

ALMIR ROGÉRIO GONÇALVES

Advogado em São Paulo

ANA PAULA DE CARVALHO REIS

Advogada

ANDRÉ BUENO DA SILVEIRA

Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP. Bolsista da FAPESP. Monitor da Cátedra de História do Direito na FADUSP

ARMINDO SARAIVA MATIAS

Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa. Consultor do Banco de Portugal

ARTHUR MARINHO

Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP. Pesquisador do CNPq, junto ao Departamento de Direito do Estado

BASILIA AGUIRRE

Professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo — FEA/USP

CALIXTO SALOMÃO FILHO

Professor Titular de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP

CARLOS EDUARDO DA COSTA PIRES

Pós-Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP

CLÁUDIA MARINS ADIERS

Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS. Advogada no Rio Grande do Sul

EDSON FÁBIO GARUTTI MOREIRA

Jornalista. Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP. Foi pesquisador selecionado pelo CNPq

HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA

Mestre e Doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo — USP. Professor de Direito Comercial das Faculdades de Direito da USP e da FAAP. Membro do Centro de Mediação e Arbitragem da Câmara de Comércio Brasil-Canadá. Consultor

HEE MOON JO

Mestre em Direito pela *Korea University*. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo — USP. Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da USF. Árbitro Comercial do *Korea Commercial Arbitration Board*

IBERÊ UCHOA DE AZEVEDO BARBOSA

Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP

JEAN PAUL CABRAL VEIGA DA ROCHA

Doutorando em Direito Econômico na Universidade de São Paulo — USP

JOÃO LUIZ COELHO DA ROCHA

Professor de Direito Comercial da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC/RJ. Advogado

**LUÍS VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA**

Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo — USP.  
Doutorando em Direito Constitucional e Teoria do Direito na Universidade de Kiel, Alemanha

**MIGUEL TORNOVSKY**

Formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC/RJ.  
Mestre em Direito pela *Columbia Law School*, em Nova Iorque. Advogado

**MILTON NASSAU RIBEIRO**

Pós-Graduado em Direito de Empresas e da Economia pela Fundação Getúlio Vargas — FGV. Mestrando em Direito de Empresa na Faculdade de Direito Milton Campos, BH/MG. Advogado

**PAULO ALBERT WEYLAND VIEIRA**

Professor de Direito Comercial da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC/RJ. Mestre em Direito pela Universidade de Cambridge, Inglaterra. Advogado

**PAULO EDUARDO LILLA**

Graduando da Fundação Armando Álvares Penteado — FAAP

**RENATO LUIZ DE MACEDO MANGE**

Ex-Presidente da Associação dos Advogados de São Paulo. Advogado em São Paulo

**ZANON DE PAULA BARROS**

Advogado

# Direito e Economia

## MUDANÇA INSTITUCIONAL, A PERSPECTIVA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

BASILIA AGUIRRE

*I — Mudança institucional. II — Equilíbrio e eficiência institucional. III — O "trade-off" entre mudança e estabilidade. IV — As fontes da mudança e/ou da resistência. V — Bibliografia.*

Da perspectiva da teoria econômica o estudo da mudança institucional tem granjeado um interesse crescente. A perplexidade face ao fato, inúmeras vezes repetido, de uma mesma política econômica, em situações semelhantes, redundar em resultados diferentes aumentou a consciência de que as instituições possuem conseqüências sobre o desempenho econômico. O rápido acúmulo de contribuições à literatura sobre o assunto torna muito difícil a tarefa de reunir as principais conclusões. A proposta deste texto é a de discutir alguns dos mais importantes aportes enfatizando o que eles apresentam de inovação, como eles se relacionam e quais as lições que são possíveis de serem extraídas do conhecimento existente sobre mudança institucional.

Para tanto, em primeiro lugar, vamos discutir como a teoria econômica considera as instituições e a mudança institucional indicando qual é o conceito de instituições com o qual vamos trabalhar. Passamos então a considerar o que pode ser considerado um equilíbrio institucional relacionando este conceito com a idéia de eficiência institucional. Em seguida apresentamos o dilema entre mudança e estabilidade. Finalmente, discutimos as fontes da mudança das

instituições, o que implica explorar, simultaneamente, as razões da resistência institucional.

### *I — Mudança institucional*

A compreensão da idéia da mudança institucional e da sua relevância passa, em primeiro lugar, pelo significado das instituições. Segundo North (1991), as instituições são as regras do jogo enquanto as organizações são o time. Esta definição, apesar de didática encoberta o fato de que as organizações não podem ser consideradas como tal na ausência de regras. Por exemplo, se no futebol a equipe não souber que para vencer o jogo é necessário chutar contra o gol do adversário, esta equipe não pode ser considerada uma organização. Desta forma, a interação entre as instituições e as organizações é muito mais complexa do que a definição de North deixa transparecer. Estas regras não têm, necessariamente, o *status* jurídico da legalidade. Aqui cabe enfatizar e contrapor os conceitos de legalidade e legitimidade. Por legal, entendemos aquilo que é sancionado por aparato constituído de autoridade; por legítimo en-

tendemos o que é obedecido sem a necessidade de um aparato legal.

Outros autores, com Riker (1982), definem instituições como regra de comportamento. Existem, ainda, aqueles que consideram as instituições como padrões de comportamento e não como regras do jogo. Neste caso, as instituições seriam regularidades de comportamento produzidas a partir de regras existentes. Neste grupo encontram-se autores como Schotter (1981). Uma referência válida para trabalhar com o conceito de instituições é a de Ostron (1986). Segundo esta autora as instituições podem ter como referência as regras e, para ela, as regras possuem duas dimensões que não podem ser deixadas de lado. A primeira é que as regras são configuracionais, vale dizer que as regras não possuem sentido isoladamente. Esta definição vai de encontro a que se encontra no *Penguin Dictionary of Sociology*, que esclarece: "The term is widely used to describe social practices that are regularly and continuously repeated, are sanctioned and maintained by social norms, and have a major significance in the social structure. Like *role*, the term refers to established patterns of behavior, but institution is regarded as a higher-order, more general unit that incorporates a plurality of roles". Isto significa que não tem sentido analisar regras individualmente e que as instituições se encontram em um nível superior porque elas são conjuntos ou sistemas de regras. O estudo de regras individualmente é não efetivo na medida que a consequência de qualquer regra depende da configuração do ambiente no qual ela esta inserida. Por outro lado, ainda segundo Ostron, as regras não afetam diretamente o comportamento, mas a estrutura de uma situação, ou seja, as regras especificam um conjunto de resultados possíveis. Por exemplo, se uma determinada regra explicita que é necessário pagar ICMS mesmo para produtos que serão exportados, isto não significa, necessariamente que o ICMS destes produtos serão de fato recolhidos segundo a legislação do ICMS. A evasão fiscal pode

ocorrer. Nesta alternativa os contribuintes se expõem às penalidades previstas pela lei, que podem ou não ser aplicadas, dependendo de um conjunto de fatores que vai desde a qualidade da fiscalização até a possibilidade de corrupção. De qualquer forma, apesar de a regra ser obrigatória para todos os contribuintes, eles têm a escolha entre pagar ou não pagar o ICMS, o que faz com que a regra seja uma referência para o comportamento dos mesmos. E, isto ocorre de três formas possíveis: proibindo ações, permitindo um conjunto de ações ou, em alguns casos, especificando uma determinada ação particular.

Esta forma de enxergar as instituições tem uma implicação importante para o estudo da mudança institucional uma vez que deixa aberto o espaço para que mudanças no curso de uma ação provoquem mudanças institucionais sem que, necessariamente, as regras formais sejam mudadas, apenas por induzir um outro conjunto de escolhas de ação para os atores envolvidos. Sendo assim, vamos trabalhar com a idéia de que instituições são conjuntos de regras que estabelecem conjuntos de ações possíveis. Voltando ao exemplo do ICMS, desde que se consolidou no Brasil a chamada "*Lei de Gerson*" que explicita, informalmente, que "*tirar vantagem*" das situações é algo do que as pessoas devem se orgulhar, a evasão fiscal passou a ser vista, também, como uma prática não tão condenável, visto ser sancionada pela opinião pública em geral.

Além de definir o que são instituições é também imperativo, nesta introdução, determinar qual a razão da existência das instituições. Existem três visões básicas a respeito desta questão. Em primeiro lugar, existe o entendimento de que as instituições são produto da ação deliberada na busca da eficiência. Eficiência entendida segundo o conceito da teoria econômica que define uma atividade eficiente como aquela que produz uma determinada quantidade de produto com o mínimo de insumos dado o nível do conhecimento tecnológico. Nesta visão as instituições são mecanismos con-

cebidos para reduzir os custos de transação. Esta visão não é corroborada pela Nova Economia Institucional. Em segundo lugar, vem a percepção de North de que as instituições existem principalmente para reduzir a incerteza nas relações sociais ou, dito de outra forma, nas inter-relações entre pessoas e, finalmente, existe uma concepção que aparece, entre outros autores, em Williamson, de que as instituições têm um importante papel a cumprir no que se refere à redução do conflito potencial existente na maioria, se não em todas as relações sociais. Mais adiante retomaremos estas perspectivas para discutir as causas das resistências às mudanças.

Por outro lado, como muito propriamente enfatizou North, existem instituições formais (Constituições, Leis, Decretos etc.) e instituições informais (costumes, usos, tradições), sendo que o processo de mudança de cada um destes conjuntos difere em função da natureza deles. A diferença básica entre as instituições formais e as informais é que as primeiras são produtos de processos de escolha deliberada de atores, visando atingir algum propósito preestabelecido, que não é, necessariamente, comum a todos os atores envolvidos. O processo de escolha pode ser de vários tipos, mas é sempre possível reconhecê-lo quanto se trata de mudança institucional formal. No caso da instituição informal é, em geral, difícil identificar seu surgimento. As instituições informais são difusas, elas se encontram no dia-a-dia do comportamento social dos indivíduos e são incorporadas no comportamento individual através de um processo, muitas vezes, não percebido. Este é o caso do desenvolvimento de certas práticas comerciais que se estabelecem entre determinadas comunidades de negócios onde fatores como religião ou nacionalidade, e o respectivo conhecimento associado a estes fatores, desempenham papel preponderante na determinação das relações comerciais. Um exemplo que aparece frequentemente na literatura é o do comércio de diamantes mundial onde um grupo de comerciantes,

na sua grande maioria pertencentes a comunidades judaicas de vários países, realiza transações que, nem ao menos são sacramentadas por contratos escritos, envolvendo quantias monetárias vultosas. Tais práticas se desenvolveram ao longo do tempo baseadas no conhecimento mútuo e se mantêm graças ao ritual estabelecido pela tradição da inter-relação entre estas pessoas.

Retomando, pois, o processo de mudança institucional formal costuma ser mais facilmente analisado do que o que envolve as instituições informais. Na mudança institucional formal os atores são reconhecíveis, a arena é delimitada, as regras de decisão são preestabelecidas e conhecidas. Já na mudança informal não é fácil identificar quais são os atores, quais as regras de decisão e quais as alternativas disponíveis em termos de resultados possíveis a partir de determinada decisão. A gênese de cada um dos tipos de instituição explica porque as informais são mais resistentes a mudanças do que as formais. Um processo de mudança institucional formal pode ser desencadeado deliberadamente através dos fóruns competentes. Como exemplo podemos citar uma mudança na estrutura fiscal que deve ser desencadeada a partir de propostas enviadas ao Congresso Nacional no caso brasileiro. A mudança institucional *informal* não dispõe de arenas específicas e, por isso, é mais difícil implementá-la.

Sendo assim, existem dois tipos de mudanças institucionais. A mudança formal e a informal sendo que cada uma delas possui uma forma própria de ser produzida. A literatura tem avançado muito na explicação das mudanças das instituições formais. O principal trabalho nesta área é o de North. Quanto à mudança das instituições informais existem algumas tentativas de explicação que, ainda, são insuficientes. Porém, antes de discutirmos as razões das mudanças vamos apresentar o conceito de equilíbrio institucional o qual é necessário para a discussão da mudança e que traz à baila a questão da eficiência institucional.

## II — Equilíbrio e eficiência institucional

Partir da idéia de equilíbrio facilita discutir as razões da mudança institucional. Como nas demais circunstâncias onde a idéia é utilizada, em economia, no caso das instituições também é possível definir uma situação de equilíbrio que seria aquela na qual estivessem ausentes as forças que impulsionassem a mudança. Ou, segundo North, a situação na qual nenhum dos agentes estivesse interessado em devotar recursos escassos para alterar os acordos. Tais acordos podem ser dos mais variados tipos, podendo se aplicar tanto para situações que envolvem apenas dois agentes representando cada um deles uma parte, ou podem se referir a acordos amplos que envolvem vários agentes representando vários interesses.

Ao contrário da idéia do equilíbrio utilizada na teoria econômica tradicional ao equilíbrio institucional não estaria, necessariamente, relacionado um estado eficiente. Usando o conceito de satisfatório aplicado por Williamson, a partir da suposição de racionalidade limitada de Simons, ou mesmo da idéia de incerteza, *a la* Keynes, utilizada por North, muitos autores, entre eles os próprios North e Williamson, questionam a possibilidade do equilíbrio institucional ser uma solução eficiente. O pressuposto da racionalidade limitada implica que os agentes não são unidades perfeitas de processamento de informação como supõe o pressuposto da racionalidade ilimitada. Na medida que os agentes não conseguem processar de forma ótima as informações disponíveis ou não têm condições de selecionar o conjunto de informações mais relevantes para cada situação de escolha eles também não serão capazes de atingir a situação ótima, ou de máxima satisfação ou lucro. Nestas condições, eles seguirão uma estratégia satisfatória, que significa que eles irão procurar atingir uma situação melhor, que até pode ser a ótima, mas que não será, necessariamente, a melhor possível.

North, por exemplo, argumenta que as instituições existem porque há incerteza

tanto em relação aos eventos possíveis quanto em relação aos comportamentos de outros agentes. Podemos utilizar Alchian (1952), que afirma que ninguém sabe a resposta correta para o problema que enfrenta e que, portanto, ninguém consegue, de fato, seguir uma estratégia maximizadora, seja de lucro, seja de satisfação. Desta forma, o único tipo de eficiência que é possível alcançar é a que North define como eficiência adaptativa. Por eficiência adaptativa North entende o resultado obtido pelos agentes que adotam uma estratégia satisfatória, ou seja, os que procuram agir no sentido de melhorar os resultados obtidos, sem, contudo, atingir o resultado ótimo (este seria o resultado da estratégia de maximização). A eficiência adaptativa está relacionada com os tipos de regras que conformam o modo como a economia evolui ao longo do tempo. A estrutura institucional desempenha o papel principal no grau em que a sociedade e a economia vão encorajar tentativas, experimentos e inovações que caracterizam essa eficiência adaptativa. Deste modo, a eficiência adaptativa é um conceito dinâmico, não estático; é um conceito relacionado a um processo que não a uma situação estável. Ao contrário da eficiência econômica, a adaptativa sofre recorrentemente os impactos dos processos sociais, legislativos, políticos e econômicos e isto não permite que sejam identificadas situações estacionárias entre os agentes.

Eficiência adaptativa e equilíbrio institucional, portanto, são conceitos que podem estar em contraposição, pois significam respectivamente mudança e estabilidade. Sendo assim, vamos dar mais um passo e discutir a relação entre estes dois conceitos dentro da economia institucional.

## III — O "trade-off" entre mudança e estabilidade

Se a incerteza é a principal razão da emergência das instituições, sua estabilidade é a garantia de sua existência de forma duradoura. Regras que não são estáveis, que

são alteradas discricionariamente ou que não são obedecidas, não preenchem o requisito de redução da incerteza e, dessa forma, não se qualificam como instituições. Segundo North, mais uma vez, a "Estabilidade é garantida por um conjunto complexo de restrições que incluem regras formais aninhadas em uma hierarquia, onde cada nível representa uma mudança mais custosa que a do anterior" (North, 1991, p. 83). A idéia de North a respeito da existência de uma hierarquia de regras formais garantindo a estabilidade das instituições significa que existem vários níveis de regras e que existem regras cuja razão de ser é precisamente a de favorecer garantia do cumprimento de outras regras. Por exemplo, penas estabelecidas pelo descumprimento das leis, são regras de ordem diferentes das leis as quais elas se referem. Por sua vez, quanto mais complexa esta hierarquia, maior a dificuldade de mudança das regras de ordem inferior (ou daquelas de dão origem às demais), pois, maiores serão os esforços necessários para produzir mudanças que requerem mudanças em outras ordens de restrições. Por exemplo, determinadas mudanças na estrutura fiscal requerem mudanças constitucionais que são extremamente difíceis de serem implementadas.

Por outro lado, a estabilidade de uma regra, que faz dela uma instituição, não garante que resultados obtidos sejam eficientes. Isto significa que, em muitas situações, as mudanças são altamente desejáveis; mas o mesmo pode não ser verdade, ou as mudanças não sejam desejáveis.

Estamos, portanto, diante de um dilema que atravessa toda a literatura de economia institucional e que recoloca a idéia do equilíbrio institucional. Por um lado, temos a necessidade da estabilidade, que é a condição para a redução da incerteza; por outro, temos a necessidade da mudança imposta pela busca da eficiência adaptativa. Estabilidade e mudança são dois *pólos* extremos que podem estar em conflito na busca pela estrutura institucional que potencialize o desempenho econômico visando,

entre outras coisas, a aumentar o bem-estar geral. O excesso de estabilidade pode embutir uma perda de oportunidades com a conseqüente paralisia. O excesso de mudança pode trazer incerteza e a conseqüente paralisia dos agentes que tendem a esperar para ver em que direção os resultados se apresentarão. Ambos os elementos, se mal dosados, podem ter resultados desastrosos para as sociedades. Na verdade são dois extremos de um mesmo contínuo que, para desempenharem um papel virtuoso, necessitam estar contrabalançados num sistema de freios e contrapesos em que mudança e inação se ajustam em busca do melhor resultado.

A busca pela mudança institucional, que tem sido tão propalada e desejada, pode embutir efeitos danosos se não vier acompanhada da estabilidade necessária das regras. O equilíbrio entre os dois extremos pode ser a chave para a explicação da ocorrência de arranjos institucionais que magnifiquem as potencialidades de sucesso econômico dada determinada situação. Resultados econômicos positivos não podem ser obtidos nem em ambientes de extrema instabilidade como os que o Brasil enfrentou durante o processo de inflação crônica da década dos anos 80 e primeira metade dos anos 90, nem em ambientes desfavoráveis à mudança como os que o País tem vivido quando uma série de resistências se organizou para impedir que reformas estruturais como, por exemplo, a reforma tributária, fossem encaminhadas.

#### *IV — As fontes da mudança e/ou da resistência*

Uma vez discutidos os conceitos de instituições, equilíbrio institucional e eficiência no contexto das instituições, estamos prontos para explorar as causas da mudança e/ou resistência à mudança institucional. Lembramos que existem dois tipos básicos de instituições que apresentam processos de mudança bastante diferentes e, pela facilidade de apreensão dos

fenômenos, iniciamos a discussão com a mudança institucional formal.

Segundo North as instituições são criações dos seres humanos e, portanto, elas evoluem e são modificadas por seres humanos. Vale dizer que não existe poder superior ou sobrenatural a determinar a criação de uma instituição. Disto segue-se que a base para a determinação das instituições encontra-se na esfera da escolha individual dos agentes que possuem alternativas de escolha. Contudo, a escolha individual no contexto da economia institucional diferencia-se, em muito, da que ocorre na teoria econômica neoclássica. Isto porque ao incluir, explicitamente, a incerteza e a racionalidade limitada na sua análise a economia institucional incorporou dimensões não tratadas pela análise tradicional e que trazem conseqüências significantes. Devido à incerteza, os atores, na economia institucional, não possuem conhecimento perfeito, completo, e, por terem racionalidade limitada não são capazes de processar corretamente as informações imperfeitas que possuem. Eles necessitam proceder segundo as percepções que possuem a respeito da realidade e, devido a este fato, sua capacidade de decifrar o ambiente em que atuam é um elemento crucial na análise de North. Os indivíduos vão agir tentativamente na busca da eficiência adaptativa. Não que eles não queiram acertar, o problema é que eles não sabem qual é a resposta correta para seus problemas e vão buscá-las na base da tentativa e do erro.

Vem daí uma das primeiras lições que North nos ensinou. As mudanças institucionais processam-se de forma incremental. Isso significa que eles não executam grandes movimentos, eles agem gradualmente, experimentando cautelosamente pequenas mudanças e esperando para avaliar o resultado para decidir sobre manter a nova situação ou voltar à anterior, caso o resultado obtido não seja satisfatório. A idéia da mudança incremental está associada ao risco que uma grande mudança traria dado a irreversibilidade da decisão. As alterações

que vem para ficar, na maioria das vezes, iniciam-se de forma tímida, quase imperceptível. Esta percepção de North tem contrapartida na visão de Nelson e Winter (1982) de que as inovações ocorrem através de processos que buscam melhorias na margem. A busca da melhoria na margem implica que os agentes não tentam realizar várias alterações ao mesmo tempo e que cada alteração é feita no montante mínimo possível. As mudanças ocorrem nas vizinhanças da situação em vigor. As grandes mudanças institucionais, na maior parte das vezes, carregam uma carga muito maior do passado do que de futuro, devido, entre outras coisas, à dificuldade de rompimento com regras informais em uso na sociedade. North lança mão de vários exemplos históricos para basear sua afirmativa como, entre eles, as Revoluções Francesa ou Russa. Uma das razões de por que mudanças descontínuas não são tão revolucionárias quanto podem parecer de início, é que mesmo quando as regras formais mudam, as informais podem continuar em vigência, mantendo boa parte da situação pré-mudança formal. Para ilustrar esta questão podemos citar a burocracia pública brasileira. Mesmo quando certas regras são alteradas as práticas tradicionais de funcionamento das estruturas de produção podem determinar mudanças muito aquém do que seria de se esperar *a priori*. Como exemplo, podemos citar a introdução do programa da saúde da família, que prevê um atendimento básico de saúde mais integral à família, exigindo, entre outras coisas, visitas domiciliares de médicos e outros profissionais de saúde. Quando observamos a participação deste programa no conjunto do atendimento básico de saúde no Brasil, constatamos uma resistência por parte dos serviços públicos de saúde em executar este atendimento mais integral. Esta resistência manifesta-se no relativamente baixo grau de adoção do programa pelos municípios.

Além disso, as mudanças institucionais formais ocorrem dentro das organizações e os motores principais destas mudanças são,

por um lado, as variações nos preços, algumas vezes, associadas à demanda derivada por conhecimento. Isto significa dizer que quando a relação entre os preços se altera ascende um sinal de que novas oportunidades estão disponíveis. Por exemplo, se o preço do couro sintético cai em relação ao do couro natural, a indústria de estofados irá procurar produzir mais móveis com couro sintético, supondo que a demanda por estofados de couro sintético deve crescer mais do que por estofados de couro natural. Porém, a tecnologia de produção de estofados de couro sintético tem suas especificidades em relação à tecnologia de produção de estofados de couro natural, e pode demandar mudanças na organização da produção de estofados. Este é um caso de busca de novas oportunidades a partir de uma mudança exógena (produzida fora do ambiente em questão), a saber, as mudanças no preço relativo entre couro natural e couro sintético.

Um outro caso é o da mudança relacionada à demanda por conhecimento. Cada empresa tem interesse em obter um tipo de conhecimento específico do setor no qual se insere. O conhecimento necessário para o funcionamento de uma companhia aérea é muito diverso daquele útil para o funcionamento de uma padaria. Cada uma destas empresas está interessada em obter mais conhecimento que favoreça a obtenção de melhores resultados em suas respectivas atividades e, portanto, deverá, na medida de suas possibilidades, investir para conseguir uma maior nível de conhecimento. Este investimento na obtenção do conhecimento pode levar ao desenvolvimento de novas alternativas tecnológicas que tornem a produção de um determinado produto mais econômica. A geração de um novo conhecimento tecnológico e sua consequente adoção pelas empresas do ramo, altera a organização da produção, resultando em mudança institucional. É importante salientar que neste caso estamos nos referindo a qualquer tipo de conhecimento relevante para o funcionamento das empresas. Este conhecimento relevante vai desde o conhecimento

produzido pela pesquisa em ciência básica até o conhecimento das relações pessoais vigentes no setor em questão. As mudanças nos preços relativos reconfiguram o conjunto de oportunidades disponíveis para uma organização no caminho da eficiência adaptativa e se constituem no grande elemento indutor das mudanças. Por sua vez, o acúmulo do conhecimento relevante para o desempenho de uma organização pode ser uma das fontes mais eficazes de mudança nos preços relativos. Inovações tecnológicas geradas no seio de organizações são peças-chave na busca da eficiência adaptativa. Apesar de elemento necessário a mudanças, as variações dos preços relativos não são, como defenderia a teoria neoclássica, elementos suficientes para a mudança institucional.

Isto nos leva a considerar quais são as causas das resistências a mudanças institucionais. Existem dois principais conjuntos de elementos que explicam as resistências a mudanças institucionais formais. O primeiro deles é o mesmo que explica a existência das instituições segundo North, a saber, os elementos que aumentam a incerteza. A falta de segurança em relação às condições que vão ser criadas e imperar numa nova situação é, em muitos casos, o principal fator determinante da manutenção de uma situação que pode ser indesejada pela maioria dos atores, mas, o temor da novidade impõe a manutenção do *status quo*. Mudanças muito abrangentes como, por exemplo, reformas tributárias, deverão ocorrer num cenário de completa remodelação das relações preexistentes e, por isso, gerar dificuldades muito grandes para a identificação de qual será a posição final de cada um dos atores, frente à nova situação, provocando uma paralisia decisória que, no final, pode ser danosa para todos, inclusive os que a obstaculizam.

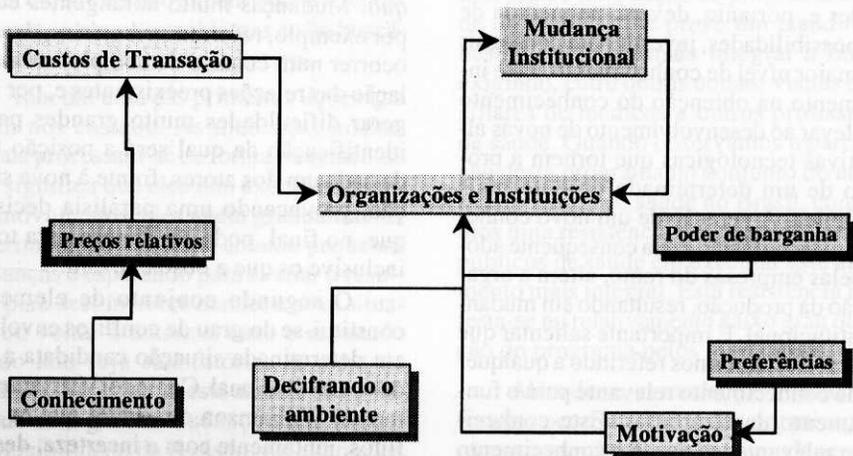
O segundo conjunto de elementos constitui-se do grau de conflitos envolvido em determinada situação candidata a mudança institucional. Como foi visto anteriormente, Williamson considera que os conflitos, juntamente com a incerteza, desem-

penham um importante papel na criação das instituições. Da mesma forma eles podem desempenhar papel importante no desenvolvimento de resistências a mudanças institucionais na medida em que existam grupos de interesse com poder suficiente para bre-car tentativas de alterações das regras existentes. Nesta linha de pensamento a questão importante a ser respondida é se existem formas críveis de ofertas de compensação para eventuais perdedores em decorrência da mudança pretendida. Ocorrências como a quebra do compromisso assumido pelo Governo Federal com relação à compensação aos Estados, em decorrência da Lei Kandir, podem constituir-se em elementos que não favorecem a credibilidade em negociações que envolvam compensações entre os níveis federal e estadual. Além disso, pode haver circunstâncias nas quais não seja possível fazer-se qualquer compensação e, nesse caso, outros elementos, como critérios de justiça, como defende Sen, podem ser necessários para determinar a ocorrência da mudança. Neste caso, a questão é estabelecer o que é de cada um, ou o que cada um tem direito. Por exemplo, educação é um direito de todos e cabe

ao Estado provê-la em todos os níveis ou educação é um bem privado e cada um deverá ser responsável, exclusivamente, pela sua obtenção. É claro que, em casos como este, os valores e crenças dominantes na sociedade estabelecerão os padrões a serem adotados.

Um esquema simples de mudança institucional pode ser apresentado a partir do trabalho de North. Este é apresentado no quadro abaixo. Como indicado a mudança surge no seio das organizações e é induzida por mudanças endógenas, através do acúmulo do conhecimento, ou exógenas, resultado de mudanças dos preços relativos. Ela depende, ainda, da forma de entender ou decifrar o mundo dos atores, isto é, dos agentes, das pessoas e de suas preferências, que estabelecem suas motivações no processo decisório. As mudanças nas motivações e preços relativos descortinam novas oportunidades que colocam em marcha o motor da transformação institucional. Esta, contudo, pode não se materializar a depender das circunstâncias determinantes do grau de incerteza quanto à mudança e do poder de barganha dos atores em ação.

### Esquema da Mudança Institucional



Já no que toca à mudança institucional informal o conhecimento acumulado não é muito esclarecedor. De North extraímos que ela é de difícil entendimento, que seus processos são, na maioria das vezes, desconhecidos, mas que, provavelmente, a influência dos preços relativos e do acúmulo do conhecimento também estejam presentes nos processos de mudança institucional informal.

A explicação da mudança institucional informal constitui-se hoje num desafio para a Economia Institucional. Isto porque não apenas ela afeta as instituições formais mas, principalmente, porque o custo do *enforcement* da instituição informal tende a ser sempre muito inferior ao da instituição formal. Dessa forma, quanto mais um sistema se baseia em instituições informais menores serão os custos de transação, ou como bem definiu Arrow (1969) os custos do funcionamento do sistema econômico.

## V — Bibliografia

- ARROW, K. J. (1969). "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-market Allocation", in *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*. v. 1, US Joint Economic Committee, 91<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, Washington, DC: US Government Printing Office, pp. 59-73.
- NELSON, R. R. e WINTER, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., The Belknap Press.
- NORTH, D. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Development*, Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- OSTRON, E. (1986). "An agenda for the study of institutions", *Public Choice* 48: 3-25.
- RIKER, W. H. (1982). "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", in P. C. Ordeshook e K. S. Shepsle (Eds.) *Political Equilibrium* 3-24, Boston: Kluwer-Nijhoff.
- SCHOTTER, A. (1981). *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge, England: Cambridge University Press.
- SEN, A. (1999). *Desenvolvimento como Liberdade*, São Paulo: Cia. das Letras.
- WILLIAMSON, O. (1986). "The Economics of Governance: framework and implications", in R. N. Langlois (Ed.), *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 171-202.