

Douglass North e a Lava Jato

 institutoliberal.org.br/blog/douglass-north-e-a-lava-jato



Bruno Meyerhof Salama *

Douglass North, vencedor do prêmio Nobel de economia em 1993,

 750x-1

fal
ec
eu

no finzinho do ano passado aos 95 anos de idade. North se notabilizou por esposar a tese de que as instituições – às quais ele se referia como as “regras do jogo” na sociedade – são decisivas para o desempenho econômico (tratei do tema mais detalhadamente aqui). Bem conhecida é sua defesa da importância da criação de mecanismos de cumprimento de contratos e de direitos de propriedade. No clássico *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990, North chegou inclusive a afirmar que “a incapacidade das sociedades de desenvolverem mecanismos de cumprimento e exigibilidade [*enforcement*] de contratos a baixos custos de transação é a fonte mais importante de estagnação e subdesenvolvimento contemporâneo no Terceiro Mundo”. Por outro lado, menos conhecida é sua teorização mais geral sobre a dinâmica da evolução institucional das sociedades. A partir desse capítulo menos conhecido é possível refletir proveitosamente sobre os imbróglis atuais da nossa buliçosa democracia.

A reflexão de North acerca da evolução institucional tem na “ordem social” seu conceito-chave. Escrita na maturidade, tal reflexão foi consolidada no seu último livro, *Violence and Social Orders*, de 2009.

Num país em que vigora o que North chamou de “ordem de acesso limitada”, o sistema político manipula o sistema econômico para que elites políticas possam capturar rendas e impedir o acesso por não-elites aos meios econômicos. Nesses países, as aparências enganam. Formalmente, a distribuição do poder pode ser tripartite, as burocracias estatais podem ser profissionais e as eleições podem ser pelo voto. Mas as restrições ao acesso são acima de tudo informais: vêm de pequenas e grandes corrupções de dentro e de fora da burocracia, das relações epícuras entre empresas privadas e estado, da dificuldade para a execução de contratos e proteção da propriedade, de convenções sociais perversas e, claro, de uma infinidade de óbices burocráticos, autorizações, registros, licenças e regulamentos. Por isso, a estabilidade do sistema só pode vir da cooperação e da troca de favores dentro da elite política e da plutocracia econômica. Quando todos têm telhado de vidro, ninguém ataca ninguém.

Já num país de “ordem de acesso aberto” a dinâmica básica de geração de riqueza e alocação de poder não é mais baseada na troca de favores, mas na competição política e na corrida por inovações que geram progresso econômico. Nenhum grupo é capaz, individualmente, de se impor de modo hegemônico sobre os demais, e essa é a chave para a estabilidade do sistema. O relativo equilíbrio de forças impede a apropriação do estado por qualquer grupo e, por isso, a criação de privilégios se torna mais difícil. Mesmo que cada grupo esteja continuamente tentando se apropriar da coisa pública, nenhum deles é forte o suficiente para fazê-lo de forma decisiva. Os grupos se monitoram reciprocamente, e quando há algum problema – esse é o pulo do gato – o impasse é superado pela criação de regras impessoais e estáveis. Desse modo, um conjunto de impotentes vontades de conquistar o privilégio paradoxalmente conduzem à limitação do privilégio. Esse processo pavimenta a construção da “rule of law”, na reiterada dicção de North, ou do “estado de direito”, na formulação com que nos acostumamos no Brasil.

É nesse ponto que a teoria de North encontra os fatos marcantes que agora se tornaram públicos em meio à operação Lava Jato e às suas congêneres. Embora tudo ainda precise ser julgado de acordo com o rigor e as proteções da lei, já não há mais dúvida de que, no Brasil, um grupo lutou arduamente para conduzir a coisa pública em benefício de um projeto de ampliação e ocupação de poder. Independentemente dos seus eventuais méritos ao longo do caminho, essa empreitada parece estar chegando ao fim.

E então, o que vai acontecer? Há pelo menos duas possibilidades. A primeira é pessimista: tudo vai voltar a ser como antes. Eventuais mudanças na política serão essencialmente cosméticas e limitadas porque no Brasil, quanto mais se muda, mais tudo fica como está. Antes o vilão era a espada dos generais; agora são os ciclos eleitorais. E por causa dos ciclos eleitorais será preciso roubar mais, porque as campanhas eleitorais são caras; e também será preciso roubar mais rapidamente, porque o horizonte de tempo para o locupletamento é curto. Tudo será o contrário do que parece ser: o maior risco de detecção policial e condenação judicial se traduzirá em propinas mais elevadas, afastando da política os homens de bem e atraindo os aventureiros. Estaremos, então, reeditando no Brasil a operação *mãos limpas* da Itália de anos atrás. Naquele país, uma classe política foi liquidada, mas, dizem alguns, como as regras do jogo não se alteraram, tudo voltou a ser como era antes. Em suma, nada dará certo para nós: a sina da nossa política continuará sendo o privilégio; da nossa cultura, a dissimulação; da nossa sociedade, o atraso; da nossa democracia, a mesquinhez.

A outra leitura é mais esperançosa, e um olhar *northiano* pode ajudar a explicar o porquê. A democracia – que é antes de tudo a competição pelo poder através do voto – exercerá a sua mágica. O caminho será longo, mas um passo decisivo terá sido dado se a competição pelo poder contribuir para reduzir, em vez de ampliar, a corrupção. Apesar das imposições do ciclo eleitoral, o crime em média não compensa quando as organizações públicas funcionaram toleravelmente. A lógica é simples: quem está no poder um dia não estará no dia seguinte, logo precisa se precaver e andar na linha. E assim, os riscos de detecção, condenação judicial e punição tornam pouco a pouco a prática da corrupção não apenas imoral, como sempre foi, mas também contrária ao interesse de quem detém o

poder. Se assim ocorrer, a cultura política também mudará, e então, com sorte, será possível domar o populismo e reformar a República passo a passo, repactuando suas regras a partir do diálogo, do espírito de compromisso e da visão de um futuro mais próspero.

North sabia que as mudanças institucionais não são necessariamente rápidas, podem não dar certo e estão sujeitas a retrocessos de toda ordem. E não existe sistema perfeito nem paraíso na terra, de modo que a noção de *ordem de acesso aberta* não captura todos os aspectos de nenhuma sociedade existente. Mas se há uma leitura otimista possível em meio à desolação que se instalou no Brasil é a de que operações como a Lava Jato são parte desse processo de avanço institucional e de abertura da ordem social, para ficarmos com a terminologia *northiana*. Se tudo for assim, então o atual impasse político, o aumento do desemprego, a brutal recessão econômica e o aumento da miséria, todos eventos bastante dramáticos com os quais estamos convivendo, poderão ser reinterpretados como o preço amargo que a sociedade terá que pagar para construir o estado de direito no Brasil. Nenhuma sociedade consegue se reformar só com ações de polícia e a dificultosa história política do Brasil é um verdadeiro pitêu para céticos, descrentes e derrotistas. A dimensão dos nossos desafios sugere cautela, mas a esta altura um pouco de esperança não nos fará mal.

* Bruno Meyerhof é professor Associado da FGV DIREITO de São Paulo e Doutor em direito (J.S.D.) pela Universidade da Califórnia em Berkeley.