

## **PORQUE AS NAÇÕES FRACASSAM?** **Uma boa pergunta para uma excelente resposta**

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel & TRENTINI, Álvaro Linhares.\*

Numa de suas frases mais emblemáticas, Montesquieu afirmava que boas leis produzem grandes homens. Mesma coisa é dizer que uma grande nação se constrói com boas instituições. É nessa direção que os professores Daron Acemoglu e James Robinson apresentam uma respeitável abordagem institucionalista histórica a fim de responder a pergunta-resposta homônima ao livro *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*, publicado em 2012 pela Editora Elsevier. Recusando outras teorias acerca do desenvolvimento dos países, os autores demonstram a imbricação entre instituições políticas e econômicas, explicando que a resposta a essa importante pergunta está nessas instituições que os homens conseguem construir ao longo da história.

Fazendo uma distinção entre instituições inclusivas e extrativistas, explicam os autores, instituições inclusivas geram oportunidades e desenvolvimento, enquanto as extrativistas produzem a exclusão e o atraso. Sua leitura é convincente. Trata-se de um compêndio organizado em 15 capítulos acerca das observações de pesquisas reunidas de 15 anos de investigação acerca das experiências institucionais de vários países. Em todos os casos, os autores encontram a importante regularidade na percepção de que leis e regras são o ponto de partida analítico à compreensão sobre os comportamentos dos indivíduos e as condições políticas e econômicas das nações.

Nem é preciso ler o livro de cabo a rabo para saber por que, numa entrevista a uma revista brasileira, James Robinson chamou o livro de Piketty de “um monte de besteiras”.<sup>1</sup> Os autores são claros desde as primeiras páginas ao refutarem qualquer meta-teoria para explicar as dificuldades dos países pobres. A partir da análise histórica das instituições, as respostas aparecem com notável regularidade. Já no primeiro capítulo, os autores fazem a interessante comparação entre duas cidades homônimas na fronteira seca entre os EUA e o México, procurando demonstrar, do ponto de vista institucional é claro, porque uma é rica, enquanto a outra é pobre. Nessa direção, aparece uma das importantes distinções que os autores observam para explicar as origens das instituições inclusivas e extrativistas. Enquanto a institucionalização de regras de participação descentralizada permitiu o desenvolvimento democrático e republicano das primeiras colônias estadunidenses, a história da libertação latino-americana é repleta de autoritarismo, herança colonialista. Com as ressalvas possíveis, a perspectiva dos autores é importante, inclusive do ponto de vista metodológico, pois rechaça, desde o início, qualquer explicação a partir da geografia ou da cultura.

Com essa comparação fronteiriça, os autores acabam por explicar não só a diferença entre o México e os EUA, mas as diferenças entre as duas Américas. O que explicaria o atraso do México em relação aos EUA é simplesmente a instabilidade institucional mexicana. Historicamente, a

---

\* Respectivamente, Sociólogo, professor da Universidade do Contestado – UnC e coordenador do Grupo de Pesquisa em Descentralização e Republicanismo (CNPq) & Aluno do Curso de Ciências Sociais da UnC, membro do mesmo Grupo de Pesquisa.

<sup>1</sup> Entrevista concedida à Revista Veja, em 18 de julho de 2014.

insegurança jurídica em relação ao direito de propriedade e a falta de autoridade e controle estatal para a arrecadação de impostos não asseguraram os serviços públicos necessários, muito menos estimularam o empreendedorismo.

Nesta direção, as elites mexicanas estariam mais preocupadas em garantir a permanência do modelo institucional colonial que as favorece no poder, do que modificá-las em favor do desenvolvimento nacional. Dessa fragilidade os EUA se aproveitaram para anexar os territórios do Texas, do Arizona e do Novo México, conquistados pela guerra ou pela compra. No caso dos EUA, as elites já governavam controladas por leis, enquanto as elites mexicanas exerciam o seu poder patrimonialista pela violência. Enquanto os EUA cresciam com a Revolução Industrial, o México empobrecia pelo extrativismo e ausência de estímulos institucionais. Na Inglaterra também teria sido assim, desde a Revolução Gloriosa. Ao garantir a liberdade e a propriedade, o país estimulou os negócios, a inovação, a produtividade e empreendedores ávidos por aplicar as suas idéias.<sup>2</sup>

A natureza das invenções pode ser compreendida através do sistema de patentes, promulgado pelo Parlamento inglês em 1623, garantindo a propriedade de idéias, impedindo que o rei as concedesse ao seu bel prazer. Ricos e pobres fizeram fortuna graças às suas patentes. Nos EUA, entre 1820 e 45, apenas 19% dos detentores de patentes tinham pais com formação profissional específica ou pertenciam a grandes famílias proprietárias. Além disso, 40% tinham educação primária. Isso explicaria porque inventores extraordinários como Thomas Edison surgiram e prosperaram nos EUA e não no México. Por serem mais democráticos, os EUA se tornaram a mais inovadora nação do planeta. O problema do México seria o problema da América Latina em geral, qual seja a herança colonialista: o autoritarismo e suas instituições excludentes. Presidentes que tomavam posse pela violência e de lá somente saíam pela violência. Transgrediam os direitos de propriedade, expropriavam terras e concediam favores em troca de linhas de negócios, exatamente como os espanhóis colonizadores o fizeram.

Segundo os autores, não haveria distinções de caráter ético ou cultural entre diferentes elites. As demandas de políticos e banqueiros nos EUA eram igualmente monopolistas e propensas aos favores. A diferença era institucional, a começar pelas eleições. Nos EUA, a Lei da Terra de 1785 e a Lei de Propriedade rural, de 1862, permitiram amplo acesso “às terras da fronteira”. No México e na América Latina em geral, as instituições políticas garantiram a distribuição das terras entre os poderosos, gerando excluídos. Nessa perspectiva histórica, revoluções, desapropriações e instabilidade política, somadas a ditaduras, homicídios e repressão em massa constituem “as duradouras implicações da organização da sociedade colonial dos legados institucionais dessas sociedades”, determinando as atuais diferenças entre EUA e México. São, portanto, as diferenças institucionais que explicam porque sociedades geograficamente indistintas e fronteiriças, de mesma cultura, podem apresentar resultados tão diferentes em relação ao desenvolvimento econômico.

---

<sup>2</sup> É essa a tônica do livro do holandês Wiebe Bijker ao demonstrar porque as invenções e o desenvolvimento científico e tecnológico foram impulsionados em certos países e constringidos em outros. Ver BIJKER, Wiebe E. *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Massachusetts, MIT, 1997.

Os EUA são mais ricos porque suas instituições políticas e econômicas geram incentivos a empresas, indivíduos e políticos. Portanto, concluem os autores, “cada sociedade funciona com um conjunto de regras econômicas e políticas criadas e aplicadas pelo Estado e cidadãos em conjunto” (Acemoglu & Robinson, 2012:32). Desse modo, é o processo político que determina a que instituições econômicas os indivíduos estarão submetidos e são as instituições políticas que determinam como funciona esse processo. Isto é, *“a medida (que são as instituições) que influenciam comportamentos e incentivos na vida real, (elas) forjam o sucesso ou o fracasso dos países”*. Num raciocínio tipicamente sociológico, sugerem os autores, o talento individual é importante, não obstante *“requer um arcabouço institucional”*, de modo que Bill Gates é talentoso, mas respondeu a incentivos. O sistema educacional americano possibilitou que Gates e outros adquirissem um conjunto de competências que vieram a complementar seus talentos. As instituições econômicas permitiram que esses indivíduos talentosos, confiantes nos seus projetos e nas regras estáveis, fundassem suas empresas com facilidade.

Na sequência, os autores enfrentam as teorias oponentes afirmando que *“A maioria das hipóteses propostas pelos cientistas sociais para as origens da pobreza e da prosperidade é incapaz de explicar de maneira convincente as atuais circunstâncias”* (Ib., 38). Primeiramente, eles se contrapõe à hipótese geográfica, apontando casos de países que, por exemplo, são quentes, mas não são pobres, como Cingapura, Malásia e Botsuana. Tampouco as diferenças climáticas respondem às diferenças fronteiriças entre México e EUA ou, ainda, entre as duas Coreias. Tampouco explicariam o fato de a África do Sul e Botsuana terem as melhores rendas per capita do continente africano, estando localizadas justamente na África subsaariana. O que explica tais distinções são as instituições que cada país conseguiu construir ao longo do tempo. Exemplo é o da mencionada Botsuana, cujas instituições inclusivas se assemelhavam às inglesas, mantendo algum grau de centralização política e instituições tribais relativamente pluralistas, asseguradas por eleições ininterruptas desde 1966, sem guerra civil nem intervenções militares, e cuja renda per capita equivale atualmente à da Hungria.

Ademais, o que explicaria a pobreza das ex-colônias, reafirmam, é a manutenção das “instituições impostas pelos colonos europeus (que) provocaram uma ‘inversão de fortuna’”, beneficiando as elites extrativistas que sucederam os colonizadores e se sucedem no poder desde então, sem alterar essas instituições, pelos benefícios privados que estas lhes garantem. Exemplo disso seria o Oriente Médio que, segundo os autores, foi capaz de fundir o ferro na Turquia e atualmente vive imerso na pobreza pela força e resistência das instituições herdadas do império otomano. Quanto à hipótese cultural, os autores a relativizam com um *“sim e não”*, admitindo que, por vezes, fatores como confiança e cooperação dão sustentação ao funcionamento das instituições, *“mas constituem basicamente um resultado das instituições, não causas independentes”*. Na contramão disso, por exemplo, a falta de confiança entre as pessoas, uma característica comumente identificada entre as abordagens culturalistas, seria o resultado da longa história de solapamento dos direitos humanos e de propriedade.

Mais uma vez, os exemplos das desconformidades fronteiriças entre México e EUA e também entre as duas Coreias, orientam as análises na mesma direção. Em ambos os casos, clima e

cultura são idênticos. O que muda são as instituições. No caso norte americano, as diferenças de confiança e cooperação comparativamente percebidas entre os dois países vizinhos, e detectadas pela sociologia da cultura, seriam mero reflexo das instituições. No caso sul-norte coreano, até 1938, a cultura desses dois países fora muito homogênea. O que alterou essa condição foi a fronteira geopolítica arbitrariamente estabelecida. A partir de então, segundo os autores, as ocupações da URSS no norte e dos EUA no sul explicam todas as diferenças posteriores, produzindo, histórica e institucionalmente, uma Coreia do Norte pobre, desconfiada e sem estímulos institucionais à iniciativa privada, em contraste com a Coreia do Sul desenvolvida, com um PIB dez vezes maior.

Portanto, *“não deveria ser novidade para ninguém que um Tomas Edison surgiu nos EUA e não no Peru ou na Bolívia, e que a Samsung e a Hyundai floresceram na Coreia do Sul e não na do Norte”*. No caminho aberto por essa abordagem, os autores destoam da clássica perspectiva weberiana, sugerindo que *“a relação entre religião islâmica e pobreza seria espúria”*. As nações que escaparam da influência das instituições autoritárias do império otomano e extrativistas da colonização europeia, escaparam da má sorte e tiveram prosperidade. Nada disso teria a ver com uma ética do trabalho, com valores judaico-cristãos, perspectivas de vida ou legado romano. Da mesma forma, A pobreza da China nada teria a ver com sua cultura, mas com o modo desastroso como o governo de Mao Tse Tung conduziu as coisas, desperdiçando talentos e recursos. Nessa perspectiva, as explicações e os exemplos se sucedem na obra, com argumentos pouco refutáveis.

A terceira hipótese que os autores enfrentam diz respeito à hipotética ignorância dos governantes, segundo a qual os países pobres o seriam pelo excesso de falhas cometidas pela inobservância às leis de mercado e outras. Proveniente de alguns teóricos da economia, a tese parte do pressuposto geral anunciado na primeira metade do século XX pelo economista inglês Lionel Robbins, segundo a qual a economia seria uma ciência com leis próprias e usos alternativos. Daí que a incompreensão ou a inobservância dessas leis seria o início dos erros. Para os nossos autores, os erros de política econômica não seriam o resultado da ignorância e sim motivados por interesses políticos *“muito bem articulados para a sustentação no poder”*.<sup>3</sup> Dessa maneira, *“os países são pobres porque seus líderes escolhem políticas que geram pobreza. Erram não por ignorância, mas de propósito”*, sendo necessário estudar *“como as decisões são tomadas, quem são seus autores e por que eles decidem fazer o que fazem”* (Ib., 54). Bingo!

Por essa via, os autores retiram da economia a primazia da explicação sociológica, fazendo ver que é a política o princípio de tudo. Em outras palavras, a política é o ambiente através do qual é preciso compreender (ciência) e construir (ação) os consensos e a construção de instituições com a correspondente garantia de sua conservação e ajustes necessários, sem soluções de continuidade. É, portanto, na constituição da malha política que devemos assegurar o funcionamento dos *“motores da prosperidade”*, quais sejam, as instituições econômicas inclusivas que *“preparam o terreno para dois outros motores (...): tecnologia e educação (Ib., 56)”*. A política, portanto, é o ambiente no interior do qual uma sociedade esboça e define as regras que orientarão as condutas dos próprios indivíduos. Sempre que houver conflito em torno das instituições, o que acontecerá vai depender

---

<sup>3</sup> Hipótese indispensável na tentativa de compreender as causas de manutenção de políticas econômicas intervencionistas e de resultados questionáveis na economia, embora exitosos eleitoralmente.

das pessoas ou grupos que vencerem a disputa pelo poder – quem conseguir mais apoio, tiver mais recursos e formar mais alianças eficazes.

Dessa maneira, explicam Acemoglu & Robinson, é da configuração da distribuição de forças na sociedade que surgem os vencedores. Nesse sentido, as regras políticas institucionalizadas são o fator que define as possibilidades dos “jogadores” e o “*resultado do jogo*”. São, portanto, as instituições, isto é, as leis e as regras que governam os incentivos e os constrangimentos na política, determinando possibilidades e limites aos participantes. Por sua vez “*é o temor da destruição criativa que, em geral, se encontra na origem da oposição das elites às instituições políticas e econômicas inclusivas*”. Em geral, trata-se de uma característica da “*lei de ferro das oligarquias*”, anunciada pelo sociólogo alemão Robert Michels, segundo a qual a conquista do poder tende sempre a criação de oligarquias, ao autoritarismo e à burocracia, cuja finalidade é eternizar no poder aqueles que o conquistaram. Portanto, Não se espere que elites despóticas promovam mudanças. A história está farta de exemplos de grupos e partidos que conquistaram o poder em nome da vontade geral, e cujos governos foram despóticos e extrativistas.

Nesse sentido, advertem os autores, “*a única maneira de mudá-las é forçar a elite a criar instituições mais pluralistas*”. Nesse sentido, a maior qualidade da Revolução Gloriosa, em 1688, assim como da Revolução Francesa quase um século depois, não está na vontade e no compromisso moral dos que assumiram ou estavam no poder. Está nas instituições que os ocupantes ou conquistadores do poder, pressionados, foram compelidos a construir em resposta aos interesses demandados. A partir desses eventos, criaram-se incentivos ao comércio e à inovação, às patentes, aos direitos de propriedade, e tributos arbitrários foram abolidos. Leis em geral facilitaram o desenvolvimento, alterando decisivamente as regras e os incentivos à população e, primeiramente no caso inglês, acionando “os motores da prosperidade, preparando o terreno para a Revolução industrial”.

A natureza, sugere Richard Taverner, “*é algo extremamente poderoso e eficaz*’, mas as instituições *‘são capazes de corrigir (...) uma natureza desvirtuada e maligna, e torná-la boa, determina (ndo) os desdobramentos históricos modernos*’ (Apud Ferguson, 2015: 23)”. A sua vez, a Revolução Francesa produziu muita violência, como reconhecem os autores. Mas ressalvam: “foi graças a ela que os franceses se desataram de instituições extrativistas que bloqueavam o crescimento e a prosperidade (Acemoglu & Robinson, 2012: 221)”. Pode-se até admitir que a maior das heranças morais dos grandes eventos históricos seja o heroísmo. Os personagens das revoluções são sempre lembrados, e a coragem reverenciada. Não obstante, é pela herança institucional que muitos desses eventos se tornam fundamentais na história política das nações. É tirando o chapéu para Acemoglu, Robinson e outros autores, que Niall Ferguson observa que as revoluções francesa e americana, precedidas da inglesa, formaram “*corporações de todo tipo, (além da) legitimação da competição direta, tanto na economia quanto na política* (Ferguson, 2015: 26)”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A menção específica em relação à observação é a North, Wallis e Weingast. Não obstante, o livro *Por que as nações fracassam* é mencionado mais de uma vez em *A grande degeneração*, do historiador inglês Niall Ferguson.

É na mesma direção, insistem Acemoglu & Robinson, que podemos melhor interpretar os caminhos da democracia e do desenvolvimento, isto é, pela razão da instauração de leis e regras libertadoras e inclusivas. Na América Latina, segundo os autores, também é possível identificar importantes saltos institucionais. Nessa direção, as melhores condições para a realização plena<sup>5</sup> da democracia estariam no Brasil, Chile e México (Ib., 337). No caso brasileiro, os autores identificam importantes realizações desde a redemocratização. A partir dali, o que identificam não é a simples derrubada de elites extrativistas, substituídas por outras de igual gênero. Muito mais que isso, houve amplas coalizões de poder de vários segmentos sociais, permitindo um processo de empoderamento social. Foi isso que sucedeu no Brasil e continuou com os governos de Cardoso e de Silva.

Numa referência indireta à Argentina, Acemoglu & Robinson sugerem que a ascensão do Brasil não teria sido o resultado da orientação de economistas internacionais às autoridades brasileiras. O País teria trilhado a estabilidade institucional a partir das próprias forças. Como na Inglaterra de 1688 e da França de 1789, o salto institucional brasileiro teria sido “*conseqüência da construção corajosa de instituições inclusivas (por grupos heterogêneos e transversais), que acabariam produzindo instituições econômicas mais inclusivas*”, distribuindo poder e produzindo as condições ao pluralismo (Ib., 353). Essa argumentação favorável ao Brasil é precedida de um interessante e arriscado palpite sobre a China.

Segundo os autores, o crescimento chinês orientado pelas instituições extrativistas seria insustentável no longo prazo. No transcorrer do livro, os autores não deixam de mencionar exemplos de governos que promoveram crescimento sob instituições desse gênero. Entretanto, tais experiências não se mostraram sustentáveis no longo tempo e a URSS teria sido a mais notória delas. Nesse sentido, a aposta que os autores fazem no Brasil é desafiante, tanto quanto o palpite sobre a China. Inobstante, ela revela o cerne da teoria cintilante nas páginas de Porque as nações fracassam, qual seja: a aposta nas instituições. Mais precisamente, a ousada tese dos autores sugere que, no longo prazo, somente a instituição e o avanço da democracia geram as condições ao desenvolvimento, sem exceções. Mas, afinal, perguntam, mais de uma vez, os autores: “*como uma sociedade pode construir instituições desse tipo? (...) A resposta honesta é que não existe receita para isso (Ib., 354, 356)*”.

A existência de amplas coalizões de oposição foram sempre necessárias e constituem, sim, uma regularidade na observação empírica. Não obstante, as possibilidades de essas coalizões emergirem, em cada caso, os autores as situam no plano das contingências. Imprensa, sociedade civil, instituições pré-existentes, lideranças, tudo se soma, podendo ser ou não ser, deixando uma vaga sensação de insuficiência interpretativa. No fundo, trata-se apenas de um subproduto do anti-determinismo e, nessa direção, a insatisfação logo dá lugar ao reconhecimento de que existe honestidade no trato das coisas como elas são e não como deveriam ser. Ademais, nada disso compromete a objetividade do trabalho.

---

<sup>5</sup> O uso do adjetivo é intencional na direção de fazer lembrar o Índice de Democracia da Revista The Economist, encontrável a partir do endereço seguinte: [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf)

Os autores se propõem a demonstrar que o que muda sustentavelmente ou condena o destino das nações é o formato de suas instituições. Nessa perspectiva, o livro expõe o problema com clareza irretocável. E é precisamente esse o objetivo: demonstrar que a riqueza e o desenvolvimento de qualquer nação dependem do caráter inclusivo de suas instituições. Fora disso não há saída sustentável. Com argumentos bem demonstrados, os autores não deixam dúvidas sobre a necessidade imperiosa de identificar as instituições extrativistas, combatê-las e substituí-las, como condição do desenvolvimento. Assim apresentam uma apreciável abordagem institucionalista histórica. E, a fim de torná-la mais atraente, não hesitam em lançar mão do confronto metodológico, embora ligeiramente, refutando as metas teorias e menosprezando os determinismos geográfico e culturalista.

Se não lhes falta coragem, contudo, é justamente por conta desse enfrentamento que os autores acabam despertando uma pergunta filosófica, até então adormecida em meio a convincentes demonstrações históricas. É quando relegam a cultura a um subproduto das próprias instituições, que os autores suscitam a lembrança da emblemática assertiva de Montesquieu, que o próprio Barão transforma num excelente paradoxo. Em outras palavras, trata-se de ideia muito apropriada ao próprio institucionalismo, segundo a qual, grandes homens são o produto de boas leis e, portanto, o sucesso das nações seria o resultado delas. É quando vem à tona a lembrança do paradoxo que o próprio Montesquieu reconhece ao complementar a idéia, fazendo lembrar, não obstante, que a feitura de boas leis depende da existência de grandes homens. Só uma obra tão instigante como a de Acemoglu & Robinson poderia despertar esse maravilhoso paradoxo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James.** *Por que as nações fracassam: as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza*; tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012. 401 pp.

**BERNSTEIN, William J.** *Uma breve história da riqueza: como foi criada a prosperidade do mundo moderno*. São Paulo, Fundamento Educacional, 2015.

**FERGUSON, Niall.** *A grande degeneração: a decadência do mundo ocidental*; tradução de Janaína Marco Antônio. São Paulo, Planeta, 2013.

**MONTESQUIEU.** *Do espírito das leis*. Volumes 1 e 2. São Paulo, Nova Cultural, 1997.