

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA
COMPARAÇÃO ENTRE AS CONTRIBUIÇÕES DE
DOUGLASS NORTH E DARON ACEMOGLU PARA O
DEBATE**

IGOR PEREIRA FARIA DE ABREU

matrícula nº: 111012825

ORIENTADOR: Prof^ª. Dr^ª. Ana Célia Castro

ABRIL 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA
COMPARAÇÃO ENTRE AS CONTRIBUIÇÕES DE
DOUGLASS NORTH E DARON ACEMOGLU PARA O
DEBATE**

IGOR PEREIRA FARIA DE ABREU

matrícula nº: 111012825

ORIENTADOR: Prof^ª. Dr^ª. Ana Célia Castro

ABRIL 2017

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

Dedico este trabalho aos meus pais, Cláudia e Celso, por seu inesgotável empenho a minha formação, seja como aluno, seja como homem, e a quem devo o pensamento crítico e a paixão pelo saber. Dedico ainda ao meu irmão, Matheus, cuja leveza de espírito me permitiu sorrir nos momentos mais difíceis.

Ofereço este trabalho a Deus, quem me sustém.

“Entreguemo-nos por completo à busca da verdade. A vida é miserável, e a hora da morte, incerta. Se esta me surpreender de repente, em que estado sairei do mundo?”
– Santo Agostinho, *Confissões*.

AGRADECIMENTOS

Fazer justiça a todos aqueles que de algum modo, e, a seu modo, contribuíram para a consumação deste trabalho, é tarefa mui inglória. Todavia, sabendo das omissões inevitáveis, não poderia deixar de agradecer a minha família, quem alicerçou todos os meus projetos, passados, presentes e futuros, sendo conforto e abrigo nos momentos mais áridos de minha vida.

Agradeço ao Instituto de Economia e à UFRJ, por me permitirem o acesso ao ensino de excelência que é, infelizmente, privilégio neste país.

A todos os professores, minha gratidão. Vocês me ensinaram a caminhar sozinho, e, penso, este é o verdadeiro papel do mestre.

Aos amigos de Instituto, bem, este é um capítulo à parte. Vocês equivalem a uma segunda Graduação. Que esta “escola” continue a frutificar.

Um especial agradecimento a minha orientadora, professora Ana Célia. Por sua paciência e solicitude, este trabalho existe. Isso não implica, evidentemente, sua responsabilidade por quaisquer equívocos aqui cometidos. Esses são, invariavelmente, culpa da pequice deste autor.

A todos os demais, meu muito obrigado. Tenham a certeza de que cada um de vocês constitui um pedaço deste mosaico de ideias.

RESUMO

ABREU, Igor. Instituições e desenvolvimento: uma comparação entre as contribuições de Douglass North e Daron Acemoglu para o debate. Rio de Janeiro, 2017. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Este estudo tem como objetivo comparar as contribuições de Douglass North e de Daron Acemoglu para o debate sobre instituições e desenvolvimento econômico, centrando sua análise em uma das mais recentes obras de North, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework For Interpreting Recorded Human History*, bem como na principal obra de Acemoglu, *Por que as Nações Fracassam*. Para tanto, dois conceitos desenvolvidos por North: Open Access Order e Limited Access Order, e outros dois desenvolvidos por Acemoglu: Instituições Inclusivas e Instituições Extrativistas serão o fio condutor deste trabalho.

Após uma breve apresentação das formulações anteriores de ambos os autores, que constituem a raiz dos conceitos que norteiam este trabalho e somando-se a isso a apresentação, de fato, de tais conceitos, buscamos demonstrar através de comparação que há grande convergência entre as teorias desenvolvidas por North e Acemoglu.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I – PILARES DO PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH.....	10
<i>I.1 – CONSIDERAÇÕES ACERCA DO COMPORTAMENTO HUMANO.....</i>	<i>11</i>
<i>I.2 – O PAPEL DA INCERTEZA.....</i>	<i>12</i>
<i>I.3 – CUSTOS DE TRANSAÇÃO.....</i>	<i>15</i>
<i>I.4 – INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES.....</i>	<i>17</i>
<i>I.4.1 – Os Direitos de Propriedade.....</i>	<i>19</i>
<i>I.5 – A MATRIZ INSTITUCIONAL, MUDANÇA E O PATH DEPENDENCE.....</i>	<i>22</i>
<i>I.5.1 - A Matriz Institucional e Mudança.....</i>	<i>22</i>
<i>I.5.2 – Path Dependence.....</i>	<i>23</i>
<i>I.6 – PERFORMANCE ECONÔMICA.....</i>	<i>25</i>
CAPÍTULO II – PILARES DO PENSAMENTO DE DARON ACEMOGLU	28
<i>II.1 – UM MODELO INTRODUTÓRIO DE DEMOCRACIA E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA.....</i>	<i>29</i>
<i>II.2 – FATORES DE INTERAÇÃO COM O MODELO DE DEMOCRATIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO.....</i>	<i>35</i>
CAPÍTULO III – VIOLENCE AND SOCIAL ORDERS E POR QUE AS NAÇÕES FRACASSAM: UMA COMPARAÇÃO	42
<i>III.1 – AS ORDENS DE ACESSO LIMITADO E O ESTADO NATURAL.....</i>	<i>44</i>
<i>III.1.1 – O Estado Natural Frágil.....</i>	<i>49</i>
<i>III.1.2 – O Estado Natural Básico.....</i>	<i>51</i>
<i>III.1.3 – O Estado Natural Maduro.....</i>	<i>53</i>
<i>III.1.4 – Consequências.....</i>	<i>56</i>
<i>III.2 – AS ORDENS DE ACESSO ABERTO.....</i>	<i>59</i>
<i>III.2.1 – Características Gerais das Ordens de Acesso Aberto.....</i>	<i>60</i>
<i>III.2.2 –A Transição de Ordens de Acesso Limitado para Ordens de Acesso Aberto: as Doorstep Conditions.....</i>	<i>67</i>
<i>III.3 – INSTITUIÇÕES EXTRATIVISTAS E INCLUSIVAS: POR QUE AS NAÇÕES FRACASSAM.....</i>	<i>72</i>
<i>III.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</i>	<i>90</i>
CONCLUSÃO.....	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

INTRODUÇÃO

O estudo do desenvolvimento tem inquestionável relevância nas ciências sociais, tendo autores das mais variadas filiações teóricas se debruçado sobre o tema. Dentre suas muitas abordagens, de particular interesse para este trabalho é aquela conhecida como Economia Institucional. A Economia Institucional produziu uma miríade de pensadores de diferentes Escolas, caracterizando-se por sua diversidade e heterogeneidade (Rutherford, 1994, p. 2), mas guardando em comum um elemento central: o reconhecimento de que as instituições importam no estudo da economia, e que devem ser objeto de reflexão (Chavance, 2009, p. 1).

Nos anos mais recentes surgiram aportes teóricos importantes ao estudo do desenvolvimento a partir das instituições, integrando economia e ciência política, com o objetivo de prover teorias abrangentes do desenvolvimento e do atraso econômico. Hodiernamente, dois autores forneceram contribuições substantivas nessa seara e despertaram nosso interesse não apenas pela envergadura de suas teorias – que tiveram grande recepção na academia – mas principalmente pela grande convergência. O primeiro desses autores é Douglass Cecil North, celebrado historiador e economista americano, laureado Nobel de Economia em 1993, que acompanhado por John Wallis e Barry Weingast, é o autor de *Violence and Social Orders* (2009), uma das duas obras fundamentais desta monografia. O segundo desses autores é Daron Acemoglu, economista turco-americano de grande reconhecimento, vencedor da Medalha John Bates Clark (2005) e autoridade mundial na área de desenvolvimento econômico, que ao lado de James Robinson escreveu *Por Que as Nações Fracassam* (2012), outra obra fundamental desta monografia.

Violence and Social Orders (2009) é uma obra que se propõe a oferecer uma teoria que explique a razão da grande divergência entre os países que ocorreu a partir do século XIX e que levou um pequeno grupo à riqueza, enquanto a grande maioria dos países vive ainda hoje na pobreza. Na compreensão de North, a causa da divergência é institucional, e há um conjunto essencial de instituições que organizam as sociedades humanas e permite o desenvolvimento econômico, enquanto outro conjunto perpetua o atraso. No primeiro caso, temos as chamadas Ordens de Acesso Aberto, e no segundo, as Ordens de Acesso Limitado. Uma visão superficial desses conceitos nos permite observar que as Ordens de Acesso Aberto compreendem uma série de liberdades econômicas, políticas e sociais que permitem a destruição criativa, através da qual o desenvolvimento econômico ocorre. Por outro lado, as Ordens de Acesso Limitado ou Estados Naturais caracterizam-se pela restrição de várias liberdades por uma coalizão dominante que se mantém no poder com o intuito de extrair rendas da economia limitando a competição. Como aqui a destruição criativa é impossível, essas sociedades estão condenadas à estagnação econômica e ao subdesenvolvimento.

Por Que as Nações Fracassam (2012) é a resposta de Acemoglu e Robinson à mesma questão de *Violence and Social Orders* (2009), mas construída sobre conceitos, obviamente, distintos. Em Acemoglu e Robinson (2012) as instituições também são a causa fundamental do desenvolvimento e do atraso, sendo que os países ricos são ricos porque possuem as instituições certas quando se trata de desenvolvimento, que são as Instituições Inclusivas, enquanto os países pobres têm as instituições erradas, as Instituições Extrativistas. A lógica por trás dessas instituições, à primeira vista, parece a mesma daquela das Ordens de Acesso Aberto e Limitado: as instituições inclusivas suportam várias liberdades que permitem aos indivíduos realizarem seu potencial sem constrangimentos, e promovem o desenvolvimento econômico graças à destruição criativa; as instituições extrativistas cerceiam liberdades e impedem a destruição criativa como forma de extrair rendas e manter as elites no poder, o que por consequência leva o país ao subdesenvolvimento. Percebe-se que uma visão superficial dos conceitos-chave das teorias propostas por North, Wallis e Weingast (2009) e Acemoglu e Robinson (2012) não nos permite diferenciar a contribuição dos autores. Surge então a questão que conduz o desenvolvimento desta monografia: há de fato convergência entre as teorias construídas em *Violence and Social Orders* (2009) e *Por Que as Nações Fracassam* (2012)?

Diante da questão apresentada acima, este trabalho tem como objetivos: 1) introduzir o leitor àquelas formulações anteriores produzidas pelos autores que acreditamos constituir a

base dos trabalhos subsequentes; e 2) demonstrar por comparação que os trabalhos de North, Wallis e Weingast (2009) e Acemoglu e Robinson (2012) têm grande convergência e complementaridade.

Abordaremos o primeiro item nos dois primeiros capítulos desta monografia. No primeiro capítulo serão apresentados ao leitor contribuições fundamentais de Douglass North à literatura de instituições, através da revisão dos seus mais importantes trabalhos. Esperamos que isso permita ao leitor uma compreensão não apenas da teoria construída em *Violence and Social Orders* (2009), mas de muitos dos elementos que compõem a teoria de *Por Que as Nações Fracassam* (2012), na medida em que muito do que Acemoglu e Robinson escrevem tem como influência as contribuições seminais de North ao longo de sua carreira.

No segundo capítulo centraremos nossa análise no livro de Acemoglu e Robinson *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), uma vez que essa obra – além da relevância – condensa boa parte das contribuições de Acemoglu até a publicação do livro, apresenta muito do que será explorado posteriormente em *Por Que as Nações Fracassam* (2012) e faz aportes que, em nosso entendimento, enriquecem a teoria apresentada neste livro.

No terceiro capítulo satisfaremos o segundo item acima. Apresentaremos toda a teoria de *Violence and Social Orders* (2009) e de *Por Que as Nações Fracassam* (2012) e faremos uma comparação buscando demonstrar os pontos de contato entre as teorias, bem como as diferenças relevantes.

CAPÍTULO I – PILARES DO PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH

Neste capítulo nos debruçamos sobre os elementos que constituem a base do pensamento de Douglass North e que guiarão sua extensa produção acadêmica. Para tanto, nos utilizaremos primordialmente do desenvolvimento de suas ideias em seu trabalho fundamental, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), recorrendo, eventualmente, a outros quatro dos seus trabalhos mais importantes, quais sejam: *The Rise of the Western World: An Economic History* (1973), *Structure and Change in Economic History* (1981), e *Understanding the Process of Economic Change* (2005).

O tema recorrente das análises de North, como se pode observar acima, é a evolução das instituições e de que maneira esta evolução afeta o desenvolvimento econômico. Para North são as instituições que determinam as diferentes rotas pelas quais o desenvolvimento se dá e os diferenciais de desempenho econômico entre as sociedades. Em suas palavras: “*That institutions affect the performance of economies is hardly controversial. That the differential performance of economies over time is fundamentally influenced by the way institutions evolve is also not controversial*” (North, 1990, p. 3).

Portanto, para explorar este complexo tema precisamos primeiramente definir sob qual contexto surgem as instituições, compreendendo o modelo de comportamento humano assumido por North, a incerteza e os custos de transação, para, então, defini-las. A partir daí, esboçaremos a teoria das instituições desenvolvida por North, pois suas premissas advêm de uma teoria do comportamento humano e de uma teoria dos custos de transação (Passanezi,

2002, p. 37). Feito isso, trataremos do papel dos direitos de propriedade, do processo de mudança institucional e finalmente, da *performance* econômica.

1.1 – Considerações acerca do comportamento humano

North constrói sua teoria sobre a premissa da racionalidade limitada, ao invés da racionalidade perfeita da teoria neoclássica (Azevedo, 2015, p. 62). Originalmente formulada por Herbert Simon (1955), a hipótese de racionalidade limitada propõe que o comportamento humano é orientado por uma racionalidade que está limitada por fatores externos, como a incapacidade de acessar todas as informações possíveis; e por fatores internos, que compreendem as limitações fisiológicas e cognitivas dos indivíduos, ou seja, que os indivíduos possuem limitações computacionais que acabam por impedi-los de perceber, processar e julgar as informações disponíveis. Portanto, o indivíduo maximizará sua utilidade dentro das possibilidades de escolha que tais limitações lhe impuserem (Azevedo, 2015, p. 63). A contraposição da hipótese de racionalidade limitada à hipótese de racionalidade perfeita consiste em que, na última, o indivíduo, também chamado “homo economicus”, possui: informação completa de todos os aspectos do ambiente que o cerca, um sistema organizado e estável de preferências e a capacidade computacional de escolher, dentre as possibilidades de escolha, aquela que maximizará sua utilidade (Simon, 1955, p. 99). O objetivo de Simon era, em suas palavras:

... to replace the global rationality of economic man with a kind of rational behavior that is compatible with the access to information and the computational capacities that are actually possessed by organisms, including man, in the kinds of environments in which such organisms exist (Simon, 1955, p. 99).

Para North, assumir a hipótese de racionalidade perfeita impediu o *mainstream* econômico de lidar com várias questões sérias, e que já não era mais suficiente. Isso ocorre porque as motivações dos agentes são mais complexas e suas preferências menos estáveis do que a teoria neoclássica assume. Além disso, não se pode supor que os indivíduos possuem um sistema cognitivo capaz de prover modelos corretos acerca da realidade dentro da qual eles fazem escolhas, nem tão pouco supor que um processo de *feedback* informacional é capaz de corrigir os modelos e levá-los a convergirem. Segundo ele, o processo de escolha dos indivíduos é baseado em modelos subjetivos que derivam de sua percepção da realidade e, dada a precariedade e incompletude das informações que possuem, muito comumente as divergências persistem. (North, 1990, p. 17).

Este mundo ideal neoclássico é compatível com um mundo sem instituições ou onde as instituições funcionam sem qualquer custo (North, 1990, p. 18). A razão disto é que no modelo neoclássico básico, *walrasiano*, os preços garantem a alocação eficiente dos recursos uma vez que os agentes estão completamente informados acerca do objeto da transação e os termos de transação são conhecidos por ambas as partes (North, 1990, p. 25). Disto decorre que, virtualmente, não há incerteza e, portanto, custos de transação. As instituições se tornam desnecessárias. Azevedo (2015, p. 171) conclui que: “não há esforços para que a troca ocorra”.

No parágrafo acima afirmamos que sob a hipótese de racionalidade perfeita, não há incerteza, custos transação, e, conseqüentemente, instituições. Precisamos analisar com maior acuidade como este raciocínio se conforma na obra de North.

1.2 – O papel da Incerteza

A incerteza cumpre um papel fundamental em toda a teoria *northiana*. Todas as suas formulações teóricas gravitam entorno deste conceito. Isto se deve ao fato de que a existência de incerteza é que dificulta ou mesmo, impossibilita as transações econômicas, na medida em que impedem os agentes de conhecer todas as possibilidades de escolha antes de decidirem, levando a configurações subótimas (Gala, 2001, p. 34).

North dá particular destaque à questão da incerteza em seu livro *Understanding the Process of Economic Change* (North, 2005), no qual ele explicita que um dos maiores esforços da espécie humana é o de compreender o ambiente que nos cerca, tornando-o mais previsível. Contudo, nossos esforços em prol de tal compreensão – paradoxalmente – são fonte de mais incerteza, uma vez que promovem importantes mudanças no ambiente e, portanto, novos desafios à compreensão. Deste modo, é mister estudar tais esforços para que se permita uma melhor compreensão do processo de mudança institucional, que é profundamente afetado por estes. Nas palavras de North:

What is the deep underlying force driving the human endeavor - the source of the human intentionality that comes from consciousness? It is the ubiquitous effort of humans to render their environment intelligible - to reduce the uncertainties of that environment. But the very efforts of humans to render their environment intelligible result in continual alterations in that environment and therefore new challenges to understanding that environment. The study of the process of economic change must begin therefore by exploring the ubiquitous efforts of human beings to deal with and confront uncertainty in a nonergodic world (North, 2005, p. 4-5).

A natureza da incerteza que os agentes enfrentam é abordada de maneiras distintas ao longo da obra de North. Em *Institutions, Institutional Change and Economic History* (North, 1990), ele parte de uma natureza mais limitada, na qual a incerteza é fruto da informação incompleta dos agentes em relação ao comportamento dos demais quando há interação. Neste sentido, a incerteza seria resultado da limitação computacional dos indivíduos em decifrar o ambiente, restritas as suas capacidades cognitivas de processar, organizar e utilizar as informações (North, 1990, p. 25). Aqui, resta claro que a incerteza está calcada nas limitações que a mente humana possui, mas, poderia deprender-se disto que, não fossem tais limitações, o ambiente poderia ser facilmente compreendido e as decisões seriam as melhores possíveis. Já em *Understanding the Process of Economic Change* (North, 2005), a natureza da incerteza toma contornos mais amplos. Aqui, para além das limitações cognitivas da mente humana, há o reconhecimento de que o ambiente está em constante mudança e as próprias leituras que os indivíduos fazem sobre este ambiente acabam por alterá-lo, criando novas e até maiores incertezas. Esta é a incerteza em um mundo não-ergódico:

Uncertainty in a non-ergodic world - The major change here is that institutions adopted for a particular time, even if optimal (that is, correct perception) at that time, may be far from optimal as the human environment changes over time. How humans deal with such novel developments is a major part of this study (North, 2005, p. 22).

É importante destacar que North trabalha com uma definição de incerteza como contraposição à definição de risco. Assim, o risco é uma condição na qual se podem formar distribuições de probabilidade para os resultados, permitindo que os agentes se protejam destes riscos. Entretanto, há incerteza quando não há qualquer distribuição de probabilidade possível (North, 2005, p. 13).

Sobre a não-ergodicidade, North afirma: *“An ergodic economy is one in which the fundamental underlying structure of the economy is constant and therefore timeless. But the world we live in is non-ergodic – a world of continuous novel change”* (North, 2005, p. 16).

As estruturas institucionais surgem do intuito dos humanos de estruturar o ambiente a sua volta utilizando-se de suas percepções, mas as estruturas institucionais afetam as percepções humanas acerca do ambiente (North, 2005, p. 6). De todo modo, North afirma que: *“(…) the deep underlying source of institutions has been and continues to be the effort by humans to structure the environment to make it more predictable”* (North, 2005, p. 15). Estas estruturas têm o fundamental papel de alterar e promover os incentivos à ação humana, como já dito, reduzindo incertezas. Mas são também utilizadas pelos seres humanos com o

intuito deliberado de alterar o ambiente em que vivem, por exemplo, para alcançar melhor performance econômica (North, 2005, p. 18).

Na economia, a competição é a causa fundamental das mudanças nas estruturas institucionais, pois, os agentes econômicos estão constantemente buscando melhorar sua posição na concorrência, levando-os a tentar alterar as instituições de maneira a privilegiá-los. A mudança na matriz institucional leva à mudança nas percepções dos agentes acerca da realidade e, conseqüentemente, a novas tentativas de melhorar suas posições, num processo recorrente. Como as percepções ao longo da história raramente correspondem à realidade, os desvios de finalidade e a persistência de estruturas institucionais ineficientes são absolutamente comuns (North, 2005, p. 3). Num plano mais geral, o processo ocorre da seguinte forma: a percepção da realidade produz (altera) um sistema de crenças que, por seu turno, produz (altera) instituições. Essas instituições produzem (alteram) políticas que afetam a percepção da realidade, recomeçando o processo (North, 2005, p. 4). Daí conclui-se que: *“The alteration of institutions that has led to the reduction in the uncertainties of the physical environment has created the complex human environment which has produced a whole new (and in many cases still unresolved) set of uncertainties”* (North, 2005, p. 20).

Agora que possuímos razoável entendimento acerca do papel da incerteza na teoria *northiana*, precisamos dar um passo à frente. Acima, falamos recorrentemente de instituições e estrutura institucional, de sorte que se faz necessário definir com maior precisão o que são estes conceitos. Esta necessidade ressoa nas palavras de Douglass North acerca dos elementos exigidos para o entendimento do processo de mudança econômica:

Understanding economic change including everything from the rise of the Western world to the demise of the Soviet Union requires that we cast a net much broader than purely economic change because it is a result of changes (1) in the quantity and quality of human beings; (2) in the stock of human knowledge particularly as applied to the human command over nature; and (3) in the institutional framework that defines the deliberate incentive structure of a society (North, 2005, p. 1).

Entretanto, escolhemos neste recorte debruçar-nos primeiramente sobre o conceito de custos de transação, que são uma derivação concreta do conceito de incerteza (Gala, 2003, p. 100) e terão papel fundamental na construção do conceito de instituições.

1.3 – Custos de transação

Os custos de transação são os custos de valorar os atributos do que está sendo negociado, somados aos custos de garantir os acordos (North, 1990, p. 27). Destarte, podemos afirmar que os custos de transação constituem-se de dois: os custos de *measurement* e os custos de *enforcement* (Gala, 2003, p. 100). Antes de estabelecermos a relação entre a incerteza e os custos de transação, devemos definir a natureza destes dois custos.

Os indivíduos obtêm utilidade das várias características que um bem ou serviço possui. Dessa forma, quando uma troca ocorre, os indivíduos valorarão o objeto da troca de acordo com seus variados atributos. Identificar esses atributos e mensurá-los, além de definir, identificar e mensurar os direitos que estão sendo transferidos (que estão associados ao objeto), demandam recursos, geram custos (North, 1990, p. 28-29). Estes são os **custos de *measurement***. Aqui resta evidente o papel da assimetria de informação, uma vez que o agente que adquire o objeto, não possui *ex-ante* toda a informação possível acerca deste (Gala, 2003, p. 100).

Por não sabermos *ex-ante* muitas das informações acerca de um bem ou serviço, os custos de mensuração se tornam elevados. E é justamente neste contexto que se torna fundamental a garantia do cumprimento dos acordos. Quando não estamos mais falando de trocas simples e pontuais, mas de trocas que ocorrem ao longo do tempo e com razoável grau de complexidade, demandam-se contratos sofisticados e acordos de longo prazo que precisam ser garantidos e protegidos. Nas sociedades modernas, esta garantia cabe a uma terceira parte – o Estado, claramente a um custo. A todos estes custos associados à garantia e à proteção dos acordos, dá-se o nome de **custos de *enforcement***, que “relacionam-se a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada” (Gala, 2003, p. 100). Agora, debruçemo-nos sobre relação entre incerteza e custos de transação.

A principal consequência da presença da incerteza, conforme vimos na seção anterior, é o surgimento dos custos de transação. Em um mundo hipotético, onde prevalecesse a teoria neoclássica e a teoria do equilíbrio geral, não haveria custos advindos da coordenação das atividades econômicas. Isto ocorre porque bastaria o mecanismo de ajustamentos via preços para garantir espontaneamente a coordenação, na medida em que estes sinalizariam aos agentes quais escolhas fazerem e estas escolhas seriam as melhores possíveis. Mesmo sendo estas decisões tomadas individualmente, o resultado seria sempre eficiente e, portanto, o melhor para a sociedade (Fiani, 2011, p. 58). Estamos, aqui, obviamente, trabalhando com a

hipótese de perfeita informação e de que os indivíduos são racionais. Neste mundo hipotético, a discussão acerca das instituições seria desnecessária: como os mercados seriam eficientes, os custos de transação seriam nulos e as instituições ou não seriam necessárias ou funcionariam sem custos (North, 1990, p. 18).

North, porém, afirma que estas hipóteses, além de não condizerem com a realidade, têm desviado os economistas de uma análise efetiva que permita compreender o porquê do atraso econômico. Os agentes geralmente trabalham com informação incompleta e precisam processar estas informações dentro dos limites de sua compreensão, gerando modelos que levam a escolhas ineficientes (North, 1990, p. 8).

Apesar do exposto acima, North afirma que na maior parte da história econômica as transações ocorreram em um contexto que permitiu pequenos custos de transação. Isto ocorreu devido a vários fatores que, se permitiram custos de transação baixos, por outro lado, representaram obstáculos ao desenvolvimento. Como ele afirma:

The kind of exchange that has characterized most of economic history has been personalized exchange involving small-scale production and local trade. Repeat dealing, cultural homogeneity (that is a common set of values), and a lack of third-party enforcement (and indeed little need for it) have been typical conditions. Under them transactions costs are low, but because specialization and division of labor is rudimentary, transformation costs are high. The economies or collections of trading partners in this kind of exchange tend to be small (North, 1990, p. 34).

Este é um sistema caracterizado por trocas pessoais, no qual os agentes têm elevado conhecimento pessoal uns dos outros, ou seja, há uma densa rede social:

The measured transaction costs of a society where there is a dense social network of interaction is very low. Cheating, shirking, opportunism, all features that underlie modern industrial organization theory, are limited or indeed absent, because they simply do not pay. Under such conditions, norms of behavior are seldom written down. Formal contracting does not exist, and there are few formal specific rules (North, 1989, p. 1320).

Essa, entretanto, não é a realidade das economias modernas. Nestas, as trocas pessoais não têm relevância, as estruturas de produção e transação são extremamente complexas, interligadas e especializadas. A produção é em larga escala, o comércio é expandido tanto em quantidades quanto em extensão territorial – por exemplo, o comércio internacional – e neste contexto surgem elevados custos de transação, pois, há enorme incerteza. Os ativos – multidimensionais – exigem enorme esforço para valorar seus atributos e a garantia do

cumprimento dos acordos – geralmente, por uma terceira parte – se torna muito mais dispendiosa, havendo um incentivo à trapaça e ao comportamento oportunista (North, 1989, p. 1320). Assim, para reduzir as incertezas, as economias modernas (particularmente, ocidentais) desenvolveram uma série de instituições. De fato, North argumenta que são as instituições conjuntamente à tecnologia, que determinam os custos de transação e transformação, ao estruturarem as trocas comerciais (North, 1990, p. 34), e que:

As a result, in modern Western societies we have devised formal contracts, bonding of participants, guarantees, brand names, elaborate monitoring systems, and effective enforcement mechanisms. In short, we have well-specified and well-enforced property rights (North, 1989, p. 1320).

Resta claro que: “A divisão crescente do trabalho nas economias modernas exige o desenvolvimento de uma estrutura institucional que dê conta do aumento progressivo da complexidade nas interações entre os agentes econômicos” (Fiani, 2003, p. 139). É a partir do reconhecimento de que a incerteza é a fonte primária da existência dos custos de transação que podemos tratar das instituições, que são a resposta humana à incerteza ao reduzirem os custos de transação (Gala, 2003, p. 100). Segundo North (1990, p. 27): “These measurement and enforcement costs are the sources of social, political, and economic institutions”.

Podemos, agora, tratar do conceito de instituições.

1.4 – Instituições e Organizações

Instituições são restrições formais ou informais que determinam como as interações humanas se darão. Essas restrições servem de incentivos variados aos seres humanos, afetando o modo como as sociedades evoluem e as economias se desenvolvem. Nos termos do próprio North: “*Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic*” (North, 1990, p. 3).

Assim, as instituições são todas as regras formais ou não que definem e limitam o conjunto de escolhas que os agentes possuem, estruturando os incentivos que estes agentes terão para fazerem determinadas escolhas. Neste sentido, podemos destacar entre as instituições formais: as constituições, as leis, os decretos, as decisões judiciais, os contratos e suas cláusulas, os tratados internacionais, os direitos de propriedade, etc. E, entre as instituições informais: os códigos sociais de conduta, a ética religiosa, a ética ideológica, as tradições, os costumes...

O dia-a-dia dos indivíduos também será estruturado pelas instituições, na medida em que estas fornecem padrões de conduta e escolha (que eventualmente se tornam hábitos). Evidentemente, isso significa que, por sua estabilidade, as instituições reduzem as incertezas da interação humana, sendo esta sua característica fundamental. Todavia, enquanto há estabilidade, há também mudança, ou seja, as instituições continuam se desenvolvendo, tornando-se mais ou menos eficientes. (North, 1990, p. 6).

Organizações surgem com o intuito de explorar as vantagens e oportunidades geradas pelas instituições em conjunto com as limitações impostas pela teoria econômica. Com o tempo, as organizações vão evoluindo e promovendo mudanças nas instituições (North, 1990, p. 7). É importante destacar que instituições diferem das organizações. Tanto as instituições quanto as organizações produzem estruturas para as interações humanas, entretanto, enquanto as instituições são regras, as organizações constituem conjuntos de pessoas que possuem uma finalidade comum e empenham esforços em prol dessa finalidade. Neste ponto, é interessante transcrever a analogia de North com os esportes, na qual as instituições são as regras e as organizações são os jogadores:

... conceptually, what must be clearly differentiated are the rules from the players. The purpose of the rules is to define the way the game is played but the objective of the team within that set of rules is to win the game – by a combination of skills, strategy, and coordination; by fair means and sometimes by foul mean (North, 1990, p. 4-5).

A distinção entre instituições e organizações é particularmente importante para a teoria econômica que está sendo construída; como já dito, organizações surgem com o intuito de explorar as vantagens e oportunidades geradas pelas instituições, e, no âmbito da economia, as organizações surgem para explorar as oportunidades de ganho pecuniário geradas pelo mercado, sendo essas oportunidades determinadas pelas instituições. Em outras palavras, as instituições determinarão a natureza das organizações que surgirão no mercado, organizações que podem ser eficientes ou não. Se as instituições proverem incentivos ao surgimento de organizações economicamente ineficientes, isso terá como consequência uma má alocação de recursos, e, em último caso, atraso e subdesenvolvimento. Por outro lado, ao proverem bons incentivos, as instituições levam ao surgimento de organizações economicamente mais eficientes, de forma que o impacto da melhor alocação de recursos sobre a economia será positivo, levando ao crescimento econômico (Passanezi, 2002, p. 35). North (1973, p. 1-2) é bem claro ao afirmar que: *“if a society does not grow it is because no incentives are provided for economic initiative”*.

A questão dos bons ou maus incentivos que as instituições podem prover leva a uma discussão essencial de toda a teoria *northiana*, que é a dos direitos de propriedade, considerados por Fiani (2011, p. 172): “o postulado central da análise de Douglass North”. Assim, convém tratar deste tema com particular ênfase.

1.4.1 – Os Direitos de Propriedade

Na interação dos indivíduos no mercado, as instituições cumprem o papel de reduzir as incertezas, portanto, prover segurança e estabilidade aos direitos acordados entre as partes que interagem. Estes direitos compreendem a capacidade dos indivíduos de se apropriarem de seu trabalho, bens e serviços, direitos aos quais se dá o nome de “direitos de propriedade”. Recorrendo às palavras do próprio Douglass North:

Property rights are the rights individuals appropriate over their own labor and the goods and services they possess. Appropriation is a function of legal rules, organizational forms, enforcement, and norms of behavior – that is, the institutional framework (North, 1990, p. 33).

Se as instituições não forem capazes de cumprir seu papel de garantir segurança aos direitos de propriedade, aumentando, desta forma, as incertezas, os custos de transação se tornarão elevados, permitindo más práticas – como, por exemplo, o roubo – cassando os incentivos a investir, produzir, empreender... Levando ao atraso econômico (Passanezi, 2002, p. 33).

Além disso, direitos de propriedade mal protegidos e mal definidos geram externalidades que produzem baixo crescimento econômico. Este é um argumento central da obra de North, para quem, direitos de propriedade bem definidos e garantidos eliminam externalidades, maximizam o investimento e levam ao desenvolvimento (Fiani, 2011, p. 175). O raciocínio por trás deste entendimento se encontra no livro *The Rise of the Western World: A new economic history* (1973), que merece uma transcrição um pouco mais longa:

Growth will simply not occur unless the existing economic organization is efficient. Individuals must be lured by incentives to undertake the socially desirable activities. Some mechanism must be devised to bring social and private rates of return into closer parity. Private benefits or costs are the gains or losses to an individual participant in any economic transaction. Social costs or benefits are those affecting the whole society. A discrepancy between private and social benefits or costs means that some third party or parties without their consent, will receive some of the benefits or incur some of the costs. Such a difference occurs whenever property rights are poorly defined, or are not enforced (North; Thomas, 1973, p. 2-3).

O trecho acima ilumina algumas questões essenciais para a compreensão da obra de North. Em seu entendimento, as taxas de retorno privado de uma atividade precisam ser iguais às taxas de retorno social para que haja uma atividade econômica. Ou seja, se o ganho privado for inferior ao benefício social de uma atividade, o investimento não será suficiente para maximizar o bem-estar social. Por outro lado, se o ganho privado for superior ao benefício social gerado por uma atividade, outras atividades terão seu investimento reduzido. Isto decorre do conceito de externalidade. Se um direito de propriedade for mal definido de forma que os lucros de uma atividade sejam inferiores ao benefício que a sociedade obtém através desta atividade, estão ocorrendo externalidades positivas, neste cenário, o investimento será inferior àquele considerado ideal pela sociedade. Entretanto, se um direito de propriedade for mal definido de forma que os lucros de uma atividade sejam superiores ao benefício que a sociedade obtém através desta atividade, estão ocorrendo externalidades negativas, e o investimento de outras atividades, que sofrem tais externalidades, será reduzido, pois neste cenário, são elas que possuem taxas de retorno inferiores ao benefício social que geram (Fiani, 2011, p. 174-175).

Em resumo, para North (1973) direitos de propriedade eficientes levam fatalmente ao desenvolvimento. Porém, se esses forem ineficientes, o desenvolvimento econômico é prejudicado. Esta ideia estará presente em toda a obra de North e representará a causa fundamental da divergência de desenvolvimento observada entre as nações a partir do século XVII. Posteriormente, em sua obra *Violence and Social Orders* (North, Wallis e Weingast, 2009), cuja análise é o tema central deste trabalho, o papel dos direitos de propriedade, ainda importante, será incorporado ao papel das liberdades e direitos individuais como promotores do desenvolvimento. Cabe, aqui, observar duas questões: primeiro, o conceito de eficiência na forma empregada por North; segundo, os limites à definição dos direitos de propriedade.

North emprega o conceito de eficiência para direitos de propriedade de maneira distinta daquela usualmente empregada em economia. A definição de eficiência usualmente utilizada em economia trata da eficiência de Pareto, assim, uma situação Pareto-eficiente é aquela em que é impossível melhorar a situação de um agente sem piorar a de outro. Ao contrário, se for possível melhorar a situação de um agente sem piorar a dos demais, a situação é Pareto-ineficiente. Em North, quando analisando os direitos de propriedade, a eficiência assume uma nova concepção, na qual é eficiente o direito de propriedade que “maximize o investimento privado, na medida em que torne nulas ou pouco importantes quaisquer externalidades associadas a esses direitos” (Fiani, 2011, p. 174).

Quanto aos limites à definição dos direitos de propriedade, destacamos que North reconhece que eles não podem ser jamais absolutamente bem definidos devido à existência, sempre, de custos de transação positivos (Fiani, 2011, p. 77). North afirma que: *“Because with any property rights structure transaction costs are positive, rights are never perfectly specified and enforced; some valued attributes are in the public domain and it pays individuals to devote resources to their capture”* (North, 1990, p. 33).

Desta forma, para North, “a insegurança dos direitos de propriedade é algo relativo, e não absoluto” (Fiani, 2011, p. 77). Na obra de North, vale o destaque para seu reconhecimento de que na economia moderna, a coordenação da atividade econômica se torna cada vez mais complexa, o que eleva os custos de transação exponencialmente. As instituições adequadas às trocas econômicas devem ser igualmente complexas em função do nível de especialização das economias, que demandam contratos com grande número de especificações e obviamente, extremamente custosos. Quando se tem uma atividade pouco especializada, não há necessidade de contratos particularmente complexos, uma vez que há poucos atributos a serem valorados. Portanto, quando há grande insegurança ou incerteza, ou seja, quando não há instituições adequadas, é mais seguro não se especializar (North, 1990, p. 34).

Países nos quais ocorre a configuração acima são vítimas do atraso econômico. Como há razoável insegurança, os agentes evitam se comprometer com atividades altamente especializadas e o investimento é baixo, de sorte que nestes países as empresas são geralmente pequenas. Também devido à insegurança, os mercados de crédito são subdesenvolvidos e os financiamentos de atividades produtivas são reprimidos. Isso afeta atividades intensivas em capital e que demandam grande especialização, como a atividade industrial. Logo, nestes países, a produção industrial é muito restrita e não permite economias de escala. Devido aos direitos de propriedade mal definidos e inseguros, estes países, para North, estão condenados ao subdesenvolvimento (Fiani, 2011, p. 79). Este é o caso dos países do chamado “terceiro mundo”, que receberam a seguinte radiografia de Douglass North:

We have only to contrast the organization of production in a Third World economy with that in an advanced industrial economy to be impressed by the consequences of poorly defined and/or ineffective property rights. Not only will the institutional framework result in high costs of transacting in the former, but insecure property rights will result in using technologies that employ little fixed capital and do not entail long-term agreements. Firms will typically be small (except those operated or protected by the government) (North, 1990, pp. 64-65).

Na seção I.1 falamos brevemente da matriz institucional e introduzimos a ideia de mudança institucional. Contudo, se quisermos compreender como as instituições afetam a performance econômica, teremos de tratar estes conceitos com maior precisão. Na próxima seção trataremos com maior rigor o conceito de matriz institucional, seu papel e como se dá sua mudança, o que permitirá uma discussão acerca de um dos conceitos mais importantes da obra de North, o de *path dependence*.

I.5 – A Matriz Institucional, Mudança e o Path Dependence

I.5.1 - A Matriz Institucional e Mudança

A matriz institucional é a estrutura que encerra o conjunto de instituições formais e informais que estão presentes em uma sociedade. Esta matriz sofre alterações ao longo do tempo, posto que as instituições estão em constante mudança. As instituições formais e informais em conjunto – logo, a matriz institucional – representarão a estrutura de restrições de uma sociedade. Outrossim, a matriz institucional será também a estruturadora dos incentivos, sejam eles bons ou não. Para Gala (2003, p. 102): “Em grande parte, a história das sociedades se resume, para North, na evolução de suas matrizes institucionais e suas decorrentes consequências econômicas, políticas e sociais”. Vimos que as organizações surgem em resposta às oportunidades geradas pelas instituições. Além disso, as organizações dão dinamismo ao modelo teórico de North por serem seu agente de mudança (Gala, 2003, p. 102). Precisamos investigar de que maneira isto ocorre.

A principal razão da mudança institucional é a mudança nos preços relativos, a outra é a mudança nas preferências (que é afetada pela mudança nos preços relativos). A mudança nos preços relativos afeta os incentivos que agentes têm quando estão interagindo, criando novas oportunidades de ganho e alterando os *payoffs*. As organizações surgirão para perseguir o objetivo determinado por seus criadores, de acordo com o estoque de conhecimento e habilidades que possuem, que varia em cada uma delas. Estarão, porém, limitadas a uma série de restrições, como: as instituições, a tecnologia disponível, as preferências, etc. (North, 1990, p.75). Diante de um cenário de mudança dos preços relativos, para aproveitar as novas oportunidades de ganho ou aumentar seus *payoffs*, as organizações têm duas opções: alterar sua relação de insumos e produtos, ou empreender esforços para alterar a matriz institucional a seu favor. A decisão de atuar ou não, politicamente, para modificar as instituições dependerá de um cálculo de custo-benefício (Gala, 2003, p. 102). Devemos reconhecer que não há ninguém melhor pra explicar este processo que o próprio North:

The process of institutional change can be described as follows. A change in relative prices leads one or both parties to an exchange, whether it is political or economic, to perceive that either or both could do better with an altered agreement or contract. An attempt will be made to renegotiate the contract. However, because contracts are nested in a hierarchy of rules, the renegotiation may not be possible without restructuring a higher set of rules (or violating some norm of behavior). In that case, the party that stands to improve his or her bargaining position may very well attempt to devote resources to restructuring the rules at a higher level. In the case of a norm of behavior, a change in relative prices or a change in tastes will lead to its gradual erosion and to its replacement by a different norm (North, 1990, p. 86).

Agora que compreendemos o papel das organizações sobre o processo de mudança institucional, devemos novamente nos perguntar por que há matrizes institucionais ineficientes e mais – por que de sua persistência. Para isso, convém tratar de um conceito fundamental: o *path dependence*.

1.5.2 – Path Dependence

A matriz institucional construída por uma sociedade ao longo do tempo é resultado da história daquela sociedade, do modo como as organizações interagiram entre si, das mudanças que elas promoveram na matriz de acordo com o contexto, das respostas que elas apresentaram aos problemas específicos que surgiram no curso da história (Azevedo, 2015, p. 178). Assim, toda matriz institucional é influenciada pelas matrizes do passado, havendo uma espécie de herança institucional que não pode ser completamente anulada. Em verdade, North entende que a mudança institucional é incremental, logo, jamais descontínua. Uma vez estabelecida uma matriz de instituições, essa matriz afetará o processo pelo qual ela mesma será modificada, de forma que as mudanças ocorrem na margem. Deste raciocínio, resta claro que a estrutura institucional de hoje é dependente da trajetória institucional percorrida no passado, em North, *path dependent*.

Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future (North, 1990, p. 98-99).

A primeira consequência do *path dependence* é que a história importa. As escolhas de hoje só podem ser entendidas quando buscamos conhecer a evolução institucional que ocorreu ao longo da história (North, 1990, p. 100). A segunda e especialmente importante é a de que as matrizes institucionais não podem ser simplesmente transplantadas. Matrizes que funcionaram em um determinado lugar e período são matrizes que funcionaram *naquele* lugar

e período. Não há qualquer garantia de que, se reaplicadas, funcionarão em outra conjuntura. Custos, margens e produtividades serão resultado dos incentivos providos pelo *path dependence* e os modelos subjetivos dos agentes, que podem ser completamente diferentes. Adotar a mesma matriz institucional que funcionou em outra conjuntura pode levar a resultados completamente diferentes (Azevedo, 2015, p. 178). Um exemplo histórico que Douglass North nos oferece de como instituições que foram copiadas produziram resultados distintos é o caso da Constituição dos Estados Unidos. Ao longo do século XIX, vários países latino-americanos adotaram a Constituição dos Estados Unidos como modelo para as suas, com algumas modificações. O resultado evidente é que nenhum deles foi bem-sucedido como os EUA. A razão disso, segundo North, é que não obstante tenham-se adotado as mesmas leis, os mecanismos de *enforcement*, o modo como o *enforcement* ocorre, as normas de conduta e os modelos subjetivos dos agentes são todos distintos daqueles nos EUA. Logo, os incentivos reais gerados pelas estruturas institucionais e a percepção das consequências das políticas adotadas através dessas estruturas serão também distintos (North, 1990, p. 101). North conclui que: “*a common set of fundamental changes in relative prices or the common imposition of a set of rules will lead to widely divergent outcomes in societies with different institutional arrangements*” (North, 1990, p. 101).

Mas afinal, por qual razão o *path dependence* pode resultar em arranjos institucionais persistentemente ineficientes? Para obter uma resposta, precisamos entender como o conceito foi construído.

Originalmente, o conceito de *path dependence* foi construído pela literatura de inovação tecnológica. Neste quadro, a existência de rendimentos crescentes advindos da escolha de um determinado padrão tecnológico leva à generalização e consolidação deste padrão, tornando a mudança de padrão tecnológico difícil, o chamado *lock-in*. Neste caso, as escolhas feitas no passado condicionam as possíveis escolhas no presente (Fiani, 2002, p. 50). Ocorre que a existência de rendimentos crescentes pode levar à escolha de uma tecnologia menos eficiente (os agentes não sabem *ex-ante* qual é a mais eficiente) que acaba por se tornar o padrão tecnológico consolidado no futuro, e, portanto, que a eficiência social resultante não seja a maior possível em relação às escolhas tecnológicas possíveis no passado. Analisemos o contexto em que isto ocorre.

O *path dependence* em tecnologias ocorre sob a presença das seguintes condições: I – grandes custos fixos, cuja vantagem é a redução dos custos unitários à medida que a produção

aumenta; II – efeitos de aprendizagem, que levam à melhora do produto ou reduz seus custos; III – efeitos de coordenação, que oferecem vantagens à cooperação com outros agentes econômicos que se encontram diante de situação similar; e IV – expectativas adaptativas, na qual o aumento do domínio de mercado eleva as expectativas de domínio ulterior (North, 1990, p. 94).

Douglass North afirma que o *path dependence* institucional ocorre sob a presença condições similares ao *path dependence* tecnológico, pois, I – Há grandes *set-up costs* quando novas instituições são criadas; II – os efeitos de aprendizagem das organizações são significativos quando elas surgem a partir das oportunidades geradas por uma estrutura institucional; III – Há efeitos de coordenação advindos tanto da cooperação com outras organizações (através de contratos), quanto através dos investimentos induzidos em atividades complementares; IV – Há expectativas adaptativas porque a presença de vários contratos baseados em uma mesma instituição reduz as incertezas acerca da perenidade desta instituição (North, 1990, p. 95).

Dos parágrafos acima entende-se que: da mesma forma que uma tecnologia menos eficiente pode prevalecer e, ao cabo, levar a uma eficiência social inferior, uma instituição cuja eficiência seja inferior, em um quadro de rendimentos crescentes, pode também prevalecer, produzindo menor eficiência social e condicionando as escolhas dos agentes, – logo – influenciando a mudança da matriz institucional dali em diante. Em última análise, estruturas institucionais que produzem atraso econômico (e social) podem perdurar.

Por fim, segundo Azevedo (2015, p. 180-181):

... no longo prazo, a *path dependence* é determinante da mudança institucional. De acordo com o autor, essa mudança é um processo com feedback que envolve três grandes momentos. No primeiro, estão as percepções sobre o que é a realidade. No segundo, as percepções constroem um conjunto de crenças – ideologia – que explica a realidade e como devemos nos comportar dentro dela. No terceiro, esse sistema de crenças orienta a criação de uma estrutura (ou matriz) institucional que molda a realidade.

1.6 – Performance Econômica

Vivemos em um ambiente permeado pela incerteza. Quando os seres humanos interagem e, principalmente, transacionam, esse ambiente de incerteza se constitui em um inegável obstáculo. Diante deste obstáculo, ao longo da história temos criado instituições,

formais e informais, que buscam reduzir as incertezas e prover razoável estabilidade, promovendo a cooperação e a coordenação das atividades humanas. O conjunto dessas instituições em uma sociedade configura-se como uma matriz institucional, que determina os custos de transação. Como vimos, a matriz institucional ressoa através do tempo: as instituições de ontem estão ligadas às de hoje e amanhã – são *path dependent*.

As organizações surgem para tirar proveito das oportunidades e incentivos gerados por esta matriz institucional ao reduzir os custos de transação. Quando as organizações decidem se empenhar em atividades econômicas, sua viabilidade e lucratividade serão determinadas pelos custos de transação – portanto, pelas instituições – e pelos custos de transformação – logo, pelas restrições da teoria econômica. As organizações interagirão entre si e com a matriz institucional, eventualmente recebendo incentivos para modificá-la.

Como as instituições são *path dependent*, a matriz institucional será alterada na margem, de maneira incremental, e justamente por isso, eventuais padrões ineficientes poderão ser perpetuados, levando ao atraso econômico. Por outro lado, se a matriz for composta de instituições adequadas, que incentivem a atividade produtiva, protejam e garantam o cumprimento dos contratos e permitam direitos de propriedade seguros e bem definidos, os agentes econômicos poderão se engajar em atividades econômicas mais complexas, que exigem maiores investimentos, que têm alto grau de especialização e divisão do trabalho, para as quais as transações são impessoais, ao longo do tempo e espaço. Por consequência, promovendo maior crescimento econômico.

A interação entre as organizações e a matriz institucional determinará a mudança institucional, a evolução e os diferentes desempenhos econômicos. A *performance* econômica das sociedades através da história só poderá ser compreendida através da própria história das instituições e suas evoluções. Por fim, as instituições são a essência da compreensão sobre como política e economia se relacionam e afetam o crescimento econômico (North, 1990, p. 118).

Even more important is that the specific institutional constraints dictate the margins at which organizations operate and hence make intelligible the interplay between the rules of the game and the behavior of the actors. If organizations - firms, trade unions, farm groups, political parties, and congressional committees to name a few - devote their efforts to unproductive activity, the institutional constraints have provided the incentive structure for such activity. Third World countries are poor because the institutional constraints define a set of payoffs to political/economic activity that do not encourage productive activity. Socialist economies are

just beginning to appreciate that the underlying institutional framework is the source of their current poor performance and are attempting to grapple with ways to restructure the institutional framework to redirect incentives that in turn will direct organizations along productivity-increasing paths. And as for the first world, we not only need to appreciate the importance of an overall institutional framework that has been responsible for the growth of the economy, but to be self-conscious about the consequences of the ongoing marginal changes that are continually occurring – not only on overall performance but also on specific sectors of the economy (North, 1990, p. 110-111).

CAPÍTULO II – PILARES DO PENSAMENTO DE DARON ACEMOGLU

Daron Acemoglu é um autor prolífico. Tentar cobrir todo o arco de temas compreendidos por sua produção acadêmica fugiria muito do escopo deste trabalho. Desta forma, optamos, neste capítulo, por concentrar nossa análise em seu celebrado e premiado livro com James Robinson *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), primeiro por sua relevância, segundo porque é a consolidação de grande parte de seu trabalho na área de instituições até a data de publicação da obra, e terceiro, porque, além de trazer muitos dos elementos posteriormente desenvolvidos em *Por que as Nações Fracassam* (2012), também enriquece muito o entendimento deste livro na medida em que acrescenta muitas explicações sobre como e por que algumas sociedades tornam-se democracias e outras não, e ainda, por que dentre as que se tornam democracias, algumas se consolidam enquanto outras colapsam.

Em *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), Acemoglu e Robinson buscam, utilizando ferramentas da teoria econômica, entender quando e por que algumas sociedades se tornam democracias e conseguem a consolidação da mesma, outras se tornam democracias, mas não são capazes de sustentá-la e voltam a ser regimes não democráticos, e outras ainda jamais deixam de ser regimes não democráticos. O modelo por eles construído é progressivo: parte de uma abstração simples de regimes democráticos e não democráticos e acrescenta atores e fatores que tornam a análise mais complexa, até que se tenha uma teoria tanto da democratização quanto da consolidação democrática. Exporemos essa teoria proposta por Acemoglu e Robinson (2006) adotando abordagem semelhante. Os autores empregam modelos matemáticos em abundância como prova de seus argumentos, mas iremos nos ater aos argumentos e às conclusões.

II.1 – Um modelo introdutório de democracia e consolidação democrática

Acemoglu e Robinson (2006) identificam quatro caminhos de desenvolvimento político que compreendem a grande maioria dos casos históricos. No primeiro caminho possível um regime não democrático se torna uma democracia de maneira gradual, mas irregressível, finalmente se consolidando: aberturas políticas ocorrem ao longo do tempo, abarcando setores cada vez mais amplos da população, dando-lhes o direito ao voto. Os autores tomam como exemplo histórico desse caminho a Grã-Bretanha, que da Revolução Gloriosa de 1688 até a reforma eleitoral de 1928, sem jamais retroceder, passou por sucessivas reformas em que novas concessões políticas foram feitas até que todos os adultos, homens e mulheres, tivessem direito ao voto.

Outro caminho possível de desenvolvimento político é aquele em que uma sociedade é capaz de criar a democracia, mas não de sustê-la, observando seu colapso. Um ciclo político então se inicia, com as forças pró-democracia restabelecendo a democracia e observando novas regressões, possivelmente de maneira indefinida. Nesse caso, os autores citam como melhor exemplo a experiência argentina no século XX, que introduziu em 1912 o voto masculino universal e secreto, além de sanções a práticas fraudulentas, mas que desde então observou várias crises políticas e golpes, nunca sendo capaz de consolidar sua democracia. Sobre o caso argentino, dizem os autores (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 7):

The political history of Argentina therefore reveals an extraordinary pattern where democracy was created in 1912, undermined in 1930, re-created in 1946, undermined in 1955, fully re-created in 1973, undermined in 1976, and finally reestablished in 1983. In between were various shades of nondemocratic governments ranging from restricted democracies to full military regimes. The political history of Argentina is one of incessant instability and conflict.

O terceiro caminho se caracteriza pela incapacidade de um país se democratizar porque a sociedade é relativamente igualitária e próspera, o que gera uma acomodação do povo às instituições políticas não democráticas já existentes. Como o povo tem suas necessidades satisfeitas, não tem interesse em desafiar o *status quo*, que permanece estável. Esse é o caso de Singapura, em que o voto universal foi introduzido em 1959, mas o sistema político foi rapidamente capturado pelo Partido da Ação Popular (PAP), que desde então jamais saiu do poder, além de ter criado alguns mecanismos moderados de repressão. Ao mesmo tempo, a economia singapuriana teve grande expansão, a desigualdade permaneceu baixa e amplos programas de bem-estar social foram adotados, o que mantém a popularidade

do partido alta, com pouca oposição e pouca pressão por mudança (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 10).

O quarto caminho é o oposto do anterior: a democracia não é criada porque todo tipo instrumento é utilizado para impedi-lo. Isso ocorre em sociedades com profunda desigualdade e enorme exploração, nas quais a democracia se constitui uma ameaça de tal sorte grande para as elites que elas estão dispostas a lançar mão de qualquer método para obstar uma transição. Acemoglu e Robinson utilizam a África do Sul dos tempos do apartheid como o exemplo desse caso, onde a elite branca negou sistematicamente à minoria negra qualquer participação política, além de cassar vários tipos de liberdades, controlar a mídia, prender e assassinar opositores, e até criar áreas de exclusão nas quais indivíduos negros só poderiam adentrar caso possuíssem um “passe” atestando que trabalhavam para os brancos (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 12). Precisamos conhecer os elementos que conduzem a análise desses caminhos de desenvolvimento político e entender por que as sociedades seguem rotas diferentes.

Há grande variabilidade entre os regimes democráticos, cada um possuindo instituições únicas. Apesar disso, todas as democracias têm elementos comuns que revelam sua lógica: em todas há eleições livres, imparciais e competitivas, nas quais a maioria da população tem direito ao voto, bem como liberdade de participação na política; há proteção às minorias; o governo investido representa, ao menos supostamente, os interesses da maioria da população, pode ser responsabilizado por suas práticas e tem seu poder estrangido por freios e contrapesos (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 17, 48-49).

Por outro lado, regimes não democráticos são ainda mais variados que os democráticos, embora todos observem um princípio em comum: o poder político é exercido em favor de uma minoria – a elite. Dessa forma, torna-se interessante trabalhar com a dicotomia regimes democráticos e regimes não democráticos, no primeiro caso havendo relativa igualdade política, e, no segundo, relativa desigualdade política (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 17). Por consequência da igualdade política, a democracia privilegia políticas que satisfazem a maioria da população, o que muitas vezes significa promover a redistribuição de renda dos mais ricos para os mais pobres. Ao mesmo tempo, em regimes não democráticos a elite adota políticas que as favorecem, evitando-se a redistribuição (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 19).

Partindo das definições acima, o modelo a ser construído depende de alguns elementos. Primeiro, Acemoglu e Robinson adotam uma abordagem econômica e, como tal, considera-se que os indivíduos têm preferências bem definidas sobre o resultado de suas ações, ou seja, de acordo com a avaliação que eles têm das consequências econômicas e sociais de cada alternativa, fazem escolhas estratégicas que os favorecem. Assim (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 19):

... consider a group of individuals for whom democracy and nondemocracy have the same consequences in all spheres, except that democracy generates more income for them; they naturally prefer more income to less. Therefore, we expect these individuals to prefer democracy to non democracy.

O segundo elemento necessário à construção do modelo é o entendimento de que as políticas adotadas por uma sociedade são fruto de **conflito político**: como cada política têm consequências diferentes para cada grupo de uma sociedade, cada grupo tem interesses distintos de política. Quando o governo escolhe uma política em detrimento de outra, ele está criando vencedores e perdedores do conflito político. A questão é: qual grupo vence, qual grupo perde? Segundo os autores, vence o grupo que tiver **poder político**, que é “... *the capacity of a group to obtain its favorite policies against the resistance of other groups*” (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 21). Dessa forma, quanto maior o poder político de um grupo, mais benefícios ele obterá das políticas públicas, o que explica a compreensão que os autores têm de que os grupos sociais são a mais importante força na geração do conflito político, bem como da mudança política (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 21). A partir da escolha dos autores de construir um modelo em que há um conflito político entre as elites e os cidadãos – que são a maioria do povo – e que a democracia favorece a maioria, torna-se evidente que os cidadãos serão pró-democracia, enquanto as elites serão contra (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 22).

O poder político tem duas naturezas, o poder político *de facto* e o poder político *de jure*. O poder político *de facto* é a fonte primária do poder e consiste na capacidade que um grupo tem de impor sua vontade sobre os demais pelo uso da força. Já o poder político *de jure* é aquele que foi alocado ao grupo que o detém através do sistema político sem a necessidade do uso da força, mas de arranjos sociais ou políticos aos quais cabe a alocação deste poder. Esses arranjos são as **instituições políticas**. Por meio desses conceitos podemos entender um papel da democracia como a instituição política que tem a capacidade de alocar o poder político *de jure*, provendo-o em maior medida aos grupos majoritários. O fato de que a

democracia favorece os interesses da maioria é mera consequência dessa alocação do poder *de jure* (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 21 e 22).

Em regimes não democráticos as elites possuem todo o poder político *de jure*, mas não necessariamente o poder político *de facto*. Isso acontece porque a despeito dos cidadãos não terem acesso ao sistema político, a condição de maioria lhes permite eventualmente desafiar as elites através de agitações sociais ou mesmo da ameaça de revolução. Isso não significa, entretanto, que os cidadãos terão poder político *de facto* sempre, uma vez que, para que o povo seja capaz de constituir uma ameaça crível às elites, ele deve superar vários desafios, como de organização, de coordenação e até de convencimento dos indivíduos do grupo. Em outros termos, para os cidadãos, o poder político *de facto* é difícil de alcançar e de manter (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 25). Entretanto, dado que apenas quando os cidadãos têm o poder político *de facto*, são capazes de desafiar as elites, a democratização só é possível quando nesse contexto (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 23).

Daqui surge uma importante contribuição da teoria de Acemoglu e Robinson (2006): só é possível ao povo garantir uma transição para a democracia se ele tiver mais poder político *de facto* do que as elites, mas se isso é verdade e a preferência pela democracia decorre de sua capacidade de favorecer políticas pró-cidadãos, por que os cidadãos, ao invés de buscarem a democratização, não escolhem simplesmente utilizar seu poder *de facto* para adotar as políticas de sua preferência? Segundo os autores, isso ocorre porque em um modelo não estático, em que há diferenças entre a alocação de poder político ao longo do tempo, as instituições políticas cumprem o papel de regular essa alocação no presente e no futuro. Por conseguinte, se as políticas adotadas mudam ao longo do tempo, os cidadãos preferirão que políticas que lhes favoreçam perdurem, não apenas hoje, mas também amanhã. Por outro lado, em regimes não democráticos o balanço de poder pode significar que no futuro as elites terão mais poder *de facto* do que os cidadãos, podendo reverter as políticas que estes adotaram. Nesse contexto as instituições políticas ganham relevância na medida em que são **duráveis**, sendo reproduzidas no futuro. Se um regime não democrático tem a perspectiva de se manter assim no futuro e consequentemente impedir os cidadãos de escolherem as políticas públicas futuras, uma sociedade democrática tem a perspectiva de se manter democrática no futuro, o que significa que o poder político dos cidadãos se manterá, permitindo-lhes participar do processo decisório que escolherá as políticas públicas adotadas amanhã e, consequentemente, garantir a manutenção de políticas que lhes favoreçam. Em outras palavras, a democratização permite aos cidadãos converter seu poder político *de facto* hoje, em poder político *de jure*

amanhã (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 23). Se o poder político *de facto* dos cidadãos se mantivesse ao longo do tempo (ou seja, não fosse transitório), não haveria necessidade de democratização.

Apesar do que foi dito acima, a democratização não ocorre pela simples vontade dos cidadãos (não se pode esquecer o constante conflito político). Ao contrário, dizem os autores, a transição para a democracia geralmente acontece quando as elites dominantes decidem estender o direito ao voto (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 26). Surge, então, outra questão: se as elites têm uma preferência bem definida por regimes não democráticos e sabem que a democracia produz políticas que não são do seu interesse, por que promoveriam uma abertura política, quando poderiam apenas fazer concessões aos cidadãos, dando-lhes o que querem? A resposta está novamente na dinâmica política: os cidadãos esperam que as políticas que lhes favorecem sejam adotadas hoje e no futuro, o que significa que para que a elite satisfaça as demandas dos cidadãos, ela precisa se comprometer a manter as políticas no futuro. Esse é justamente o problema, como em regimes não democráticos o balanço de poder pode favorecer as elites no futuro, não há por que crer que as elites cumprirão suas promessas. Para que a ameaça de uma revolução se dissipe, é necessário que as elites ofereçam uma promessa crível, e nesse caso a única promessa crível possível é dar aos cidadãos a garantia de que no futuro eles poderão escolher as políticas que preferem, o poder de decisão no futuro, o poder político *de jure*, portanto, a democracia. Esse é o terceiro elemento necessário para o modelo construído pelos autores: o papel que as instituições políticas têm na promoção de compromissos relativamente críveis (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 26).

... moves toward democracy happen in the face of significant social conflict and possible threat of revolution. Democracy is usually not given by the elite because its values have changed. It is demanded by the disenfranchised as a way to obtain political power and thus secure a larger share of the economic benefits of the system (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 29).

Uma interessante passagem ilustra a interação entre a ameaça de revolução e a abertura política na Grã-Bretanha do século XIX e se encontra no artigo dos autores *Why Did the West Extend the Franchise* (2000):

When introducing the electoral reform to the British parliament in 1831, the prime minister Earl Grey said “There is no-one more decided against annual parliaments, universal suffrage and the ballot, than am I . . . The Principal of my reform is to prevent the necessity of revolution. . . I am reforming to preserve, not to overthrow” (Acemoglu e Robinson, 2000, p. 1182).

Mesmo com o compromisso das elites com a democratização, os cidadãos poderiam tentar uma revolução, modelando as novas instituições de acordo com seus interesses sem ter de lidar com as elites. Isso, entretanto, nem sempre ocorre, e muitas vezes a democracia é suficiente para dissolver a ameaça de revolução. A razão disso é que as consequências deletérias da revolução tornam seu custo muito alto, tanto para as elites quanto para o povo, fazendo a oferta de abertura política das elites ser mais atraente. Muitas vezes, porém, a democratização não é suficiente e a revolução acontece. Segundo Acemoglu e Robinson (2006), isso acontece quando o povo prevê que mesmo na democracia as elites serão capazes de manipular o sistema político (ou econômico) de maneira que os cidadãos não tenham poder político de verdade, e, sendo assim, se revoltam (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 26-27).

Anteriormente, afirmou-se que uma sociedade democrática tem perspectiva de se manter democrática no futuro e que as instituições são duráveis. Afirmou-se ainda que a democracia funciona como um compromisso crível das elites para com os cidadãos. Por que a democracia pode servir como um compromisso em relação ao futuro, se em muitos casos ela rui pouco tempo após sua adoção, e por que as instituições são duráveis? Os autores afirmam que isso decorre dos investimentos que as pessoas fazem nas instituições. A democracia leva ao surgimento de organizações interessadas em obter vantagens das novas instituições, e, caso a democracia seja derrubada, todos os investimentos feitos por essas organizações serão perdidos, o que faz com que elas tenham incentivos a defender a democracia. Além disso, com o maior controle dos recursos militares pelos cidadãos, o poder político *de facto* pode ficar nas mãos da maioria – o povo (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 29).

Para além da possibilidade de fazer concessões ou a transição democrática, as elites têm uma última opção para lidar com o povo: reprimi-lo. O instrumento da repressão foi utilizado muitas vezes ao longo da história para refrear os ânimos oposicionistas. A vantagem da repressão é a possibilidade de manter o poder sem fazer concessões, mas tem seus custos e riscos. Primeiro, tem como consequência a perda de vidas; segundo, a destruição de ativos da sociedade; terceiro, pode levar a sanções internacionais; quarto, e mais importante, se a repressão não for bem sucedida pode desencadear uma revolução, que é o pior cenário possível para as elites. Dessarte, a democratização depende de três fatores: os cidadãos terem mais poder político *de facto* do que as elites, as concessões da elite não serem críveis e a repressão não ser uma opção (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 29-30).

Uma democracia está consolidada quando suas instituições típicas perduram ao longo do tempo. Se quando não há democracia os cidadãos buscam-na porque ela privilegia o interesse da maioria, quando há democracia as elites querem destruí-la pelas mesmas razões. Eventualmente as elites terão o poder político *de facto*, quando os interesses das forças militares forem compatíveis com os das elites, e estas podem escolher apoiar os militares quando um golpe for possível. Novamente, a escolha por um golpe se deve à transitoriedade do poder político *de facto*, pois na democracia é o povo quem não pode fazer promessas críveis às elites de que não adotarão políticas excessivamente custosas para elas no futuro, quando a ameaça de golpe já houver se dissipado. Portanto, o modo pelo qual as elites podem garantir políticas futuras do seu interesse é utilizando seu poder político *de facto* atual e convertendo-o em poder *de jure* no futuro, o que é possível através de um golpe (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 30).

II.2 – Fatores de interação com o modelo de democratização e consolidação

Agora vamos adicionar vários fatores ao modelo e analisar como interagem com ele, afetando tanto a democratização, quanto a consolidação. O primeiro fator considerado por Acemoglu e Robinson é a **sociedade civil**. O nível de organização da sociedade civil é determinante para a transição democrática: se os cidadãos não são capazes de se organizar, será impossível desafiar as elites e a transição democrática não ocorrerá. A sociedade civil precisa ser uma ameaça às elites, de maneira que a repressão não seja uma opção efetiva para elas. Portanto, a sociedade civil deve ser relativamente organizada para adquirir o poder político *de facto* e impor a abertura política às elites. Já no que tange à consolidação da democracia, a sociedade civil organizada cumpre um papel fundamental, na medida em que permite maior resistência a golpes, que além de terem menor chance de serem bem sucedidos, tornam-se muito mais custosos, ou seja, menos atraentes para as elites. Uma sociedade civil organizada protege a democracia (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 31).

O segundo fator é a ocorrência de choques e crises. Crises e choques alteram o balanço de poder *de facto* na sociedade, seja favorecendo o povo ou as elites. Uma vez que são transitivos, quando ocorrem podem dar vazão tanto às tentativas de revolução, quanto às de golpe. Isso ocorre porque os choques e as crises podem tornar os custos da revolução ou do golpe menores, a coordenação dos indivíduos mais simples, etc. Eventos como depressões econômicas ou guerras se tornam decisivos para o conflito político, e, na teoria proposta pelos autores, a transição democrática e o colapso da democracia têm mais chances de ocorrer quando crises e choques sobrevêm (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 32).

Como terceiro fator, temos a fonte da renda das elites. O comportamento das elites em regimes democráticos ou não democráticos varia de acordo com a origem de sua renda. Se em uma sociedade a elite é majoritariamente agrária, ela terá maior aversão à democracia, pois é mais fácil tributar a terra do que o capital físico ou humano. Por outro lado, a agitação social ou as revoluções são mais danosas ao capital físico ou humano, o que torna elites que obtêm sua renda dessas fontes mais avessas à repressão, uma vez que esta torna o risco de conflitos maior, ao passo que elites agrárias estão mais dispostas a lançar mão da repressão para impedir a democratização. Além disso, as instituições econômicas típicas de sociedades agrárias são diferentes daquelas de sociedades urbano-industriais, particularmente em relação às relações de trabalho, que muitas vezes são repressivas. Essas mesmas relações são mais incomuns em sociedades urbano-industriais porque são menos eficientes. Por consequência, as elites agrárias têm mais uma razão para sua aversão à democracia, na medida em que esta leva a uma mudança nas instituições econômicas que elas preferem. Dizem os autores, “*democracy is more likely when the elites are industrialists rather than landowners*” (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 32). Acemoglu e Robinson afirmam não ser coincidência a prevalência das revoluções em sociedades agrárias: por que as elites agrárias privilegiam a repressão em detrimento das concessões, quando a repressão falha as revoluções ocorrem. Nas sociedades urbano-industriais, por seu turno, nas quais há menos interesse das elites pela repressão, as concessões são mais comuns e as revoluções, menos (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 32-33).

Ao mesmo tempo em que afeta a transição democrática, a fonte de renda das elites afeta também a consolidação democrática. A teoria proposta por Acemoglu e Robinson (2006) sugere que o custo dos golpes é menor para as elites agrárias, e, portanto, golpes são mais comuns nas sociedades agrárias. Da mesma forma, a democracia é menos aceita por essas elites já que a terra pode ser mais facilmente tributada do que o capital e as instituições econômicas são menos atrativas. Consequentemente, as elites agrárias têm mais incentivos a tentar um golpe. Já as elites capitalistas tendem a aceitar a democracia com mais facilidade, posto que o custo de derrubá-la, para elas, é muito maior, e a democracia é menos danosa. Temos, portanto, que a consolidação democrática é mais provável em sociedades urbano-industriais (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 33).

A natureza das instituições políticas é o quarto fator de interação com a democratização e a consolidação. A interpretação da democracia como o sistema político que privilegia o interesse da maioria através do voto que vale igualmente para cada indivíduo é

uma simplificação reconhecida pelos autores. De fato, dependendo das instituições políticas que forem adotadas na democracia, as elites podem ter mais ou menos influência sobre as decisões. Por exemplo, podem ser adotadas instituições que limitam o poder da maioria, como a democracia representativa ao invés da democracia direta. A capacidade das elites de influir nos resultados da democracia e afastar os ímpetus mais radicais pode tornar a democratização mais aceitável para elas. Assim, o medo da democracia é menor, a repressão menos atraente, e a democratização mais provável. Acemoglu e Robinson citam como exemplo desse argumento, a constituição chilena sob a ditadura Pinochet, que teria facilitado a posterior democratização, tornando-a menos ameaçadora.

... democratic political institutions can be structured to limit the power of the majority. A more recent example is the constitution written during the dictatorship of General Pinochet in Chile, which attempted to minimize the threat of socialism in Chile by engaging in systematic gerrymandering and the underrepresentation of urban areas, and which otherwise attempted to cement the veto of the military over democratic decision making (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 34).

Pela mesma razão, e por mais paradoxal que possa parecer, a capacidade das instituições políticas de limitar o alcance das políticas pró-maioria favorece a consolidação democrática. Os autores citam como exemplo a Casa dos Lordes britânica, câmara alta do legislativo britânico, que através de seu poder tem a capacidade de influenciar o sistema político, o que reduz os incentivos a golpes (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 34). A questão aqui é que se por um lado, o aumento do poder político das elites pode favorecer a democracia, por outro, em excesso, pode solapá-la.

O quinto fator é a desigualdade entre grupos. Primeiramente, a desigualdade pode ser o estopim de um processo de democratização, dado que os grupos menos favorecidos, que obtêm uma fatia diminuta do produto em um regime não democrático, têm o incentivo a fazer uma revolução e redistribuir os ganhos da sociedade. Já sabemos que a ameaça de revolução dá início ao processo que pode levar à democracia, logo, grande desigualdade significa maior probabilidade de democratização. Não apenas isso, como a transição para a democracia ocorre porque não é possível um compromisso crível das elites para com os cidadãos de que haverá redistribuição no futuro apenas através da promessa de concessões, grande desigualdade torna a ameaça de revolução mais crível, tornando qualquer promessa de concessão insuficiente e obrigando a elite a fazer a abertura política (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 36). Grande desigualdade pode, ao mesmo tempo, aumentar a aversão das elites à democracia, visto que a democratização cria uma perspectiva de agressiva redistribuição neste caso. Como a

desigualdade é grande, os cidadãos podem sobretaxar as elites quando na democracia, o que desperta o temor das elites. Uma vez que o custo da democracia se torna muito alto para as elites, a repressão se torna uma opção cada vez mais interessante. Temos, dessa forma, que a desigualdade gera efeitos adversos para os cidadãos e para as elites, gerando, no primeiro grupo, um grande incentivo à democratização, e, no segundo grupo, grande repulsa (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 37). Da análise anterior, Acemoglu e Robinson propõem que se enxergue o problema da desigualdade como *“a nonmonotonic (i.e., inverted U-shaped) relationship between inter-group inequality and the likelihood of transition to democracy”* (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 37), o que significa que nas sociedades mais desiguais a democracia pode não vir porque as elites têm tanto a perder que levam a repressão às últimas consequências, enquanto em sociedades que experimentam regimes não democráticos com pouca desigualdade e alguma prosperidade, a democracia pode não vir simplesmente porque os indivíduos não têm interesse suficiente, dado que já participam de maneira relativamente justa da apropriação do produto da sociedade e não estão dispostos a arcar com os custos de uma revolução, ou mesmo de distúrbios sociais. Consequentemente, afirmam os autores, a democratização é mais provável em sociedades com níveis médios de desigualdade (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 37).

Quanto à consolidação da democracia, a desigualdade está relacionada a experiências democráticas de curta duração, justamente porque a grande desigualdade gera um forte impulso à democratização acompanhada de políticas agressivamente redistributivas que acabam por produzir o efeito reverso nas elites: um forte impulso à destruição da democracia – e assim ocorre. Em outras palavras, grande desigualdade torna a consolidação democrática mais difícil (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 37-38).

O sexto fator, de grande importância para um modelo mais complexo de democracia, é a existência de um terceiro grupo social – a classe média. A classe média, grupo intermediário entre as elites e o povo, pode ser um ator político de grande relevância tanto para a democratização quanto para a consolidação da democracia, eventualmente sendo o grupo que lidera o processo de democratização, provisionando o movimento revolucionário em suas necessidades e ajudando-o a manter-se. Como a classe média desfruta de melhores condições financeiras e geralmente é mais educada, pode se comportar como um fator de incentivo ao movimento democrático. Porém, pelas mesmas razões, está mais suscetível a cooptação pelas elites, que podem estender o direito a voto apenas à classe média e dessa forma desmobilizar a revolução sem completar o processo de democratização. Como se percebe, a classe média

pode desempenhar papéis importantes, porém, distintos, dependendo de para qual lado do conflito político penderem.

A classe média também pode atuar como amortecedor na transição. Como é um grupo mais pobre que as elites, ela pode endossar o apelo do povo por redistribuição, logo, por democracia. Por outro lado, como é um grupo mais rico que a grande massa da população, não está interessada em políticas muito agressivas de redistribuição, o que agrada às elites. Desse modo, a classe média torna as elites menos resistentes à democracia, na medida em que dão a elas a perspectiva de um ambiente menos hostil (e menos custoso), tornando a repressão menos atrativa. Ao mesmo tempo a consolidação democrática fica mais fácil, pois, ao impor limites à redistribuição, a classe média garante às elites um ambiente mais favorável na democracia, o que acaba por torná-las menos propensas a golpes (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 39-40).

Por fim, o sétimo e último fator é a globalização. A globalização pode operar em favor da democratização de diversos modos. Primeiro, a integração financeira internacional torna a fuga de capitais mais fácil, o que reduz os custos da democratização para as elites capitalistas, uma vez que restringe a abrangência das políticas redistributivas. Assim, a democratização é favorecida.

Segundo, o comércio internacional altera o preço dos fatores. Sabemos que a dotação de fatores de produção em cada país é variada, o que afeta seus padrões de especialização e os preços relativos. O comércio internacional aumenta a remuneração do fator mais abundante, o que produz efeitos diferentes sobre a democratização de acordo com o fator que for mais abundante em determinada sociedade. Se o fator mais abundante for o trabalho, que é o que geralmente se observa nos países subdesenvolvidos (comumente regimes não democráticos), a democratização será beneficiada. Isso decorre do seguinte raciocínio: antes dos fluxos internacionais de comércio em larga escala, países subdesenvolvidos, economicamente fechados, tinham o fator capital melhor remunerado, pois enquanto o fator trabalho era abundante, o capital era escasso. A abertura comercial tende a inverter esta lógica, aumentando a remuneração do fator trabalho, o que significa que a desigualdade tende a cair. Já sabemos quais os possíveis efeitos da desigualdade sobre a democratização e a consolidação. Se, entretanto, o fator de produção a se valorizar for a terra, observar-se-á um aumento da desigualdade, e isso afeta negativamente o processo de transição por aumentar os

custos da democracia para as elites, tornando a repressão mais viável (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 41).

Terceiro, a integração econômica e o aumento do comércio internacional torna os custos da interrupção da atividade econômica bem mais altos, de sorte que distúrbios sociais e revoluções têm efeitos ainda mais deletérios para a economia. Dessa forma, as elites têm menos incentivos a reprimir movimentos pró-democracia, o que favorece a transição democrática (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 41).

Quarto, a integração internacional pode tornar o ambiente internacional mais hostil à repressão dos regimes não democráticos sobre seu povo, impondo sanções mais severas sobre esses países. Segundo os autores, isso é verdade principalmente com o fim da Guerra Fria, porque na ordem política internacional anterior, muitas ditaduras não apenas não sofriam sanções como eram mesmo apoiadas pela comunidade internacional (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 41).

Os mesmos mecanismos da globalização que tornam a democratização mais fácil, também facilitam a consolidação da democracia, porque se por um lado a globalização torna os custos da repressão mais altos, também o faz em relação aos custos dos golpes. Além disso, como já dito, a integração internacional reduz os custos e os riscos da democracia para as elites, por exemplo, permitindo que elas migrem seus recursos para outros países (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 42).

Quando a teoria proposta por Acemoglu e Robinson (2006) passa a considerar a identidade dos grupos que compõem a sociedade, alguns elementos da análise são afetados, mas não substancialmente. Segundo os autores, enquanto os resultados forem decorrência da hipótese de que o comportamento dos indivíduos em relação à democracia depende do interesse deles nos resultados econômicos, não há mudanças. Contudo, uma sociedade plural, com recortes de raça, etnia, religião, etc., possui muitos grupos distintos, o que afeta a ação coletiva. Essa é a razão por que sociedades muito plurais costumam ter menos redistribuição, porque é mais difícil formar uma coalizão em defesa da redistribuição. Em consequência, essas sociedades também não costumam ter partidos socialistas fortes, o que, na teoria dos autores, significa que tanto a democratização quanto a consolidação serão beneficiadas, já que os temores das elites serão menores (Acemoglu e Robinson, 2006, p. 43).

Agora estamos munidos dos elementos-chave do arcabouço produzido em *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), o que nos permite, no capítulo porvir, lidar com a teoria proposta por Acemoglu e Robinson em *Por que as Nações Fracassam* (2012) com muito mais familiaridade, inclusive porque alguns aspectos importantes do livro analisado neste capítulo não foram abordados em sua teoria mais recente, o que, em nosso entendimento, só acrescentaria à riqueza dessa teoria. Dito isso, o próximo capítulo compõe o âmago de nosso trabalho.

CAPÍTULO III – VIOLENCE AND SOCIAL ORDERS E POR QUE AS NAÇÕES FRACASSAM: UMA COMPARAÇÃO

No livro *Violence and Social Orders* (2009), North dá o último passo de seu programa de pesquisa ao tratar da relação entre crescimento econômico e as liberdades econômicas, políticas e sociais (doravante, liberdades). Segundo North o crescimento da renda per capita humana desde a revolução neolítica – a primeira revolução social – até o ano de 1800 parece ter sido próximo de zero, o que não significa que não houvesse episódios de crescimento, mas que todos os episódios de crescimento eram sucedidos por episódios correspondentes de decrescimento (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 3-4). Entretanto, nos últimos dois séculos algumas sociedades foram capazes de reduzir drasticamente os episódios de decrescimento e tornaram-se mais ricas que quaisquer outras na história da humanidade (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 4). No argumento de North, a causa desta grande divergência ocorrida nos últimos dois séculos é essencialmente institucional. Pode-se observar que o desenvolvimento econômico tem caminhado lado a lado com o desenvolvimento político, havendo forte correlação (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 2-3); até o século XVIII, todas as sociedades caracterizavam-se como *Ordens de Acesso Limitado*, ou seja, sociedades nas quais as liberdades eram exclusividade de uma minoria. O processo de difusão das liberdades e direitos para a grande maioria dos indivíduos foi a segunda revolução social ocorrida na história da humanidade, a partir do século XIX. Ocorre, entretanto, que apenas algumas sociedades foram capazes de fazer a transição de *Ordens de Acesso Limitado* para *Ordens de Acesso Aberto* e essa se torna, para North, a chave para entendimento da diferença entre as sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Acemoglu, em *Por Que as Nações Fracassam* (2012) nos apresenta o mesmo problema: como explicar a grande divergência ocorrida por alguns (poucos) países a partir do século XIX? Para responder-nos, constrói dois conceitos: Instituições Extrativistas e Instituições Inclusivas. A diferença entre ambas se dá, curiosamente, também em relação às liberdades e direitos que os indivíduos detêm, criando, no primeiro caso, maus incentivos e no segundo, bons. As sociedades que foram capazes de fazer a transição de Instituições Extrativistas para Inclusivas foram aquelas que, por consequência, desenvolveram-se economicamente.

A análise superficial feita acima parece indicar que North e Acemoglu desenvolveram conceitos sinônimos para dar respostas ao mesmo problema. Após ambientar o leitor aos desenvolvimentos anteriores dos autores nos capítulos precedentes, neste capítulo investigaremos o argumento de cada um com o objetivo de responder a pergunta central deste trabalho: há convergência entre os últimos livros de Douglass North e Daron Acemoglu? Para tanto, nas próximas sessões exporemos os modelos desenvolvidos por North e Acemoglu em seus livros, buscando compreender a natureza de cada instituição e de que modo a transição ocorre, quando ocorre.

Antes de nos debruçarmos propriamente sobre as obras de North (North, Wallis e Wiengast, 2009) e Acemoglu (Acemoglu e Robinson, 2012), devemos tratar de um conceito que, como ficará claro ao longo deste capítulo, é fundamental para a obra de ambos os autores: o conceito de destruição criativa.

Em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), Schumpeter se debruça sobre o sistema capitalista de produção buscando entender, entre outras questões, por que grandes firmas, com poder de mercado e comportamento monopolista, ao invés de prejudicarem a economia e a produção, eram as grandes responsáveis pela enorme elevação do padrão de vida, exatamente o contrário do que previa a teoria neoclássica da concorrência perfeita. Crítico desta teoria por seu irrealismo, Schumpeter explica que os economistas chegam a conclusões erradas por não se atentarem ao fato de que o capitalismo é um processo evolucionário, jamais estacionário como a teoria pressupõe, e que a mudança econômica pertence a sua natureza, ou seja, a mudança não ocorre apenas por influência de fatores exógenos, como guerras e revoluções, mas essencialmente por fatores endógenos, como novos métodos de produção e novas formas de organização industrial (Schumpeter, 1942, p. 82-83). Por consequência, a concorrência, no capitalismo, longe de ocorrer sob as hipóteses

da concorrência perfeita, assume novas formas para além da competição de preços, que tem dentre as mais importantes a competição por novas commodities, novas tecnologias, novas fontes de insumos e outras, e que, mais do que apenas aumentarem as margens de lucro, impactam nos custos ou na qualidade dos produtos de maneira tão decisiva que afetam as estruturas de todas as firmas no mercado (Schumpeter, 1942, p. 84). Dessa forma, o capitalismo consiste num processo evolucionário no qual a competição se dá através de “mutações industriais” que estabelecem novos padrões de concorrência e destroem aqueles que existiam antes. As firmas menos eficientes sucumbem e dão lugar às mais eficientes, enquanto no longo prazo a produção é expandida e os preços caem (Schumpeter, 1942, p. 85). Todo esse processo capitalista no qual o antigo é destruído e dá lugar ao novo através da competição foi denominado por Schumpeter como “destruição criativa”.

The opening up of new markets, foreign or domestic, and the organizational development from the craft shop and factory [...] illustrate the same process of industrial mutation – if I may use that biological term – that incessantly revolutionizes the economic structure from within, incessantly destroying the old one, incessantly creating a new one. This process of Creative Destruction is the essential fact about capitalism. It is what capitalism consists in and what every capitalist concern has got to live in (Schumpeter, 1942, p. 83).

III.1 – As Ordens de Acesso Limitado e o Estado Natural

As sociedades desenvolvem instituições que sustentam formas específicas de organização humana, determinando o nível de abertura que as organizações têm aos indivíduos e os tipos de incentivos gerados; todos esses aspectos estão relacionados ao modo como as sociedades enfrentam o problema da violência, constituindo as chamadas ordens sociais (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 1-2).

A violência é um problema universal de todas as sociedades e sua manifestação pode se dar tanto por parte de indivíduos quanto por grupos. O modo como cada sociedade lida com este problema básico varia, mas é certo que nenhuma é capaz de eliminá-lo completamente, o máximo que pode ser feito é limitá-lo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 13). Em pequenos grupos, a violência pode ser controlada através da interação repetida e pessoal dos indivíduos que os compõem. Isso ocorre devido ao conhecimento pessoal detalhado que os indivíduos têm uns dos outros, incluindo-se aí a propensão que cada um tem a agir violentamente. Nesse contexto, cada um pode criar expectativas de que no longo prazo as interações repetidas criarão interesses em comum. Essa era a realidade geral das sociedades

primitivas há mais de 10.000 anos atrás, sociedades que se dedicavam basicamente à caça e coleta e limitavam a violência através do conhecimento interpessoal de todos os membros do grupo. Chamaremos esse modo de organização das sociedades de “*Ordens Primitivas*”. Quando, entretanto, estamos falando de grandes grupos, torna-se impossível controlar a violência através das relações pessoais, pois já não há mais o conhecimento detalhado de cada indivíduo em relação aos outros, ou seja, não se podem estabelecer relações de confiança, a não ser com aqueles mais próximos. Como não é mais possível controlar a violência de maneira espontânea, sociedades que possuem grande número de indivíduos necessitam criar algum tipo de arranjo institucional capaz de fazê-lo (North, Wallis e Wiengast, 2009, p. 14).

A emergência de grandes grupos de indivíduos foi possível a partir da revolução neolítica, ocorrida há 10.000 anos, com a descoberta da agricultura. O surgimento de novas formas de organização social permitiu pela primeira vez na história a existência de grupos de centenas de pessoas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 51). Com o crescimento contínuo desses grupos, novas instituições surgem para estruturar as interações, assim como novas organizações. Através do crescimento das sociedades, ocorre também o crescimento da especialização e da divisão do trabalho, e uma das formas de especialização é no uso da violência.

Aqui, North propõe-nos uma abstração: em uma sociedade que convive com violência generalizada e inexistem governo ou organizações militares, cada indivíduo deve estar pronto para defender-se. Alguns destes indivíduos, entretanto, podem vir a especializar-se no uso da violência e prover proteção aos demais membros do grupo. Neste caso, cada especialista no uso da violência tem sua capacidade de garantir a proteção limitada a um pequeno grupo de pessoas e a maior ameaça a qual pode enfrentar é outro especialista. Neste contexto surge um incentivo à manutenção de um estado beligerante no qual ambos especialistas devem continuar armados e lutando, uma vez que, caso acordem um armistício, o primeiro especialista a despojar-se de suas armas pode ser morto pelo outro. Em outras palavras, o estado beligerante é um equilíbrio. Para que a paz entre os especialistas seja viável é necessário que ambos compartilhem a crença de que o outro irá parar de lutar, o que só é possível se estiver claro para cada um que é do interesse do outro parar de lutar. Os especialistas só terão esta percepção se o custo de lutar ou o benefício de parar de lutar for tangível para ambos, de sorte que o compromisso de paz seja crível. Uma solução possível para este impasse é que os especialistas concordem em dividir o território em dois novos, cada um controlado por um deles, onde há reconhecimento dos direitos um do outro sobre tais

territórios, suas terras, trabalho, comércio, recursos, etc. Os especialistas não concordam em desarmar-se, mas, caso este novo arranjo lhes garanta maiores retornos econômicos - advindos da maior produtividade dos fatores num contexto de não violência, haverá o entendimento de ambos de que é melhor não lutar. O que se diz aqui é que os especialistas obtêm rendas de seus ativos num cenário de paz em comparação com o cenário alternativo de guerra, o que torna a paz um interesse mútuo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 18-19).

Os especialistas no uso da violência só poderão obter rendas de seus territórios se forem capazes de mobilizar tais rendas através de várias atividades. Se não o forem, o compromisso de paz não será crível. Mobilizar rendas das atividades de uma sociedade exige a presença de outros especialistas nestas atividades. Juntos, os especialistas no uso da violência e os demais especialistas correspondem às elites dominantes, que formam uma coalizão. A formação desta coalizão marca o surgimento de uma ordem social dominante específica, que constitui um modelo genérico de distribuição de poder, privilégios e rendas, e baseia-se na limitação do acesso de novos membros à coalizão bem como na limitação do acesso de indivíduos que não pertencem à coalizão aos recursos mais valiosos e às atividades mais importantes da sociedade. Daí que North classifique tal ordem social por “Ordem de Acesso Limitado”. Por ser a Ordem de Acesso Limitado característica da quase totalidade das sociedades ao longo da história desde a revolução neolítica, North denominou-a como “Estado Natural” (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 31). Nas palavras do próprio North:

A natural state manages the problem of violence by forming a dominant coalition that limits access to valuable resources – land, labor, and capital – or access to and control of valuable activities – such as trade, worship, and education – to elite groups. The creation of rents through limiting access provides the glue that holds the coalition together, enabling elite groups to make credible commitments to one another to support the regime, perform their functions, and refrain from violence (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 30).

Este cenário mais complexo é similar ao das sociedades mais antigas nas quais figuras como líderes religiosos e políticos, que possuíam acesso privilegiado às mais importantes funções da sociedade, garantiam a distribuição de seus produtos entre as elites e seus demais membros (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 19). As elites têm incentivos a manter a coalizão dominante, pois desta dependem as rendas e os privilégios que elas obtêm, na medida em que sua existência permite a limitação do acesso à própria coalizão e aos ativos da sociedade (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 20).

Uma das formas pela qual as elites podem distribuir as rendas é através da formação de organizações sob o suporte do Estado. Tais organizações permitem maior produtividade dos recursos da sociedade, pois o suporte do Estado garante às elites a capacidade de “organizar o comportamento cooperativo” (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 20). Se, por um lado, estas organizações geram e distribuem rendas dentro da coalizão, por outro, garantem a sujeição das elites à coalizão, uma vez que aquelas dependem do suporte desta. Daqui decorre que há dois poderes em balanço, o poder político-militar e o poder econômico, que devem se manter bem distribuídos dentro da coalizão para que esta se mantenha estável. Dos vários interesses e incentivos gerados pela sociedade, é fundamental que suas distribuições entre as elites sejam balanceadas, sob o risco de ocorrerem distúrbios, violência e dissolução da coalizão.

Uma característica importante do Estado Natural é que a ameaça do uso da violência é constante e necessária. De fato, em um Estado Natural, a coalizão dominante corresponde a uma organização na qual seus membros cooperam sem a presença de uma obrigação imposta por uma terceira parte. Isto significa que os indivíduos apenas permanecem na coalizão, cooperando e respeitando os acordos, se houver compatibilidade de incentivos a todo tempo. A este tipo de organização, na qual os acordos entre os membros se autoimpõem e deve haver compatibilidade de incentivos, North dá o nome de “Organização Aderente” em contraposição à chamada “Organização Contratual”, na qual também se faz presente a compatibilidade de incentivos dos acordos entre os membros, mas esta compatibilidade de incentivos não precisa ser observada a todo tempo, pois os membros dispõem do instrumento do contrato, no qual a imposição de obrigações é garantida por uma terceira parte, ou seja, uma vez acordadas determinadas pré-condições contratualmente, pode não haver compatibilidade de incentivos ao longo do tempo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 16). Dado que a coalizão dominante é uma organização aderente, sua estabilidade depende do balanço de interesses dentro dela, e a guerra é sempre uma possibilidade. Essa possibilidade se torna, no Estado Natural, uma força promotora da estabilidade por tornar-se parte dos acordos que controlam o uso real da violência (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 20).

Apesar da estabilidade dos Estados Naturais, eles não são estáticos, pois ao longo do tempo a coalizão dominante sofre mudanças internas e pode, ela mesma, ser substituída. Isto ocorre devido a uma miríade de fatores internos e externos que podem alterar o balanço de interesses em uma sociedade: líderes da coalizão podem cometer erros de política, preços relativos podem sofrer mudanças inesperadas, novas tecnologias disruptivas podem surgir e

etc. Choques endógenos e exógenos que afetam a distribuição do potencial de uso da violência exigem uma redistribuição das rendas e dos privilégios entre os membros da coalizão, inclusive com a entrada de novos membros e a saída de outros, através da renegociação dos termos dos acordos que sustentam a coalizão. Quando esta renegociação não é bem sucedida, a existência da própria coalizão põe-se em risco, havendo a possibilidade de indivíduos requererem violentamente novos arranjos, levando, eventualmente, à emergência de uma nova coalizão (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 21).

Outra característica importante do Estado Natural concerne à identidade dele e de seus membros. Nos Estados Naturais as relações entre as elites que formam a coalizão dominante são de caráter essencialmente pessoal. A incapacidade de conceber um sistema baseado na impessoalidade faz parte dos interesses que mantêm os Estados Naturais (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 34). Por impessoalidade queremos dizer que as relações são caracterizadas por interações descontínuas e padronizadas entre os indivíduos, em contraposição às relações pessoais, cujas interações são repetidas e idiossincráticas, dependendo de fatores como o conhecimento pessoal entre os agentes, confiança mútua e status. Entre a pessoalidade e a impessoalidade há gradações em direção a um extremo ou outro. No Estado Natural as relações pessoais entre indivíduos poderosos se dão de maneira hierarquizada (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 32). Por consequência, não há separação clara entre a personalidade dos indivíduos que pertencem às organizações e ao Estado, de sorte que a personalidade social daqueles que comandam as organizações (atributos como posição, poder e privilégios) se confunde com a personalidade da própria organização. A primazia das relações pessoais nos Estados Naturais resulta na impossibilidade do surgimento de estruturas organizacionais complexas; estas demandam instituições que as reconheçam como entidades de direito próprio apartado da identidade pessoal de seus líderes (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 33). Cabe ressaltar, contudo, que não se afirma aqui que os Estados Naturais e as Ordens de Acesso Limitado são absolutamente incapazes de desenvolver relações impessoais na sociedade; à medida que o Estado se desenvolve também se desenvolvem novas formas de reconhecimento da personalidade legal das organizações, que podem ser mais sofisticadas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 35).

A questão essencial suscitada pelas relações pessoais no âmbito do Estado Natural é a da dinâmica entre as elites. Os vários indivíduos da sociedade não se conhecem, pois, como já dito, isto é impossível em grandes grupos. Entretanto, nestes Estados os grupos mais poderosos das elites se conhecem pessoalmente e seus membros estão relacionados uns com

os outros de acordo com a hierarquia do círculo social ao qual pertencem, sendo esta hierarquia em alguns Estados Naturais mais centralizada, em outros menos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 36). Por decorrência, os direitos e propriedades, bem como a segurança daqueles que não pertencem à elite podem ser protegidos não por disposição do Estado, mas por relações de apadrinhamento e clientelismo entre aqueles que não pertencem à elite e aqueles que pertencem (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 35). Importam nesses Estados situações do tipo: “o indivíduo A está sob a proteção do indivíduo B”. Graças a essas relações de apadrinhamento e clientelismo as elites conseguem gerar e mobilizar rendas produzidas pela sociedade, da base da pirâmide social para o topo, significando em análise ulterior que tais relações são fonte de manutenção de estabilidade, organizando, estruturando e limitando a violência (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 36). A apropriação das rendas é proporcional à posição na hierarquia social ocupada pelo membro da elite: quando ele oferece proteção a alguém que oferece proteção a outrem, e este a outrem, assim sucessivamente até o limite inferior do sistema de apadrinhamento, ele tem direito à maior fatia do bolo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 36). As rendas são produzidas, entre outros meios, através da troca do produto dos populares pela proteção de quem são apadrinhados, limitando a criação de organizações e suas formas, e controlando o comércio, seja controlando quem pode comerciar, os lugares onde podem fazê-lo, ou mesmo controlando os preços com os quais se transaciona (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 38).

A rede de apadrinhamento e clientelismo incentiva a cooperação e a competição em seu interior: indivíduos talentosos podem galgar posições dentro da hierarquia. Essa é a chave para a ascensão social dentro dos Estados Naturais; as Ordens de Acesso Limitado são limitadas – e a própria dependência do apadrinhamento para se ascender socialmente limita a ascensão – mas não são fechadas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 37).

Os Estados Naturais possuem similitude de características gerais, mas sua observação ao longo da história expõe sua variabilidade de sociedade para sociedade, principalmente no que concerne a sua capacidade de suportar diferentes tipos de organizações. North identifica três espécies de Estado Natural quanto a sua maturidade: os Estados Naturais *Frágeis*, os Estados Naturais *Básicos* e os Estados Naturais *Maduros*.

III.1.1 – O Estado Natural Frágil

Os **Estados Naturais Frágeis** caracterizam-se pela incapacidade de dar suporte a qualquer tipo de organização exceto o próprio Estado (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 21).

Em outras palavras, o Estado só é capaz de defender-se a si mesmo diante de ameaças externas e internas, e ainda assim, de maneira precária. Há grande fluidez na coalizão dominante, que sofre alterações constantes e pode se dissolver a qualquer momento com a ocorrência de choques. Os acordos entre os membros da coalizão são instáveis, devendo ser renegociados recorrentemente, e são dependentes da identidade de cada membro – como já dito, não há impessoalidade. Os Estados Naturais Frágeis até podem ser bem-sucedidos em seu objetivo primário de conter a violência e promover a ordem, o que depende do balanceamento entre os interesses políticos dos membros da coalizão e suas participações nos resultados econômicos da ordem existente. Entretanto, cada decisão política tem enorme peso, ao ponto de uma decisão errada representar um risco de morte. Neste cenário, distribuir privilégios econômicos se torna fundamental para a manutenção da estabilidade da coalizão, e o acesso a recursos pela coalizão se dá através das conquistas militares, enquanto o acesso a recursos dentro da coalizão depende do sucesso político de cada membro (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 42).

Dentro desse cenário de instabilidade típico dos Estados Naturais Frágeis, suas estruturas institucionais caracterizam-se pela simplicidade. Não é possível que os membros da coalizão se comprometam com regras sólidas em um cenário tão fluido, no qual o balanço de poder muda a todo o momento. Ainda que os membros reconheçam as vantagens de se adotar instituições mais sólidas, a incerteza que permeia todas as relações é de tal ordem que se torna impossível a adoção de um compromisso crível a todos os membros de que todos irão respeitar ao longo do tempo e em várias circunstâncias as regras e leis acordadas. Este mesmo problema se manifesta na incapacidade do Estado de dar suporte às organizações privadas, mesmo àquelas que pertencem às elites. Se já não é fácil desenvolver e manter normas de direito público, tanto menos o será quanto ao direito privado: o Estado não é capaz de servir como uma terceira parte garantidora dos acordos entre indivíduos. Em Estados Naturais Frágeis há um conjunto limitado de leis simples que regem o direito público e privado, geralmente fazendo distinções entre os indivíduos quanto a sua posição social e estabelecendo parâmetros para que as autoridades tomem suas decisões em contenciosos. Não há como manter uma ordem jurídica com regras complexas acerca das estruturas organizacionais, sejam elas públicas ou privadas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 42-43). Sobre os Estados Naturais Frágeis, North (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 42) afirma: “*Contemporary examples include Haiti, Iraq, Afghanistan, Somalia, and several other places in sub-Saharan Africa*”.

III.1.2 – O Estado Natural Básico

Estados Naturais Básicos, ao contrário dos frágeis, dispõem de mecanismos para dar suporte a outras organizações além do próprio Estado, mas estas organizações devem estar dentro da estrutura do Estado (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 21). O Estado se organiza de maneira mais estável e sólida à medida que desenvolve a capacidade de promover acordos duráveis entre a coalizão. As instituições típicas desta espécie de Estado são leis de direito público que organizam seu funcionamento, normatizam suas relações internas e com os membros da coalizão, e proveem, conforme North (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 43): “*standard solutions to recurring problems: succession of the leader, succession of elites, determination of tax and tribute rates, and division of the spoils of conquest*”. Todos esses problemas, quando ocorrem nos Estados Naturais Frágeis, têm grande potencial para ser o estopim de conflitos violentos em meio à renegociação dos termos que sustentam a coalizão dominante; nos Estados Naturais Básicos o risco de violência se mantém presente, mas através da institucionalização do processo de decisão tal risco é mitigado. Além disso, graças à existência de instituições de direito público, as elites podem compartilhar convicções acerca do comportamento de seus membros, aumentando a credibilidade dos compromissos que sustentam a coalizão dominante (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 43-44).

Um aspecto fundamental dos Estados Naturais Básicos é que as organizações que suas instituições estruturam só são duráveis quando orbitam o Estado. A razão disto é que os privilégios da elite provêm primordialmente de suas relações com o Estado, e quando um indivíduo busca desempenhar atividades complexas que demandam estruturas organizacionais igualmente complexas, ele se servirá do suporte do Estado para viabilizar tal organização. A existência de normas de direito público permite relações mais impessoais que possibilitam a formação de organizações mais sofisticadas, que, entretanto, não estão fora da esfera de influência do Estado, inclusive porque poucas ou mesmo nenhuma organização privada independente é capaz de competir com ele, e, sobretudo, porque qualquer organização privada é considerada uma ameaça em potencial à coalizão (North, Wallis, Webb e Wiengest, 2007, p. 12). Apenas através do Estado será possível maior especialização e divisão do trabalho que é fruto de organizações mais sofisticadas, o que por seu turno, significa que nesta espécie de Estado Natural dificilmente haverá uma sociedade civil (não conectada diretamente com o Estado) rica (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 45). Cabe destacar uma passagem em North na qual ele aponta o tipo de organização que surge em um Estado Natural Básico (aqui representado pelo acrônimo “*basic LAO’s: basic Limited Access Orders*”):

This specialization and division of labor within the basic LAO state allows it to create organizations with specialized capacities that focus on particular public and private goods for the dominant coalition, such as managing trade, education, religion, tax collection, or infrastructure provision (North, Wallis, Webb e Wiengest, 2007, p. 13).

As organizações controladas pelas elites, diretamente conectadas com o Estado, balanceiam os interesses variados dos membros da coalizão, mantendo sua ordem e dando estabilidade, pois a garantia da ordem cria expectativas críveis de que os acordos serão repetidos no futuro (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 45). Tanto a sobrevivência quanto o desempenho dos Estados Naturais Básicos depende de sua capacidade de criar e manter organizações que sirvam a interesses amplos dentre o membros da elite. Se o suporte do Estado se estender apenas a frações da elite, a distribuição das rendas geradas por suas organizações ficará concentrada em tais frações, ensejando a cizânia entre as elites. As rendas geradas estarão suscetíveis à apropriação pelos demais membros da coalizão dominante antes não contemplados, o que põe em risco a subsistência da organização e é fator evidente de instabilidade para a coalizão como um todo. Daí decorre que o Estado deve ser capaz de oferecer suporte a variadas organizações que sirvam aos interesses de vastos setores das elites, viabilizando a satisfação de um amplo espectro de membros da coalizão dominante, e, portanto, a estabilidade das relações - em última análise, a sobrevivência do Estado Natural Básico (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 46).

Outra particularidade importante dos Estados Naturais Básicos é que o Estado não é um ente dotado de personalidade própria independente da personalidade individual de seus membros. Isto significa que os Estados Naturais Básicos não são perpétuos (do inglês: *perpetually lived*), e por perpétuos não se quer dizer que têm duração infinita, mas que sua existência e duração independem da existência de seus membros individualmente (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 46). Isto ocorre porque ainda não há impessoalidade nas relações, e os acordos e instituições têm durabilidade limitada, que dificilmente se estende para além da vontade individual das pessoas que as manifestam; por exemplo, quando o líder de uma organização morre, a existência da organização fica em risco. Um dos principais adventos das organizações modernas é que sua identidade é independente da identidade daqueles que a compõem, o que permite acordos que se perpetuam ao longo do tempo sem durabilidade definida. O Estado Natural Básico pode assumir compromissos em relação ao futuro, mas a credibilidade desses compromissos é limitada, uma vez que as expectativas em relação à própria existência futura do Estado são limitadas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 46). O efeito disto é que o Estado tem pouca capacidade de sustentar acordos sociais feitos pelos

indivíduos, já que estes não veem credibilidade nos compromissos de longo prazo que aquele assume. Resta evidente que os tipos de organizações que o Estado suporta serão afetados.

III.1.3 – O Estado Natural Maduro

Estados Naturais Maduros são capazes de dar suporte a organizações para além da estrutura direta do Estado, por possuírem estruturas institucionais duráveis. Embora estas características sejam distintas dos Estados Naturais Básicos, North ressalta que estas distinções são quanto ao grau e não quanto à natureza (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 47). Nos Estados Naturais Maduros, surgem novas e mais sofisticadas instituições de direito público e privado, agora mais bem articuladas. Se nos Estados Naturais Básicos o direito público é limitado a fornecer uma estrutura para a organização do Estado e a oferecer soluções padrão para problemas recorrentes que afetam a estabilidade da coalizão dominante, aqui o direito público conforma as relações entre as várias funções estatais, seus órgãos, seus agentes, as relações entre o Estado e os particulares, e fornecem métodos para a resolução de contenciosos dentro do Estado e, por conseguinte, dentro da coalizão dominante. Além disso, a burocracia estatal é capaz de aplicar a lei efetivamente. Dessa forma, as instituições públicas do Estado Natural Maduro tendem a se conservar mesmo que ocorram mudanças na configuração da coalizão dominante (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 47). A emergência de normas mais sofisticadas de direito público e privado é elemento importante para o surgimento de organizações que não estão diretamente ligadas ao Estado, pois avança no reconhecimento da personalidade jurídica das organizações e indivíduos. Ter personalidade jurídica significa ser reconhecido pelo direito como uma pessoa (natural ou jurídica) que possui a capacidade de ser titular de direitos e deveres, o que é crucial para a sobrevivência das organizações contratuais, que exigem a existência de uma terceira parte para garantir e forçar seus acordos internos ou externos. Ao adquirir a personalidade jurídica a organização adquire também capacidade processual, passa a ter acesso ao Estado, podendo demandar dele por via legal, judicialmente, a garantia de seus contratos e a proteção de seus direitos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 47).

A constituição de novos direitos e deveres reconhecidos formalmente pelo Estado nas relações públicas e privadas suscita outra questão essencial: o surgimento de uma “*Rule of Law*”. North afirma que as relações contratuais que as organizações sustentam requerem do sistema legal tanto a capacidade de administrá-los quanto de proteger tais organizações da expropriação, seja pelo Estado, seja por membros da coalizão dominante (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 48). Estamos falando, portanto, no surgimento de direitos de propriedade.

Segundo North, esta proteção é impossível sem que o Estado desenvolva alguma forma da chamada “*Rule of Law*”. A *Rule of Law* é um conceito típico dos países herdeiros da *common law* inglesa, e de difícil correspondência na língua portuguesa. Geralmente traduzida como “regra do direito” ou “império do direito” (Canotilho, 1999, p. 9), costuma ter seu significado compreendido não por uma definição formal, mas pelos valores e propósitos a que se destina (Fallon, 1997, p. 7), sendo constituída por cinco elementos principais, que preferimos expor por citação direta (Fallon, 1997, p. 8-9):

- (1) *The first element is the capacity of legal rules, standards, or principles to guide people in the conduct of their affairs. People must be able to understand the law and comply with it.*
- (2) *The second element of the Rule of Law is efficacy. The law should actually guide people, at least for the most part. In Joseph Raz's phrase, "people should be ruled by the law and obey it."*
- (3) *The third element is stability. The law should be reasonably stable, in order to facilitate planning and coordinated action over time.*
- (4) *The fourth element of the Rule of Law is the supremacy of legal authority. The law should rule officials, including judges, as well as ordinary citizens.*
- (5) *The final element involves instrumentalities of impartial justice. Courts should be available to enforce the law and should employ fair procedures.*

Vale dizer que North não nos fornece uma definição formal do que seria a *Rule of Law* em sua teoria, mas podemos identificar como seus elementos indispensáveis em *Violence and Social Orders* (2009): direitos de propriedade protegidos, bem como a contratação privada; poderes dos agentes estatais limitados; e impessoalidade no cumprimento desses direitos (Salama, 2011, p. 427).

A *Rule of Law*, afirma North, não surge por simples vontade; assim, os Estados Naturais Básicos têm dificuldade para desenvolvê-la, pois suas instituições não conseguem se manter imunes às alterações constantes na coalizão dominante. Como já dissemos outrora, tamanha instabilidade inviabiliza a manutenção de estruturas institucionais sofisticadas o suficiente para suportar o “império do direito”. Nos Estados Naturais Básicos o império do direito desfaz-se muito facilmente (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 48). O mesmo não ocorre nos Estados Naturais Maduros. Nestes, a *Rule of Law* pode surgir e ser mantida graças às instituições mais estáveis e duráveis. Ainda que neste contexto a *Rule of Law* possa se apresentar incompleta e inacessível para quem não pertence às elites, ela permite a mobilização de recursos das elites para a criação de organizações mais complexas e em maior monta, já que elas não precisam orbitar o Estado, o que explica o desempenho econômico superior do Estado Natural Maduro sobre o Básico, embora aquele se mantenha na

instabilidade, eventualmente envolvendo para este, ou mesmo o Estado se mantenha num limiar de difícil classificação entre ambos.

No Estado Natural Maduro a dinâmica entre o Estado e as organizações privadas **da elite** tem um papel chave. Ao mesmo tempo em que o desenvolvimento econômico da sociedade é dependente do desenvolvimento de organizações mais complexas e sofisticadas independentes do Estado, estas organizações contribuem para o desenvolvimento de instituições e organizações estatais mais maduras, porque elas demandarão do Estado a autonomia de instituições públicas, como tribunais e banco central (North, Wallis, Webb e Wiengest, 2007, p. 14). Essas organizações devem ser da elite porque em Estados Naturais Maduros estas organizações podem punir governos caso eles se desviem de seus compromissos; justamente por isso, é possível ao Estado se comprometer de maneira crível com uma gama maior de políticas e instituições. É por esta razão que Estados Naturais Maduros têm um razoável nível de desenvolvimento político e econômico (North, Wallis, Webb e Wiengest, 2007, p. 14).

Em relação à limitação da violência, o Estado Natural Maduro destaca-se dos demais porque aqui os especialistas no uso da violência têm organizações específicas. Entretanto, estas pertencem à estrutura do Estado e estão sob seu controle. Nos demais Estados Naturais é difícil diferenciar os agentes políticos dos agentes econômicos, e todas as alianças possuem algum especialista no uso da violência, de forma que as organizações têm ao mesmo tempo papel político e econômico e são públicas (North, Wallis, Webb e Wiengest, 2007, p. 15).

Enfim, os Estados Naturais se apresentam ao longo da história de maneiras variadas, particularmente no que tange ao seu grau de desenvolvimento político. Os Estados serão mais maduros quanto for a capacidade de suas instituições de dar suporte a organizações sociais, políticas, econômicas, culturais..., mais sofisticadas e complexas, aumentando a especialização e a divisão do trabalho, e, por consequência, o desenvolvimento econômico. De todo modo, nos Estados Naturais os sistemas político e econômico estarão sempre próximos e interagindo entre si, uma vez que dessa interação depende a extração de rendas de toda a sociedade para as elites que compõem a coalizão dominante. A extração de rendas, a distribuição de privilégios e o balanço de interesses econômicos, como já dito, são os fatores que mantêm a coalizão unida e cooperando. Quaisquer mudanças no equilíbrio dessa relação podem ensejar a desordem e a violência, exigindo a renegociação dos termos dos acordos. A renegociação pode falhar, pondo em risco a coalizão e o próprio Estado. Os Estados Naturais,

de acordo com sua maturidade, são capazes de lidar com estes problemas de maneira distinta, oferecendo maior ou menor instabilidade. A questão crucial aqui é que independentemente do Estado Natural ser Frágil, Básico ou Maduro, pode haver regressão ou progressão de uma forma para outra. No limite de seu desenvolvimento político, o Estado Natural Maduro pode fazer a transição para uma Ordem de Acesso Aberto.

III.1.4 – Consequências

Para North, as Ordens de Acesso Limitado são uma forma de equilíbrio social que têm como características comuns os seguintes elementos (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 16-17): (1) Controle da violência através dos privilégios da elite; (2) Limites ao acesso ao comércio; (3) Proteção relativamente forte dos direitos de propriedade das elites e relativamente fraca dos direitos de propriedade dos que não pertencem às elites. Até onde houver a “*rule of law*”, ela é uma exclusividade das elites; (4) Restrições à entrada e saída de organizações econômicas, políticas, religiosas, educacionais e militares.

Nos Estados Naturais os ativos econômicos devem ser distribuídos de forma que promova também a distribuição de poder político. Um sistema político que possui um acesso limitado necessariamente dará suporte a um sistema econômico com acesso igualmente limitado, pois o poder político será usado para limitar a competição econômica, buscando-se rendas. Por outro lado, um sistema econômico com acesso limitado dará suporte a um sistema político com acesso limitado, pois é a concentração de rendas econômicas que permite que a elite obstrua a competição política (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 31-32). Apesar disto tudo, as Ordens de Acesso Limitado representam um importante avanço no desenvolvimento das sociedades humanas em relação às sociedades primitivas anteriores a 10.000 anos A.C. A razão disto é que as Ordens de Acesso Limitado permitiram formas mais produtivas de organização das atividades humanas, através da especialização e divisão do trabalho. Douglass North aponta três principais vantagens das Ordens de Acesso Limitado sobre as Ordens Primitivas.

Primeiro, os Estados Naturais permitiram o surgimento de instituições que possibilitaram direitos de propriedade mais bem definidos, ainda que apenas para as elites. O que caracteriza a formação do Estado Natural é o surgimento de uma coalizão cujos membros reconhecem os direitos uns dos outros sobre a propriedade e a exploração de importantes ativos, concordando em cooperar ao invés de guerrear. Este reconhecimento dos direitos de propriedade se dá porque as elites podem extrair rendas das atividades econômicas que

controlam. Em outras palavras, os membros da coalizão dominante conferem a si mesmos privilégios sobre a posse de importantes ativos, limitando a violência ao reconhecer estes privilégios como direitos uns dos outros. Daí que North (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 32) afirme que: “*The origin of property rights and legal systems is the definition of elite rights*”.

Segundo, os Estados Naturais produzem incentivos ao comércio dentro da sociedade e entre as sociedades, e, por consequência, à especialização e divisão do trabalho. Esses incentivos ocorrem porque os Estados Naturais definem quem e como podem comerciar, garantindo-lhes o direito sobre a atividade. O direito a comerciar é um privilégio concedido pela coalizão dominante (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 33).

Terceiro, os Estados Naturais dão suporte a organizações. A possibilidade de se criar e manter organizações contratuais cujos acordos são garantidos por uma terceira parte, que é o Estado, permite um grande aumento da produtividade dos indivíduos em comparação com as Ordens Primitivas. O direito de formar estas organizações, em verdade, é um privilégio das elites que faz parte da dinâmica do Estado Natural e que impõe um limite ao desempenho de suas economias, todavia, o surgimento de organizações mais complexas é a fonte primordial do desenvolvimento econômico dos Estados Naturais (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 33).

Apesar do avanço dos Estados Naturais em relação às Ordens Primitivas, há claras e importantes desvantagens em relação às Ordens de Acesso Aberto. A primeira importante desvantagem é que Estados Naturais tendem a criar poder de mercado e restrição à concorrência. Isso ocorre, conforme visto, porque a estabilidade do Estado depende da obtenção de rendas, que são produzidas principalmente limitando o acesso de quem não pertence à elite à criação de organizações, seja dificultando-os, proibindo-os ou desencorajando-os. North destaca que esta é uma característica muito comum dos atuais países em desenvolvimento, fenômeno conhecido como “capitalismo de compadrio” (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 34).

Outra desvantagem é que se por um lado o Estado Natural garante os direitos das elites, ele não é capaz de fazer o mesmo para o resto da sociedade, independentemente de haver algum desígnio neste sentido, como uma disposição constitucional. A razão disto é que para que houvesse um compromisso crível por parte do Estado para a garantia de direitos para quem não pertence à elite, estes teriam que ser capazes de fazer ameaças críveis à coalizão dominante ou ao Estado, o que não ocorre porque a existência do Estado Natural depende

apenas do apoio das elites. A consequência disso, afirma North, é que o crescimento econômico dos Estados Naturais é afetado, já que a ausência de direitos protegidos fará quem não pertence à elite investir menos em capital físico e humano (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 34).

Terceira desvantagem, nos Estados Naturais os custos de transação são mais altos. Na ausência de direitos de propriedade bem definidos para quem não pertence à elite, o povo procura proteger aquilo que possui de outras maneiras, dificultando a capacidade da elite valorar sua produtividade. Consequentemente, custos de *measurement* e *enforcement* são maiores. Nas palavras de North:

Non-elites also employ what James Scott calls “the weapons of the weak” in order to protect what property and assets they do have. The rational peasant (non-elite) behaves in systematic ways to make it more difficult for the lord (elite) to determine whether the peasant is working hard and using resources effectively. Foot dragging, malingering, dissimulation are the order of the day. As a result, not only are property rights poorly defined conceptually, elites deliberately raise transaction costs (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 34-35).

Quarto e mais importante, Estados Naturais impedem a alocação eficiente de recursos na economia ao afetarem o funcionamento do mecanismo de preços. Na análise neoclássica do monopólio, a produção que maximiza o lucro do monopolista é aquela em que a receita marginal se iguala ao custo marginal; o monopolista fixará o preço de um bem ou serviço em um valor P_x que será o máximo que puder obter a esse nível ótimo de produção (Varian, 2006, p. 457). Isso, porém, só ocorrerá se o monopolista não tiver nenhuma restrição à maximização dos lucros. Nos Estados Naturais, nos quais as dinâmicas política e econômica se confundem, o poder de limitar a concorrência em determinado mercado – privilégio das elites – pode ser utilizado com fins políticos. Neste caso, quem possui tal privilégio, ao invés de obter rendas estabelecendo o preço no máximo valor possível (P_x), pode escolher estabelecer um preço baixo com o objetivo de utilizar o recurso politicamente. Como resultado, o mecanismo de preços não pode ser utilizado para coordenar o comportamento dos indivíduos. Daí que North afirme que: *“Natural states thus cripple the price mechanism as a means to convey information about marginal benefits, marginal costs, and scarcity”* (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 36). North dá como exemplo a distribuição de água em muitos países subdesenvolvidos, nos quais a água é pública e ofertada a preços abaixo do custo, mas, como compensação, os beneficiários devem oferecer apoio político ou votos ao beneficente (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 35).

Com as considerações feitas até aqui somos capazes de compreender apropriadamente os conceitos de Ordem de Acesso Limitado e Estado Natural, suas características, qualidades e deficiências. Agora, resta-nos tratar do conceito de Ordem Acesso Aberto, uma evolução nas formas de organização das sociedades alcançada a não mais que 200 anos, e, mesmo assim, não experimentada por 85% da população mundial (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 13).

III.2 – As Ordens de Acesso Aberto

O problema da violência continua sendo a questão essencial na análise da Ordem de Acesso Aberto; a diferença aqui é em relação ao modo como se lida com ele. As Ordens de Acesso Limitado enfrentam a violência limitando o acesso dos indivíduos à política e à economia. As Ordens de Acesso Aberto fazem exatamente o contrário: limitam a violência através da competição (North, Wallis e Weingast, 2006, p. 36).

Nas Ordens de Acesso Aberto, as organizações policiais e militares estão consolidadas e sob o controle do Estado, que possui o monopólio do uso legítimo da violência. Em certo sentido, isso explica por que as Ordens de Acesso Aberto são muito mais pacíficas que os Estados Naturais. Nelas, o sistema político é engendrado de forma que o Estado não possa fazer uso da violência de maneira ilegítima, ou seja, usá-la para outros fins que não a defesa do interesse público, e o próprio sistema político dispõe de regras claras tanto para o uso da violência pelo governo, quanto para que diferentes grupos políticos disputem o controle do governo. Por consequência, há um sistema de freios e contrapesos: o sistema político limita o acesso à violência; o livre acesso econômico e social garante o livre acesso ao sistema político; regras críveis que impedem a competição por meios violentos garantem o livre acesso econômico e social; os sistemas político e judicial garantem a credibilidade das regras que impedem o uso da violência; a liberdade de formar organizações garante a competição nos vários sistemas; e, por fim, a competição mantém o acesso aberto (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 110).

Ordens de Acesso Aberto permitem o uso da violência por parte do Estado para regular as relações entre ele e particulares, mas também entre particulares. Manter o controle das organizações policiais e militares de forma a evitar o uso ilegítimo da violência exige um conjunto de regras impessoais, ou seja, é necessária clara distinção entre a personalidade das organizações militares, das organizações políticas que as controlam e os membros de ambas, de maneira que as interações entre esses vários agentes ocorram independentemente de suas

identidades. Além disso, são necessárias instituições que garantam o cumprimento dessas regras. O desenvolvimento da capacidade do Estado de prover e manter regras que regulam o uso da violência de maneira impessoal tem como consequência o desenvolvimento também da capacidade do Estado de dar suporte de maneira impessoal a relações privadas que não empregam a violência. Em outras palavras, o Estado se torna uma terceira parte na garantia dos contratos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 122).

O caráter impessoal das relações entre os sistemas político, econômico e militar resulta em uma estabilidade nas Ordens de Acesso Aberto que os Estados Naturais não são capazes de experimentar; nestes a estabilidade dependia do balanço de interesses que mantinha os arranjos na coalizão dominante, de sorte que quaisquer mudanças nesse balanço exigia uma renegociação dos termos dos acordos que redistribuísse os privilégios entre as elites, o que muitas vezes ocorre de maneira violenta. As Ordens de Acesso Aberto, uma vez que as relações são impessoais, não se baseiam na distribuição de privilégios e, conseqüentemente, as mudanças seguem regras que reduzem o risco da renegociação dos arranjos políticos de forma violenta (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 122).

III.2.1 – Características Gerais das Ordens de Acesso Aberto

Assim como os Estados Naturais, as Ordens de Acesso Aberto são diferentes de sociedade para sociedade e ao longo da história, mas guardam um corpo de características em comum. A primeira dessas características é que em todas elas a população compartilha de determinadas crenças acerca de como a sociedade deve funcionar. Privilegiam-se a inclusão, a igualdade e a distribuição dos frutos do crescimento econômico. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, que os trata de maneira impessoal e, por conseguinte, permite a todos uma série de direitos que independem da identidade do beneficiário, bastando apenas, em alguns casos, que se cumpram alguns requisitos básicos. Dessa forma, todos têm a possibilidade de formar organizações, celebrar contratos, requerer à justiça e ao Estado, e dispor dos bens e serviços públicos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 112).

A segunda característica das Ordens de Acesso Aberto, aquela que dá nome a esta ordem social, é o acesso aberto às várias esferas de atuação na sociedade. Estamos falando das várias liberdades, políticas, econômicas, sociais. Os indivíduos têm a liberdade de competir no sistema econômico e no sistema político, formando organizações e entrando e saindo dos mercados de acordo com sua vontade. A livre competição tem como implicação que nas

Ordens de Acesso Aberto o sistema econômico é uma economia de mercado, enquanto o sistema político é uma democracia (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 113).

A terceira característica é que a impessoalidade é base das relações nas Ordens de Acesso Aberto. Os privilégios são eliminados e restam os direitos, que são conferidos sem discriminações quanto à identidade, posição, ou conexões políticas de seus beneficiários (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 113), o que elimina dois elementos onipresentes nos Estados Naturais, que são as redes de clientelismo e apadrinhamento. Ninguém pode obter vantagens por conhecer alguém que possui alguma posição no Estado, ninguém pode oferecer vantagens em troca de interesses pessoais. Exatamente por isso, há muito menos corrupção em Ordens de Acesso Aberto do que em Estados Naturais (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 11). A impessoalidade também é observada nas transações econômicas, que graças à capacidade do Estado de sustentar normas de direito privado, ocorrem por relações contratuais, com direitos de propriedade seguros e bem definidos. O papel da impessoalidade é ainda mais importante porque permite um tipo de competição, na política e na economia, diferente da observada nos Estados Naturais. Embora os agentes também busquem rendas, não é possível sustentar posições de mercado limitando a concorrência, seja porque a impessoalidade do Estado não permite que ele crie vantagens para determinados agentes, seja porque o próprio Estado pune comportamentos anticompetitivos através de instrumentos regulatórios. Como resultado e por decorrência da destruição criativa, a competição em Ordens de Acesso Aberto elimina as rendas através da inovação (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 23).

Quarta característica, nas Ordens de Acesso Aberto é difícil a manipulação dos vários interesses da sociedade. Como aqui o Estado fornece bens e serviços públicos de maneira impessoal para todos, o grupo que controla o Estado não pode barganhar pelo apoio de outros, tampouco ameaçar opositores, cassando-lhes o direito de usufruir desses bens e serviços. Além disso, todas as Ordens de Acesso Aberto possuem constituições (escritas ou não) com disposições que limitam a esfera de atuação do governo e do Estado, havendo a prevalência do “reino do privado sobre o público” (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 113). O que se quer dizer aqui não é que o interesse privado se sobrepõe ao público, o que agrediria fundamentos de qualquer democracia, mas que a ação estatal está constricta ao que a doutrina do Direito denomina *princípio da legalidade* e *princípio da legalidade estrita*, o que significa que “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo

o que a lei não proíbe” (Di Pietro, 2014, p. 65, grifo do autor). Assim, os cidadãos possuem direitos que lhes protegem do assédio e da manipulação.

Todas as características acima são sustentadas por um conjunto de instituições comuns às Ordens de Acesso Aberto, que além da liberdade econômica e da liberdade política, garantem outros direitos como a liberdade de imprensa, liberdade de expressão, liberdade religiosa, liberdade de consciência e liberdade reunião, entre outras (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 115). Todas as liberdades são sustentadas pela Ordem de Acesso Aberto enquanto, ao mesmo tempo, sustentam-na, na medida em que promovem a competição e o livre acesso.

Essa é, diga-se, uma das contribuições fundamentais do modelo desenvolvido por North, que consiste na ideia de que o livre acesso à economia incentiva e sustém o livre acesso à política e vice-versa. Ou por outros termos, livre-mercado e democracia atuam um sobre o outro positivamente. A construção desse argumento é feita sobre três pilares: primeiro, o papel da crença compartilhada pelos indivíduos em Ordens de Acesso Aberto de que a sociedade deve privilegiar a igualdade, a inclusão e a distribuição; segundo, as facções políticas lutam pelo poder em eleições competitivas e; terceiro, há instituições e sistemas de incentivos que impõem custos àqueles que buscarem manter o poder político limitando o acesso ao sistema político e produzindo rendas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 111). Devemos analisar de que maneira estes elementos se constituem.

Como já dissemos, em Ordens de Acesso Aberto, os cidadãos compartilham a crença de que a sociedade deve ter como objetivos a igualdade, a inclusão e a distribuição, e que ao Estado cumpre o papel de promover tais objetivos. O modo como as Ordens de Acesso Aberto os promove é através do provimento de vários bens e serviços públicos que criam oportunidades para a população, distribuem os ganhos econômicos do crescimento e reduzem os riscos dos mercados aos indivíduos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 117). Para que isso ocorra, primeiramente é necessário que a sociedade incorpore como cidadãos grandes contingentes da população, de diferentes grupos, inclusive minorias, permitindo-lhes e garantindo-lhes o acesso aos mercados e a participação na política, além de estender-lhes as garantias da *Rule of Law*. A extensão de direitos políticos à massa da população demanda a formação de partidos políticos, dotados de personalidade jurídica própria (impessoalidade), para competir pelos votos dos cidadãos. Consequentemente, a resposta do sistema político ao eleitorado é com a provisão de bens públicos, não a distribuição de privilégios (North, Wallis

e Weingast, 2009, p. 118). Não por um acaso, Ordens de Acesso Aberto têm como característica o Estado grande: à medida que a cidadania é estendida a mais e mais indivíduos, maiores são as demandas e maior deve ser a estrutura capaz de satisfazê-las. Por conseguinte, o desenvolvimento das Ordens de Acesso Aberto é acompanhado *pari passu* com o crescimento do Estado e dos gastos públicos. A provisão de uma miríade de bens e serviços públicos demanda grandes gastos do Estado. Ao longo da história esse processo ocorre por etapas: em seu início, as Ordens de Acesso Aberto se concentram em prover a *rule of law* para seus novos cidadãos; enquanto amadurecem, começam a fornecer infraestrutura e educação pública de massa; em seguida, criam redes de proteção aos trabalhadores através de direitos trabalhistas, como o de formar sindicatos; finalmente, já maduras, proveem programas de proteção social como seguro-desemprego, saúde pública e previdência social para os idosos e inválidos. Essa rede de proteção social tem como principal advento a redução do risco individual de participar do mercado (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 118-119).

Se por um lado há o crescimento do Estado, por outro há o crescimento dos limites a sua atuação. Ordens de Acesso Aberto possuem um conjunto de instituições que impõem limites à atuação dos agentes estatais diluindo o poder individual, o que acaba por aumentar a estabilidade da sociedade na medida em que reduz o custo de se perder eleições, reduzindo incentivos a golpes, a tentar tomar o poder de forma violenta ou não democrática. Essas instituições promovem a transparência na governança e criam uma série de controles e poderes de veto, como a separação entre executivo, legislativo e judiciário. As regras emanadas por essas instituições são claras, conhecidas por todos, impessoais e para todos, e têm credibilidade porque são fruto de algum consenso (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 123).

A democracia cumpre papel redistributivo fundamental nas Ordens de Acesso Aberto e isso ocorre devido à sua inerente responsividade. A massa de cidadãos demanda do sistema político a redistribuição, mas esta não ocorre apenas de maneira direta, na forma de programas de transferência de renda, mas, sobretudo, através da provisão de bens e serviços públicos complementares ao mercado que permitem o livre acesso a todos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 142-143). Isso nos permite trabalhar com a ideia de “liberdade positiva” como consagrada no ensaio *Two Concepts of Liberty* (1958) presente no clássico de Isaiah Berlin: *Four Essays on Liberty* (1969), no qual Berlin a define como a liberdade de autorrealização, de o indivíduo alcançar seu potencial plenamente, sem constrangimentos de suas capacidades. O que queremos dizer com isso é que as Ordens de Acesso Aberto não

apenas protegem as liberdades em sua dimensão negativa - a liberdade de não sofrer coerção, mas também buscam efetivar as liberdades positivas, fornecendo meios para que os indivíduos possam se realizar através do livre acesso, seja social, econômico, político, etc. Assim, por exemplo, o investimento público em educação leva à inclusão do cidadão no mercado de trabalho, o que permite que ele compartilhe dos ganhos do crescimento econômico. A redistribuição é feita, portanto, com a satisfação das liberdades positivas.

Open access orders involve inclusion, equality, and impersonality. Policy responsiveness involves not soak-the-rich redistribution but public goods and services that are complementary to the market, which provides open access to all. As we have emphasized, these policies involve mass education, financial and transportation infrastructure, and social insurance programs that in combination facilitate economic growth, increase human capital, and lower the risk to individuals from participation in markets (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 142).

Em Ordens de Acesso Aberto o sistema político funciona como um mercado com livre entrada de competidores. A sociedade enfrenta problemas e demanda soluções; os políticos ofertam-nas. Diferentes partidos ofertam soluções distintas de acordo com sua visão política e são eleitos aqueles que oferecem aquelas que os eleitores julgarem mais atraentes. Como o mundo é dinâmico, novos problemas surgem e o grupo que quiser permanecer no poder deverá ofertar novas soluções. Ao mesmo tempo, grupos que não estão no poder têm forte incentivo à inovação como forma de conquistar votos e alcançá-lo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 125).

A competição partidária exige que os partidos assumam compromissos e abarquem diferentes grupos e interesses. Por consequência, os partidos que forem bem-sucedidos necessariamente serão grandes, pois terão grande penetração na sociedade. De fato, para que um partido seja competitivo em eleições gerais, ele deve adotar posições moderadas e apoiar políticas que possam angariar o apoio de grandes grupos de eleitores. Um dos adventos da competição partidária é que já dentro dos partidos há um impulso a moderar a busca por renda dos vários grupos, uma vez que os partidos precisam do maior número possível de apoiadores se quiserem ser eleitos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 126). Para que haja plena competição partidária é necessário livre acesso às organizações e à participação da sociedade civil, pois através da formação de organizações indivíduos podem se coordenar em defesa de seus interesses no processo eleitoral e, além disso, as organizações da sociedade civil permitem a vigilância sobre quem está no poder e colaboram com a oposição quando entendem que seus interesses estão sendo agredidos (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 127).

Mercados competitivos possuem papel fundamental sobre a prosperidade econômica no longo prazo; por outro lado, a prosperidade atua de maneira decisiva sobre a estabilidade do sistema político em Ordens de Acesso Aberto. Como o acesso aberto proporciona mercados competitivos, ele também proporciona prosperidade de maneira muito mais efetiva que os Estados Naturais (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 129-130). Mas há mais que isso: em mercados competitivos com livre acesso, o mecanismo de preços facilita o pluralismo, a sociedade civil e a competição partidária. Isso ocorre porque os preços exprimem os custos marginais e quando uma determinada política é adotada em certa área há mudança nos preços relativos, pois há a propagação das mudanças em um mercado para outros. Dessa forma, quando o governo adota uma medida ruim em certa área há a comunicação para outras áreas através do mecanismo de preços, incentivando os agentes a tomarem atitudes contra o governo. Em outras palavras, o mercado competitivo ajuda a monitorar o governo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 130).

Da mesma forma, a capacidade de transmissão de informações através dos mercados competitivos implica que nas Ordens de Acesso Aberto há grande compartilhamento dos ganhos econômicos. Quando determinado setor da economia se expande, isso afeta outros setores da economia. Se, por exemplo, os salários nesse setor aumentam, através do mecanismo de preços há o aumento dos salários em outros setores da economia, resultando na distribuição dos ganhos econômicos. Em mercados controlados como os dos Estados Naturais nada disto ocorre, pois o mecanismo de preços é deformado (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 130).

A competição nos mercados internacionais também influi positivamente sobre a estabilidade das Ordens de Acesso Aberto, uma vez que se uma ordem adota medidas que privilegiam a geração de rendas, sua economia perde competitividade, o que favorece os competidores internacionais (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 130). A consequente contração econômica afeta negativamente as receitas tributárias do Estado, o que prejudica a capacidade de cumprir com suas obrigações e tem como resultado a fuga de capitais. O custo imposto pela crise ao grupo que está no poder favorece a oposição, que recebe apoio dos descontentes (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 111 e 133). Além disso, a ameaça de agressão externa é constante, o que exige das Ordens de Acesso Aberto a capacidade militar de se defenderem, caso contrário ficam sob o risco do domínio de outras sociedades, inclusive Estados Naturais poderosos. A necessidade de manter a superioridade militar incentiva a cooperação entre Ordens de Acesso Aberto de maneira a se defenderem conjuntamente de

agressões externas. Essa cooperação acaba por se estender a outras áreas como a economia, através de tratados de comércio, equalização de tarifas e barreiras alfandegárias, etc. (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 131).

A eficiência adaptativa, definida por North como “a habilidade de uma sociedade sobreviver frente a uma variedade de problemas e dificuldades em constante mudança” (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 133), tem uma função importante na manutenção da estabilidade das Ordens de Acesso Aberto. Porque existe competição, há sempre o incentivo ao empreendedorismo, seja na política ou na economia, para oferecer as melhores soluções aos problemas que a sociedade enfrenta. A liberdade de expressão permite um fluxo livre de ideias e quanto maior o problema enfrentado, maior a oferta de possíveis soluções e maior o debate que a sociedade promove para se entender a natureza dos desafios, e isso ocorre porque quanto maior for o problema, maior será o retorno para o grupo que oferecer a solução mais adequada. O grupo que está no poder tem o incentivo a oferecer as melhores respostas para permanecer no poder; a oposição tem o mesmo incentivo para assumir o poder. Ao mesmo tempo, indivíduos afetados pelo problema têm o incentivo a buscar uma solução, do mesmo modo que indivíduos não afetados podem ofertar soluções no mercado (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 134). Esta é uma característica esplêndida das Ordens de Acesso Aberto: como há livre acesso à economia, muitos dos problemas que a sociedade enfrenta são resolvidos com o surgimento de novos mercados, o que muitas vezes não ocorre em Estados Naturais (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 135).

Ordens de Acesso Aberto também são capazes de fazer compromissos críveis, o que reduz a dimensão dos conflitos intragrupo, pois as partes interessadas do conflito podem crer que o Estado proverá soluções quando assim prometer. Aqui a impessoalidade tem importante atuação, dado que apenas a certeza de que o Estado proverá soluções de maneira isonômica permitirá a mitigação dos conflitos. A capacidade de oferecer compromissos críveis se torna fundamental em tempos de grande comoção social, quando apenas compromissos que permitam beneficiar vários interesses na sociedade permitem apascentá-la, o que a literatura reconhece como “pactos” (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 135). Em Estados Naturais esses pactos raramente são bem-sucedidos, pois não têm credibilidade.

Por fim, precisamos destacar o papel que o processo de destruição criativa desempenha nas Ordens de Acesso Aberto, atuando sobre elas de maneira decisiva. Para que o processo ocorra é necessário o livre acesso dos agentes e das organizações na economia:

sem o livre acesso, não há competição; as organizações não têm incentivos à inovação, à busca de novas tecnologias e a novas formas de organização industrial. Toda essa busca é inerente ao mercado com livre acesso, no qual cada agente, a cada momento do processo competitivo, busca aumentar suas margens de lucro e aumentar sua participação de mercado. Quando não há livre acesso, as organizações podem manter suas margens de lucro sem buscar vantagens competitivas, pois a concentração de mercado lhes garante rendas, enquanto o acesso limitado garante a concentração de mercado, sendo esta a lógica do Estado Natural. Nele, o processo de destruição criativa poria em risco a existência das organizações estabelecidas pelas elites com intuito de obter rendas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 116).

Da mesma forma que atua sobre a economia, a destruição criativa atua sobre a política. No Estado Natural não há destruição criativa, o acesso à economia é limitado às organizações das elites, que, como dito acima, limitam o acesso de forma a obter rendas. O ponto chave é que estas rendas são utilizadas tanto para manter a estabilidade dentro da coalizão dominante quanto para manter a coalizão no poder. O acesso limitado à economia mantém o acesso limitado à política e vice-versa. O livre acesso e a existência da destruição criativa impede que os mercados sejam manipulados para a obtenção de rendas e, por conseguinte, a utilização destas para a manutenção de determinado grupo político no poder. Além disso, a destruição criativa está sempre alterando os interesses econômicos dos agentes e, portanto, as demandas e pressões que os agentes políticos sofrem. Por fim e mais significativo, há destruição criativa no próprio mercado político, pois através do livre acesso surgem novos políticos suportando novas ideias em disputa, formando novas coalizões e destruindo as antigas estruturas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 116).

III.2.2 –A Transição de Ordens de Acesso Limitado para Ordens de Acesso Aberto: as Doorstep Conditions

Eventualmente, Estados Naturais podem tornar-se Ordens de Acesso Aberto, algo que demanda que determinadas condições sejam atendidas, embora mesmo a presença de tais condições não signifique que uma sociedade irá, necessariamente, fazer a transição. Essas condições a serem atendidas são as chamadas *doorstep conditions* ou condições de soleira de porta (Fiani, 2011, p. 192). Primeiramente, devemos lembrar que as relações nos Estados Naturais são baseadas na pessoalidade, o que, a princípio, impede-os de sustentar trocas impessoais e organizações perpétuas, além de a lei fazer distinção entre pessoas de acordo com sua identidade pessoal. Como nas Ordens de Acesso Aberto prevalecem as relações

impessoais, os Estados Naturais só podem fazer a transição à medida que forem desenvolvendo a impessoalidade. Este processo começa pelas elites, que criam relações impessoais entre si transformando seus privilégios em direitos, como o de formar organizações. Ao transformar os privilégios em direitos das elites, os Estados Naturais devem desenvolver instituições capazes protegê-los, o que torna possível que futuramente tais direitos sejam estendidos para toda a população (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 148). As condições de soleira de porta são necessárias para sustentar as relações impessoais entre as elites, e uma vez presentes, surge o incentivo para se abrir o acesso à economia e à política (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 151). As condições de soleira de porta são três, quais sejam: (1) *Rule of Law* para as elites; (2) Organizações perpétuas (do inglês *perpetually lived*) públicas e privadas; (3) Consolidação do controle sobre os recursos militares. Ainda, para que um Estado Natural se torne uma Ordem de Acesso Aberto ele precisa, obviamente, ser um Estado Natural, portanto, cumprir determinados pressupostos lógicos:

1. *The institutions, organizations, and behavior of individuals in place at the beginning of the transition must be consistent with the logic of the natural state.*
2. *Changes in institutions, organizations, and behavior that occur during the transition must be consistent with the interests of members of the dominant coalition (but the results of those changes may be unintended).*
3. *The transition must occur in historical time through a series of reinforcing changes in institutions, organizations, and individual behavior such that incremental increases in access are sustained by the existing political and economic systems at each step along the way (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 150)*

Como o Estado nas Ordens de Acesso Limitado é uma organização aderente, sua existência depende da dinâmica entre as elites, e um elemento importante dessa dinâmica é a arbitragem das querelas entre os membros das elites, elemento fundamental para que se possam sustentar as relações dentro da coalizão dominante. Diferentes instituições são criadas para lidar com este problema e alguns Estados desenvolvem mecanismos formais como cortes e sistemas judiciais. Estes são necessários para que a primeira condição de soleira de porta, a presença da *Rule of Law* para as elites, seja atendida: o sistema judicial deve garantir acesso aos membros da elite, ainda que de acordo com sua posição social, e o tratamento às pessoas não pode ser enviesado, garantindo a aplicação da lei entre as elites de maneira justa, o que não significa que a lei em si seja justa, mas sim a sua aplicação no caso concreto (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 151). A existência da *Rule of Law* se torna fundamental por duas razões essenciais: primeiro, uma vez que ela é garantida entre as elites, seus membros começam a compreender seus privilégios não mais como privilégios, mas como direitos,

desenvolvendo entres eles o incentivo a defendê-los. Ao transformar privilégios em direitos a lei passa a distinguir pessoa e indivíduo, tratando os membros das elites de maneira impessoal. O Estado que é capaz de dispensar um tratamento impessoal a certos indivíduos, ainda que a poucos, possui as bases para a extensão desse tratamento ao resto do povo. A segunda razão está diretamente relacionada à primeira: se o Estado desenvolve um sistema judicial sem viés entre as elites, ele poderá, eventualmente, prover esse sistema judicial para toda a sociedade nos mesmos termos.

Uma organização perpétua é, nos termos que já definimos neste trabalho, aquela para a qual é possível atribuir personalidade jurídica própria, independente da identidade daqueles que a compõem, e que, portanto, tem sua duração indeterminada e ilimitada, pois a vida de seus membros não determina a sua. Organizações perpétuas só podem surgir em sociedades que possuem sistemas legais capazes de reconhecê-las como tal e garantir os acordos e contratos que as sustentam. Estas organizações podem ser tanto públicas quanto privadas, mas as organizações perpétuas privadas só podem existir se o próprio Estado for uma organização perpétua. Se não o for, não será possível que os acordos que sustentam as organizações privadas tenham duração ilimitada, pois a terceira parte a quem cabe o suporte aos acordos não é capaz de assumir compromissos críveis, dado que sequer é capaz de garantir a própria existência ao longo do tempo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 152). A existência de organizações perpétuas públicas e privadas é uma condição de soleira de porta porque uma vez que elas existam, a sociedade se torna capaz de desenvolver trocas impessoais. Isso ocorre porque as trocas acontecem através de contratos celebrados entre as organizações, agora detentoras de personalidade jurídica, de forma que os contratos se tornam mais seguros, podendo eles mesmos ter duração indeterminada e sendo regidos por normas de direito privado. Cabe lembrar que segundo North, a possibilidade de suportar trocas impessoais está diretamente relacionada com melhor desempenho econômico. Além disso, organizações perpétuas podem ser mais complexas e robustas, permitindo uma quantidade maior de atividades econômicas nas quais se pode empreender (North, Wallis e Weingast, 2006, p. 62).

The big change in open access orders is impersonal exchange: people do not need to know one another anymore to exchange. As economic historians have long emphasized, impersonal exchange greatly expands the economic opportunities, allowing the economies of scale in modern capitalist economies (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 114).

Já configuramos o Estado nas Ordens de Acesso Limitado como uma organização aderente composta por membros das elites que conjuntamente formam uma coalizão

dominante. Nesta coalizão dominante há vários tipos de especialistas que comandam organizações capazes de produzir rendas na sociedade, organizações que podem ser religiosas, acadêmicas, políticas, etc. Centrais à coalizão temos os especialistas no uso da violência, que ao mesmo tempo sustentam o acordo de manter a paz em troca de rendas e representam uma ameaça constante, na medida em que seu poder militar pode sempre ser utilizado para exigir a renegociação dos termos dos acordos. Em Estados Naturais cada grupo da coalizão tem incentivos a manter algum poder militar sob seu controle, seja como forma de proteção, seja como forma de barganha política, e daí formam-se redes de apadrinhamento entorno de indivíduos que possuem poder militar, pois estes podem proteger os interesses dos demais membros do grupo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 153). Este cenário demonstra como é difícil atender à condição de soleira de porta número 3: consolidação do controle sobre os recursos militares. Para que isto ocorra deve-se garantir que todos os recursos militares estejam sob controle de uma só organização, e esta organização tenha sua capacidade de mobilizar tais recursos constricta por instituições que promovam compromissos críveis tanto em relação a quando e de que forma se fará uso do poder militar, para que os membros da coalizão tenham a segurança de que este poder não será usado contra eles. Em regra, essa organização é controlada pelo sistema político (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 153) e demanda que as autoridades militares estejam subordinadas a autoridades civis que não dependam do suporte dos militares para ocupar o poder (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 170).

A consolidação do controle sobre os recursos militares é uma condição de soleira de porta porque nos Estados Naturais as redes de clientelismo e apadrinhamento têm alcance limitado quanto à promoção de acordos entre diferentes redes devido a sua vulnerabilidade ante a ameaça constante da violência, uma vez que o poder militar está disperso. Ao consolidar o controle dos recursos militares promovem-se relações impessoais entre as elites, pois a violência se torna um risco menor e, conseqüentemente, os acordos mais seguros (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 153-154), bem como o comércio e os direitos de propriedade (North, Wallis e Weingast, 2006, p. 62).

A transição de uma Ordem de Acesso Limitado para uma Ordem de Acesso Aberto é, como se pode perceber, essencialmente a transição de uma sociedade baseada em relações pessoais para uma baseada na impessoalidade. Segundo North, as condições de soleira de porta podem seguir uma ordem lógica, pois a existência da *Rule of Law* para as elites permite o surgimento de organizações perpétuas e estas possibilitam consolidar o controle sobre os

militares; apesar disso, elas não precisam necessariamente seguir uma ordem e muitas vezes não seguem em diferentes sociedades e épocas (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 187). Seja como for, ao alcançar as *doorstep conditions*, as sociedades se tornam mais ricas por expandirem a especialização e o comércio (North, Wallis e Weingast, 2006, p. 62-63).

A questão agora é quando ocorre a transição que leva uma sociedade que atingiu as condições de soleira de porta a se tornar uma Ordem de Acesso Aberto, pois ainda que as tenha atingido nada garante que a transição ocorrerá. A transição começa a acontecer quando as elites entendem como vantajoso transformar seus privilégios em direitos, o que tem como consequência a ampliação da coalizão com a entrada de novos membros nas elites. Ocorre que, diante da incerteza, grupos poderosos tendem a buscar a consolidação de seus privilégios e não sua difusão, portanto, para que abram mão de seus privilégios tornando-os direitos, há que se entender que fazê-lo é uma forma de proteção diante dos conflitos intraelite. Assim, na obra de North a competição entre as elites assume papel relevante no processo de abertura ao acesso, e isso se deve ao fato de que segundo North, a competição intraelite nos Estados Naturais é a maior ameaça interna às elites (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 190). Além disso, com a garantia de direitos a todos os membros da elite, o que é uma forma de expansão ao acesso na sociedade, e ao observar retornos econômicos maiores, eventualmente, as elites podem ter o incentivo a continuar a expandir o acesso para aqueles que não pertencem à elite (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 26).

Open access does not require universal access, nor does it require complete elimination of all privileges; but it does require that a sufficiently large portion of the population be able to create political, economic, and other organizations at will. The extension of elite rights to larger groups in the population follows quickly once citizens' rights are defined and enforced. Once the rights of citizens are impersonally defined, the logic of open access suggests that those rights will be easier to sustain under conditions of wider political and economic competition (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 190)

Até aqui fizemos uma síntese do mais recente desenvolvimento da obra de North, *Violence and Social Orders* (2009). Pudemos compreender como North explica o desenvolvimento das sociedades modernas e a grande divergência ocorrida nos últimos dois séculos, que, como não poderia deixar de ser, se deve às instituições. Aqui a violência se torna elemento fundamental na formação das estruturas institucionais na medida em que as sociedades desenvolvem diferentes instituições para lidar com este problema universal. Em sentido geral, ao longo da história as sociedades enfrentaram a violência limitando o acesso dos indivíduos às organizações, à política, à economia. Limitam-se as liberdades, e como

resultado limita-se também a destruição criativa, impondo resultados econômicos mitigados. Com a expansão das liberdades e o surgimento das Ordens de Acesso Aberto, garantiu-se o acesso do povo à economia e à política, permitindo acentuado desenvolvimento econômico e social, ainda que a poucas sociedades do mundo moderno. Na próxima seção, começaremos a análise de obra de Acemoglu e Robinson *Por que as Nações Fracassam (2012)*, demonstrando de que modo os trabalhos de North e Acemoglu convergem.

III.3 – Instituições Extrativistas e Inclusivas: Por que as Nações Fracassam

Por que as Nações Fracassam é uma obra que não oferece um modelo teórico bem delimitado de desenvolvimento econômico. Em vez disso, Acemoglu e Robinson adotaram uma abordagem histórica na qual os conceitos desenvolvidos pelos autores estão salpicados em meio a longas exposições de exemplos históricos de sua observação e aplicação. Devido a tamanha complexidade preferimos nos aproximar deste trabalho através de uma revisão.

A pergunta-título do livro de Acemoglu e Robinson é fruto da observação de um fato simples: sociedades podem compartilhar a mesma geografia, clima, cultura e até ascendência, e ainda assim tomarem rotas diametralmente opostas de desenvolvimento, algumas sendo pobres, outras ricas. Para expor esse paradoxo, já no primeiro capítulo do livro somos apresentados às duas cidades de Nogales, uma no Arizona, EUA, e outra Sonora, México. Fronteiriças, as cidades compartilham da geografia e do mesmo clima. Ambas tiveram os mesmos colonizadores e têm cultura semelhante. Sendo separadas apenas por uma cerca, era de se esperar que os habitantes de cada cidade possuíssem o mesmo nível de desenvolvimento socioeconômico. Não é o caso. No lado americano da cerca, a renda familiar média é alta, assim como a expectativa de vida; os adultos, escolarizados; as crianças frequentam a escola; há uma miríade de serviços públicos à disposição: saúde, eletricidade, telefonia, saneamento básico; há ainda a garantia da lei e da ordem, além de uma democracia funcional. Do outro lado da cerca, a renda familiar média é de um terço da Nogales americana; a maioria dos adultos não completou o ensino médio e muitas crianças não frequentam a escola; a expectativa de vida é baixa, a saúde pública de baixa qualidade, há pouco acesso a serviços públicos; a violência e a criminalidade são altas. Como é possível que cidades tão parecidas possam estar em patamares tão distantes de desenvolvimento? A resposta, segundo os autores, é que uma Nogales teve acesso às instituições americanas, enquanto a outra às instituições mexicanas. As instituições americanas promovem o desenvolvimento, as mexicanas criam obstáculos ao desenvolvimento (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 6). Essa afirmação levanta a questão: por quê?

Acemoglu e Robinson encontram na formação histórica de cada país a resposta à pergunta final do parágrafo anterior. Por razões variadas que não cabe aqui serem expostas em minúcia, Estados Unidos e México desenvolveram um conjunto de instituições completamente diferentes. A colonização mexicana pelos espanhóis teve como único intuito a extração de suas riquezas naturais, aplicando-se, para tanto, variadas formas de coerção dos povos nativos. Replicando-as em toda a América espanhola, os colonizadores espanhóis deixaram para trás um rastro de escravidão, mortes, abusos e miséria (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 13). Como ilustração, citamos a seguinte passagem:

A estratégia de colonização espanhola foi extremamente eficaz. A princípio aprimorada por Cortés, no México, baseou-se na observação de que a melhor maneira de os espanhóis dobrarem a resistência consistia em capturar o líder indígena – o que lhes permitia reivindicar a fortuna acumulada pelo líder e obrigar os índios a pagar tributos e fornecer alimentos. A etapa seguinte consistia em estabelecer-se como nova elite reinante da sociedade indígena, assumindo o controle dos métodos existentes de tributação e, sobretudo, de trabalho forçado (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 8).

Apesar da miséria da América espanhola, a Coroa espanhola e os colonizadores foram excepcionalmente bem-sucedidos em seu objetivo: a extração de riqueza. Como consequência, os descendentes dos conquistadores se mantiveram como elite dominante, da colônia aos dias atuais, o que explica a enorme desigualdade da América Latina (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 13). A grande questão aqui é que os colonizadores criaram e mantiveram instituições que permitem o domínio e o enriquecimento de poucos, mas incapazes de prover incentivos ao desenvolvimento, na medida em que constroem o potencial da grande maioria da população. A Novalia mexicana dos dias atuais teve como base de seu desenvolvimento essas instituições, e não à toa foi condenada ao subdesenvolvimento.

A colonização americana, entretanto, produziu instituições completamente diferentes das mexicanas. Acemoglu e Robinson observam que os primeiros colonizadores ingleses, ao chegarem à posteriormente batizada Jamestown, tinham para os EUA o mesmo projeto de extração de riquezas que os espanhóis tinham para suas colônias e pretendiam aplicar os mesmos métodos (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 14), mas logo perceberam que isto seria impossível: não havia metais preciosos, nem como subjugar os povos indígenas. A colônia encontrava-se no território da Confederação Powhatan, composta por trinta grupos indígenas sob a liderança do rei Wahunsunacock, que possuía os meios para não apenas resistir aos colonizadores, mas até para boicotá-los (de fato, chegou a impor-lhes um embargo comercial (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 16)). Ao perceber que não poderiam replicar o modelo

espanhol de colonização em Jamestown, os ingleses decidiram explorar os próprios colonos já estabelecidos através do que os autores chamaram de “leis draconianas” que impunham aos colonos um regime de trabalhos forçados. Contudo, dada a baixa densidade populacional dos EUA à época, cruzar fronteiras para fugir do controle inglês tornara-se uma opção atraente, levando também ao fracasso a nova estratégia de colonização. Por fim, restou reconhecer a impossibilidade de se estabelecer na colônia através da exploração, abrindo espaço para rudimentos da futura democracia americana: foi dada liberdade aos colonos, um punhado de terra, e voz na tomada de decisões através da introdução de uma Assembleia Geral à qual cabia criar as leis e instituições que regeriam a colônia a partir dali (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 18). Este modelo de colonização foi posteriormente observado em todas as regiões que hoje configuram os EUA.

Como fica evidente, os Estados Unidos, já em seus primórdios, desenvolveram instituições que não buscam a extração e a transferência de riquezas para a elite dominante, mas que apostam na liberdade de cada indivíduo realizar plenamente seu potencial. Esse processo se consolidou ao longo do tempo graças a importantes fatos históricos, como a independência americana (1776) e a promulgação da Constituição americana (1787). A Nogales americana é herdeira de instituições que promovem a liberdade, a Nogales mexicana, não. O papel desempenhado por essa liberdade é fundamental na promoção do desenvolvimento econômico. Os autores lembram que o papel fundamental das instituições é prover incentivos. Instituições econômicas proveem incentivos econômicos, como buscar educação, poupar, investir e inovar; instituições políticas, por seu turno, determinam através do processo político quais serão as instituições econômicas a reger a sociedade. Assim, “à medida que influenciam comportamentos e incentivos na vida real, as instituições forjam o sucesso ou fracasso dos países” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 32).

Dispostos a demonstrar que as instituições são a causa do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, os autores se empenham em provar que outras hipóteses famosas acerca do desenvolvimento estão erradas. A primeira hipótese criticada é a chamada “hipótese geográfica”: a desigualdade de desenvolvimento no mundo tem como raiz as diferenças geográficas, assim, “muitos países pobres, como os da África, da América Central e do sul da Ásia, localizam-se entre os trópicos de Câncer e de Capricórnio. As nações ricas, em contrapartida, tendem a situar-se nas regiões temperadas” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 38). Versões mais sofisticadas da hipótese geográfica tratam da influencia indireta do clima sobre a sociedade, seja favorecendo a proliferação de doenças tropicais cujos efeitos sobre a

saúde levam à baixa produtividade, seja porque solos tropicais não permitem uma agricultura produtiva (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 38). Em resposta à hipótese geográfica, os autores lembram que casos como o das Nogales ou das Coreias do Sul e do Norte põem a teoria em xeque. Se for verdade que geografia ou clima explicam desenvolvimento e subdesenvolvimento, como sociedades fronteiriças, que compartilham de geografia e clima, podem observar padrões de desenvolvimento tão distantes? Não apenas isso, historicamente sociedades em latitudes tropicais já foram mais ricas que outras nas latitudes temperadas. Por exemplo, por volta do século XV, Astecas e Incas eram relativamente muito mais ricos que os povos que habitavam regiões como os atuais EUA e Canadá. Em relação às doenças, os autores entendem que elas são consequência, e não causa do subdesenvolvimento. Como exemplo, lembram que a Inglaterra do século XIX era insalubre e vulnerável a doenças e pestes, mas melhorou as condições de saúde da população através de investimentos públicos em áreas como saneamento básico (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 40). Em relação à produtividade agrícola, Acemoglu e Robinson defendem que sua causa é a estrutura fundiária dos países tropicais e os incentivos que as instituições geram aos fazendeiros (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 40).

Outra hipótese atacada pelos autores é a chamada “hipótese cultural”, que enfatiza elementos culturais como religião, ética e valores como promotores do desenvolvimento. Dessa forma, por exemplo, o protestantismo teria função chave no desenvolvimento, já que a maioria dos países desenvolvidos é majoritariamente protestante, argumento que vem da célebre tese de Max Weber em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1905); a ética de trabalho chinesa seria a causa do desenvolvimento de países como China, Hong Kong e Cingapura; a América Latina seria pobre porque seu povo seria indolente; e assim por diante. Como sempre, Acemoglu e Robinson questionam tal hipótese lembrando a homogeneidade cultural de sociedades como as duas Nogales ou as duas Coreias. Se a cultura é determinante, essas sociedades deveriam experimentar o mesmo nível de desenvolvimento (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 45). Novamente, os autores apostam nas instituições como a causa das diferenças de desenvolvimento.

Por fim, dentre as principais hipóteses do desenvolvimento está a “hipótese da ignorância”: países pobres são pobres porque o povo e seus governantes não sabem o que fazer para atingir o desenvolvimento; os países ricos são ricos porque sabem. Acemoglu e Robinson afirmam que realmente os governantes podem fazer más escolhas devido à ignorância, mas esta pode “explicar no máximo uma pequena parte das desigualdades

mundiais” e que “se fosse ela o problema, líderes bem-intencionados logo compreenderiam que alternativas seria capazes de promover o aumento da renda e do bem-estar de seus cidadãos, e naturalmente as adotariam” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 51). Os autores entendem que as escolhas de políticas públicas são feitas de acordo com os constrangimentos institucionais que as elites enfrentam. Assim, havendo oportunidade, ou seja, se as instituições não promoverem constrangimentos, as elites escolherão políticas que empobrecem a população caso isto signifique o enriquecimento delas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 52). Não é a ignorância o que explica o subdesenvolvimento, mas a política. Deixamos como exemplo uma longa e interessante passagem:

A China, por exemplo, é um dos países que substituíram as políticas econômicas conducentes à pobreza e à fome de milhões por outras de estímulo ao crescimento econômico. Entretanto, [...] isso não se deu porque o Partido Comunista chinês finalmente compreendeu que a propriedade coletiva das terras agrícolas e da indústria constituíam péssimos incentivos econômicos. Assim, Deng Xiaoping e seus aliados, que não eram menos egocêntricos que seus adversários, mas tinham outros interesses e objetivos políticos, derrotaram seus poderosos oponentes no Partido Comunista e planejaram uma espécie de revolução política mudando radicalmente a liderança e a direção do partido. Suas reformas econômicas, que criaram incentivos de mercado à agricultura, e posteriormente à indústria, foram consequências dessa transformação política. Foi a política que determinou a passagem do comunismo para os incentivos de mercado na China, não orientações melhores ou um melhor entendimento do funcionamento da economia (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 53).

Como se pode perceber, a política tem destacado papel na teoria proposta por Acemoglu e Robinson. Os autores entendem que é através da política que as instituições são escolhidas e sustentadas. Quando a política permite, países adotam instituições que organizam a sociedade de maneira eficiente, alcançando a prosperidade. Quando não, há mesmo uma escolha pela pobreza: quem detém o poder adota instituições que perpetuam a pobreza da maioria em favor da manutenção do poder e riqueza de uma minoria (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 53). Agora nos cabe deslindar que instituições são essas.

De forma a compreender melhor a dinâmica entre as instituições, Acemoglu e Robinson fazem um recorte delas entre econômicas e políticas, que se dividem entre inclusivas e extrativistas. No trabalho dos autores, parece haver uma separação entre as instituições políticas e econômicas de acordo com as liberdades que sustentam. Assim, às instituições políticas caberia a promoção das liberdades negativas, enquanto às instituições econômicas caberia a promoção das liberdades positivas. As instituições econômicas inclusivas foram definidas pelos autores da seguinte forma:

Instituições econômicas inclusivas, como as encontradas na Coreia do Sul ou nos Estados Unidos, são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 58).

Como se percebe, põe-se no centro da definição a realização plena do potencial dos indivíduos – a autorrealização. Portanto, não basta a liberdade de troca, o livre mercado. Instituições econômicas inclusivas compreendem outros elementos que permitem a integração de toda a população à economia, criam mercados inclusivos (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 60). Assim:

Para serem inclusivas, as instituições econômicas devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 59).

A segurança da propriedade privada suscita o tema dos direitos de propriedade, tão caro a Douglass North. Para que as instituições econômicas inclusivas promovam a prosperidade, são necessários direitos de propriedades seguros. Afirmam os autores, o medo do roubo, da expropriação ou da tributação excessiva retira os incentivos dos agentes para a produção, o investimento e a inovação (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 59). A defesa dos direitos de propriedade, bem como a provisão de serviços públicos, a garantia da lei e da liberdade de formar contratos evidenciam o papel do Estado nesta teoria. A primeira diferença clara entre os trabalhos de Acemoglu e North é que em Acemoglu, há apenas uma definição do que seria o Estado, mas não a preocupação em explicar como se deu seu surgimento. Se em North parte-se de uma visão antropológica do Estado em que este surge como um acordo entre indivíduos poderosos com vistas a controlar a violência, em Acemoglu o Estado é dado como um fato histórico, sem maiores investigações. A partir daí tem-se sua definição, que é a mesma adotada por Douglass North e tomada emprestada da definição amplamente conhecida do sociólogo alemão Max Weber em seu ensaio “*Politics as a Vocation (1919)*”, no qual ele define o Estado como o monopólio do uso legítimo da violência ou, nos próprios termos de Weber (Politics as a Vocation, in: From Max Weber: Essays on Sociology, 1958, p. 78): “*a state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory*”. Essa definição é particularmente importante em Acemoglu e Robinson porque segundo eles, o monopólio da violência exige a centralização política do poder do Estado, e, como veremos mais adiante, sem esta centralização não é

possível a existência de instituições inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 63). Havendo a centralização, o Estado poderá “impor a ordem, impedir roubos e fraudes e fazer valer contratos entre partes privadas” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 59). Em North o Estado também cumpre tais funções, seja uma Ordem de Acesso Aberto ou Limitado. De fato, impor a ordem (ou limitar a violência) é a razão pela qual as elites formam uma coalizão dominante no Estado Natural, e ao menos nas relações inraelite, há a valência dos contratos. Contudo, nas duas obras há o reconhecimento de que a capacidade de prover serviços públicos em larga escala é um advento das sociedades modernas: em Acemoglu e Robinson, as instituições inclusivas; em North, Wallis e Weingast, as Ordens de Acesso Aberto. Além disso, os autores estão de acordo em relação ao papel da provisão de serviços públicos em sua complementaridade aos mercados e na garantia da estabilidade social:

Para ter seu bom funcionamento garantido, a sociedade requer também outros serviços públicos: estradas e uma rede para o transporte de bens; infraestrutura pública para que a atividade econômica tenha condições de florescer; algum tipo de regulamentação básica para a prevenção de fraudes e má conduta, sobretudo por parte das autoridades. Embora muitos dos serviços públicos possam ser prestados pelos mercados e por cidadãos particulares, o grau de coordenação necessário para seu funcionamento em larga escala, em geral, requer a intervenção de uma autoridade central. Assim, o Estado apresenta vínculos inexoráveis com as instituições econômicas, como impositor da lei e da ordem, da propriedade privada e dos contratos, e em geral como prestador fundamental de serviços públicos. As instituições econômicas inclusivas precisam do Estado e dele fazem uso (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 59-60).

Outro aspecto fundamental das instituições econômicas inclusivas é a viabilização da prosperidade através da tecnologia e da educação (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 61). Graças à inovação e à educação, as sociedades são muito mais produtivas. Interessante é perguntar por quê. No que tange à educação, as instituições inclusivas trabalham de duas formas: primeiro, há investimento em educação. Segundo, como há liberdade, os indivíduos têm incentivos a buscar qualificação como forma de explorar as oportunidades econômicas. Já em relação à tecnologia, temos mais um importante ponto de encontro entre Acemoglu, Robinson e North. A mudança tecnológica é fruto da inovação, e as instituições inclusivas fomentam a inovação através da destruição criativa. Como afirmam:

O crescimento econômico e a mudança tecnológica são acompanhados do que o grande economista Joseph Schumpeter chamou de “destruição criativa”: substituem o velho pelo novo. Novos setores atraem e desviam recursos dos antigos. Novas empresas absorvem os negócios daquelas já estabelecidas. Novas tecnologias tornam obsoletas as competências e equipamentos existentes (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 66).

Como sempre, a destruição criativa só é possível com a liberdade econômica. Cabe fazer um parêntesis aqui: o modelo proposto por Acemoglu e Robinson entende o desenvolvimento como resultado de três variáveis principais: o capital físico, o capital humano e a inovação tecnológica (Barbosa, 2012, p. 28). As instituições econômicas inclusivas têm como grande trunfo a capacidade de prover incentivos ao investimento nas três variáveis, mas, sobretudo, na terceira. A tecnologia tem papel destacado nessa teoria, seja por seu impacto econômico, seja por seu impacto político. A inovação explica grande parte da enorme riqueza produzida desde a revolução industrial e é, inclusive, a explicação que os autores dão para a grande desigualdade entre países hoje, pois se tornaram ricos aqueles que foram capazes de aproveitar as oportunidades geradas por essa revolução, sendo que, obviamente, a capacidade de aproveitá-la dependeu das instituições que cada país possuía à época (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 82). Instituições inclusivas fomentam a inovação porque permitem o acesso aos mercados, onde ocorrem os ganhos econômicos da exploração das novas tecnologias. Mas ainda mais importante, as instituições inclusivas fomentam a inovação porque protegem os direitos de propriedade, inclusive, a propriedade intelectual.

A propriedade intelectual aparece em *Por que as Nações Fracassam* com enorme ênfase. Os autores dão grande relevância à criação dos sistemas de patentes. O primeiro do tipo foi criado na Inglaterra em 1623 através do Estatuto de Monopólios. Esse sistema foi criado pelo Parlamento como forma de limitar a discricionariedade do rei na concessão de patentes, o que fazia com que ele criasse monopólios arbitrariamente. Na colônia americana, o sistema rapidamente floresceu, e os autores destacam que grande parte dos pedidos de patente vinham das classes menos abastadas da população, que queriam explorar comercialmente as ideias que tinham. Algumas dessas pessoas, como Thomas Edison, fizeram fortuna com suas invenções (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 24). Por outro lado, antes do sistema de patentes, a propriedade intelectual era concedida de acordo com a vontade do soberano. Esse exemplo de instituição extrativista explica, segundo os autores, por que de a renda per capita média na humanidade ter permanecido quase intacta da revolução neolítica à industrial, quando houve uma explosão de riqueza: porque até aqui as instituições extrativistas eram a regra em todas as sociedades humanas, e em todas elas havia um medo comum às elites em relação aos perigos das novas tecnologias. Em todas elas a inovação ocorreu de maneira extremamente cautelosa, o que impediu a expansão da produtividade observada após a revolução industrial, mas garantiu a segurança das elites. O medo da destruição criativa impediu o aumento da produtividade. Apenas com o surgimento das instituições inclusivas foi possível assistir ao vertiginoso crescimento da produtividade causado pela inovação (Acemoglu e Robinson,

2012, p. 144). Podemos perceber do acima exposto que em *Por que as Nações Fracassam* a destruição criativa tem o mesmo poder disruptivo que em *Violence and Social Orders*, razão pela qual sofre ferrenha oposição das elites dominantes em ambas as obras.

Uma interessante ilustração deste “medo da destruição criativa” está na história de William Lee, contada por Acemoglu e Robinson. Dizem os autores que o inglês William Lee percebeu que as peças de vestuário da Inglaterra do final do século XVI eram feitas em tricô através de uma técnica manual que consistia na confecção de cada peça por duas agulhas e uma linha de fio. Lee percebeu que poderia produzir com muito mais rapidez se conseguisse desenvolver uma máquina que utilizasse várias agulhas para conduzir o fio. Pôs-se então a desenvolver sua ideia, o que demandou grande esforço, mas foi bem-sucedido, terminando a criação de sua máquina em 1589. Nesse momento Lee decidiu ir a Londres solicitar à rainha Elizabeth I a patente de seu invento. Ao contrário do que Lee imaginava, Elizabeth I não apenas não lhe concedeu a patente, como ainda o repreendeu por atrever-se a criar um invento capaz de roubar os empregos dos súditos. Segundo os autores, a real intenção da rainha não era proteger seus súditos, mas a si mesma, na medida em que a mecanização da produção têxtil geraria instabilidade política (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 143).

Instituições econômicas extrativistas são o extremo oposto das inclusivas. Seu objetivo é extrair renda e riqueza do povo e transferi-las para as elites detentoras do poder político. Acemoglu e Robinson, porém, não dão tanta ênfase aos mecanismos pelos quais esta extração ocorre. Da leitura do texto podemos identificar vários, como a falta de proteção aos direitos de propriedade, que são agredidos através da expropriação e da sobretaxação, a criação de barreiras alfandegárias, a supressão do funcionamento dos mercados, a dificuldade para criar empresas, a dificuldade para registrar patentes, o baixo investimento em serviços públicos e tudo mais que possa limitar a concorrência de modo a gerar rendas. Ainda há grande destaque para meios mais primitivos de extrativismo muito observados ao longo da história, como a servidão.

As instituições políticas inclusivas permitem a distribuição do poder pela sociedade ao mesmo tempo em que impõem restrições ao seu uso, que não é exercido por poucos, mas por vários atores, de vários grupos, em uma ampla coalizão (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 63). Dado o aspecto plural das instituições políticas inclusivas, elas também são chamadas pelos autores como instituições pluralistas. Apesar do poder desconcentrado, ele demanda centralização, o que significa que o Estado possui o monopólio da violência. Sem

centralização o Estado não é capaz de cumprir com suas funções, principalmente funções complexas como aquelas que cabem às instituições políticas e econômicas inclusivas. O problema da centralização revela mais um ponto de contato entre as obras de Acemoglu e North: Acemoglu e Robinson (2012) observam que não há uma tendência natural à centralização política, e isto se deve à dinâmica entre as elites. Ainda que possam ocorrer ganhos econômicos advindos da centralização, para que um grupo a promova ele deve ser capaz de vencer o medo e a desconfiança de outros grupos poderosos que têm o receio de que no processo de centralização ocorra também a concentração do poder. Este cenário aparece em *Violence and Social Orders* quando North, Wallis e Weingast tratam do processo de consolidação do controle sobre os militares. Do mesmo modo, as elites enfrentam o medo de que o grupo que está no poder, ao promover a consolidação, fará uso das forças militares contra os demais. Há, porém, uma diferença sutil: em North, Wallis e Wiengast (2009) a consolidação do controle sobre os militares é uma *doorstep condition*. A sociedade que promovê-la estará a um passo da transição para uma Ordem de Acesso Aberto. Já em Acemoglu e Robinson (2012) a centralização política tem consequências variadas. Por um lado, pode levar a uma demanda incipiente por pluralismo (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 146); por outro, pode levar ao absolutismo (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 169). É condição *sine qua non* para a existência de instituições inclusivas e característica típica de sociedades que as possuem, pois os autores sugerem que em sociedades sob instituições extrativistas, a centralização, além de limitada, necessariamente não perdura (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 74); mas também é fundamental para o crescimento econômico sob instituições extrativistas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 74).

Ainda hoje, em países como Afeganistão, Haiti e Nepal, falta centralização política ao Estado nacional. Na África subsaariana, a situação é ainda mais grave. [...] sem uma centralização que promova a ordem e faça valer as regras e os direitos de propriedade, não é possível a emergência de instituições inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 168).

As instituições políticas extrativistas são aquelas engendradas para que o poder seja concentrado nas mãos da elite de maneira que seu exercício sofra poucas restrições. A massa da população se encontra desprovida da capacidade tanto de demandar do Estado quanto de participar do processo decisório. No limite, quando o poder tiver distribuição “estreita e irrestrita”, teremos instituições políticas absolutistas, como as da Coreia do Norte. Uma vez que possuam tamanho poder, as elites estruturam instituições econômicas extrativistas, promovendo a extorsão do resto da sociedade (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 63). Finalmente chegamos a outro ponto central da teoria de Acemoglu e Robinson: a sinergia

entre instituições políticas e econômicas, sustentando ou suprimindo umas às outras. Estamos falando dos círculos virtuosos e viciosos.

Na teoria desenvolvida por Acemoglu e Robinson (2012), é muito difícil a coexistência de instituições de diferentes naturezas. Instituições políticas inclusivas e econômicas extrativistas não podem conviver; instituições políticas extrativistas e econômicas inclusivas também não. Ocorre que quando as instituições políticas são inclusivas, a pluralidade política que elas proporcionam leva os variados grupos de interesse dentro da sociedade a exigir instituições econômicas da mesma natureza, eliminando-se os privilégios. Por outro lado, instituições políticas extrativistas podem tanto eliminar instituições econômicas inclusivas quanto ser eliminadas por elas. Se a elite que detém o poder for capaz, irá erguer todo tipo de embargo aos mercados em busca de rendas. Se, no entanto, não tiver essa capacidade, a destruição criativa promovida pelas instituições econômicas inclusivas, produzindo vencedores e perdedores, desestabilizará a política à medida que eliminar rendas.

Afirmou-se que instituições políticas e econômicas de naturezas distintas não podem coexistir, mas também se pode afirmar que instituições de mesma natureza possuem esquemas de retroalimentação. Desta forma, instituições políticas inclusivas em conjunto com instituições econômicas inclusivas acabam por sustentar uma às outras, enquanto o mesmo ocorre em relação às instituições políticas e econômicas extrativistas. No primeiro caso, temos os círculos virtuosos, um processo de *feedback* positivo que faz com que instituições inclusivas se conservem e ampliem-se (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 258). No segundo caso, o processo é de *feedback* negativo, no qual as instituições tendem a se manter extrativistas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 283)

O ***feedback* positivo** promovido pelos **círculos virtuosos** é fruto de alguns mecanismos. Instituições políticas inclusivas, dada sua pluralidade, permitem a participação de amplos setores da população na política, o que cria uma demanda permanente por participação e democracia. Grupos que buscam concentrar o poder e transformar as instituições em extrativistas enfrentam a resistência da população, pois graças à *Rule of Law* os cidadãos veem-se como iguais perante à lei e à política. Além disso, instituições políticas inclusivas promovem a desconcentração do poder, o que torna seu uso com vistas à criação de instituições extrativistas muito mais difícil. O suporte que instituições econômicas oferecem às instituições políticas também é fundamental: ao eliminarem fontes de obtenção de rendas por quem ocupa o poder, eliminam também boa parte dos incentivos à usurpação do poder

político, pois seus benefícios econômicos são poucos. Não apenas isso, instituições econômicas inclusivas, na medida em que eliminam rendas, impedem a concentração de riqueza no grupo que está no poder, o que por consequência, impede que o poder econômico seja utilizado para ampliar o poder político. Finalmente, instituições inclusivas permitem a liberdade de imprensa. A emergência de uma imprensa livre permite a vigilância constante do sistema político e a denúncia de ameaças à democracia e ao pluralismo (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 259). Já visitamos alguns destes mecanismos em North, Wallis e Weingast (2009) quando os autores tratavam das características das Ordens de Acesso Aberto que as sustentam e por elas são sustentadas, dando-se particular ênfase a outras liberdades, como a liberdade religiosa, de consciência, de reunião, etc. Todas estas, porém, dependem-se da leitura de *Por Que as Nações Fracassam*.

O **feedback negativo** é o processo dos **círculos viciosos**, perverso e oposto aos círculos virtuosos, através do qual as instituições extrativistas tendem a se conservar. Quando o poder político se encontra concentrado nas mãos de um grupo, este tem a oportunidade de criar instituições econômicas extrativistas. Essas instituições econômicas extrativistas, então, produzirão rendas que sustentarão a riqueza da elite que se encontra no poder, que dispondendo tanto de poder político quanto econômico, poderão consolidar seu domínio sob instituições extrativistas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 64). Outra dimensão perversa dos círculos viciosos é que uma vez que o poder político é concentrado e tem poucas restrições, há o constante incentivo ao surgimento de desafiantes à elite dominante, atraídos pela riqueza e poder que a elite dispõe. Essa é uma fonte de constante instabilidade para essas sociedades, que convivem com guerras civis e o flerte com o caos político (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 285). Quando, eventualmente, esses desafiantes são capazes de tomar o poder, encontram diante de si instituições extrativistas à disposição. Ocorre, portanto, um enorme incentivo a apenas substituir o grupo anterior no controle destas instituições, aproveitando-se do poder político e da riqueza por elas geradas. Esse é um tipo específico de *feedback* negativo ao qual Acemoglu e Robinson nomearam “**lei de ferro da oligarquia**”, utilizando-se do conceito criado pelo sociólogo alemão Robert Michels em seu *Political Parties* (1911): um regime autoritário cai e dá lugar a outro, assim por diante (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 284). É importante destacar, entretanto, que tanto os círculos virtuosos quanto os viciosos podem ser quebrados. Sociedades podem, eventualmente, desenvolver instituições inclusivas, como foi o caso de algumas poucas, ou mesmo regredir e desenvolver instituições extrativistas. Precisamos entender, portanto, como ocorre a transformação das instituições.

Determinados fatos históricos podem afetar as sociedades de maneiras variadas. Quando esses fatos são capazes de alterar de maneira significativa o equilíbrio econômico ou político, as instituições sofrem impactos que tanto podem direcioná-las à inclusão quanto ao extrativismo, muitas vezes reforçando a natureza das instituições correntes. A esses fatos históricos que moldam a trajetória das instituições Acemoglu e Robinson dão o nome de “**circunstâncias críticas**” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 80). Essas circunstâncias críticas vão interagir de maneiras variadas com as instituições, de acordo com as características de cada uma dessas. O modo como as instituições surgem se torna, portanto, questão a ser investigada. Segundo Acemoglu e Robinson, “cada sociedade cria suas próprias instituições, com base em seus respectivos costumes, sistemas de direitos de propriedade específicos e maneiras peculiares de dividir um animal morto ou o butim tomado de outro grupo” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 85). Logo, as instituições surgem para resolver conflitos políticos e econômicos de acordo com características únicas de cada sociedade. Dizem os autores, no princípio as diferenças institucionais são insignificantes, mas então ocorre uma diferenciação gradual similar à diferenciação genética, que não segue qualquer ordem predeterminada. À medida que a diferenciação ocorre, as sociedades passam a lidar de maneiras distintas com as circunstâncias críticas, o que determinará se elas caminharão rumo à inclusão ou ao extrativismo. Durante a ocorrência de circunstâncias críticas, forças variadas atuarão para pender as instituições para determinada trajetória. Da disputa entre essas forças, a vitoriosa será capaz de aproveitar-se da circunstância crítica, moldando as instituições em seu benefício. Se a força vitoriosa for a elite extrativista, essa irá estruturar instituições extrativistas; se, por outro lado, o povo sair vitorioso, as instituições se tornarão mais inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 86).

As circunstâncias críticas podem ser eventos absolutamente aleatórios, muitas vezes sem relação exclusiva com uma sociedade, mas que têm impacto sobre toda a humanidade (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 83). Os autores citam como exemplo disso a Peste Negra (num argumento originalmente de North e Thomas (1973)) que teve impactos distintos sobre a Europa Ocidental e a Europa Oriental. Em países da Europa Oriental, como a Polônia, antes da Peste tomar o continente, o feudalismo era um pouco mais rígido: nobres mais organizados, cidades menores, e camponeses politicamente mais fracos. Em países da Europa Ocidental, como a Inglaterra, as instituições feudais eram menos sólidas: os camponeses tinham um poder de barganha um pouco maior e as cidades eram maiores. Quando a Peste Negra se alastrou, a população da Europa foi dizimada. Isso significou a redução drástica da mão de obra disponível. No Ocidente, os trabalhadores começaram a exigir instituições mais

inclusivas, libertando-se, por exemplo, do trabalho compulsório. Caso não fossem atendidos, deixariam o feudo e iriam para onde tivessem melhores condições de trabalho. Os senhores feudais pouco a pouco cederam. Enquanto isso, na Europa Oriental, aconteceu justamente o oposto: como os senhores feudais eram um pouco mais organizados e poderosos, aproveitaram os efeitos da Peste para expandir seus domínios e criar instituições ainda mais extrativistas, no que ficou conhecido como “Segunda Servidão” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 79). Três séculos depois, estas pequenas diferenças institucionais se tornaram enormes diferenças, de sorte que a Europa Ocidental se encontrava muito mais inclusiva, enquanto a Europa Oriental ainda experimentava o feudalismo em pleno século XVII. Sobre a Segunda Servidão, escrevem os autores:

Os nobres aumentaram os impostos coletados sobre as glebas de seus próprios vassallos, apoderando-se de metade da produção bruta. Em Korczyn, Polônia, todo o trabalho prestado para o senhor, em 1533, era remunerado. Em 1600, porém, quase metade consistia em trabalho forçado não remunerado. Em 1500, os trabalhadores de Mecklenberg, leste da Alemanha, deviam apenas alguns dias de serviços não remunerados. Em 1550, era um dia por semana; em 1600, havia chegado a três dias por semana. Os filhos dos trabalhadores tinham de trabalhar de graça para o senhor por vários anos. Na Hungria, os senhores assumiram o total controle da terra em 1514, determinando que cada trabalhador prestasse um dia por semana de trabalhos não remunerados. Em 1550, o número passou para dois dias semanais. No fim do século, chegara a três dias. A essa altura, os servos submetidos a essas regras correspondiam a 90% da população rural (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 79).

Vamos tratar agora do crescimento sob instituições extrativistas, outra questão fundamental da teoria de Acemoglu e Robinson. Já entendemos que para os autores o desenvolvimento econômico depende de instituições capazes de prover bons incentivos, de forma que os indivíduos realizem plenamente seu potencial. Isso ocorrerá garantindo-se uma série de liberdades que vão à contramão da lógica das instituições extrativistas. Apesar do que acabamos de afirmar, a história está repleta de exemplos de sociedades que observaram crescimento econômico com instituições extrativistas. Isso significaria um buraco na teoria de Acemoglu e Robinson? Como veremos, não. Esse aparente paradoxo é previsto e explicado pelos autores.

A despeito das limitações ao desenvolvimento que as instituições extrativistas impõem, a geração de riqueza continua sendo o objetivo das instituições econômicas, na medida em que sem riqueza não há rendas, e, portanto, o que extrair. Daí que mesmo promovendo instituições extrativistas, a elite dominante pode tomar algumas medidas que estimulem a atividade econômica (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 98). Um modelo de

crescimento sob instituições extrativistas, entretanto, necessariamente se esgotará, ainda que seja capaz de promover um surto de crescimento, e a razão disso é que ele não é capaz de promover a inovação. Como vimos, a teoria de Acemoglu e Robinson entende o desenvolvimento como resultado da interação de três variáveis: capital físico, capital humano e inovação tecnológica, dentre as quais a última é a mais importante no longo prazo. Ocorre que a inovação depende: dos incentivos corretos, o que não acontece quando não há mercados em pleno funcionamento para alocar recursos da maneira mais eficiente; e da destruição criativa, que é sempre combatida por instituições extrativistas, porquanto representa um perigo ao equilíbrio político. Segundo os autores, o crescimento sustentado demanda mudança tecnológica, o que só ocorre em instituições extrativistas enquanto ela depender de tecnologias já existentes. No momento em que depender de inovação, o crescimento cessará (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 98 e 100). Além disso, já vimos, instituições extrativistas criam incentivos ao surgimento de desafiantes interessados nas rendas obtidas pelo grupo que está no poder. Quando essas sociedades passam por surtos de crescimento, esses incentivos ficam ainda mais fortes, com vários grupos dispostos a substituir a elite dominante. Os conflitos internos daí resultantes criam instabilidade e no limite ruptura institucional, guerra civil e falência do Estado (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 118).

Para que haja crescimento, primeiramente deve haver centralização do Estado, de maneira que ele seja capaz de garantir a lei e a ordem e fornecer alguns incentivos à atividade econômica (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 107). Por outro lado, os autores afirmam que “o potencial de crescimento extrativista fornece impulso suficiente para centralização política” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 118). Garantida a centralização, o crescimento econômico pode ser fruto de particularmente três fatores. Vamos exemplificá-los.

Na União Soviética, o crescimento econômico observado por várias décadas foi resultado de um contexto em que recursos de um setor de produtividade extremamente baixa foram alocados (à força) em outro com produtividade relativamente muito mais alta. Destaque-se que o termo relativamente foi utilizado para enfatizar que o setor para o qual os recursos estão sendo alocados pode não ser (e geralmente não é) tão produtivo quanto poderia ser, mas que é muito mais produtivo em relação ao setor do qual os recursos estão sendo alocados. No caso soviético, até 1928 a maioria do povo vivia no campo e a produtividade agrícola era extremamente baixa. Os trabalhadores agrícolas compunham uma imensa reserva de mão de obra para uma indústria incipiente. Stálin, então, determinou que esses trabalhadores fossem utilizados pela indústria pesada soviética que estava sendo

desenvolvida. O resultado foi um crescimento espetacular da renda soviética por algumas décadas, mas segundo Acemoglu e Robinson, “consequência não de uma mudança tecnológica, mas da realocação de mão de obra e da acumulação de capital, por meio da criação de novas ferramentas e fábricas” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 100).

Outro exemplo foi o do antigo Reino de Bacuba, no atual Congo. Seu povo, os bushong, é ainda hoje muito mais rico que seus vizinhos, os lele, embora ambos tenham culturas próximas. Tendo ambos os povos convivido sempre com instituições extrativistas, como explicar a divergência? Segundo os autores a explicação é que os bushong alcançaram centralização política – ainda que extrativista, e uma vez alcançada a centralização, sob domínio do rei Shyaam, houve uma série mudanças institucionais que estimularam a economia. Assim, foi estabelecida a lei e a ordem, algo que não havia entre os lele, e uma reorganização da agricultura, adotando-se novas tecnologias mais produtivas e substituindo-se o plantio de culturas de subsistência por cultivos de alto rendimento para o comércio. O aumento da produtividade na economia de Bacuba teve como consequência que os bushong alcançaram um nível de prosperidade muito mais alto que os lele. Esse é um caso de crescimento sob instituições extrativistas no qual o fator chave foi o estabelecimento de mudanças institucionais capazes de ocasionar um aumento consistente da produtividade e, sobretudo, a adoção de tecnologias mais produtivas.

Tanto na União Soviética quanto no reino de Bacuba, a mudança tecnológica teve um papel fundamental no aumento da produtividade e, por conseguinte, da renda. Entretanto, nesses casos a mudança tecnológica não teve como característica a adoção de novas tecnologias, mas a implantação daquelas já existentes. Esse é um aspecto do crescimento sob instituições extrativistas, as elites podem aceitar a adoção de tecnologias que aumentem a produtividade interessadas nos ganhos que podem extrair daí, mas não estão dispostas a permitir a adoção de toda e qualquer tecnologia, tampouco a inovação. O medo da destruição criativa é um obstáculo à tecnologia. Por outro lado, instituições extrativistas não proveem os incentivos à inovação. Segundo os autores (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 101):

O único campo em que os soviéticos conseguiram efetivamente manter algum grau de inovação foi, graças a um esforço hercúleo, na tecnologia militar e aeroespacial. Assim, conseguiram levar a primeira cadela, Laika, e o primeiro homem, Yuri Gagárin, ao espaço – além de deixar ao mundo o AK-47 como um de seus legados.

O crescimento econômico nessas sociedades pode vir a ser formidável por algum tempo, enquanto ainda houver recursos em setores de produtividade muito baixa podendo ser

alocados em setores mais produtivos e, principalmente, enquanto for possível adotar tecnologias mais produtivas que já existem. Todavia, no momento em que para que o crescimento econômico continue seja necessária inovação, o modelo chegará ao esgotamento. Foi o que aconteceu com os soviéticos a partir de meados dos anos 1970, quando a economia começou a sofrer estagnação, até seu colapso nos anos 1980 (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 101 e 104). Para além dessas limitações, devemos lembrar que a expansão econômica pode cessar por virtude da instabilidade política consequente das disputas pelo poder que jogam a sociedade no caos e na desordem.

Vamos falar agora de algumas das conclusões mais importantes de Acemoglu e Robinson provenientes de sua teoria em *Por que as Nações Fracassam*. A primeira conclusão é a mais importante e presente em todo o livro: as nações que permanecem pobres nos dias atuais assim o são porque têm uma estrutura institucional extrativista, o que, por conseguinte, impede-lhes de promover os incentivos capazes de nutrir a poupança, o investimento e a inovação. Em alguns casos, essas instituições extrativistas apenas suprimem mercados e impedem a destruição criativa. Em outros mais extremos, o extrativismo leva ao colapso do Estado e ao caos total. No primeiro caso os autores citam como exemplos atuais, entre outros, a Argentina e o Egito; no segundo caso, Zimbábue e Serra Leoa (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 289).

Outra conclusão importante do trabalho de Acemoglu e Robinson (2012) diz respeito à impossibilidade de se impor a prosperidade de cima para baixo. Dar instruções aos países pobres sobre quais princípios econômicos devem ser adotados não os fará superar a pobreza. Quando organizações como o Fundo Monetário Internacional fazem listas de políticas econômicas a serem adotadas pelos países pobres para que estes se desenvolvam, fracassam porque independentemente de quão boas e bem-intencionadas sejam essas políticas, elas não são capazes de tratar do verdadeiro problema, que é a existência de instituições políticas extrativistas que simplesmente não estão dispostas a permitir que as novas políticas econômicas funcionem. Não importa que estas sejam formalmente adotadas, pois, na realidade, não há incentivos para que as elites dominantes ponham-nas em prática (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 345). Além disso, um enfoque atual no enfrentamento ao subdesenvolvimento, que consiste em combater “microfalhas de mercado”, através da obediência de boas recomendações sobre como corrigi-las, também tende ao fracasso. Ainda que as “microfalhas de mercado” sejam comuns nos países pobres, estas costumam ser sintomas, e não a causa do problema. Novamente, aqueles que comandam as instituições

extrativistas podem conscientemente escolher manter as falhas se puderem se beneficiar delas – mesmo que às expensas do povo, claro (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 345-346).

Também entre as conclusões, temos que a ajuda externa não é capaz de resolver o problema da pobreza mundial e, talvez, sequer atenuá-lo, pelo menos em seus moldes atuais. Primeiro, porque o desperdício de recursos é enorme: uma parcela ínfima dos recursos humanitários chega ao seu destino, seja devido à ineficiência, burocracia ou corrupção. Segundo, muitos dos recursos vão parar nas mãos das elites dominantes. Terceiro, e mais importante, a ajuda externa se baseia na premissa errada de que a pobreza pode ser resolvida simplesmente com a injeção de dinheiro nesses países, desconsiderando a importância das instituições. A ajuda humanitária não será capaz de erradicar a pobreza sem promover o crescimento econômico, que por seu turno não ocorrerá de maneira sustentada em sociedades sob instituições extrativistas. Não há como erradicar a pobreza em países nos quais não há lei, ordem, justiça, direitos de propriedade e várias liberdades, o que torna a ajuda humanitária inócua, ao menos quanto a este propósito (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 350). É verdade, porém, que será bem-vinda porquanto permita mitigar o sofrimento dos mais pobres (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 351). Dizem os autores, para que a ajuda externa se torne efetiva, ela deve carregar consigo a mudança institucional rumo à inclusão (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 351).

Entre as mais interessantes conclusões da teoria construída em *Por que as Nações Fracassam* temos aquela que prevê o fim da espetacular expansão chinesa ocorrida nos últimos trinta anos. Acemoglu e Robinson explicam que o recente crescimento chinês se deve à adoção de instituições econômicas mais inclusivas desde 1978, com a ascensão de Deng Xiaoping e a promoção de incentivos de mercado na agricultura e na indústria, somada à “vasta oferta de mão de obra barata”, e o “acesso às tecnologias, capital e mercados estrangeiros” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 339), em um cenário de profundo atraso econômico. Apesar disso, a existência de poderosas instituições políticas extrativistas permanece como obstáculo ao desenvolvimento que segundo os autores ocorreu a despeito do extrativismo e não graças a ele (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 342) e da mesma forma que aconteceu com a União Soviética, quando a China depender de destruição criativa para continuar crescendo, este cessará. Isso ou as instituições extrativistas terão de dar lugar às inclusivas, o que é uma possibilidade, mas nada necessariamente indica para essa direção. Pelo contrário, o caso chinês permite suscitar outra conclusão, qual seja a de que a teoria da modernização de Seymour Lipset (Lipset, 1959), está equivocada. Lipset propunha que o

crescimento econômico levava ao desenvolvimento social e conseqüentemente à democracia, o que, por analogia, permitiria dizer que o crescimento chinês levará ao surgimento de instituições inclusivas na China. A bem da verdade, Acemoglu e Robinson fazem exatamente o argumento inverso ao de Lipset: as liberdades levam ao crescimento, e não o crescimento às liberdades (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 343). Várias sociedades obseveram crescimento econômico que não levou ao surgimento de instituições inclusivas, pelo contrário, em alguns casos levou ao recrudescimento do extrativismo.

Acemoglu e Robinson reconhecem que sua teoria tem capacidade limitada de prever o futuro de sociedades específicas, de predizer quais nações irão superar o subdesenvolvimento, ou mesmo reverter o desenvolvimento. Como a teoria por eles proposta tem entre seus pilares o papel da interação das instituições de cada sociedade (e suas peculiaridades) com as contingências históricas, fica claro que os rumos que cada sociedade pode tomar são imprevisíveis, como é a própria história. Contudo, ela permite afirmar as pré-condições necessárias para aquelas sociedades que vierem a fazer a transição: não há desenvolvimento sem instituições inclusivas. Além disso, adverte que muitas nações com estruturas institucionais extrativistas observarão surtos de crescimento, particularmente aquelas que alcançarem um nível razoável de centralização do Estado, mas esse crescimento não será sustentado, eventualmente cessando (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 336-337).

III.4 – Considerações finais

Nesta exposição demonstramos os elementos mais importantes da teoria proposta por Daron Acemoglu e James Robinson em *Por que as Nações Fracassam*. Ao longo do texto pontuamos algumas semelhanças e diferenças entre esse trabalho e aquele da seção anterior, *Violence and Social Orders*, de Douglass North, John Wallis e Barry Wiengast. Vamos agora recapitular o que já foi dito e adicionar algumas comparações.

Como já dissemos, tanto Acemoglu e Robinson (2012) quanto North, Wallis e Weingast (2009) partem da mesma definição weberiana do Estado como o monopólio do uso legítimo da violência. Entretanto, não há uma explicação por parte de Acemoglu e Robinson sobre como o Estado surgiu, o que resulta numa distinção importante entre os trabalhos aqui comparados: como o Estado está dado em *Por que as Nações Fracassam*, não é estranho que seus autores vejam as instituições extrativistas e inclusivas como fruto de escolhas estritamente conscientes que ocorrem após a resolução de conflitos políticos. Em North, Wallis e Weingast (2009), o Estado é resultado de um arranjo entre as elites para controlar a

violência. A presença constante da violência dá forma às instituições, de modo que há muito menos espaço para escolher as instituições. De fato, as elites arquitetam instituições com o objetivo de extrair rendas, mas o desenho dessas instituições deve compreender as relações intraelite e a distribuição das rendas entre elas, pois a coalizão dominante pode se desfazer em virtude dos acordos internos que por ventura não forem cumpridos. Por conseguinte, em *Violence and Social Orders* a interação entre as elites é constricta pela violência, enquanto as rendas são utilizadas para impedir a irrupção desta entre as elites. Já em *Por que as Nações Fracassam*, as elites engendram instituições extrativistas apenas para enriquecer.

Na última sentença do parágrafo anterior encontramos uma importante diferença entre as teorias que comparamos. Em Acemoglu e Robinson (2012) praticamente não há interação entre os vários grupos que compõem a elite. Esta é tomada quase sempre como um grupo coeso, com objetivo comum (riqueza e privilégios) e que empreende esforços para alcançar esses objetivos sem conflitos internos. Quando há ameaças, estas são externas à elite – que podem ser o povo ou desafiantes interessados em tomar o poder – mas as relações intraelite têm papel limitado. Em North, Wallis e Weingast, porém, essas relações se tornam fundamentais. Porquanto os autores tomam as elites como o conjunto de grupos diversos com interesses variados, não há coesão ou unidade, e surge um novo problema ausente na teoria de Acemoglu e Robinson, que é a cooperação. Em *Violence and Social Orders* as elites podem simplesmente escolher não cooperar (ou mesmo escolher competir), o que torna o problema da estabilidade do Estado muito mais complexo, problema este que prejudica a capacidade do Estado de dar suporte à atividade econômica na medida em que suas promessas e compromissos não têm credibilidade, a garantia dos contratos é afetada, as trocas impessoais limitadas, etc.

É importante destacar que boa parte das diferenças entre os *Por que as Nações Fracassam* e *Violence and Social Orders* advêm da própria escolha dos autores em tratar, no primeiro caso, de instituições, e, no segundo caso, de ordens sociais. As ordens sociais são um conceito mais abrangente que abarca a estrutura institucional, mas, também, elementos que são simplesmente ignorados por Acemoglu e Robinson (2012), como empresas, organizações não governamentais, impessoalidade, identidade, crenças compartilhadas e outros, cuja interação determina o modo como as sociedades se organizam.

No que tange à definição de Instituições Extrativistas e o Estado Natural, e ao mesmo tempo às Instituições Inclusivas e as Ordens de Acesso Aberto, há diferenças importantes,

mas nada que distancie os conceitos de forma significativa. Podemos relembrar as características mais importantes do Estado Natural, que são respectivamente: (1) Controle da violência através dos privilégios da elite; (2) Limites ao acesso ao comércio; (3) Proteção relativamente forte dos direitos de propriedade das elites e relativamente fraca dos direitos de propriedade dos que não pertencem às elites. Até onde houver a “*rule of law*”, ela é uma exclusividade das elites; (4) Restrições à entrada e saída de organizações econômicas, políticas, religiosas, educacionais e militares (North, Wallis e Wiengast, 2006, p. 16-17). As instituições extrativistas, por seu turno, não tratam do controle da violência, uma vez que Acemoglu e Robinson já partem da concepção de um Estado que detém o monopólio da violência; há claramente limitações ao comércio; há pouca proteção aos direitos de propriedade (há sempre o risco de expropriações), embora não se faça distinção entre os direitos de propriedade da elite e os do resto do povo; não existe a “*rule of law*” já que as elites são tratadas como um ente uno que recebe tratamento distinto do resto do povo; e finalmente temos uma diferença importante, já que Acemoglu e Robinson dão pouca ênfase ao papel das organizações e sua interação com o Estado, embora se fale dos obstáculos colocados à abertura de empresas como uma forma de limitar a concorrência e impedir a destruição criativa. As distinções que North, Wallis e Weingast fazem em relação aos Estados Naturais quanto ao seu estágio de desenvolvimento (frágeis, básicos e maduros) têm grande proximidade com o papel do grau de centralização do Estado para Acemoglu e Robinson, indo de um extremo: Estados sem qualquer centralização (como Somália e Serra Leoa), a outro extremo: Estados absolutistas (como a Coreia do Norte). Por fim, apesar das instituições extrativistas e o Estado Natural extraírem rendas por motivos distintos, no primeiro caso o enriquecimento da elite e no segundo o controle da violência; em ambos a extração de rendas é o elemento lógico fundamental.

Da mesma forma, as Ordens de Acesso Aberto têm muito mais semelhanças do que diferenças quando comparadas às instituições inclusivas. Ambas se propõem a promover e proteger as liberdades negativas e positivas, a convidar amplas fatias da sociedade a participar do processo político e decisório, a sustentar uma democracia funcional; ambas eliminam privilégios, ampliam direitos e garantem uma miríade de serviços públicos que promovem a redistribuição dos ganhos econômicos da sociedade e são complementares aos mercados, reduzindo os riscos da atividade econômica; em ambas encontramos um Estado consolidado e centralizado, com o exercício do poder limitado por uma série de freios e contrapesos, no qual as disputas ocorrem pela via institucional, o risco de golpes é reduzido porque todos têm direito a voz na política, e os ganhos de curto prazo que golpes podem trazer são diminutos.

Na economia, há livre entrada e saída de competidores, proteção aos direitos de propriedade, aos contratos, às transações; as barreiras ao comércio são eliminadas, a inovação é estimulada, o mecanismo de preços produz a alocação eficiente dos recursos. Acima de tudo, tanto nas Ordens de Acesso Aberto quanto nas instituições inclusivas há destruição criativa, tanto na economia quanto na política. Por decorrência, em ambas a mudança tecnológica e a liberdade de cada indivíduo se desenvolver conforme a manifestação de sua vontade levam ao contínuo desenvolvimento da sociedade.

Em meio a tantas semelhanças, poucas, mas importantes diferenças emergem. As diferenças são primeiramente quanto à forma como as sociedades fazem a transição de Estados Naturais para Ordens de Acesso Aberto, em North, Wallis e Weingast; e de Instituições Extrativistas para Inclusivas, em Acemoglu e Robinson; e segundo, quanto ao modo como as Ordens de Acesso Aberto e as Instituições Inclusivas se mantêm. Em *Violence and Social Orders*, analisa-se a transição através das *doorstep conditions* – as condições de soleira de porta – que uma vez atingidas permitem a transição, embora não impliquem em sua ocorrência. Como a mais importante diferença entre as Ordens de Acesso Aberto e o Estado Natural é a supremacia das relações impessoais, atingir as *doorstep conditions* significa alcançar um grau de impessoalidade nas relações inraelite que permite a extensão dessa impessoalidade para as demais relações na sociedade. Isso é claramente diferente da transição das instituições extrativistas para as inclusivas, que além de não tratar da impessoalidade, ocorre como resultado da interação entre as instituições que já existem e as circunstâncias críticas, havendo destacado papel da política, uma vez que as instituições que restarão após a ocorrência da circunstância crítica serão desenhadas de acordo com os interesses dos triunfantes no teatro da política. Na esteira dessas conclusões, devemos lembrar as três condições de soleira de porta propostas por North, Wallis e Wiengast (2009), respectivamente: (1) *Rule of law* para as elites; (2) organizações da elite perpétuas, públicas e privadas, inclusive o próprio estado; e (3) consolidação do controle sobre os militares (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 26). Obviamente, Acemoglu e Robinson (2012) não tratam de nenhum desses elementos, mas, ainda que por comparação, apenas um deles é identificável da leitura de *Por que as nações Fracassam*: a consolidação do controle sobre os militares. Aqui estamos falando do processo de centralização política do Estado que é fundamental tanto para a existência de instituições inclusivas quanto para o crescimento sob instituições extrativistas, posto que, para Acemoglu e Robinson (2012), é impossível crescimento econômico sem ao menos garantir a lei e ordem. Importante enfatizar que *Violence and Social Orders* (2012) não trata da possibilidade de surtos de crescimento nos Estados Naturais: algum nível razoável de

crescimento é possível no Estado Natural, tudo depende de sua capacidade de sustentar organizações mais complexas e trocas impessoais (em algum grau). Tanto a centralização política quanto a consolidação do controle sobre os militares enfrentam o mesmo problema básico: como vencer o medo que os vários grupos possuem em relação ao risco de que o poder militar do Estado centralizado seja utilizado contra eles.

Quanto à manutenção das instituições inclusivas e das Ordens de Acesso Aberto, temos os mesmos mecanismos presentes em ambas as obras. Tanto North, Wallis e Wiengast (2009) quanto Acemoglu e Robinson (2012) exploram o argumento de que a liberdade política sustenta a liberdade econômica e vice-versa, dado que por um lado, a competição política impede que um grupo utilize o poder político para restringir a liberdade econômica, sendo substituído caso tente fazê-lo; por outro lado, a liberdade econômica impede a concentração de poder econômico, que não poderá ser utilizado para concentrar poder político. O elemento chave para a explicação desse argumento em ambas as obras é a existência da destruição criativa tanto na economia quanto na política. Além disso, os autores dos dois trabalhos lembram que as limitações ao uso do poder impostas tanto pelas instituições inclusivas quanto pelas Ordens de Acesso Aberto reduzem os benefícios do poder, bem como os custos da falta dele, de sorte que há poucos incentivos a tomar o poder através de golpes. Por fim, as várias liberdades, como a religiosa, de reunião, de associação, de expressão e de imprensa, entre outras, ajudam a sustentar a inclusão (ou pluralismo) em Acemoglu e Robinson (2012) ou o livre acesso em North, Wallis e Weingast (2009). Ao processo de retroalimentação (*feedback* positivo) observado nas instituições inclusivas, Acemoglu e Robinson dão o nome de círculo virtuoso. A sua contraparte (*feedback* negativo) observada nas instituições extrativistas, dão o nome de círculo vicioso.

Após esta longa análise e comparação de *Violence and Social Orders* (2009) e *Por que as Nações Fracassam* (2012), podemos finalmente dar a resposta apropriada à pergunta que norteou o desenvolvimento deste trabalho. Questionamo-nos se há convergência entre os últimos livros de Douglass North e Daron Acemoglu. Resta claro que há não apenas enorme convergência, mas, sobretudo, grande **complementaridade**. A teoria desenvolvida por North, Wallis e Wiengast teria muito a ganhar com a inclusão de vários dos elementos de *Por que as Nações Fracassam*, dentre os quais o papel das circunstâncias críticas e da disputa política nos caminhos que as instituições tomam, do desenho consciente de instituições que visam a extração, da explicação dos surtos de crescimento sob instituições extrativistas. Por seu turno, a teoria desenvolvida por Acemoglu e Robinson (2012) teria inquestionável avanço com o

acrécimo dos elementos únicos de *Violence and Social Orders*. Uma teoria do Estado preencheria algumas lacunas, a compreensão do papel da violência nos arranjos políticos tornaria mais complexo o entendimento das relações da sociedade por incorporar o desafio da cooperação e do conflito, a questão fundamental das relações intralite daria realismo ao modelo por eles proposto, e, finalmente, a incorporação de fatores como impessoalidade, identidade, crenças, e a interação das organizações com as instituições enriqueceria sua teoria.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho procuramos oferecer uma singela contribuição à literatura de instituições e desenvolvimento através de uma análise comparativa entre duas obras de grande relevância no tema: *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (2009), de Douglass North, John Wallis e Barry Weingast; e *Por que as Nações Fracassam* (2012), de Daron Acemoglu e James Robinson, nos propondo a responder a seguinte questão: há convergência entre as teorias construídas em *Violence and Social Orders* (2009) e *Por Que as Nações Fracassam* (2012)?

Para responder a questão acima começamos esta monografia, em seu primeiro capítulo, apresentando ao leitor alguns dos conceitos mais caros à obra de North. Essa escolha se justifica por dois motivos: primeiro, pela relevância de sua extensa produção ao longo de décadas. Não é ousado dizer que em alguma medida o novo institucionalismo econômico se confunde com a obra de North, na medida em que este ofereceu várias contribuições ao programa de pesquisa daquele. Segundo, porque *Violence and Social Orders* – que é o auge de sua produção, é uma teoria cuja compreensão depende do conhecimento das formulações anteriores do autor.

No segundo capítulo deste trabalho expusemos a teoria de Acemoglu e Robinson defendida em *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), neste caso, por três razões: a primeira, porque tal obra adquiriu grande destaque na academia, sendo celebrada e premiada; a segunda, porque recorda grande parte do trabalho destes dois autores na área de instituições até sua publicação; e terceiro, porque tem grande ascendência sobre *Por Que as Nações Fracassam* – que irá recuperar muitos dos seus argumentos – e traz muitos elementos

que os autores preferiram deixar de lado em sua última obra, mas que entendemos que teriam muito a acrescentar nesta.

Por fim, no terceiro capítulo, finalmente expomos e comparamos as teorias presentes nos dois livros que são a razão deste trabalho, apontando seus pontos de contato e de desencontro, o que nos permitiu responder a pergunta que norteou esta monografia. Concluimos que *Violence and Social Orders* (2009) e *Por Que as Nações Fracassam* (2012) têm grande convergência, mas, sobretudo, complementaridade. Podemos reafirmar a convergência, pois, entre outros:

- Tanto Acemoglu e Robinson (2012) quanto North, Wallis e Weingast (2009) partem da mesma definição weberiana do Estado;
- Em ambas as obras as elites arquitetam instituições com o objetivo de extrair rendas do restante da sociedade;
- As instituições extrativistas têm lógica de funcionamento e características muito próximas àquelas das Ordens de Acesso Limitado (ou Estado Natural), incluindo direitos de propriedade mal protegidos, privilégios para as elites, e acesso limitado à economia, como forma de impedir a destruição criativa;
- Os estágios de maturidade do Estado Natural (frágil, básico e maduro) têm grade proximidade com o grau de centralização do Estado em Acemoglu e Robinson (2012);
- Tanto as Ordens de Acesso Aberto quanto as instituições inclusivas promovem e protegem liberdades e direitos variados, têm livre acesso à política e à economia, igualdade perante à lei, provisão de serviços e bens públicos que promovem a redistribuição, direitos de propriedade e contratos protegidos, e, mais importante, têm **destruição criativa**;
- A destruição criativa é o principal motor da prosperidade tanto nas Ordens de Acesso Aberto quanto nas instituições inclusivas, graças à inovação;
- Os mecanismos que mantêm as Ordens de Acesso Aberto são os mesmos que aqueles que mantêm as instituições inclusivas, principalmente a relação entre liberdade política e liberdade econômica, mas também as demais liberdades.

Dentre as divergências, temos:

- Ao contrário de North, Wallis e Weingast (2009), Acemoglu e Robinson (2012) não nos oferecem uma teoria do Estado. Não há uma explicação de como o Estado surgiu, e a

consequência disto é que em *Por Que as Nações Fracassam* as instituições são, em grande medida, fruto de escolhas conscientes dos agentes;

- Em *Por Que as Nações Fracassam* (2012) os conflitos intraelite são praticamente desconsiderados, o que repercute na análise da estabilidade do Estado, ao passo que em *Violence and Social Orders* (2009) os conflitos intraelite assumem caráter fundamental;
- O modelo desenvolvido por Acemoglu e Robinson (2012) não considera fatores de interação como empresas, organizações não governamentais, impessoalidade, identidade, crenças compartilhadas e outros, todos esses mui caros ao modelo de North, Wallis e Weingast (2012);
- Apesar da extração de rendas ser o elemento lógico fundamental tanto do Estado Natural quanto das instituições extrativistas, suas motivações são distintas: no primeiro caso, existe para controlar a violência, no segundo, apenas para enriquecer a elite;
- Por fim, a transição do Estado Natural para a Ordem de Acesso Aberto, em North, Wallis e Weingast (2009) é muito diferente da transição das instituições extrativistas para instituições inclusivas, em Acemoglu e Robinson (2012), tratando de conceitos como impessoalidade e personalidade das organizações, enquanto em *Por Que as Nações Fracassam* a transição é resultado (em certo sentido, fortuito) da interação entre instituições e circunstâncias críticas que levam à mudança no balanço de poder na sociedade, permitindo a escolha de novas instituições.

Assim, concluímos que há muito mais pontos convergentes do que divergentes entre as teorias de North, Wallis e Weingast (2009) e de Acemoglu e Robinson (2012), como se pode perceber da leitura acima. Mormente, resta claro que os pontos de divergência não são excludentes: ao contrário, podem ser acrescidos às teorias opostas sem afetar seus fundamentos, inclusive, em nosso entendimento, enriquecendo-as. Portanto, como afirmamos anteriormente, *Violence and Social Orders* e *Por Que as Nações Fracassam* são, para além de convergentes, complementares. O Estado, a liberdade e o desenvolvimento, em North e Acemoglu, são, fundamentalmente, os mesmos.

Ao fim deste trabalho, gostaríamos de destacar como objeto de futuras pesquisas o papel desempenhado pelas crenças compartilhadas na sustentação dos arranjos institucionais, bem como sua influência sobre a mudança institucional – em último caso, sobre os caminhos do desenvolvimento. Por crenças compartilhadas falamos de valores que uma sociedade possui, ou ainda, de crenças culturais, como definidas nos termos de Greif (2006, p. 269): “*Cultural beliefs are the shared ideas and thoughts that govern interactions among*

individuals and between them, their gods, and other groups". Isto porque embora Acemoglu e Robinson (2012) rechacem prontamente a chamada "hipótese cultural" como explicação para a divergência de desenvolvimento entre as sociedades, North, Wallis e Weingast (2009) afirmam que é uma característica comum das Ordens de Acesso Aberto a crença dos indivíduos de que a sociedade deve privilegiar a igualdade, a inclusão e a distribuição – com as consequências sobre as políticas adotadas nestas sociedades que daí advém. Já afirmamos que a teoria proposta por Acemoglu e Robinson (2012) seria enriquecida ao incorporar tais elementos, mas mesmo em relação à teoria oferecida por North, Wallis e Weingast (2009), cabe questionar de que modo estas crenças agem. North mesmo reconhece que regras e normas não são capazes de se sustentarem por si mesmas, mas que precisam de uma estrutura maior que envolve as crenças (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 260). Daí decorre que se não se pode traçar uma relação direta entre cultura e desenvolvimento, também não se pode desconsiderar a relação entre cultura e instituições, consideradas por Acemoglu e Robinson a causa última do desenvolvimento. Ainda citando Grief (2006, p. 270):

The analysis particularly indicates the importance of cultural beliefs in influencing selection among alternative institutions, in becoming an integral part of the resulting institutions, and in directing subsequent organizational and institutional development. Culture is an important factor for determining societal organizations, influencing institutional development, and rendering intersocietal institutional borrowing challenging. At the same time, the behavior institutions generate reproduces the culture that led to these institutions to begin with.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why did the west extend the franchise? Democracy, inequality, and growth in historical perspective*. *The Quarterly Journal of Economics*, p. 1167-1199, nov. 2000.

AZEVEDO, Bonnie Moraes Manhães de. *Uma análise antropológica de Douglass North (1973-2009): indivíduo, racionalidade, cultura e instituições*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ, 2015.

BARBOSA, Fernando de Holanda. *Por que as nações fracassam?*. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 65, n. 5, p. 28-29, maio 2012.

BERLIN, Isaiah. *Two concepts of liberty* (1969). In: HARDY, Henry. (Org.). **Liberty: incorporating four essays on liberty**. Nova York: Oxford University Press, 2002, p. 166-217.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CHAVANCE, Bernard. *Institutional economics*. Nova York: Routledge, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

FALLON, Richard H. Jr. *"The rule of law" as a concept in constitutional discourse*. *Nova York: Columbia Law Review*, v. 97, n. 1, p. 1-56, jan. 1997.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIANI, Ronaldo. *Estado e economia no institucionalismo de Douglass North*. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2 (90), p. 135-149, abril-junho, 2003.

FIANI, Ronaldo. *Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North*. *Campinas: Economia e Sociedade*, v. 11, n. 1 (18), p. 45-46 62, janeiro-junho, 2002.

GALA, Paulo. *A teoria institucional de Douglass North*. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2 (90), p. 89-105, abril-junho, 2003.

GALA, Paulo. *Teoria e retórica em Douglass North: subsídios para uma análise de sua contribuição*. São Paulo: EAESP/FGV, 2001.

GRIEF, Avner. *Institutions and the path to the modern economy: lessons from medieval trade*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

LIPSET, Seymour Martin. *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy*. *The American Political Science Review*, v. 53, n. 1, p. 69-105, Mar. 1959.

MICHELS, Robert. *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Ontario: Batoche Books, 2001.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEBB, Steven B.; WEINGAST, Barry R. *Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development*. The World Bank, Policy Research Working Paper n. 4359, 2007.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. *A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: NBER, Working Paper n. 12795, 2006.

NORTH, Douglass C. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglas C.; *Institutions, institutional change and economic performance*. Nova York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. *Institutions and economic growth: a historical introduction*. *World Development*, Amsterdam, v. 17, n. 9, p. 1319-1332, Sept. 1989.

NORTH, Douglass C. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton, 1981.

NORTH, Douglass C.; THOMAS, Robert P. *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

PASSANEZI, Paula Meyer S. *A evolução das instituições segundo Douglass North - uma visão crítica com aplicação para o caso da previdência social no Brasil*. São Paulo: EAESP/FGV, 2002.

RUTHERFORD, Malcolm. *Institutions in economics: the old and the new institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SALAMA, Bruno Meyerhof. *Sete enigmas do desenvolvimento em Douglass North*. *Economic Analysis of Law Review*, v. 2, n. 2, p. 404-428, jul-dez. 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova York: Harper Colophon, 1942.

SIMON, Herbert A. *A behavioral model of rational choice*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, n. 1, pp. 99-118, Feb. 1955.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: conceitos básicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. *Politics as a vocation* (1919). In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright. (Org.). **From Max Weber: essays in sociology**. Nova York: Oxford University Press, 1958, p. 77-128.