

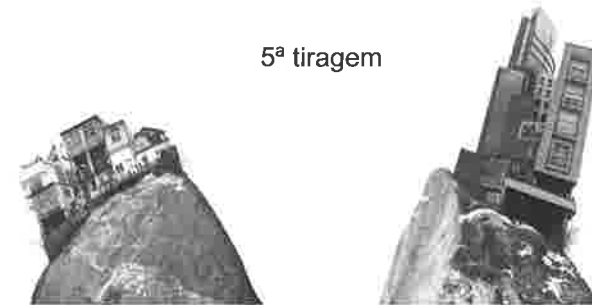
Professor de Economia do MIT
DARON ACEMOGLU
& **JAMES ROBINSON**
Professor de Administração Pública da
Harvard University

POR QUE AS NAÇÕES FRACASSAM

As origens do poder,
da prosperidade
e da pobreza

Tradução: Cristiana Serra

5ª tiragem



A CRIAÇÃO DA PROSPERIDADE E DA POBREZA

A ECONOMIA DO PARALELO 38

NO VERÃO DE 1945, quando a Segunda Guerra Mundial se aproximava do fim, a colônia japonesa na Coreia começou a entrar em colapso. Um mês depois da rendição incondicional do Japão, em 15 de agosto, a Coreia foi dividida em duas esferas de influência, usando o paralelo 38 como referência. O sul seria administrado pelos Estados Unidos e o norte pela Rússia. A paz desconfortável da Guerra Fria seria quebrada em junho de 1950, quando o exército norte-coreano invadiu o sul. Embora a princípio os norte-coreanos tenham realizado amplas incursões, chegando a capturar a capital, Seul, no outono já estavam em plena retirada. Foi nessa época que Hwang Pyöng-Wön e seu irmão foram separados. Hwang Pyöng-Wön conseguiu se esconder e escapar à abdução pelo exército norte-coreano; permaneceu no sul, onde conseguiu trabalho como farmacêutico. Seu irmão, um médico que cuidava, em Seul, dos soldados feridos do exército sul-coreano, foi levado para o norte durante o recuo dos norte-coreanos. Separados em 1950, voltariam a encontrar-se em Seul no ano 2000, pela primeira vez em 50 anos, depois de os dois governos terem finalmente concordado em iniciar um programa restrito de reunificação familiar.

Como médico, o irmão de Hwang Pyöng-Wön tinha acabado empregado na Aeronáutica, boa colocação em uma ditadura militar. Contudo, mesmo os privilegiados, na Coreia do Norte, não se saem muito bem. Quando os irmãos se encontraram, Hwang Pyöng-Wön perguntou como era a vida ao norte do paralelo 38. Ele tinha um carro, mas seu irmão, não.

– Você tem telefone? – perguntou ao irmão.

– Não – replicou o outro. – Minha filha, que trabalha no Ministério do Exterior, tem, mas quem não sabe o código não tem como ligar.

Como Hwang Pyöng-Wön sabia que todos os habitantes do norte que participavam da reunião pediam dinheiro, ofereceu algum ao irmão; este, porém, recusou:

– Se eu voltar com dinheiro, o governo vai tirá-lo de mim. Melhor você ficar com ele.

Hwang Pyöng-Wön notou que o casaco do irmão estava puído.

– Tire esse casaco e troque comigo – sugeriu.

– Não posso fazer isso. O governo me emprestou esse para que eu viesse aqui.

Hwang Pyöng-Wön comentaria depois que seu irmão parecia inquieto e nervoso, como se alguém estivesse ouvindo. Era mais pobre do que Hwang Pyöng-Wön havia imaginado. Disse que vivia bem, mas para Hwang Pyöng-Wön seu aspecto pareceu péssimo, e ele estava magro como um caniço.

A população da Coreia do Sul tem um padrão de vida similar ao de Portugal e Espanha. No norte, na chamada República Democrática Popular da Coreia, ou Coreia do Norte, o padrão de vida é equivalente ao dos países subsaarianos, ou cerca de um décimo do padrão de vida médio da Coreia do Sul. A saúde dos norte-coreanos encontra-se em estado ainda pior; o norte-coreano médio tem expectativa de vida 10 anos menor do que seus vizinhos ao sul do paralelo 38. O Mapa 7 ilustra de maneira drástica o abismo econômico que separa as duas Coreias, apresentando dados sobre a intensidade luminosa, à noite, captada por imagens de satélite. A Coreia do Norte encontra-se quase completamente no escuro, devido à falta de eletricidade; já a do Sul mostra-se fulgurante.

Tão notórias diferenças não são antigas. Com efeito, não existiam até o final da Segunda Guerra Mundial. De 1945 para cá, entretanto, os diferentes governos do Norte e do Sul adotaram maneiras muito distintas de organização econômica. A Coreia do Sul foi governada e teve suas instituições políticas moldadas pelo ferrenho anticomunista Syngman Rhee, oriundo de Harvard e Princeton, e que contava com significativo apoio dos Estados Unidos. Rhee foi eleito presidente em 1948. Forjada em meio à Guerra da Coreia e contra a ameaça de contaminação comunista, a Coreia do Sul estava longe de ser uma democracia. Tanto Rhee quanto seu sucessor igualmente célebre, o General Park Chung-Hee, garantiram seus lugares na história como presidentes autoritários. Não obstante, ambos geriram uma economia de mercado em que havia reconhecimento da propriedade privada – e, após 1961, Park usou com eficácia o peso do Estado para impulsionar o rápido crescimento econômico, canalizando crédito e subsídios para empresas mais bem-sucedidas.

A situação ao norte do paralelo 38 era muito diferente. Kim Il-Sung, líder dos guerrilheiros comunistas da resistência durante a Segunda Guerra Mundial, já estava estabelecido como ditador em 1947 – e, com auxílio soviético, introduziu um modelo rígido de economia planificada, parte do chamado sistema “juche”. A propriedade privada foi declarada ilegal, os mercados foram banidos. As liberdades foram cerceadas não só no mercado, mas em todas as esferas da vida dos norte-coreanos – exceto no caso dos membros da pequeníssima elite governante que gravitava em torno de Kim Il-Sung e, mais tarde, seu filho e sucessor, Kim Jong-Il.

Não deveria ser surpresa que a sorte econômica das Coreias do Norte e do Sul tenham sido tão distintas. A economia totalitária de Kim Il-Sung e o sistema juche logo se revelaram desastrosos. Não há estatísticas detalhadas sobre a Coreia do Norte, onde tudo tem caráter de segredo de Estado, para dizer o mínimo. Não obstante, os dados disponíveis confirmam o que sabemos pelas fomes recorrentes: a produção industrial



Mapa 7: Luzes na Coreia do Sul e trevas na Coreia do Norte

do país não só não conseguiu decolar, como a Coreia do Norte de fato experimentou um colapso na produtividade agrícola. A inexistência de propriedade privada fez com que poucos tivessem incentivos para investir ou exercer qualquer esforço para aumentar ou mesmo manter a produtividade. O regime repressivo e sufocante opunha-se a toda e qualquer inovação e adoção de novas tecnologias. Todavia, Kim Il-Sung, Kim Jong-Il e seus comparsas não tinham a menor intenção de reformar o sistema, introduzir qualquer forma de propriedade, mercados ou contratos privados nem de modificar as instituições econômicas e políticas. A Coreia do Norte continua imersa em estagnação econômica.

Nesse ínterim, no sul, as instituições econômicas estimulavam investimentos e comércio. Os políticos sul-coreanos investiram em educação, atingindo altos índices de alfabetização e escolaridade. As empresas do país não demoraram a tirar proveito da população relativamente bem qualificada, das políticas de incentivo aos investimentos e industrialização, às exportações e à transferência de tecnologia. Assim, a Coreia do Sul logo se tornou um dos casos de “milagre econômico” do Leste Asiático, um dos países de crescimento econômico mais acelerado do mundo.

No final da década de 1990, em cerca de apenas meio século, o crescimento da Coreia do Sul e a estagnação da Coreia do Norte haviam levado a primeira a uma situação

10 vezes melhor que a segunda; dá para imaginar a diferença que alguns séculos fariam. O desastre econômico da Coreia do Norte, que resultou na fome de milhões, quando comparado ao êxito econômico da Coreia do Sul é impressionante: nem a cultura nem a geografia, nem a ignorância podem explicar a divergência entre os caminhos tomados pelas duas vizinhas. Será preciso buscar uma resposta no âmbito institucional.

INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS EXTRATIVISTAS E INCLUSIVAS

Os países apresentam diferenças em termos de êxito econômico em virtude de instituições distintas, das regras que regem o funcionamento da economia e dos incentivos que motivam a população. Imaginemos os adolescentes norte e sul-coreanos e seus sonhos para o futuro. Os do norte crescem em meio à pobreza, desprovidos de iniciativa empreendedora, criatividade ou educação adequada que os prepare para o trabalho qualificado. Boa parte da educação que recebem na escola não passa de propaganda, visando a reforçar a legitimidade do regime; há poucos livros, e os computadores são ainda mais escassos. Terminada a escola, todos têm de passar 10 anos no Exército. Essa garotada sabe que não terá direito a propriedade privada, não poderá abrir um negócio nem terá qualquer possibilidade de enriquecer, ainda que muitos, para ganhar a vida, dediquem-se ilegalmente a atividades econômicas privadas. Eles sabem também que não terão acesso legal a mercados em que possam usar suas competências ou o dinheiro que ganharem na compra dos bens necessários ou desejados. Não têm certeza nem mesmo dos direitos humanos que lhes serão assegurados.

Os do sul, por sua vez, recebem boa educação e encontram incentivos que os estimulam a empenhar-se e destacar-se na vocação escolhida. A Coreia do Sul é uma economia de mercado, erguida sobre a propriedade privada; seus jovens sabem que, caso sejam empreendedores ou profissionais bem-sucedidos, poderão um dia colher os frutos de seus investimentos e esforços, melhorar de padrão de vida e comprar carros, casas e atendimento médico de qualidade.

No sul, o Estado apoia a atividade econômica, o que torna possível aos empreendedores contrair empréstimos nos bancos e mercados financeiros, às empresas estrangeiras firmar parcerias com suas congêneres sul-coreanas, aos indivíduos fazer financiamentos para a aquisição da casa própria. No sul, em geral, se é livre para abrir qualquer negócio que se queira. No norte, não. No sul, pode-se contratar trabalhadores, vender produtos ou serviços e gastar dinheiro no mercado como bem se entender. No norte, o único mercado é o negro. Essas regras distintas são as instituições que regem a vida de norte e sul-coreanos.

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.

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.

O CONTRASTE ENTRE as Coreias do Sul e do Norte, bem como entre Estados Unidos e América Latina, ilustra um princípio geral. As instituições econômicas inclusivas fomentam a atividade econômica, o aumento da produtividade e a prosperidade da economia. Os direitos de propriedade são cruciais, uma vez que somente quem os tiver assegurados vai se dispor a investir e aumentar a produtividade. Quem acreditar que corre o risco de ter sua produção roubada, expropriada ou exageradamente tributada terá pouco incentivo para trabalhar, e muito menos para investir e inovar. E tais direitos devem estar garantidos para a maior parte da sociedade.

Em 1680, o governo britânico fez o recenseamento da população de sua colônia de Barbados, nas Índias Ocidentais. O censo revelou que, do total de cerca de 60 mil habitantes da ilha, quase 39 mil eram escravos africanos, que por sua vez pertenciam ao terço remanescente da população. Com efeito, eram propriedades dos 175 maiores latifundiários da cana-de-açúcar, donos também da maior parte das terras. Esses grandes proprietários rurais contavam com direitos assegurados sobre suas terras e mesmo seus escravos. Se um deles quisesse vender escravos a outro, não só teria condições de fazê-lo como poderia contar com os tribunais para avaliar a transação ou qualquer outro contrato por ele redigido. Por quê? Porque, dos 40 juizes e juizes de paz da ilha, 29 eram latifundiários. Ademais, os oito militares de patente mais alta eram também grandes proprietários de terras. Assim, apesar dos contratos e direitos de propriedade bem definidos, seguros e garantidos para a elite da ilha, Barbados não possuía instituições econômicas inclusivas, uma vez que dois terços da população eram compostos por escravos sem acesso à educação ou a oportunidades econômicas, que não dispunham da possibilidade nem de incentivos para fazer uso de seus talentos ou competências. Instituições econômicas inclusivas demandam direitos de propriedade assegurados e oportunidades econômicas não só para a elite, mas para uma ampla parcela da sociedade.

O asseguramento dos serviços públicos, leis, direitos de propriedade e da liberdade de firmar contratos e relações de troca depende do Estado, instituição detentora da capacidade coerciva de impor a ordem, impedir roubos e fraudes e fazer valer contratos entre partes privadas. 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 comopositor 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.

As instituições econômicas da Coreia do Norte e da América Latina – a *mita*, a *encomienda* ou o *repartimiento*, que já descrevemos – não apresentam essas características. Não existe propriedade privada na Coreia do Norte. Na América Latina dos tempos coloniais, havia propriedade privada para os espanhóis, mas, com relação à propriedade dos indígenas, a insegurança era total. Em nenhuma dessas sociedades a vasta massa da população tinha a possibilidade de tomar as decisões econômicas que bem entendesse; estava sujeita à coação generalizada. Em nenhuma delas, o poder do Estado era usado na prestação de serviços públicos fundamentais, a fim de promover a prosperidade. Na Coreia do Norte, o Estado erigiu um sistema educacional cujo objetivo é inculcar propaganda, mas mostrou-se incapaz de impedir a fome. Na América Latina colonial, o Estado concentrava-se na submissão dos povos indígenas. Em nenhuma dessas sociedades havia condições igualitárias de atuação econômica nem um sistema jurídico imparcial. Na Coreia do Norte, o Judiciário não passa de um braço do Partido Comunista reinante; na América Latina, serviu de ferramenta de discriminação contra a maior parte da população. Chamamos essas instituições, cujas propriedades são opostas às daquelas ditas “inclusivas”, de instituições econômicas extrativistas, por terem como finalidade a extração da renda e da riqueza de um segmento da sociedade para benefício de outros.

MOTORES DE PROSPERIDADE

As instituições econômicas inclusivas criam mercados inclusivos, que não só conferem às pessoas a liberdade de realizar em sua vida aquela vocação mais adequada aos seus talentos, mas também criam condições iguais para todos, capazes de lhes proporcionar oportunidade para tanto. Quem tiver uma boa ideia terá a possibilidade de iniciar um negócio; os trabalhadores vão tender a dirigir-se às atividades em que sua produtividade seja maior; as empresas menos eficientes poderão ser substituídas por outras de maior eficácia. Compare-se o modo como a profissão de cada um é escolhida nos mercados inclusivos do Peru e Bolívia dos tempos coloniais, onde, sob a *mita*, muitos eram forçados a trabalhar nas minas de prata e mercúrio, fossem quais fossem as suas competências ou aspirações. Os mercados inclusivos não são meros mercados livres. Barbados, no século XVII, também contava com mercados próprios. Do mesmo modo, porém, como inexistiam os direitos de propriedade para quem não pertencesse à restrita elite de latifundiários, seus mercados estavam longe de ser inclusivos; a escravidão, de fato, era parte das instituições econômicas responsáveis pela coação sistemática da maioria da população e por privar as pessoas da possibilidade de escolher sua profissão e decidir como utilizar seus talentos.

As instituições econômicas inclusivas preparam o terreno também para dois outros motores da prosperidade: tecnologia e educação. O crescimento econômico sustentado é quase sempre acompanhado de melhorias tecnológicas que permitem às pessoas (mão de obra), à terra e ao capital existente (prédios, maquinário, e assim por diante) aumentar a sua produtividade. Basta pensar em nossos tataravós, há apenas um século, que não tinham acesso a aviões, automóveis nem à maior parte dos medicamentos e recursos médicos que hoje consideramos naturais – para não falar na água encanada, no ar condicionado, nos shoppings, no rádio ou no cinema; nem na tecnologia da informação, robótica ou equipamentos controlados por computadores. Voltando mais algumas gerações atrás, o know-how tecnológico e os padrões de vida eram ainda mais retrógrados, a ponto de ser difícil para nós conceber como as pessoas em geral sobreviviam. Tais avanços são fruto da ciência e da atuação de empreendedores como Thomas Edison, que aplicava os princípios científicos à criação de negócios rentáveis. Esse processo de inovação é viabilizado por instituições econômicas que estimulem a propriedade privada, assegurem contratos, criem condições igualitárias para todos, e incentivem e possibilitem o surgimento de novas empresas, capazes de trazer as novas tecnologias à vida. Não deveria, portanto, ser surpresa para ninguém o fato de ter sido a sociedade norte-americana, e não o México ou o Peru, que gerou Thomas Edison, e que é a Coreia do Sul, e não a do Norte, que hoje produz empresas inovadoras em termos tecnológicos, como Samsung e Hyundai.

Intimamente ligados à tecnologia estão a educação, as habilidades, as competências e o know-how dos trabalhadores, adquiridos em escolas, em casa, no trabalho. Somos muito mais produtivos do que há um século, não só graças à melhor tecnologia, personificada pelas máquinas, mas também ao maior conhecimento da força de trabalho. Nem toda a tecnologia do mundo seria de grande utilidade sem profissionais que soubessem como operá-la. Contudo, as habilidades e competências implicam mais que a mera capacidade de fazer funcionar equipamentos; são a educação e as competências da força de trabalho que geram o conhecimento científico sobre o qual se ergue o nosso progresso e que permite a adaptação e a adoção dessas tecnologias nas mais diversas linhas de negócios. Embora tenhamos visto, no Capítulo 1, que muitos dos inovadores da Revolução Industrial e depois, como Thomas Edison, não haviam recebido grande educação formal, suas invenções foram muito mais simples do que a tecnologia atual. A mudança tecnológica, hoje, requer um aprendizado tanto por parte do inovador quanto do trabalhador. Aqui vemos a importância das instituições econômicas que criam uma igualdade de oportunidades. Os Estados Unidos foram capazes de produzir, ou atrair do exterior, gente do porte de Bill Gates, Steve Jobs, Sergey Brin, Larry Page e Jeff Bezos, bem como as centenas de cientistas que fizeram descobertas fundamentais em tecnologia da informação, energia nuclear, biotecnologia e demais campos em que esses empreendedores construíram seus negócios. Há uma profusão de talentos a aproveitar porque a maioria dos adolescentes nos Estados Unidos tem acesso a quanta educação quiser ou tenha condições de acompanhar. Imagine-se agora outra sociedade, como a

do Congo, ou do Haiti, por exemplo, onde uma vasta parcela da população não dispõe de meios de ir à escola ou onde, quando consegue ir à escola, a qualidade do ensino é lamentável, os professores não aparecem para dar aula e, mesmo que o façam, não há livros para estudar.

O baixo nível educacional dos países pobres é causado por instituições econômicas incapazes de gerar incentivos para que os pais eduquem seus filhos e instituições políticas incapazes de induzir o governo a construir, financiar e dar suporte às escolas e aos desejos dos pais e das crianças. O preço pago por esses países pela reduzida escolaridade de sua população e inexistência de mercados inclusivos é elevado: tornam-se incapazes de mobilizar seus talentos incipientes. Contam com muitos Bill Gates em potencial, e talvez um ou dois Albert Einsteins, que hoje trabalham como fazendeiros pobres e sem formação escolar, forçados a trabalhar com algo que não querem ou recrutados compulsoriamente para o serviço militar, por não terem tido jamais a oportunidade de realizar sua vocação na vida.

A capacidade das instituições econômicas de explorar o potencial dos mercados inclusivos, estimular a inovação tecnológica, investir em pessoas e mobilizar os talentos e competências de grande número de indivíduos é fundamental para o crescimento econômico. Explicar por que tantas instituições econômicas mostram-se incapazes de atingir esses objetivos simples é o tema central deste livro.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS EXTRATIVISTAS E INCLUSIVAS

Todas as instituições econômicas são criadas pela sociedade. As da Coreia do Norte, por exemplo, foram impingidas aos cidadãos do país pelos comunistas, que assumiram o poder no país na década de 1940, ao passo que as da América Latina dos tempos coloniais foram impostas pelos conquistadores espanhóis. A Coreia do Sul acabou tendo instituições econômicas muito diferentes das do Norte porque foram outras pessoas, com outros interesses e objetivos, que tomaram as decisões acerca de como estruturar a sociedade. Em outras palavras, na Coreia do Sul a política foi diferente.

A política é o processo pelo qual uma sociedade escolhe as regras que vão governá-la. A política permeia as instituições pelo simples motivo de que, por melhores que as instituições inclusivas sejam para a prosperidade econômica de cada país, para certas pessoas ou grupos, como a elite do Partido Comunista da Coreia do Norte ou os latifundiários da cana-de-açúcar da Barbados colonial, será muito mais vantajoso estabelecer instituições extrativistas. Sempre que houver conflito em torno das instituições, o que acontecerá vai depender das pessoas ou grupos que vencerem o jogo político e quem conseguir mais apoio, obtiver mais recursos e formar mais alianças eficazes. Em suma, o vencedor será determinado pela distribuição de poder político na sociedade.

As instituições políticas de uma sociedade são determinantes cruciais do resultado do jogo. São as regras que regem os incentivos políticos. Definem como o governo é

escolhido e que parte de sua estrutura possui o direito de fazer o quê. As instituições políticas definem quem são os detentores de poder na sociedade e para que fins ele pode ser utilizado. Se a distribuição de poder for estreita e irrestrita, as instituições políticas serão absolutistas, como ilustrado pelas monarquias absolutas que imperaram por todo o mundo durante boa parte da história. Sob instituições políticas absolutistas, como as da Coreia do Norte e da América Latina colonial, os detentores do poder dispõem de meios para implementar instituições econômicas visando ao próprio enriquecimento e aumento de seu poder, em detrimento da sociedade. Em contrapartida, as instituições políticas promotoras de ampla distribuição de poder na sociedade e sujeitas às suas restrições são pluralistas. Em vez de ser investido em um único indivíduo ou grupo limitado, o poder político é depositado nas mãos de uma coalizão ampla ou uma pluralidade de grupos.

Há, obviamente, íntima relação entre pluralismo e instituições econômicas inclusivas. Entretanto, a chave para entender por que a Coreia do Sul e os Estados Unidos contam com instituições econômicas inclusivas não consiste tão somente em suas instituições políticas pluralistas, mas também em um Estado centralizado e poderoso o bastante. Uma comparação significativa pode ser feita com a Somália, país no leste da África. Como veremos mais adiante neste livro, o poder político na Somália goza, há muito, de ampla distribuição – quase pluralista. Com efeito, não há uma autoridade real que possa controlar ou sancionar qualquer ato. A sociedade divide-se em clãs inimigos que não conseguem impor-se uns aos outros. O poder de um clã só é cerceado pelas armas de outro. Uma distribuição de poder com tais características leva não a instituições inclusivas, mas ao caos; em sua origem encontra-se a falta de uma centralização política ou estatal de qualquer ordem por parte do Estado somali, bem como sua incapacidade de fazer valer a lei e a ordem, mesmo em dose mínima, suficiente para dar sustentação à atividade econômica, comércio ou segurança básica dos cidadãos.

Max Weber, que já encontramos no capítulo anterior, forneceu a mais célebre e amplamente aceita definição de Estado, identificando-o com o “monopólio da violência legítima” na sociedade. Sem esse monopólio e o grau de centralização que ele acarreta, o Estado não tem condições de desempenhar seu papel de impositor da lei e da ordem, e muito menos prestar serviços públicos e incentivar e regulamentar a atividade econômica. Quando o Estado mostra-se incapaz de obter alguma centralização política, a sociedade, mais cedo ou mais tarde, acaba caindo no caos, como no caso da Somália.

Vamos nos referir a instituições políticas suficientemente centralizadas e pluralistas como instituições políticas inclusivas. Em caso de falha em uma dessas condições, vamos chamá-las de instituições políticas extrativistas.

Há uma forte sinergia entre as instituições econômicas e políticas. As instituições políticas extrativistas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõem poucas restrições ao exercício de seu poder. As instituições econômicas são então, em geral, estruturadas por essa elite, de modo a extorquir recursos do restante da sociedade. As instituições econômicas extrativistas, assim, naturalmente acompanham suas

congêneres políticas. Com efeito, sua sobrevivência será inerentemente dependente de instituições políticas extrativistas. As instituições políticas inclusivas tenderiam a erradicar as instituições econômicas que expropriam recursos da maioria, erguem barreiras alfandegárias e suprimem o funcionamento dos mercados de modo que apenas uns poucos deles se beneficiam.

Em Barbados, por exemplo, o sistema de *plantation*, baseado na exploração da mão de obra escrava, não poderia sobreviver sem instituições políticas que suprimissem e excluíssem por completo os escravos do processo político. **O sistema econômico que condena milhões ao empobrecimento em benefício de uma pequena elite comunista na Coreia do Norte também seria inconcebível sem o absoluto domínio político do Partido Comunista.**

Essa relação sinérgica entre instituições econômicas e políticas extrativistas engendra um arraigado círculo vicioso: as instituições políticas conferem às elites o poder político de selecionar aquelas instituições econômicas com menos restrições ou forças contrárias. Permitem também que elas estruturam as futuras instituições políticas e sua evolução. **As instituições econômicas extrativistas, por sua vez, vêm enriquecer essas mesmas elites, cuja riqueza e poder econômico ajudam a consolidar seu domínio político.** Em Barbados ou na América Latina, por exemplo, os colonos lograram usar seu poder político para impor uma série de instituições econômicas que lhes garantiu fortunas imensas, em detrimento do restante da população. **Os recursos gerados por tais instituições econômicas permitiram às elites reunir exércitos e forças de segurança para defender seu monopólio absolutista do poder político.** A implicação, claro, é que as instituições extrativistas, políticas e econômicas, sustentam-se mutuamente e tendem a persistir.

Porém, há mais a acrescentar acerca da sinergia entre instituições extrativistas de ambas as ordens. Quando as elites existentes são desafiadas sob as instituições políticas extrativistas e surgem recém-chegados, estes provavelmente estarão submetidos a apenas algumas restrições. Dispõem, portanto, de incentivos para manter as instituições políticas e fundar um conjunto similar de instituições econômicas, como fizeram Porfirio Díaz e a elite reunida ao seu redor no México de fins do século XIX.

As instituições econômicas inclusivas, por sua vez, consolidam-se sobre os fundamentos lançados por instituições políticas da mesma ordem, que asseguram a ampla distribuição de poder por toda a sociedade e restringem seu exercício arbitrário. Tais instituições políticas dificultam também a usurpação do poder e enfraquecimento dos fundamentos das instituições inclusivas por terceiros. Os detentores do poder político não têm como usá-lo facilmente para implementar instituições econômicas extrativistas em benefício próprio. Já as instituições econômicas inclusivas geram uma distribuição mais equitativa de recursos, facilitando a persistência de instituições políticas inclusivas.

Não foi coincidência que, quando a Virginia Company, em 1618, concedeu terras e liberou de seus contratos draconianos os colonos que até então tentava coagir,

a Assembleia Geral no ano seguinte permitiu que estes começassem a se autogerir. Eles não confiariam em direitos econômicos sem direitos políticos correspondentes, sobretudo após os insistentes esforços da Virginia Company no sentido de coagi-los. **A economia não teria perdurado nem alcançado qualquer estabilidade. Com efeito, a combinação de instituições inclusivas e extrativista raramente se sustenta. Instituições econômicas extrativistas sob instituições políticas inclusivas dificilmente sobreviverão por muito tempo,** como indica nossa discussão sobre Barbados.

Analogamente, instituições econômicas inclusivas não têm condições de sustentar nem de ser sustentadas por instituições políticas extrativistas; ou se tornam extrativistas, em favor dos interesses estritos dos detentores do poder, ou a dinâmica econômica por elas gerada acaba desestabilizando as instituições políticas extrativistas, abrindo caminho para a emergência de instituições políticas inclusivas. **Instituições econômicas inclusivas também tendem a reduzir os benefícios desfrutados pelas elites ao derrubar as instituições políticas extrativistas, graças à concorrência no mercado e às restrições que as submetem aos contratos e direitos de propriedade do restante da sociedade.**

POR QUE NÃO OPTAR SEMPRE PELA PROSPERIDADE?

As instituições econômicas e políticas, que em última instância são sempre frutos de escolhas da sociedade, podem ser inclusivas e estimular o crescimento econômico ou extrativistas e obstaculizá-lo. Os países fracassam quando adotam instituições econômicas extrativistas, sustentadas por instituições políticas extrativistas, que impedem e até bloqueiam o crescimento econômico. Isso significa, porém, que a escolha de instituições – isto é, a política institucional – é uma peça-chave em nossa busca de compreender as causas do êxito ou fracasso das nações. **Precisamos compreender por que a política de determinadas sociedades produz instituições inclusivas que fomentam o crescimento econômico, ao passo que a política da vasta maioria das sociedades ao longo da história conduziu, como conduz ainda hoje, a instituições extrativistas que vêm estorvar o crescimento econômico.**

Pode parecer óbvio que seja do interesse de todos instaurar instituições econômicas capazes de promover a prosperidade. **Não seria o desejo de todo cidadão, político e até ditador predatório tornar seu país o mais rico possível?**

Voltemos ao Reino do Congo, sobre o qual já discutimos. Embora tenha entrado em colapso no século XVII, foi dele que veio o nome do país atual, que conquistou sua independência do domínio colonial belga em 1960. **Como Estado independente, o Congo experimentou declínio econômico quase ininterrupto e pobreza crescente sob o governo de Joseph Mobutu, entre 1965 e 1997. O declínio prosseguiu após Mobutu ser derrubado por Laurent Kabila. Mobutu instaurou um conjunto de instituições econômicas de caráter profundamente extrativista. Os cidadãos empobreceram, mas Mobutu e a elite que o cercava, conhecida como *Les Grosses Legumes* (Grandes Legumes), angariaram fortunas extraordinárias. Mobutu mandou construir um palácio para morar em**

sua terra natal, Gbadolite, no norte do país, com aeroporto grande o bastante para pousar um Concorde supersônico, avião que ele costumava alugar da Air France para viajar à Europa – onde adquiriu castelos e vastas parcelas da capital belga, Bruxelas.

Não teria sido melhor para Mobutu engendrar instituições econômicas que aumentassem a riqueza dos congolese em vez de aprofundar sua pobreza? Se Mobutu tivesse conseguido aumentar a prosperidade de seu país, não teria podido apropriar-se de um montante ainda maior, comprar um Concorde em vez de alugá-lo, ter mais castelos e mansões, talvez até um Exército maior e mais poderoso? Infelizmente para os cidadãos de tantos países no mundo, a resposta é não. As instituições econômicas que criam incentivos para o progresso econômico podem ao mesmo tempo operar redistribuição de renda e de poder de tal modo que a situação particular de um ditador predatório e outros detentores de poder político acabe sendo pior.

O problema fundamental é que haverá necessariamente divergências e conflitos entre instituições econômicas. Diferentes instituições têm diferentes consequências para a prosperidade de uma nação, para o modo como se dá a distribuição de tal prosperidade e a quem caberá o poder. O crescimento econômico que pode ser induzido pelas instituições produz tanto ganhadores quanto perdedores – o que ficou claro durante a Revolução Industrial na Inglaterra, que lançou as bases da prosperidade que encontramos hoje nos países ricos do mundo. O processo girou em torno de uma série de mudanças tecnológicas inovadoras nos campos da energia a vapor, transporte e produção têxtil. Por mais que a mecanização resultasse em gigantesco aumento das rendas totais e, em última instância, constituísse o fundamento da moderna sociedade industrial, sofreu a ferrenha oposição de muitos – e não por ignorância ou miopia, muito pelo contrário. Com efeito, a oposição ao crescimento econômico possui sua própria lógica, que infelizmente tem sua coerência. 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. O processo de crescimento econômico e as instituições inclusivas sobre as quais ele se baseia criam tanto perdedores quanto vencedores na arena política e no mercado econômico. É o temor da destruição criativa que, em geral, se encontra na origem da oposição às instituições políticas e econômicas inclusivas.

A história europeia constitui um vívido exemplo das consequências da destruição criativa. Às vésperas da Revolução Industrial, no século XVIII, os governos da maioria dos países europeus eram controlados por aristocracias e elites tradicionais, cujas principais fontes de renda eram a propriedade da terra ou os privilégios comerciais de que usufruíam graças aos monopólios conferidos e barreiras alfandegárias impostas pelos monarcas. De acordo com a ideia de destruição criativa, a disseminação das indústrias, fábricas e cidades retirou recursos da terra, reduziu o valor dos aluguéis das propriedades e aumentou os salários que os proprietários rurais tinham de pagar aos

seus funcionários. Essas elites também assistiram ao surgimento de novos empresários e mercadores, que erodiu seus privilégios comerciais. De modo geral, foram claramente eles que, em termos econômicos, saíram perdendo com a industrialização. A urbanização e a emergência de uma classe média e operária mais consciente em termos sociais também vieram desafiar o monopólio político das aristocracias rurais, de modo que a difusão da Revolução Industrial não lhes traria a derrota apenas no âmbito econômico; corriam o risco também de perderem seu domínio no campo político. Com seu poderio político e econômico em xeque, essas elites tendiam a oferecer uma formidável oposição à industrialização.

A aristocracia não foi a única a perder com a industrialização. Os artesãos cujas habilidades manuais foram substituídas pela mecanização opuseram-se também à disseminação da indústria. Muitos se organizaram contra ela, realizando levantes e destruindo as máquinas que viam como responsáveis pela decadência de seu ganha-pão. Foi o ludismo, palavra que se tornou hoje sinônima de resistência à mudança tecnológica. John Kay, inglês que inventou a “lançadeira voadora” em 1733, uma das primeiras novidades significativas na mecanização da tecelagem, teve a casa incendiada por ludistas em 1753. James Hargreaves, inventor da máquina de fiar hidráulica, inovação igualmente revolucionária, recebeu tratamento similar.

Na realidade, os artesãos foram muito menos eficazes que as elites e proprietários rurais em sua oposição à industrialização. Não possuíam o poder político – isto é, a capacidade de afetar resultados políticos, indo de encontro aos desejos de outros grupos – da aristocracia rural. Na Inglaterra, a industrialização prosseguiu, apesar da oposição do ludismo, porque a oposição da aristocracia, por mais real que fosse, foi amortecida. Nos impérios austro-húngaro e russo, onde os monarcas absolutistas e aristocratas tinham muito mais a perder, a industrialização foi bloqueada. Por conseguinte, as economias de ambos acabaram estagnadas e eles foram deixados para trás pelas demais nações europeias, onde o crescimento econômico deslanchou durante o século XIX.

Não obstante o sucesso e o fracasso de grupos específicos, uma lição está clara: grupos poderosos em geral se opõem ao progresso econômico e aos motores da prosperidade. O crescimento econômico não é apenas um processo de mais e melhores máquinas, e mais gente com acesso a melhor educação, mas é também um processo transformador e desestabilizador, associado à destruição criativa generalizada. O crescimento só avança, pois, se não for bloqueado pelos derrotados na esfera econômica, prevendo o fim de seus privilégios nessa área, e na esfera política, temendo a erosão de seu poder nesse campo.

A disputa por recursos, renda e poder limitados traduz-se em conflito em torno das regras do jogo, das instituições econômicas, que determinarão as atividades nessa esfera e quem será beneficiado por elas. E, em caso de conflito, não há como atender simultaneamente os desejos de todas as partes envolvidas. Algumas sairão derrotadas e frustradas, ao passo que outras conseguirão assegurar os resultados almejados. A definição dos vencedores, em cada caso, terá implicações fundamentais para a trajetória econômica

do país. Se os grupos contrários ao crescimento saírem ganhando, conseguirão bloqueá-lo, e a economia acabará paralisada.

A lógica que leva os poderosos a não desejar necessariamente implementar as instituições econômicas promotoras da riqueza aplica-se facilmente à escolha de instituições políticas. Em um regime absolutista, algumas elites podem exercer seu poder no sentido de impor as instituições econômicas de sua preferência. Teriam interesse em mudar as instituições políticas a fim de torná-las mais pluralistas? Em geral, não, visto que essa opção apenas diluiria seu poder político, dificultando ou mesmo impossibilitando-as de estruturar as instituições econômicas de modo a favorecer ainda mais seus próprios interesses. Mais uma vez, vemos uma fonte imediata de conflito. **As pessoas que sofrem sob instituições econômicas extrativistas não podem esperar de seus governantes absolutistas que voluntariamente transformem as instituições políticas e procedam à redistribuição do poder na sociedade. A única maneira de mudá-las será forçar a elite a criar instituições mais pluralistas.**

Do mesmo modo como não há por que as instituições políticas tornarem-se automaticamente pluralistas, não existe nenhuma tendência natural à centralização política. Certamente haveria incentivos à criação de instituições estatais mais centralizadas em qualquer sociedade, sobretudo naquelas desprovidas de centralização em qualquer grau. Por exemplo, na Somália, se um clã criasse um Estado centralizado, capaz de impor ordem ao país, haveria benefícios econômicos que enriqueceriam o clã. O que impede que isso aconteça? O maior obstáculo à centralização política é, de novo, determinada espécie de medo da mudança: qualquer clã, grupo ou político que tente centralizar o poder no Estado estará também tentando centralizar o poder em suas próprias mãos, o que com toda probabilidade despertará a ira de outros clãs, grupos e indivíduos, que seriam os derrotados políticos nesse processo. A ausência de centralização política implica não só falta de lei e ordem em boa parte do território, mas também a existência de diversos atores dotados de poder suficiente para bloquear ou desagregar o atual estado de coisas; o receio de sua oposição e reação violenta em geral basta para dissuadir os pretensos centralizadores de suas aspirações. A centralização política só terá chance de se dar quando um grupo de pessoas for suficientemente mais poderoso que os demais para construir um Estado. Na Somália, o poder encontra-se de tal modo equilibrado que nenhum clã consegue impor sua vontade aos outros. Assim, a falta de centralização política persiste.

A LONGA AGONIA DO CONGO

As forças que explicam por que a prosperidade econômica é tão persistentemente rara sob as instituições extrativistas ou que ilustram a sinergia entre estas e suas congêneres políticas, são poucas vezes exemplificadas de maneira melhor, ou mais deprimente, do que no caso do Congo. Visitantes portugueses e holandeses à região, já nos séculos XV e XVI, notavam a “pobreza miserável” ali reinante. A tecnologia era rudimentar, pelos

padrões europeus: os congolezes não dispunham de escrita, roda nem arado. A razão de sua pobreza, assim como a relutância dos fazendeiros locais em adotar tecnologias melhores quando delas tomavam conhecimento, fica clara a partir dos relatos históricos existentes: a natureza extrativista das instituições econômicas do país.

Como vimos, o Reino do Congo era governado pelo rei em Mbanza, futura São Salvador. As regiões distantes da capital eram dominadas por uma elite cujos membros faziam as vezes de governantes das diferentes partes do reino e cuja riqueza baseava-se nas plantações na região de São Salvador, manejadas por mão de obra escrava, e a cobrança de impostos do resto do país. **A escravidão era um elemento central da economia, sendo usada pela elite para abastecer suas próprias terras e pelos europeus no litoral. Os impostos eram arbitrários; havia um que era coletado sempre que o barrete do rei lhe caía da cabeça. Para enriquecer, seria preciso que o povo congolês economizasse e investisse – mediante, por exemplo, a compra de arados. Mas não valeria a pena, já que todo e qualquer aumento de produtividade obtido graças a melhor tecnologia estaria sujeito à expropriação por parte do rei e sua elite. Em vez de investir no aumento da produtividade e na venda de seus produtos nos mercados, os congolezes optavam por afastar suas aldeias dos mercados, na tentativa de, mantendo-se o mais longe possível das estradas, reduzir a incidência de saques e fugir do alcance dos traficantes de escravos.**

A pobreza do Congo era, portanto, fruto de instituições econômicas extrativistas que não só bloqueavam todos os motores de prosperidade como até invertiam seu funcionamento. O governo do país prestava muito poucos serviços públicos a seus cidadãos – nem mesmo os básicos, como assegurar os direitos de propriedade ou da lei e da ordem. **Pelo contrário, o próprio governo representava a maior ameaça aos direitos humanos e de propriedade de seus súditos. A instituição da escravidão significava que o mercado mais fundamental de todos, um mercado de trabalho inclusivo, no qual as pessoas tivessem a possibilidade de escolher suas respectivas profissões ou trabalhos daquela maneira tão crucial para a prosperidade econômica, era inexistente. Ademais, o comércio e as atividades mercantis de longa distância eram controlados pelo monarca e estavam abertos somente aos seus associados. Embora a elite logo se alfabetizasse, após a introdução da escrita pelos portugueses, o rei não fez qualquer tentativa de difundir o conhecimento da leitura e da escrita pela grande massa da população.**

Não obstante tal disseminação da “pobreza miserável”, as instituições extrativistas congolezas seguiam sua própria e impecável lógica: garantiam o enriquecimento vertiginoso de umas poucas pessoas, as detentoras do poder político. **No século XVI, o rei do Congo e a aristocracia dispunham de meios para importar artigos de luxo europeus e viviam cercados de servos e escravos.**

As instituições econômicas da sociedade congoleza tinham sua origem na distribuição do poder político na sociedade e, portanto, na natureza das instituições políticas. **Não havia nada que impedisse o rei de tomar as propriedades ou o corpo de seus súditos, exceto a ameaça de sedição – e, embora fosse um perigo real, não era suficiente para**

garantir a segurança da população ou de sua riqueza. As instituições políticas do Congo eram verdadeiramente absolutistas, liberando o rei e a elite de praticamente toda e qualquer restrição e privando os cidadãos de voz com relação à forma de organização de sua sociedade.

Evidentemente, não é difícil constatar o agudo contraste entre as instituições políticas do Congo e as instituições políticas inclusivas encontradas onde o poder tem limites e ampla distribuição. As instituições absolutistas do Congo eram sustentadas pelas Forças Armadas. O rei contava com um Exército de prontidão de cinco mil homens no século XVII, com um núcleo de 500 mosqueteiros – número formidável para a época. É fácil compreender a avidez com que o rei e a aristocracia adotaram as armas de fogo europeias.

Não havia a menor possibilidade de crescimento econômico sustentado sob tal conjunto de instituições econômicas, e mesmo os incentivos para a geração de um crescimento temporário eram muito limitados. Uma reforma das instituições econômicas, de modo a ampliar os direitos de propriedade individuais, teria tornado mais próspera a sociedade congolês de maneira geral; no entanto, é improvável que a elite se beneficiasse do enriquecimento geral. Em primeiro lugar, tais reformas significariam uma derrota econômica para a elite, à medida que solaparia a riqueza derivada do tráfico escravista e dos latifúndios baseados em mão de obra escrava. Em segundo lugar, tais reformas só seriam possíveis caso o monarca e sua elite tivessem seu poder político reduzido. Por exemplo, se o rei continuasse no comando de seus 500 mosqueteiros, quem acreditaria em um eventual anúncio da abolição da escravatura? O que impediria o rei de voltar atrás em seguida? A única garantia concreta seria uma mudança nas instituições políticas, de modo que aos cidadãos fosse assegurado algum poder político de contrapeso, conferindo-lhes algum poder decisório com relação aos impostos arrecadados ou às ações dos mosqueteiros. Nesse caso, entretanto, dificilmente a manutenção dos níveis de consumo e do estilo de vida do monarca e da elite figuraria no topo de sua lista de prioridades. Nesse caso, as mudanças capazes de instaurar melhores instituições econômicas na sociedade teriam levado à derrocada, não só econômica, mas também política do rei e da aristocracia.

A interação das instituições políticas e econômicas de 500 anos atrás ainda é relevante para compreendermos por que a pobreza miserável ainda hoje grassa no moderno Estado do Congo. O advento do domínio europeu na região, penetrando mais profundamente na bacia do Rio Congo na época da “partilha da África”, no final do século XIX, acarretou insegurança ainda mais egrégia em relação aos direitos humanos e de propriedade do que aquela que caracterizava o Congo pré-colonial. Ademais, veio reproduzir as instituições extrativistas e o absolutismo político que tanto poder e riqueza trouxeram para poucos em detrimento das massas, ainda que os “poucos” agora fossem os colonizadores belgas, sobretudo o Rei Leopoldo II.

Quando o Congo conquistou a independência, em 1960, o mesmo padrão de instituições econômicas, incentivos e desempenho se repetiu. As instituições econômicas

extrativistas congolêsas mais uma vez encontraram sustentação em instituições políticas altamente extrativistas. A situação agravou-se porque o colonialismo europeu criou uma entidade política, o Congo, composta de diversos Estados e sociedades pré-coloniais distintos, sobre os quais o Estado nacional, comandado a partir da capital Kinshasa, dispunha de controle reduzido. Embora o Presidente Mobutu tenha usado o Estado para locupletar-se e aos seus comparsas – por exemplo, mediante o programa de zairinização, de 1973, que consistiu na expropriação em massa de interesses econômicos estrangeiros –, ele ainda assim presidia um Estado não centralizado, com pouca autoridade sobre a maior parte do país, tendo precisado recorrer a auxílio externo para impedir a secessão das províncias de Katanga e Kasai, na década de 1960. T tamanha falta de centralização política, quase a ponto do total colapso do Estado, é um traço que o Congo compartilha com boa parte da África subsaariana.

A moderna República Democrática do Congo continua pobre porque seus cidadãos são ainda hoje privados das instituições econômicas capazes de gerar incentivos básicos para garantir a prosperidade social. Não é a geografia, a cultura ou a ignorância de seus cidadãos ou políticos que mantêm o Congo na pobreza, mas suas instituições econômicas extrativistas – que seguem inabaladas, após tantos séculos, porque o poder político continua estritamente concentrado nas mãos de uma elite que dispõe de poucos incentivos para assegurar os direitos de propriedade do povo, prestar serviços públicos básicos capazes de melhorar a qualidade de vida ou fomentar o progresso econômico. Pelo contrário, seus interesses são extorquir renda e sustentar seu poder – que usam não para construir um Estado centralizado, pois nesse caso se deparariam com os mesmos problemas de oposição e desafios políticos que o crescimento econômico acarretaria. Ademais, como ocorre na maior parte do resto da África subsaariana, as disputas internas provocadas pelas tentativas de grupos rivais de assumir o controle das instituições extrativistas destruíram por completo qualquer eventual tendência à centralização do Estado.

A história do Reino do Congo, assim como a história mais recente do Congo, constitui um vívido exemplo de como as instituições políticas determinam as instituições econômicas e, por intermédio destas, os incentivos e o escopo do crescimento econômico. Ilustra também a relação simbiótica entre absolutismo político e instituições econômicas que conferem poder e riqueza a poucos em detrimento de muitos.

CRESCIMENTO SOB INSTITUIÇÕES POLÍTICAS EXTRATIVISTAS

O Congo, hoje, é um exemplo extremo, onde vigoram o desregramento generalizado e a tibieza dos direitos de propriedade. Entretanto, na maioria das vezes, tal extremismo não atenderia aos interesses da elite, uma vez que lançaria por terra todos os incentivos econômicos e geraria poucos recursos a extrair. A tese central deste livro é que o crescimento econômico e a prosperidade estão associados a instituições

políticas e econômicas inclusivas, ao passo que as instituições extrativistas tendem a acarretar estagnação e pobreza – o que não implica, porém, que as instituições extrativistas sejam incapazes de fomentar crescimento nem que todas as instituições extrativistas sejam idênticas.

Há duas maneiras distintas, mas complementares, pelas quais se pode dar o crescimento sob instituições políticas extrativistas. Em primeiro lugar, mesmo que as instituições econômicas sejam extrativistas, o crescimento é possível quando as elites conseguem alocar recursos diretamente para atividades de alta produtividade, que elas mesmas possam controlar. Um exemplo notório desse tipo de crescimento sob instituições extrativistas foi o das ilhas do Caribe, entre os séculos XVI e XVIII – onde a maioria da população era escrava, trabalhava nas mais medonhas condições nas *plantations*, mal ultrapassando o nível de subsistência. Muitos morriam de desnutrição e exaustão. Em Barbados, Cuba, Haiti e Jamaica, nos séculos XVII e XVIII, uma pequena minoria, a elite de latifundiários, controlava todo o poder político e detinha todos os ativos, inclusive todos os escravos. Enquanto a maioria não dispunha de direito algum, a propriedade e os ativos da elite estavam bem protegidos. Apesar das instituições econômicas extrativistas que exploravam abusivamente a maioria da população, essas ilhas estavam entre os lugares mais ricos do mundo, por produzirem açúcar e o venderem nos mercados mundiais. A economia das ilhas só estagnou quando surgiu a necessidade de realizar uma transição para novas atividades econômicas, pondo em risco tanto a renda quanto o poder político da elite latifundiária.

Outro exemplo é o crescimento econômico e a industrialização da União Soviética do primeiro Plano Quinquenal, em 1928, até a década de 1970. As instituições políticas e econômicas eram altamente extrativistas, e os mercados, controlados com mão de ferro. Não obstante, a União Soviética logrou alcançar acelerado crescimento econômico, graças à sua capacidade de utilizar o poder do Estado para deslocar recursos da agricultura, onde eram empregados com grande ineficiência, para a indústria.

O segundo tipo de crescimento sob instituições políticas extrativistas ocorre quando tais instituições permitem o desenvolvimento de instituições econômicas relativamente, ainda que não de todo, inclusivas. Muitas sociedades com instituições políticas extrativistas esquivam-se de instituições econômicas inclusivas por medo da destruição criativa. Contudo, a medida pela qual a elite consegue monopolizar o poder varia de uma sociedade para outra. Em algumas, a posição da elite pode ser segura o bastante para que ela tolere certas iniciativas na direção de instituições econômicas inclusivas, quando têm a relativa certeza de que isso não porá em risco seu poder político. Assim, o contexto histórico pode ser tal que um regime político altamente extrativista se veja dotado de instituições econômicas bastante inclusivas, que os detentores do poder optam por não bloquear – o que constitui a segunda maneira pela qual o crescimento pode se dar sob instituições políticas extrativistas.

A rápida industrialização da Coreia do Sul sob o General Park é um bom exemplo. Park chegou ao poder por meio de um golpe militar em 1961, mas isso em uma

sociedade que gozava de amplo apoio dos Estados Unidos e cujas instituições econômicas eram essencialmente inclusivas. Apesar do autoritarismo do regime de Park, era seguro o suficiente para fomentar o crescimento econômico, o que de fato fez, de forma bastante ativa – talvez, em parte, porque o regime não fosse diretamente sustentado por instituições econômicas extrativistas. Ao contrário da União Soviética e da maioria dos outros casos de crescimento sob instituições extrativistas, a Coreia do Sul efetuou a transição das instituições políticas extrativistas para as inclusivas na década de 1980. Seu êxito nessa operação deveu-se a uma confluência de fatores.

Na década de 1970, as instituições econômicas sul-coreanas já haviam se tornado inclusivas o bastante para esvaziar um dos mais fortes sustentáculos das instituições políticas extrativistas: a elite econômica tinha pouco a ganhar com seu próprio domínio, ou o dos militares, na política. A relativa igualdade de renda no país significava também que a elite tinha menos a temer com relação ao pluralismo e à democracia. A influência decisiva dos Estados Unidos, sobretudo em vista da ameaça representada pela Coreia do Norte, implicava também que o intenso movimento democrático que desafiava a ditadura militar não poderia continuar sendo reprimido por muito mais tempo. Assim, muito embora o assassinato do General Park, em 1979, tenha sido seguido de um novo golpe militar, encabeçado por Chun Doo-hwan, o sucessor escolhido de Chun, Roh Tae-woo, deu início a um processo de reformas políticas que levou à consolidação de uma democracia pluralista a partir de 1992. Claro, não houve uma transição desse tipo na União Soviética. Por conseguinte, o crescimento soviético perdeu o gás, e a economia do país começou a entrar em colapso nos anos 1980, para desmoronar por completo na década seguinte.

O crescimento econômico chinês de hoje apresenta também vários elementos comuns com as experiências soviética e sul-coreana. Enquanto seus primeiros estágios foram capitaneados por reformas radicais no setor agrícola, no segmento industrial elas foram mais discretas. Ainda hoje, o Estado e o Partido Comunista desempenham papel central na seleção dos setores e empresas que receberão injeções de capital para se expandirem – ocasionando a construção e a destruição de fortunas nesse processo. Do mesmo modo como ocorreu na União Soviética em seu auge, a China vem crescendo rapidamente, mas tal crescimento se dá ainda sob instituições extrativistas, sob o controle do Estado, com poucos indícios de uma transição para instituições políticas inclusivas. O fato de as instituições econômicas chinesas estarem longe de ser plenamente inclusivas sugere ainda que uma transição ao estilo sul-coreano é improvável – ainda que, evidentemente, não impossível.

Vale notar que a centralização política é crucial para ambos os sentidos em que o crescimento sob instituições políticas extrativistas pode se dar. Sem algum grau de centralização política, a elite rural em Barbados, Cuba, Haiti e Jamaica não teria conseguido manter a lei e a ordem e defender seus próprios ativos e propriedades. Sem significativa centralização e firme controle do poder político, nem as elites militares sul-coreanas nem o Partido Comunista chinês teriam segurança suficiente para promover

reformas econômicas significativas, conseguindo ao mesmo tempo agarrar-se ao poder. E, sem tal centralização, o Estado na União Soviética ou na China não teria sido capaz de coordenar a atividade econômica de modo a canalizar recursos para áreas de alta produtividade. Uma das características centrais das instituições políticas extrativistas capazes de fomentar crescimento, portanto, é o seu grau de centralização política. Onde esta estiver ausente, como em boa parte da África subsaariana, será difícil obter qualquer crescimento, ainda que limitado.

Muito embora as instituições extrativistas sejam capazes de gerar riqueza, em geral não terão como gerar crescimento econômico sustentado, e certamente não o tipo de crescimento acompanhado por destruição criativa. Quando tanto as instituições políticas quanto as econômicas são extrativistas, não há incentivos para a destruição criativa e a mudança tecnológica. O Estado pode até conseguir, durante algum tempo, fomentar um rápido crescimento econômico, mediante a alocação de recursos e pessoas por decreto, mas o processo é intrinsecamente limitado. Quando os limites são atingidos, o crescimento é interrompido, como se deu na União Soviética nos anos 1970. Mesmo durante o acelerado crescimento econômico soviético, na maior parte da economia verificou-se pouca mudança tecnológica, ainda que a injeção maciça de recursos nas Forças Armadas lhe tenha permitido desenvolver tecnologias militares e até passar à frente dos Estados Unidos nas corridas espacial e nuclear por um breve período. Sem destruição criativa e sem inovação tecnológica de base ampla, todavia, esse crescimento não seria sustentável e teve um fim abrupto.

Ademais, os mecanismos que fundamentam o crescimento econômico sob instituições políticas extrativistas são, por sua própria natureza, frágeis; podem cair por terra ou ser facilmente destruídos pelos conflitos internos gerados por essas mesmas instituições. Com efeito, as instituições políticas e econômicas extrativistas criam uma tendência geral à dissidência interna por promoverem a concentração de riqueza e poder nas mãos de uma elite estreita. Se outro grupo conseguir sobrepujar a elite dominante e assumir o controle do Estado, vai se tornar o novo detentor da riqueza e do poder. Por conseguinte, como nossa discussão sobre o colapso do Império Romano e das cidades maias vai ilustrar (páginas 131-136 e 113-117), os embates pelo controle do Estado totalitário permanecem sempre latentes; periodicamente intensificam-se e acarretam o esboroamento desses regimes, podendo conduzir à guerra civil e, às vezes, ao total colapso e desmanche do Estado. Uma implicação desse processo é que, se uma sociedade sob instituições extrativistas chega a atingir algum grau de centralização do Estado, essa situação necessariamente não perdurará. De fato, as disputas internas pelo controle das instituições extrativistas em geral leva a guerras civis e à ilegalidade generalizada, consagrando uma persistente ausência da centralização do Estado, como se vê em tantos países da África subsaariana e alguns da América Latina e Sul da Ásia.

Por fim, quando o crescimento se dá sob instituições políticas extrativistas, mas onde as instituições econômicas apresentam traços inclusivos, conforme se deu no

caso da Coreia do Sul, há sempre o risco de que as instituições econômicas se tornem mais extrativistas e o crescimento seja interrompido. Os detentores do poder político acabarão achando mais interessante usar seu poder para restringir a competição, para aumentar a sua fatia do bolo ou mesmo pilhar e saquear os outros em vez de apoiar o progresso econômico. A distribuição e a capacidade de exercer o poder acabarão, em última instância, solapando as próprias fundações da prosperidade econômica, a menos que as instituições políticas se convertam de extrativistas em inclusivas.