

ELSEVIER

Professor de Economia do MIT

**DARON ACEMOGLU**

**& JAMES ROBINSON**

Professor de Administração Pública da  
Harvard University

**BEST-SELLER**

*The New York Times*

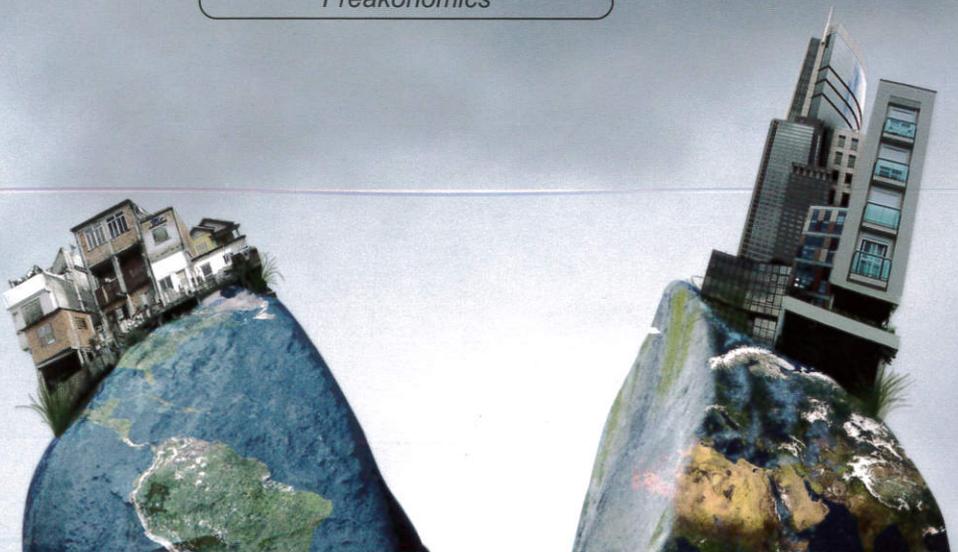
# POR QUE AS NAÇÕES FRACASSAM

As origens do poder,  
da prosperidade  
e da pobreza

**“Uma leitura obrigatória.”**

*Steven Levitt, coautor de  
Freakonomics*

  
AMPUS



## COMPREENDENDO A PROSPERIDADE E A POBREZA

### ORIGENS HISTÓRICAS

**E**XISTEM DIFERENÇAS GIGANTESCAS de padrão de vida ao redor do mundo. Mesmo os mais pobres cidadãos dos Estados Unidos possuem renda e acesso à saúde, educação, serviços públicos e oportunidades econômicas e sociais muito superiores àqueles disponíveis para a vasta massa de habitantes da África subsaariana, Sul da Ásia e América Central. O contraste entre as Coreias do Sul e do Norte, as duas Nogales e Estados Unidos e México recorda-nos que se trata de um fenômeno relativamente recente. Há 500 anos, o México, sede do Estado asteca, era definitivamente mais rico que as regiões mais ao norte – e só seria ultrapassado pelos Estados Unidos no século XIX. A lacuna entre as duas Nogales é ainda mais recente. Já as Coreias do Sul e do Norte eram indiscerníveis em termos econômicos, sociais e culturais até o país ser dividido, após a Segunda Guerra Mundial, na altura do paralelo 38. Analogamente, a maioria das abissais diferenças econômicas que observamos hoje à nossa volta surgiu no decorrer dos últimos 200 anos.

Era mesmo necessário que fosse assim? Haveria alguma predeterminação histórica – ou geográfica, ou cultural, ou étnica – no sentido de que Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão se tornassem tão mais ricos do que a África subsaariana, América Latina e China no decorrer de cerca dos últimos 200 anos? Seria inevitável que a Revolução Industrial tivesse início no século XVIII na Grã-Bretanha e em seguida se disseminasse pela Europa Ocidental e por seus desdobramentos na América do Norte e Australásia? Seria possível outro mundo, em que as Revoluções Gloriosa e Industrial ocorressem no Peru, que então colonizaria a Europa Ocidental e escravizaria os brancos? Ou essa alternativa não passa de uma espécie de ficção científica histórica?

Para responder a essas perguntas – e, na verdade, até para poder pensar a respeito –, necessitamos de uma teoria acerca do porquê de algumas nações serem prósperas, ao passo que outras fracassam e caem na pobreza. Tal teoria precisa delinear tanto os fatores que criam e retardam a prosperidade quanto suas raízes históricas. É o que este livro se propôs a fazer. Qualquer fenômeno social complexo, tal como as origens das diferentes trajetórias econômicas e políticas de centenas de Estados em todo o mundo, provavelmente terá uma miríade de causas, o que leva a maioria dos cientistas sociais

a repudiar teorias simples, de aplicação ampla e que identifiquem uma única causa para os acontecimentos; por isso, tendem a preferir uma série de explicações diferentes para resultados aparentemente similares que ocorram em locais e tempos distintos. O que fizemos, em vez disso, foi oferecer uma teoria simples, usando-a para explicar os principais contornos do desenvolvimento econômico e político ao redor do mundo desde a Revolução Neolítica. Nossa escolha foi motivada não por uma crença ingênua de que tal teoria poderia fornecer explicações para tudo, mas pela convicção de que a teoria deve nos permitir abordar os paralelismos – ainda que, por vezes, à custa da abstração de não poucas minúcias interessantes. Uma teoria bem-sucedida, portanto, não procura reproduzir detalhes com fidelidade, mas proporciona uma justificativa útil e empiricamente bem fundamentada para uma gama de processos, ao mesmo tempo em que joga luz sobre as principais forças em ação.

Nossa teoria procurou alcançar esse objetivo atuando em dois níveis. O primeiro é a distinção entre instituições econômicas e políticas extrativistas e inclusivas. O segundo é nossa explicação de por que as instituições inclusivas surgiram em determinadas regiões do mundo, mas não em outras. Enquanto o primeiro nível de nossa teoria trata de uma interpretação institucional da história, o segundo trata de como esta molda os percursos institucionais das nações.

Um elemento central de nossa teoria é a ligação entre instituições econômicas e políticas inclusivas e prosperidade. Instituições econômicas inclusivas, que asseguram os direitos de propriedade, criam condições igualitárias para todos e incentivam os investimentos em novas tecnologias e competências, têm maiores chances de conduzir ao crescimento econômico do que as extrativistas, que são estruturadas de modo que poucos possam extrair recursos de muitos e mostram-se incapazes de proteger os direitos de propriedade ou fornecer incentivos para a atividade econômica. As instituições econômicas inclusivas são sustentadas por suas contrapartes políticas (isto é, aquelas que promovem ampla distribuição do poder político de maneira pluralista e conseguem alcançar algum grau de centralização política, de modo a estabelecer a lei e a ordem, que são os fundamentos de direitos de propriedade seguros e de uma economia de mercado inclusiva), ao mesmo tempo em que lhes dão sustentação. Analogamente, as instituições econômicas extrativistas são sinergicamente ligadas às suas equivalentes políticas, que concentram poder nas mãos de uns poucos – os quais são incentivados, assim, a manter e desenvolver instituições econômicas extrativistas em benefício próprio, usando os recursos obtidos para consolidar seu controle do poder político.

Essas tendências não significam que o extrativismo das instituições econômicas e políticas seja inconsistente com o crescimento econômico. Pelo contrário, é do maior interesse de toda e qualquer elite estimular ao máximo o crescimento, de modo a ter mais a extrair. As instituições extrativistas que alcançam um grau mínimo de centralização política em geral conseguem gerar algum crescimento. O crucial, porém, é que o crescimento sob instituições extrativistas não será sustentado, por duas razões principais. Primeiro: para ser sustentado, o crescimento econômico requer inovação; esta,

por sua vez, não pode ser dissociada da destruição criativa, que não só vem substituir o velho pelo novo no âmbito econômico como também desestabiliza as relações estabelecidas de poder na esfera política. Dado o temor que as elites que dominam as instituições extrativistas têm da destruição criativa, elas vão resistir, e qualquer crescimento que eventualmente venha a ocorrer sob instituições extrativistas está fadado a ter vida curta. Em segundo lugar, a capacidade que têm aqueles que dominam as instituições extrativistas de beneficiar-se imensamente, em detrimento do resto da sociedade, implica que o poder político, sob instituições extrativistas, é um bem cobiçado, o que leva inúmeros grupos e indivíduos a disputá-lo. Por conseguinte, emergem forças poderosas que empurram as sociedades sob instituições extrativistas para a instabilidade política.

As sinergias entre instituições econômicas e políticas extrativistas criam um círculo vicioso, no qual as instituições extrativistas, uma vez instauradas, tendem a persistir. Analogamente, há um círculo virtuoso associado a instituições econômicas e políticas inclusivas. Vicioso ou virtuoso, porém, nenhum dos dois tipos de círculo é absoluto. Com efeito, algumas nações vivem hoje sob instituições inclusivas porque, embora as instituições extrativistas tenham sido a norma ao longo da história, certas sociedades conseguiram romper o padrão e efetuar a transição rumo a instituições inclusivas. Nossa explicação para essas transições é de caráter histórico, mas não historicamente predeterminada. Mudanças institucionais significativas, que são pré-requisitos para mudanças econômicas significativas, são resultados da interação entre as instituições existentes e circunstâncias críticas, isto é, eventos de magnitude considerável, que rompem o equilíbrio político e econômico existente em uma ou mais sociedades. Foi o caso da peste negra, por exemplo, que talvez tenha eliminado até metade da população da maioria das regiões europeias no século XIV; da abertura das rotas comerciais atlânticas, que engendrou enormes oportunidades de lucro para muitos na Europa Ocidental; e da Revolução Industrial, que gerou potencial para mudanças aceleradas, mas desagregadoras, na estrutura das economias de todo o mundo.

As diferenças institucionais entre as próprias sociedades são fruto de mudanças institucionais passadas. Por que o caminho da mudança institucional varia de uma sociedade para outra? A resposta a essa pergunta está na diferenciação institucional. Do mesmo modo como os genes de duas populações isoladas de organismos vão se diferenciar pouco a pouco, em virtude de mutações aleatórias no chamado processo de diferenciação evolutiva ou genética, duas sociedades que sob outros aspectos são similares também se diferenciam em termos institucionais – ainda que, também aqui, devagar. Conflitos com relação a receita e poder (e, indiretamente, instituições) são uma constante em todas as sociedades. Em geral, seu resultado é contingente, mesmo que as condições de disputa para cada parte envolvida não sejam igualitárias. É a resolução do conflito que promove a diferenciação institucional. Todavia, não se trata de um processo necessariamente cumulativo; ele não implica que as pequenas diferenças que emergem em algum ponto vão obrigatoriamente se ampliar com o tempo. Pelo contrário, conforme ilustrado por nossa discussão da Britânia romana no Capítulo 6,

pequenas diferenças vêm à tona, desaparecem e voltam a surgir. Entretanto, quando ocorre uma circunstância crítica, essas pequenas diferenças decorrentes da diferenciação institucional podem ser aquelas que fazem a diferença, levando sociedades que sob outros aspectos são similares a divergir radicalmente.

Vimos nos Capítulos 7 e 8 que, apesar das diversas semelhanças entre Inglaterra, França e Espanha, foi na primeira que a circunstância crítica do comércio atlântico exerceu impacto mais transformador devido às pequenas diferenças a que nos referimos – como o fato de que, em função do desenrolar dos acontecimentos durante os séculos XV e XVI, a Coroa inglesa não podia controlar todo o comércio ultramarino, enquanto na França e na Espanha este se encontrava basicamente sob o monopólio da Coroa. Por conseguinte, nesses dois países a monarquia e os grupos a ela aliados foram os principais beneficiários dos grandes lucros criados pelo comércio atlântico e pela expansão colonial, enquanto na Inglaterra foram grupos que se opunham ferrenhamente à Coroa os beneficiários das oportunidades econômicas escancaradas por essa circunstância crítica. Embora a diferenciação institucional produza diferenças pequenas, sua inter-relação com as circunstâncias críticas acarreta divergências institucionais que, por sua vez, geram as diferenças mais consideráveis que a circunstância crítica seguinte afetará.

A história é crucial, pois são os processos históricos que, via diferenciação institucional, criam as peculiaridades que podem fazer toda a diferença durante as circunstâncias críticas. Estas constituem momentos de reviravolta histórica, e os círculos viciosos e virtuosos significam que temos de estudar a história para compreender a natureza das diferenças institucionais estruturadas historicamente. Todavia, nossa teoria não implica determinismo histórico nem de nenhum outro tipo. É por essa razão que a resposta à pergunta com que abrimos este capítulo é não: não havia nenhuma necessidade histórica de que o Peru acabasse se tornando tão mais pobre do que a Europa Ocidental ou os Estados Unidos.

Para começar, em contraste com as hipóteses geográfica e cultural, o Peru não está fadado à pobreza em virtude de sua geografia ou cultura. Segundo a nossa teoria, o Peru hoje é tão mais pobre que a Europa Ocidental e os Estados Unidos devido às suas instituições – e, para compreender as razões disso, precisamos entender seu processo histórico de desenvolvimento institucional. Como vimos no segundo capítulo, 500 anos atrás o Império Inca, que ocupou o território atual do país, era mais rico, mais sofisticado tecnologicamente e mais centralizado em termos políticos do que os Estados menores que ocupavam a América do Norte. A chave foi o modo como essa região foi colonizada e como isso contrastou com a colonização da América do Norte, ou seja, não se tratou do fruto de um processo historicamente predeterminado, mas do resultado contingente de uma série de desdobramentos institucionais cruciais ao longo de diversas circunstâncias críticas. Ao menos três fatores poderiam ter mudado essa trajetória e produzido padrões muito diferentes a longo prazo.

Primeiro, as diferenças institucionais nas Américas durante o século XV moldaram a forma como essas áreas foram colonizadas. A América do Norte seguiu uma trajetória

institucional diferente da peruana não só devido à sua baixa densidade demográfica antes da colonização, mas também por ter atraído colonos europeus que mais tarde lograriam êxito em sua sublevação contra a elite que entidades como a Virginia Company e a Coroa britânica tentaram criar. Em contrapartida, os conquistadores espanhóis encontraram no Peru um Estado centralizado e extrativista de que se apropriar, bem como uma vasta população que puderam pôr para trabalhar em minas e *plantations*. Também não havia nada de geograficamente predeterminado na situação das Américas na época da chegada dos europeus. Do mesmo modo como a emergência, entre os *bushong*, de um Estado centralizado, liderado pelo Rei Shyaam, foi fruto de uma inovação institucional considerável, ou talvez mesmo de uma revolução política, como vimos no Capítulo 5, a civilização inca no Peru e a grande população da região surgiram em decorrência de significativas inovações institucionais. Estas poderiam muito bem ter se dado na América do Norte, em lugares como o Vale do Mississippi ou mesmo o nordeste dos Estados Unidos. Nesse caso, os europeus talvez tivessem encontrado terras vazias nos Andes e Estados centralizados na América do Norte, e os papéis do Peru e dos Estados Unidos seriam invertidos. Os europeus teriam então se estabelecido em território peruano, e o conflito entre a maioria dos colonos e a elite teria levado à criação de instituições inclusivas lá, em vez de na América do Norte. Os rumos posteriores do desenvolvimento econômico seriam provavelmente outros, então.

Em segundo lugar, o Império Inca poderia ter resistido ao colonialismo europeu, como fez o Japão por ocasião da chegada da esquadra do Comodoro Perry na Baía de Edo. Embora o maior extrativismo do Império Inca em relação ao de Tokugawa, Japão, sem dúvida diminuísse a probabilidade de ocorrência, no Peru, de uma revolução política nos moldes da Restauração Meiji, não havia nenhuma necessidade histórica de que os incas sucumbissem de maneira tão cabal à dominação europeia. Se tivessem conseguido resistir, ou mesmo modernizar suas instituições em resposta às ameaças externas, todo o percurso histórico do Novo Mundo – e com ele toda a história mundial – poderia ser diferente.

Terceiro, agora radicalizando nosso raciocínio, não havia nenhum determinismo histórico, geográfico ou cultural que ditasse que fossem os europeus a colonizar a Terra. Poderiam ter sido os chineses, por exemplo, ou mesmo os incas. Naturalmente, tal desdobramento seria impossível quando olharmos o mundo do ponto de vista do século XV, quando a Europa Ocidental já havia saltado à frente das Américas e a China já tinha se fechado em sua concha. Contudo, a Europa Ocidental do século XV foi, ela mesma, fruto de um processo contingente de diferenciação institucional pontuado por circunstâncias críticas, que nada teve de inevitável. As potências do Oeste Europeu não teriam conseguido assumir a dianteira e conquistar o mundo sem uma sucessão de reviravoltas históricas – entre elas, os rumos específicos tomados pelo feudalismo, substituindo a escravidão e diminuindo o poder dos monarcas no caminho; o fato de que os primeiros séculos após a virada do primeiro milênio na Europa assistiram ao desenvolvimento de cidades independentes e autônomas em termos comerciais; o fato

de que os monarcas europeus não se sentiram tão ameaçados pelo comércio ultramarino e, portanto, não procuraram desestimulá-lo, como fizeram os imperadores chineses durante a dinastia Ming; e o advento da peste negra, que abalou as fundações da ordem feudal. Caso esses acontecimentos tivessem se dado de outra forma, poderíamos viver hoje em um mundo muito diferente, em que o Peru talvez fosse mais rico que a Europa Ocidental ou os Estados Unidos.

NATURALMENTE, A CAPACIDADE PREDITIVA de uma teoria em que a contingência e as pequenas diferenças desempenham papéis centrais será restrita. Poucos teriam antevisto, no século XV ou mesmo no XVI, e muito menos nos muitos séculos que se seguiram à queda do Império Romano, que a maior guinada rumo a instituições inclusivas ocorreria na Grã-Bretanha. O processo específico de diferenciação institucional e a natureza da circunstância crítica criada pela abertura do comércio atlântico é que criaram essa possibilidade. Do mesmo modo, poucos poderiam imaginar, em plena Revolução Cultural, na década de 1970, que a China logo estaria a caminho de mudanças radicais em suas instituições econômicas e, em seguida, em uma trajetória de crescimento vertiginoso. Analogamente, é impossível prever, com qualquer grau de certeza, qual será o estado de coisas daqui a 500 anos – o que não chega a caracterizar um ponto fraco da nossa teoria. O relato histórico que apresentamos até aqui indica que toda abordagem baseada no determinismo histórico – a partir da geografia, cultura ou mesmo outros fatores históricos – é inadequada. As pequenas diferenças e a contingência não fazem parte apenas da nossa teoria; fazem parte do desenrolar da história.

Por mais difícil que seja fazer previsões acuradas acerca de que sociedades vão prosperar em relação às outras, vimos no decorrer de todo este livro que nossa teoria explica bastante bem as vastas diferenças na prosperidade e pobreza das nações do mundo. Veremos, no resto deste capítulo, que ela também fornece algumas diretrizes com relação aos tipos de sociedades com maiores chances de alcançar crescimento econômico nas próximas décadas.

Em primeiro lugar, os círculos virtuosos e viciosos geram muita persistência e inércia. Não há muita dúvida de que, daqui a 50 ou mesmo 100 anos, Estados Unidos e Europa Ocidental, com base em suas instituições econômicas e políticas inclusivas, serão mais ricos – e é provável que consideravelmente mais ricos – do que a África subsaariana, o Oriente Médio, a América Central ou o Sudeste Asiático. Entretanto, dentro desses padrões gerais haverá consideráveis mudanças institucionais ao longo do próximo século, com alguns países rompendo o padrão e fazendo a transição da pobreza para a riqueza.

Países praticamente desprovidos de qualquer centralização política, como Somália e Afeganistão, ou aqueles que atravessaram um colapso do Estado, como o Haiti nas últimas décadas (muito antes do violento terremoto de 2010, que devastou a infraestrutura do país), dificilmente atingirão algum crescimento sob instituições políticas

extrativistas ou produzirão mudanças consideráveis rumo a instituições inclusivas. Pelo contrário, as nações com maiores possibilidades de crescimento nas próximas décadas – ainda que provavelmente sob instituições extrativistas – são aquelas com algum grau de centralização política. Na África subsaariana, enquadram-se nessa descrição Burundi, Etiópia, Ruanda, países com longo histórico de centralização do Estado, e a Tanzânia – que, desde a independência, conseguiu promover certa centralização, ou ao menos implementar alguns dos pré-requisitos para tanto. Na América Latina, incluem-se Brasil, Chile e México, que não só atingiram a centralização política como também vêm dando passos significativos em direção a um pluralismo nascente. Por outro lado, nossa teoria sugere que o crescimento econômico sustentado é muito improvável na Colômbia.

A teoria sugere ainda que o crescimento sob instituições políticas extrativistas, como na China, não será sustentado e provavelmente perderá o ímpeto. Para além desses casos, prevalece a incerteza. Cuba, por exemplo, pode efetuar a transição para instituições inclusivas e experimentar uma profunda transformação econômica; ou pode permanecer sob instituições políticas e econômicas extrativistas. O mesmo pode ser dito da Coreia do Norte e Mianmar, na Ásia. Assim, embora nossa teoria forneça ferramentas para pensar sobre como as instituições mudam e as consequências de tais mudanças, a sua natureza – o papel das pequenas diferenças e da contingência – dificulta uma precisão maior.

Cautela ainda maior se faz necessária ao elaborar recomendações de políticas a partir desse relato genérico das origens da prosperidade e da pobreza. Do mesmo modo como o impacto das circunstâncias críticas depende das instituições existentes, o modo como cada sociedade responderá à mesma intervenção depende das instituições em jogo. Claro está que nossa teoria trata de como os países podem caminhar ao encontro da prosperidade, transformando suas instituições extrativistas em inclusivas. Por outro lado, a teoria também deixa claro, desde o começo, que não há receitas fáceis para efetuar tal transição. Primeiro, o mecanismo do círculo vicioso implica uma dificuldade muito maior para mudar instituições do que a princípio pode parecer. O que é particularmente insidioso é que as instituições extrativistas têm a capacidade de se recriar sob os mais diferentes disfarces, como vimos com a lei de ferro da oligarquia, no Capítulo 12. Assim, o fato de o regime extrativista do Presidente Mubarak ter sido derrubado por manifestações populares em fevereiro de 2011 não constitui garantia de que o Egito vá enveredar por um caminho que o leve a instituições mais inclusivas. Pelo contrário, as instituições extrativistas mostram-se capazes de se recriar apesar do vibrante e esperançoso movimento em prol da democracia. Segundo, já que o caminho contingente da história torna difícil saber se determinada interação entre as circunstâncias críticas e as diferenças institucionais existentes levará a instituições mais inclusivas ou mais extrativistas, seria arrojado formular recomendações gerais com o objetivo de instigar a mudança rumo a instituições inclusivas. Não obstante, nossa teoria mantém sua utilidade para a análise política, assim como nos permite reconhecer recomendações equivocadas para as políticas públicas, baseadas ou em hipóteses incorretas ou em um entendimento

inadequado de como as instituições podem mudar. Aqui, como em geral acontece, evitar os piores erros é tão importante quanto tentar encontrar soluções simples (e mais realista) – o que fica mais claramente visível ao considerarmos as atuais recomendações que estimulam o “crescimento autoritário” com base na bem-sucedida experiência chinesa de crescimento das últimas décadas. Em seguida, explicaremos por que essas recomendações são equivocadas e por que o crescimento chinês, tal como ocorreu até aqui, não passa de mais uma forma de crescimento sob instituições políticas extrativistas, que dificilmente se traduzirá em desenvolvimento econômico sustentado.

### O IRRESISTÍVEL CHARME DO CRESCIMENTO AUTORITÁRIO

Dai Guofang farejou logo no começo o iminente *boom* urbano na China. Nos anos 1990, novos centros comerciais, autoestradas, residências e arranha-céus espalhavam-se por toda parte no país, e Dai imaginou que o crescimento só se aceleraria na década seguinte. Na expectativa de que sua empresa, a Jingsu Tieben Iron and Steel, poderia capturar um vasto mercado como produtora de baixo custo – sobretudo quando comparada às ineficientes siderúrgicas estatais –, planejou tornar-se um verdadeiro gigante do aço. Com o apoio das lideranças do partido em Changzhou, começou a construir em 2003. Em março de 2004, porém, o projeto fora interrompido por determinação do Partido Comunista chinês em Pequim, e Dai acabou sendo preso por motivos que não chegaram a ser explicados com clareza. As autoridades devem ter presumido que encontrariam algo de incriminador em sua contabilidade. No processo, ele passou os cinco anos seguintes entre a cadeia e a prisão domiciliar, até ser julgado culpado, em 2009, de uma acusação menor. Seu verdadeiro delito foi dar início a um grande projeto que concorreria com empresas estatais – e, pior, sem aprovação dos chefões do partido. Sem dúvida foi essa a lição que outros tiraram do caso.

A reação do Partido Comunista a empreendedores como Dai não surpreende. Chen Yun, um dos mais próximos colaboradores de Deng Xiaoping e indiscutivelmente o principal articulador das reformas de mercado em seus estágios iniciais, sintetizou o ponto de vista da maioria dos quadros do partido ao traçar uma analogia entre a economia chinesa e um “pássaro na gaiola”: a economia era o pássaro; o controle pelo partido, a gaiola, que precisava ganhar espaço para que a ave se tornasse mais saudável e dinâmica, mas sem jamais ser destrancada ou eliminada, para que o pássaro não escapasse. Jiang Zemin, logo após tornar-se secretário-geral do Partido Comunista (o cargo mais poderoso do país), em 1989, foi ainda mais longe e resumiu a desconfiança do partido em relação a empreendedores ao caracterizá-los como “mercadores e mascates autônomos [que] se dedicam a promover fraudes, desvio de recursos, subornos e evasão fiscal”. No decorrer dos anos 1990, enquanto choviam investimentos estrangeiros na China e as estatais eram incentivadas a expandir, a iniciativa privada era encarada com desconfiança e muitos empreendedores eram expropriados ou mesmo presos. A opinião de Jiang Zemin sobre empresários, embora

venha sofrendo um relativo declínio, segue ainda muito em voga na China. Nas palavras de um economista chinês, “as grandes estatais podem envolver-se em projetos gigantescos. Quando, porém, a iniciativa privada faz o mesmo, sobretudo concorrendo com o Estado, surgem problemas de todos os lados [*sic*]”.

Embora já se encontre hoje um sem-número de empresas privadas operando com lucro no país, muitos elementos da economia continuam sob o comando e a proteção do Estado. O jornalista Richard McGregor conta que, na mesa do presidente de cada uma das maiores estatais chinesas, há um telefone vermelho. Quando ele toca, é o partido ligando para dar ordens acerca do que a empresa deve fazer, onde deve investir e quais serão as suas metas. Esses titãs seguem sob o comando do partido, fato de que somos lembrados sempre que o partido decide trocar seus principais executivos, demití-los ou promovê-los, sem mais explicações.

Nenhuma dessas histórias pretende negar, é evidente, que a China realizou grandes progressos em direção a instituições econômicas inclusivas – e são esses avanços que estão por trás dos extraordinários índices de crescimento do país nos últimos 30 anos. A maioria dos empresários dispõe de alguma segurança, e não menos por cultivar o apoio dos quadros locais e das elites do Partido Comunista em Pequim. A maior parte das estatais visa ao lucro e compete nos mercados internacionais – o que representa uma mudança radical em relação à China de Mao. Como vimos no capítulo anterior, a China só pôde começar a crescer porque, sob Deng Xiaoping, houve reformas radicais que substituíram as instituições econômicas mais extrativistas por outras inclusivas. O crescimento prosseguiu com as instituições econômicas chinesas expandindo seu grau de inclusão, ainda que em ritmo lento. A China também se beneficia enormemente de sua vasta oferta de mão de obra barata e do acesso às tecnologias, capital e mercados estrangeiros.

Por mais que as instituições econômicas do país sejam incomparavelmente mais inclusivas hoje que três décadas atrás, a experiência chinesa é um rematado exemplo de crescimento sob instituições políticas extrativistas. Apesar da recente ênfase em inovação e tecnologia, o crescimento chinês baseia-se na adoção das tecnologias existentes e na rapidez do investimento, não na destruição criativa. Um aspecto importante dessa realidade é que os direitos de propriedade não são inteiramente seguros na China. Vez por outra, como no caso de Dai, alguns empreendedores são expropriados. A mobilidade da mão de obra é estritamente controlada, e o mais básico dos direitos de propriedade – o direito de cada um vender o próprio trabalho do modo como bem entender – é ainda muito precário. A distância que ainda separa as instituições econômicas de serem verdadeiramente inclusivas é ilustrada pelo fato de que apenas uns poucos homens e mulheres de negócios se arriscariam a dedicar-se a qualquer atividade sem assegurar o apoio do quadro local do partido ou, ainda mais importante, de Pequim. A ligação entre o empresariado e o partido é altamente rentável para ambos os lados. As empresas que contam com o apoio do partido recebem contratos em termos favoráveis, desapropriam pessoas comuns de suas terras e transgridem impunemente leis e regulamentações.

Os que atravessarem o caminho de seus planos de negócios serão esmagados, podendo até acabar presos ou assassinados.

A mão onipresente do Partido Comunista e das instituições extrativistas na China lembra as inúmeras semelhanças entre o crescimento soviético nas décadas de 1950 e 1960 e o crescimento chinês atual, embora haja também diferenças notórias. A União Soviética pôde crescer sob instituições econômicas e políticas extrativistas por ter alocado recursos à força para a indústria sob uma estrutura de comando centralizada, sobretudo para o setor de armamentos e a indústria pesada. Tal crescimento tornou-se viável em parte por haver muito atraso a tirar; o crescimento sob instituições extrativistas é mais fácil quando a destruição criativa não é uma necessidade. As instituições econômicas chinesas são sem dúvida mais inclusivas que as soviéticas, mas as instituições políticas do país continuam extrativistas. O Partido Comunista chinês é todo-poderoso e controla toda a burocracia estatal, as forças armadas, a mídia e vastos segmentos da economia. O povo chinês dispõe de liberdades políticas restritas e de muito pouca participação no processo político.

São muitos os que há tempos acreditam que o crescimento na China conduziria à democracia e a maior pluralismo. Houve um sentimento generalizado, em 1989, de que as manifestações na Praça da Paz Celestial promoveriam maior abertura, e talvez até levassem ao colapso do regime comunista. Entretanto, os tanques foram enviados contra os manifestantes, e em vez de uma revolução pacífica os livros de história hoje se referem ao Massacre da Praça da Paz Celestial. Em muitos sentidos, as instituições políticas chinesas tornaram-se mais extrativistas após esses acontecimentos; reformadores como Zhao Ziyang, que como secretário-geral do Partido Comunista expressou seu apoio aos estudantes da Praça, foram expurgados – e o partido redobrou o zelo no aniquilamento das liberdades civis e de imprensa. Zhao Ziyang permaneceria em prisão domiciliar por mais de 15 anos e sua figura pública seria paulatinamente apagada, de modo que ele não se tornasse sequer um símbolo para os defensores de mudanças políticas.

Atualmente, o partido exerce sobre os meios de comunicação, inclusive a internet, um nível de controle sem precedentes – do qual boa parte se dá por meio da autocensura: os veículos de comunicação sabem que não devem mencionar Zhao Ziyang nem Liu Xiaobo, o crítico do governo que reivindica maior democratização e que segue apodrecendo na prisão mesmo depois de agraciado com o Prêmio Nobel da Paz. A autocensura é complementada por um aparato orwelliano capaz de monitorar conversas e comunicações, fechar jornais e sites até bloquear o acesso especificamente a determinadas notícias na internet. Todo esse sistema foi acionado em 2009, quando estouraram acusações de corrupção contra o filho do secretário-geral do partido desde 2002, Hu Jintao. O aparelho governamental entrou em ação e não só conseguiu impedir a mídia chinesa de cobrir o caso como também foi capaz de bloquear as matérias sobre o caso nos sites do *New York Times* e do *Financial Times*.

Devido ao controle do partido sobre as instituições econômicas, a destruição criativa é muito restrita e assim permanecerá até que haja reformas radicais nas instituições

políticas. Assim como na União Soviética, a experiência chinesa de crescimento sob instituições políticas extrativistas é muito facilitada pelo fato de haver um enorme atraso a tirar. A renda *per capita* na China ainda é uma fração daquela dos Estados Unidos e Europa Ocidental. Sem dúvida, o crescimento chinês é consideravelmente mais diversificado que o soviético; não é função somente das indústrias pesada ou de armamentos, e os empresários chineses vêm se mostrando bem mais engenhosos. De todo modo, esse crescimento está fadado a se esgotar, a menos que o extrativismo das instituições políticas dê lugar a maior inclusão. Enquanto as instituições políticas permanecerem extrativistas, o crescimento será intrinsecamente limitado, como em todos os casos similares.

A experiência da China levanta uma série de questões interessantes acerca do futuro do seu crescimento e, sobretudo, do quanto o crescimento autoritário é desejável e viável. Esse tipo de crescimento vem se tornando uma alternativa popular ao “consenso de Washington”, que salienta a importância da liberalização do mercado e do comércio, bem como de determinadas formas de reforma institucional, para impulsionar o crescimento econômico em muitas regiões menos desenvolvidas do mundo. Embora parte do apelo da opção autoritária consista justamente na reação ao consenso de Washington, talvez seu maior charme – sem dúvida para os governantes que controlam instituições extrativistas – resida na liberdade concedida para manter e até reforçar seu poder, além de legitimar seu extrativismo.

Como destaca a nossa teoria, sobretudo nas sociedades que passaram por algum grau de centralização do Estado, esse tipo de crescimento sob instituições extrativistas é possível e pode até constituir o cenário mais provável para muitas nações, indo do Camboja e do Vietnã ao Burundi, Etiópia e Ruanda. A teoria sugere também, contudo, que, como todos os casos de crescimento sob instituições políticas extrativistas, ele não será sustentado.

No caso da China, o processo de crescimento baseado na compensação do atraso, importação de tecnologia estrangeira e exportação de produtos manufaturados de baixa qualidade deve prosseguir por algum tempo. Não obstante, o crescimento chinês também deve esgotar-se, especialmente depois que a China alcançar o padrão de vida de um país de renda mediana. O cenário mais provável é que o Partido Comunista e as cada vez mais poderosas elites econômicas do país consigam manter seu altíssimo grau de domínio nas próximas décadas. Nesse caso, a história e nossa teoria sugerem que o crescimento com destruição criativa e verdadeira inovação não se dará, e os espetaculares índices de crescimento na China vão acabar se esvanecendo. Tal resultado, porém, está longe de ser predeterminado; pode ser evitado caso a China adote instituições políticas inclusivas antes que suas possibilidades de crescimento sob instituições extrativistas se esvaíam. Não obstante, como veremos em seguida, há poucos motivos para supor que uma transição rumo a instituições políticas mais inclusivas seja provável na China ou que possa ocorrer de maneira automática e indolor.

Mesmo algumas vezes dentro do Partido Comunista chinês vêm reconhecendo os perigos à frente e disseminando a ideia de que uma reforma política – isto é, uma

transição para instituições políticas mais inclusivas, para usar a nossa terminologia – se faz necessária. O poderoso primeiro-ministro Wen Jiabao recentemente alertou para o perigo de que o crescimento econômico venha a ser prejudicado caso não se realizem reformas na esfera política. A nosso ver, a análise de Wen é presciente, ainda que haja quem duvide de sua sinceridade. No entanto, muitos no Ocidente discordam dos pronunciamentos de Wen; para eles, a China revela um caminho alternativo ao crescimento econômico sustentado, que se dá sob a égide do autoritarismo em vez de sob instituições políticas e econômicas inclusivas. Mas estão errados. Já detectamos as razões do êxito chinês: uma transformação radical das instituições econômicas, com a substituição daquelas rigidamente comunistas por outras que fornecem incentivos ao incremento da produtividade e do comércio. Visto dessa perspectiva, não há nada de fundamentalmente diferente na experiência chinesa em relação à de países que conseguiram afastar-se um pouco de instituições econômicas extrativistas e aproximar-se das inclusivas, mesmo que isso se dê sob instituições políticas extrativistas, como no caso chinês. A China alcançou o crescimento econômico, portanto, não graças às suas instituições políticas extrativistas, mas apesar delas: sua bem-sucedida experiência de crescimento no decorrer das três últimas décadas deve-se a um afastamento radical das instituições econômicas extrativistas e a uma convergência para outras mais inclusivas – tarefa que se torna mais difícil (não mais fácil) pela presença de instituições políticas extrativistas altamente autoritárias.

OUTRO TIPO DE ENDOSSO dado ao crescimento autoritário reconhece sua natureza nada atraente, mas entende que o autoritarismo é apenas uma fase transitória. É uma ideia que remonta a uma das teorias clássicas da sociologia política, a teoria da modernização, formulada por Seymour Martin Lipset e segundo a qual todas as sociedades, ao crescerem, encaminham-se para uma forma de existência mais moderna, desenvolvida e civilizada – e, principalmente, rumo à democracia. Muitos defensores da teoria da modernização alegam também que, assim como a democracia, as instituições inclusivas emergirão como subproduto do processo de crescimento. Ademais, por mais que democracia não seja sinônimo de instituições políticas inclusivas, o desenvolvimento destas tende a ser fomentado pela realização de eleições regulares e pela livre concorrência política. Diferentes versões da teoria da modernização também afirmam que o acesso da força de trabalho à educação naturalmente leva à democracia e a instituições melhores. Em uma versão meio pós-moderna da referida teoria, Thomas Friedman, colunista do *New York Times*, chegou a sugerir que, quando o país atinge um número suficiente de restaurantes do McDonald's, a democracia e as instituições fatalmente se seguem. É um quadro otimista. Ao longo dos últimos 60 anos, a maioria dos países, mesmo muitos daqueles com instituições extrativistas, experimentou algum grau de crescimento, e muitos assistiram a um aumento notável no grau de escolaridade de suas forças de trabalho. Assim, à medida que os níveis de renda e escolaridade forem

aumentando, de todo modo, todos os outros fatores positivos, como democracia, direitos humanos, liberdades civis e segurança dos direitos de propriedade, devem seguir-se automaticamente.

A teoria da modernização conta com grande número de adeptos, tanto dentro quanto fora da academia. Foi por suas hipóteses, por exemplo, que se pautaram as recentes atitudes dos Estados Unidos para com a China, por exemplo. George H. W. Bush resumiu a política americana em relação à democracia chinesa com as palavras “pratiquemos o livre comércio com a China, e o tempo estará a nosso favor”. A ideia era que, havendo livre comércio entre a China e o Ocidente, o país cresceria; o crescimento, por sua vez, se encarregaria de promover a democracia e instituições melhores no país, conforme previsto pela teoria da modernização. No entanto, a rápida intensificação das relações comerciais entre China e Estados Unidos, desde meados da década de 1980, pouco contribuiu para a democracia chinesa – e a integração cada vez mais estreita aguardada para a próxima década dará resultados igualmente pífios.

As expectativas de muitos com relação ao futuro da sociedade e da democracia iraquianas após a invasão liderada pelos Estados Unidos mostraram-se igualmente otimistas em virtude dessas mesmas teses. Apesar de seu desempenho econômico desastroso sob o regime de Saddam Hussein, em 2002 o Iraque não era tão pobre quanto muitos países da África subsaariana e contava com uma população de razoável escolaridade em termos comparativos; daí a crença de que seria terreno fértil para o desenvolvimento da democracia e das liberdades civis – e talvez até para o que poderíamos chamar de pluralismo. Tais esperanças viram-se rapidamente esmagadas quando o caos e a guerra civil abateram-se sobre a sociedade iraquiana.

A teoria da modernização não só é incorreta como também não contribui para a reflexão a respeito do enfrentamento dos principais problemas das instituições extrativistas. A melhor evidência em seu favor é o fato de que as nações ricas são aquelas que contam com regimes democráticos, respeitam os direitos humanos e civis e apresentam mercados funcionais e, de modo geral, instituições econômicas inclusivas. Ainda assim, interpretar tal associação como comprovação dessa teoria significa ignorar os efeitos consideráveis das instituições políticas e econômicas inclusivas sobre o crescimento econômico. Como defendemos ao longo de todo este livro, foram as sociedades dotadas de instituições inclusivas que cresceram no decorrer dos últimos 300 anos e tornaram-se relativamente ricas hoje – o que justifica o atual estado de coisas no mundo, como fica evidente se encararmos os fatos de uma perspectiva ligeiramente distinta: enquanto as nações que construíram instituições políticas e econômicas inclusivas ao longo dos últimos séculos alcançaram um crescimento econômico sustentado, os regimes autoritários que cresceram mais rapidamente nos últimos 60 ou 100 anos, ao contrário do que a teoria da modernização de Lipset nos levaria a crer, não se tornaram mais democráticas. Não admira: o crescimento sob instituições extrativistas é possível exatamente por não implicar, necessária ou automaticamente, a derrocada dessas mesmas instituições – pelo contrário, costuma ocorrer porque quem controla as instituições

extrativistas encara o crescimento econômico não como uma ameaça, mas como um sustentáculo do regime, como tem feito o Partido Comunista chinês desde a década de 1980. Tampouco surpreende que o crescimento engendrado por um aumento do valor dos recursos naturais de um país, como ocorreu no Gabão, Rússia, Arábia Saudita e Venezuela, dificilmente acarrete uma transformação fundamental desses regimes autoritários rumo a instituições inclusivas.

O registro histórico é ainda menos generoso com a teoria da modernização. Muitos países relativamente prósperos sucumbiram a ditaduras repressivas e mantiveram instituições extrativistas. Tanto a Alemanha quanto o Japão figuravam entre as nações mais ricas e industrializadas do mundo na primeira metade do século XX, e seus cidadãos apresentavam níveis de escolaridade relativamente altos. Nada disso impediu a ascensão do Partido Nacional-Socialista na Alemanha nem a de um regime militarista, voltado para a expansão territorial por meios bélicos, no Japão – o que levou as instituições econômicas e políticas de ambos a dar uma guinada radical rumo a instituições extrativistas. A Argentina também era um dos países mais ricos do mundo no século XIX (tanto quanto a Grã-Bretanha ou talvez até mais), por ter se beneficiado do *boom* mundial de recursos; sua população era também a de mais alto grau de escolaridade da América Latina. Contudo, a democracia e o pluralismo não eram mais bem-sucedidos no país do que no resto da América Latina; pelo contrário, mostraram-se indiscutivelmente mais frágeis. Os golpes se sucederam e, como vimos no Capítulo 11, até os líderes eleitos pela via democrática comportaram-se como ditadores rapaces. Mesmo recentemente, muito pouco se avançou no sentido do desenvolvimento de instituições econômicas inclusivas; como vimos no Capítulo 13, os governos argentinos, em pleno século XXI, ainda conseguem expropriar impunemente a riqueza de seus cidadãos.

De todas essas considerações, podemos deduzir uma série de conclusões significativas. Primeiro, o crescimento sob instituições políticas extrativistas autoritárias na China, embora provavelmente ainda vá prosseguir por algum tempo, não se traduzirá em crescimento sustentado, apoiado em instituições econômicas verdadeiramente inclusivas e na destruição criativa. Em segundo lugar, contrariando as teses da teoria da modernização, não contaríamos com a criação de democracia nem de instituições políticas inclusivas, com base no crescimento autoritário. China, Rússia e diversos outros regimes autoritários que hoje apresentam algum grau de expansão devem atingir os limites do crescimento extrativista antes de aumentar o grau de inclusão de suas instituições políticas – e, de fato, provavelmente antes do surgimento de qualquer desejo de mudança nesse sentido por parte das elites ou de uma oposição forte que as obrigue a mudar. Terceiro, o crescimento autoritário não é nem desejável nem viável a longo prazo – e, portanto, não deve contar com o endosso da comunidade internacional como modelo para países da América Latina, Ásia e África subsaariana, mesmo sendo um caminho que muitos deles escolherão exatamente por estar, às vezes, de acordo com os interesses das elites políticas e econômicas que os dominam.

## PROSPERIDADE NÃO SE ARQUITETA

Ao contrário da teoria que desenvolvemos neste livro, a hipótese da ignorância implica prontamente uma sugestão acerca de como “solucionar” o problema da pobreza: se foi a ignorância que nos colocou nesta situação, são o fornecimento de informações e o esclarecimento dos governantes e autoridades que podem nos tirar dela, e deveríamos conseguir “arquitetar” prosperidade pelo mundo dando instruções adequadas e convencendo os políticos de quais são os bons princípios econômicos. No Capítulo 2, quando discutimos essa hipótese, mostramos como a experiência de Kofi Busia, primeiro-ministro de Gana no começo da década de 1970, veio demonstrar que o principal obstáculo à adoção de políticas públicas capazes de reduzir a falência dos mercados e estimular o crescimento econômico não é a ignorância dos políticos, mas os incentivos e restrições que lhes são impostos pelas instituições econômicas e políticas de suas sociedades. Não obstante, a hipótese da ignorância continua reinando soberana entre as autoridades ocidentais, que, praticamente em detrimento de toda e qualquer outra possibilidade, têm como foco a criação da prosperidade.

Essas tentativas de criação seguem dois modelos básicos. O primeiro, que costuma ser defendido por órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, parte da premissa de que o desenvolvimento incompleto é fruto de instituições e políticas econômicas de má qualidade, propondo então uma lista de melhorias que esses órgãos internacionais empenham-se em induzir os países pobres a adotar (o próprio consenso de Washington compõe uma lista dessas). Essas melhorias giram em torno de objetivos sensatos, como estabilidade macroeconômica e metas macroeconômicas aparentemente interessantes, como a redução do tamanho do setor governamental, câmbio flexível e liberalização das contas de capital. Incluem também metas de ordem mais microeconômica, como privatização, aumento de eficiência na prestação de serviços públicos e talvez também sugestões quanto a como incrementar o funcionamento do próprio Estado, com ênfase em medidas anticorrupção. Por mais sensatas que muitas dessas reformas possam ser por si sós, a abordagem de organizações internacionais em Washington, Londres, Paris e alhures continua embebida de uma perspectiva equivocada, que se mostra incapaz de reconhecer o papel das instituições políticas e das restrições por elas impostas à formulação de políticas públicas. Toda tentativa por parte dos organismos internacionais no sentido de fomentar o crescimento econômico mediante a intimidação dos países pobres, obrigando-os a adotar instituições e políticas de melhor qualidade, fracassa por não identificar outra causa para as más políticas e instituições além da ignorância dos líderes dos países pobres. A consequência é que tais políticas não são adotadas ou implementadas, ou são instauradas apenas de forma nominal.

Por exemplo, diversas economias de todo o mundo que adotaram ostensivamente tais reformas, sobretudo na América Latina, ficaram estagnadas durante toda as décadas de 1980 e 1990. Na realidade, tais medidas foram impingidas a esses países em contextos políticos que, de resto, permaneceram intocados. Assim, mesmo onde

se realizaram reformas, estas tiveram sua intenção subvertida ou os políticos lançaram mão de outros meios para suavizar seu impacto. Tudo isso é ilustrado pela “implementação” de uma das principais recomendações dos órgãos internacionais com vistas à conquista da estabilidade macroeconômica: a independência do banco central. Tal orientação costuma ser implementada na teoria, mas não na prática, ou solapada pelo uso de outras ferramentas políticas. Em princípio, é muito razoável. Muitos políticos de todo o mundo que gastavam mais do que arrecadavam com os impostos forçavam seus bancos centrais a compensar a diferença mediante a impressão de papel-moeda. A inflação resultante criava instabilidade e incerteza. A teoria era que bancos centrais independentes, como o Bundesbank alemão, resistiriam à pressão política e poriam um freio na inflação. O Presidente Mugabe, do Zimbábue, decidido a seguir os conselhos internacionais, declarou o Banco Central de seu país independente em 1995. Até então, os índices de inflação zimbabuianos oscilavam em torno de 20%. Em 2002, haviam chegado a 140%; em 2003, a quase 600%; em 2007, a 66.000%; e, em 2008, a 230.000.000%! Evidentemente, em um país cujo presidente ganha na loteria (páginas 286-290), não deveria surpreender ninguém que a promulgação de uma lei declarando o Banco Central independente nada queira dizer. Deve ter chegado ao conhecimento do presidente do banco central zimbabuiano o modo como seu colega de Serra Leoa havia “caído” do último andar do edifício do banco central quando discordara de Siaka Stevens (página 267). Independente ou não, cumprir as exigências do presidente ainda era a escolha mais prudente para sua saúde pessoal, ainda que não para a da economia. Por outro lado, nem todos os países são como o Zimbábue. Na Argentina e na Colômbia, os Bancos Centrais também se tornaram independentes na década de 1990 e efetivamente se desincumbiram da missão de conter a inflação. Contudo, uma vez que em nenhuma das duas houve transformação política, as elites políticas encontraram outras maneiras de comprar votos, manter seus interesses e recompensar a si mesmas e aos seus seguidores. Como já não podiam fazê-lo por meio da emissão de papel-moeda, tiveram de encontrar outros meios. Nos dois países, a introdução da independência do Banco Central coincidiu com uma grande expansão dos gastos governamentais, financiada em grande parte mediante empréstimos.

O segundo método de criação da prosperidade encontra-se muito mais em voga hoje em dia; reconhece que não existem soluções fáceis para erguer uma nação da pobreza à prosperidade do dia para a noite ou mesmo no decorrer de algumas décadas – e, em vez disso, defende que há uma série de “microfalhas de mercado” que podem ser compensadas por boas orientações. Assim, a prosperidade será alcançada caso as autoridades tirem proveito de tais oportunidades – o que, mais uma vez, pode-se conseguir com a ajuda e visão de economistas e congêneres. Segundo essa abordagem, as pequenas falhas de mercado pululam nos países pobres – em seus sistemas educacionais, por exemplo, ou serviços de saúde, bem como no modo como seus mercados são organizados –, o que sem dúvida é verdade. Todavia, o problema é que essas pequenas falhas podem ser apenas a ponta do iceberg; sintomas de problemas mais arraigados nas sociedades que

funcionam sob instituições extrativistas. Assim como não é coincidência o fato de os países pobres terem péssimas políticas macroeconômicas, tampouco é coincidência que seus sistemas educacionais não funcionem bem. Talvez essas falhas de mercado não se devam exclusivamente à ignorância. As autoridades e burocratas que deveriam seguir tão bem-intencionadas orientações podem fazer também parte do problema, e as diversas tentativas de retificar as ineficiências podem acabar saindo pela culatra justamente porque os encarregados da máquina pública deixam de atacar as causas institucionais da pobreza, em primeiro lugar.

Essas dificuldades são ilustradas pela intervenção idealizada pela organização não governamental (ONG) Seva Mandir com vistas à melhoria dos serviços de saúde prestados no estado do Rajastão, na Índia. Os serviços de saúde indianos têm um longo histórico de ineficiência e fracasso. A saúde proporcionada pelo governo é, pelo menos em tese, amplamente disponível e barata, e os profissionais são, de modo geral, qualificados. Nem os indianos mais pobres, entretanto, usam as instalações de saúde governamentais, preferindo em vez disso os prestadores privados – bem mais caros, irregulares e, às vezes, até deficientes. Isso se deve não a algum tipo de irracionalidade; ocorre que, nos estabelecimentos governamentais, assolados pelo absenteísmo, a população não consegue acesso aos serviços oferecidos. O indiano que se dirige a uma instituição pública não só não encontra enfermeiros que o atendam como provavelmente sequer consegue entrar no edifício, já que as organizações de saúde passam a maior parte do tempo de portas fechadas.

Em 2006, a Seva Mandir associou-se a um grupo de economistas para elaborar um esquema de incentivos que incentivasse a equipe de enfermagem a comparecer ao trabalho do distrito de Udaipur, no Rajastão. A ideia era simples: a Seva Mandir introduziu relógios de ponto, que assinalariam a data e a hora de entrada de cada profissional no respectivo local de trabalho. Os cartões deveriam ser marcados três vezes ao dia, a fim de assegurar sua chegada e saída no horário e permanência no local. Se tudo corresse como planejado, e a qualidade e a quantidade de serviços de saúde prestados aumentasse, seria uma demonstração cabal da teoria de que problemas graves podem ter soluções fáceis.

Na prática, contudo, a intervenção revelou algo diferente. Logo após a implementação do programa, a assiduidade dos enfermeiros disparou, mas foi um fenômeno efêmero. Em pouco mais de um ano, a administração de saúde local boicotou deliberadamente o esquema de incentivos introduzido pela Seva Mandir. O absenteísmo retornou aos níveis de sempre, mas houve uma multiplicação dos “dias de isenção”, nos quais a ausência da equipe de enfermagem contava com a sanção oficial da secretaria de saúde local. Proliferaram também os “problemas de manutenção”, à medida que os relógios de ponto começaram a aparecer quebrados – e a Seva Mandir não conseguiu substituí-los porque os secretários de saúde recusavam-se a cooperar.

Obrigiar enfermeiros a bater ponto três vezes por dia não parece uma ideia lá muito inovadora. Com efeito, trata-se de uma prática amplamente difundida na indústria,

mesmo a indiana, e deve ter ocorrido às autoridades de saúde como uma potencial solução de seus problemas. Parece improvável, portanto, que tenha sido a ignorância de tão simples mecanismo de incentivo que impediu seu uso em primeiro lugar. O que se passou durante o programa apenas confirmou isso. As autoridades de saúde sabotaram o programa por estarem mancomunadas com a equipe de enfermagem e por serem cúmplices dos problemas endêmicos de absenteísmo.

O que esse episódio ilustra é uma microversão da dificuldade de se implementar mudanças significativas quando a causa primeira dos problemas reside nas instituições. Nesse caso, não foram políticos corruptos ou empresas poderosas os responsáveis por solapar a reforma institucional, mas, pelo contrário, as autoridades locais de saúde e os enfermeiros que conseguiram sabotar o esquema de incentivos da Seva Mandir e dos economistas do desenvolvimento. Isso sugere que muitas das microfalhas de mercado aparentemente fáceis de reparar podem ser ilusórias: a estrutura institucional que acarreta falhas de mercado também acaba impedindo a implementação de intervenções que aprimorem os incentivos em nível micro. Insistir em tentar arquitetar prosperidade sem confrontar as causas originais dos problemas – instituições extrativistas e a política que as sustenta – dificilmente dará bons frutos.

### O FRACASSO DA AJUDA EXTERNA

Logo após os ataques de 11 de setembro de 2001, forças militares lideradas pelos Estados Unidos trataram de derrubar o regime repressivo do Talibã no Afeganistão, que estava dando abrigo a membros centrais da Al Qaeda e recusava-se a entregá-los. O Acordo de Bonn – firmado em dezembro de 2001 entre líderes dos antigos *mujahedin* afegãos, que haviam colaborado com as forças americanas, e alguns dos principais membros da diáspora afegã, entre eles Hamid Karzai – definiu um plano para o estabelecimento de um regime democrático. O primeiro passo seria a grande assembleia nacional, a Loya Jirga, que elegeu Karzai para o comando do governo interino. As perspectivas do país estavam melhorando. A maioria do povo afegão ansiava por deixar o Talibã para trás. A comunidade internacional acreditava que tudo de que o Afeganistão precisava agora era uma grande injeção de ajuda externa. Representantes da ONU e várias ONGs de renome logo desembarcavam na capital, Kabul.

O que se seguiu não deveria espantar ninguém, especialmente em vista do recorrente fracasso das iniciativas de ajuda externa a países pobres e Estados falidos ao longo das últimas cinco décadas. Surpresa ou não, repetiu-se o ritual de sempre. Uma multidão de funcionários de organizações de ajuda humanitária e suas respectivas comitivas afluiu para a cidade em seus jatinhos particulares; ONGs de todo tipo chegaram para cumprir seus próprios objetivos; e tiveram início elaboradas negociações entre governos e delegações da comunidade internacional. Bilhões de dólares eram agora despejados sobre o Afeganistão. Apenas uma parcela ínfima desse montante, porém, chegou a ser aplicada na construção de infraestrutura, escolas ou

outros serviços públicos essenciais para o desenvolvimento de instituições inclusivas ou mesmo para a restauração da lei e da ordem. Embora boa parte da infraestrutura se encontrasse em petição de miséria, a primeira parcela dos recursos foi usada para contratar uma companhia aérea para o transporte do pessoal da ONU e outras autoridades internacionais, que, em seguida, precisariam de motoristas e intérpretes. Assim, contrataram os poucos burocratas com conhecimento de inglês e os professores que ainda restavam nas escolas para dirigir seus veículos e ciceroneá-los, pagando-lhes valores muito acima dos salários afegãos da época. À medida que os poucos burocratas qualificados eram desviados para a prestação de serviços para a comunidade de ajuda humanitária, os recursos externos, em vez de contribuir para a construção de infraestrutura no Afeganistão, ajudaram a solapar ainda mais o Estado que deveriam estruturar e fortalecer.

Os aldeões de um distrito remoto no vale central do Afeganistão ouviram pelo rádio um comunicado sobre um novo programa multimilionário para a construção de abrigos na região. Muito tempo depois, foram entregues algumas traves de madeira, trazidas pelo cartel de transporte de carga de Ismail Khan, conhecido ex-líder militar e membro do governo afegão. Como, porém, eram demasiado grandes para ter qualquer utilidade no distrito, os aldeões deram-lhe o único uso possível: lenha. Sendo assim, que fim tiveram os milhões de dólares prometidos à população? Dos recursos prometidos, 20% foram destinados aos custos administrativos da ONU, em Genebra. O resto foi terceirizado para uma ONG, que abateu mais 20% para cobrir seus próprios custos administrativos em Bruxelas – e assim por diante, por mais três camadas, nas quais cada parte se apropriava de mais 20% do restante que lhe chegava às mãos. A pequena quantidade que chegou ao Afeganistão foi usada para comprar madeira no oeste do Irã e, em grande parte, para contratar o cartel de Ismail Khan, arcando com preços de transporte inflacionados. Foi quase um milagre que aquelas traves de madeira gigantes tivessem sequer alcançado a aldeia.

O que aconteceu no vale central do Afeganistão não foi um incidente isolado. Vários estudos estimam que apenas 10% ou, no máximo, 20% dos recursos humanitários chegam ao seu destino. Há dezenas de investigações em curso referentes a denúncias de fraude, por parte de autoridades locais e funcionários da ONU, acusados de desvio de verbas. Todavia, a maior parte do desperdício, no âmbito da ajuda externa, não é fraude, mas apenas incompetência – ou, ainda pior, trata-se apenas dos procedimentos habituais das organizações de ajuda.

Na verdade, a experiência afegã, em comparação com outras, constituiu um êxito reumbante. No decorrer das últimas cinco décadas, centenas de bilhões de dólares foram destinados a governos de todo o mundo a título de fomento do “desenvolvimento”. A maioria desses recursos foi desperdiçada nos meandros da burocracia e da corrupção, como no Afeganistão. Pior, boa parte deles foi parar nas mãos de ditadores como Mubutu, que dependiam da ajuda externa de seus patronos ocidentais, tanto para comprar o apoio de seus clientes, fortalecendo o regime, quanto para locupletar-se. Em quase

todo o resto da África subsaariana, encontrava-se situação similar. Já a ajuda humanitária concedida como auxílio temporário para tempos de crise, de que os exemplos mais recentes foram o do Haiti e Paquistão, sem dúvida teve maior utilidade – ainda que sua entrega também tenha sido prejudicada por dificuldades similares.

Apesar desse nada lisonjeiro histórico de auxílio para o “desenvolvimento”, a ajuda externa constitui uma das políticas mais populares recomendadas por governos ocidentais, organizações internacionais como a ONU e as mais variadas ONGs como método de combate à pobreza ao redor do mundo. E, claro, o ciclo de fracasso da ajuda externa repete-se vezes sem conta. A ideia de que os ricos países ocidentais deveriam despejar consideráveis quantias de “auxílio para o desenvolvimento” sobre a África subsaariana, Caribe, América Central e Sul da Ásia, a fim de erradicar o problema da pobreza nessas regiões, baseia-se em um entendimento equivocado de suas causas. Países como o Afeganistão são pobres em virtude de suas instituições extrativistas – resultantes, por sua vez, da falta de direitos de propriedade, lei e ordem, e sistemas jurídicos de funcionamento adequado, bem como da sufocante presença das elites nacionais (e, com mais frequência, locais) na vida política e econômica. Os mesmos problemas institucionais significam que a ajuda externa será ineficaz, pois será saqueada e dificilmente chegará às mãos de seus reais destinatários. Na pior das hipóteses, acabarão realimentando os próprios regimes que estão na origem das dificuldades dessas sociedades. Se o crescimento econômico sustentado depende de instituições inclusivas, fornecer auxílio aos regimes que presidem instituições extrativistas não pode ser a solução. Isso não implica negar que, para além mesmo de qualquer ajuda humanitária, um bem considerável decorre de programas específicos de auxílio que erguem escolas em áreas onde antes não havia nenhuma e pagam professores que, do contrário, não receberiam um tostão sequer. Embora grande parte do pessoal das organizações humanitárias que invadiu Kabul tenha feito muito pouco pela melhoria das condições de vida dos afegãos comuns, houve também êxitos notórios na construção de escolas, sobretudo para meninas, que eram inteiramente excluídas da educação, não só sob o Talibã, mas mesmo antes.

Uma solução que vem ganhando popularidade, em parte com base no reconhecimento de que as instituições têm alguma coisa a ver com a prosperidade e até com a entrega dos recursos humanitários, constitui em tornar o auxílio “condicional”. Segundo esse ponto de vista, a continuidade da ajuda deveria depender do cumprimento de determinadas metas por parte dos governos destinatários – por exemplo, a liberalização dos mercados ou o deslocamento do Estado em direção à democracia. A administração George W. Bush deu o maior passo rumo a esse tipo de auxílio condicional ao lançar o programa Millennium Challenge Accounts, tornando os futuros pagamentos de auxílio dependentes de aprimoramentos quantitativos em uma série de dimensões do desenvolvimento econômico e político. No entanto, a eficácia da ajuda condicionada não parece maior que a da não condicionada. Os países que se mostram incapazes de satisfazer essas condições em geral recebem tanta ajuda quanto

os capazes. O motivo é simples: eles têm maior necessidade de ajuda, seja em termos de fomento ou do tipo humanitário. Previsivelmente, o auxílio condicional parece exercer pouco impacto sobre as instituições de cada país. Afinal, seria assombroso se alguém como Siaka Stevens, de Serra Leoa, ou Mobutu, do Congo, de repente começasse a desmontar as instituições extrativistas de que dependem para obter um pouco mais de ajuda externa. Mesmo na África subsaariana, onde a ajuda externa constitui uma fração significativa do orçamento total de muitos governos, e mesmo depois das Millennium Challenge Accounts, que aumentaram o grau de condicionalidade, o volume de ajuda externa que um ditador pode obter abdicando de seu próprio poder é ínfimo – e não compensa o risco que representa para a continuidade de seu domínio do país nem para sua própria vida.

Nada disso significa, porém, que a ajuda externa, com exceção do tipo humanitário, deveria deixar de existir. Além de provavelmente acarretar mais sofrimento humano, seria impraticável eliminá-la, devido aos sentimentos de culpa e desconforto com que os cidadãos de muitos países ocidentais encaram os desastres econômicos e humanitários de todo o mundo – e a ajuda externa os leva a crer que algo está sendo feito para combater os problemas. Por menos eficiente que seja essa alternativa, o impulso nesse sentido continuará existindo, e a ajuda externa também. O gigantesco complexo de organizações internacionais e ONGs tampouco cessará de demandar e mobilizar recursos para assegurar a manutenção do *status quo*. Ademais, seria de uma insensibilidade ímpar cortar o auxílio dado aos países mais necessitados. Sim, boa parte dos recursos se perde em desperdício. Ainda assim, se, de cada dólar distribuído a título de ajuda, US\$0,10 conseguirem chegar às mãos das pessoas mais pobres do mundo, serão US\$0,10 a mais do que elas tinham antes para aliviar sua mais abjeta pobreza, e talvez isso ainda seja melhor do que nada.

Há aqui duas importantes lições. Primeiro, a ajuda externa não é um meio muito eficaz de lidar com o fracasso das nações do mundo, muito pelo contrário. Os países necessitam de instituições políticas e econômicas inclusivas a fim de romper o ciclo da pobreza. A ajuda externa normalmente pouco pode fazer quanto a isso, e sem dúvida não no seu formato atual. É fundamental reconhecer as origens da desigualdade e da pobreza mundiais exatamente para que não atrelemos nossas esperanças a falsas promessas. À medida que suas origens estão nas instituições, a ajuda externa, promovida no contexto dessas mesmas instituições nas nações destinatárias, pouco poderá fazer no sentido de incentivar o crescimento sustentado. Segundo, se o desenvolvimento de instituições políticas e econômicas é crucial, poderia ser útil usar os fluxos existentes de ajuda externa, ao menos em parte, para facilitar esse desenvolvimento. Como vimos, a resposta não está na condicionalidade, já que esta requer que os atuais governantes façam concessões; pelo contrário, uma perspectiva mais positiva talvez consistisse na estruturação da ajuda externa de modo que seu emprego e administração insiram no processo decisório grupos e lideranças de resto excluídos do poder, empoderando assim um amplo segmento da população.

## EMPODERAMENTO

Tudo indicava que o dia 12 de maio de 1978 seria mais um dia normal na fábrica de caminhões da Scania na cidade de São Bernardo do Campo, São Paulo. Contudo, os operários estavam agitados. As greves estavam proibidas no país desde 1964, quando os militares derrubaram o governo democrático do Presidente João Goulart. Acabara de se espalhar a notícia, porém, de que as autoridades vinham fixando os números da inflação nacional, de modo que o aumento do custo de vida fora subestimado. Quando teve início o turno das 7 horas, os trabalhadores largaram suas ferramentas. Às 8 horas, Gilson Menezes, sindicalista que trabalhava na fábrica, mandou chamar o sindicato. O presidente dos metalúrgicos de São Bernardo era um ativista de 33 anos chamado Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Ao meio-dia, Lula chegou à fábrica. Quando a empresa lhe solicitou que convencesse os empregados a voltar para o trabalho, ele se recusou.

A greve da Scânia foi a primeira de uma onda que varreu o Brasil. Embora aparentemente elas girassem em torno da questão salarial, Lula mais tarde comentaria:

Acho que não podemos separar os fatores econômicos dos políticos. [...] A [...] luta era por salários, mas ao lutar por salários a classe trabalhadora conquistou uma vitória política.

O ressurgimento do movimento trabalhista brasileiro foi apenas uma faceta de uma reação social muito mais ampla a uma década e meia de governo militar. O intelectual de esquerda Fernando Henrique Cardoso, que como Lula se tornaria presidente do país após a retomada da democracia, defendia, em 1973, que o regime democrático seria restaurado no Brasil pela união dos vários grupos sociais que faziam oposição aos militares. Segundo ele, havia necessidade de uma “reativação da sociedade civil [...] as associações profissionais, sindicatos, igrejas, organizações estudantis, grupos de estudo e círculos de debates, os movimentos sociais” – em outras palavras, uma coalizão ampla que tivesse em vista a recriação da democracia e a transformação da sociedade brasileira.

A fábrica da Scânia foi o prenúncio da formação dessa coalizão. No final de 1978, Lula cogitava a possibilidade de criar um novo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT) – que não ficaria, porém, restrito aos sindicalistas. Lula insistia em que aquele fosse o partido de todos os assalariados e pobres em geral. Aqui, as tentativas dos líderes sindicais de organizar uma plataforma política começaram a convergir com os inúmeros movimentos sociais que iam surgindo. Em 18 de agosto de 1979, houve um encontro em São Paulo para discutir a formação do Partido dos Trabalhadores, que agregaria antigos políticos da oposição, lideranças sindicais, estudantes, intelectuais e representantes de uma centena dos mais diversos movimentos sociais, que haviam começado a se organizar ao longo da década de 1970 por todo o Brasil. Em 13 de outubro de 1979, no salão de festas do restaurante São Judas Tadeu, em São Bernardo do Campo, é lançado oficialmente o Movimento pelo Partido dos Trabalhadores, que viria a representar todos esses grupos distintos.

O partido logo começou a tirar proveito da abertura política que os militares, com relutância, organizavam. Nas eleições locais de 1982, candidatos do PT concorreram pela primeira vez e venceram as eleições para duas prefeituras. Ao longo dos anos 1980, à medida que a democracia ia sendo gradualmente recriada no Brasil, o Partido dos Trabalhadores foi assumindo um número crescente de governos locais. Em 1988, controlava os governos de 36 municípios, inclusive cidades grandes como São Paulo e Porto Alegre. Em 1989, por ocasião das primeiras eleições presidenciais livres desde o golpe militar, Lula obteve 16% dos votos no primeiro turno, como candidato do PT. No segundo turno, contra Fernando Collor, conquistou 44% dos votos.

Ao assumir o comando de vários governos regionais, processo que se intensificou nos anos 1990, o Partido dos Trabalhadores começou a desenvolver uma relação simbiótica com diversos movimentos sociais locais. Em Porto Alegre, a primeira administração do PT após 1988 introduziu o chamado “orçamento participativo”, um mecanismo para envolver os cidadãos comuns na formulação das prioridades de gastos para a cidade. Estabeleceu-se, assim, um sistema que se tornou um modelo mundial de prestação de contas e responsividade governamental, acompanhado de enormes melhorias na prestação de serviços públicos e na qualidade de vida na cidade. A bem-sucedida estrutura de governança do partido em âmbito local traduziu-se em maior mobilização política e sucesso no âmbito nacional. Embora Lula tenha sido derrotado por Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994 e 1998, acabou sendo eleito presidente do Brasil em 2002 – e o Partido dos Trabalhadores permanece no poder desde então.

A formação de uma ampla coalizão no Brasil, fruto da convergência de diversos movimentos sociais e do sindicalismo, exerceu um profundo impacto na economia do país. De 1990 para cá, o crescimento econômico vem sendo rápido, com a redução da proporção da população vivendo na pobreza de 45% para 30% em 2006. A desigualdade, que havia disparado no regime militar, despencou – sobretudo desde que o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder e promoveu enorme expansão do acesso à educação, com o número médio de anos passados na escola saltando de seis em 1995 para oito em 2006. O Brasil, hoje, faz parte do BRIC (grupo que compreende Brasil, Rússia, Índia e China) e é o primeiro país latino-americano a adquirir peso de fato nos círculos diplomáticos internacionais.

A ASCENSÃO BRASILEIRA desde a década de 1970 não foi arquitetada por economistas de instituições internacionais que instruíram as autoridades brasileiras com relação à melhor maneira de criar políticas ou evitar a falência dos mercados. Não se deu tampouco mediante injeções de ajuda externa. Também não foi o resultado natural da modernização. Pelo contrário, foi consequência da construção corajosa de instituições inclusivas por diversos grupos – que acabariam produzindo instituições econômicas mais inclusivas. A transformação brasileira, como a da Inglaterra no século XVII,

começou pela criação de instituições políticas inclusivas; mas como uma sociedade pode construir instituições desse tipo?

A história, como vimos, está repleta de exemplos de movimentos de reforma que sucumbiram à lei de ferro da oligarquia e substituíram um conjunto de instituições extrativistas por outras ainda mais perniciosas. Vimos que, nos casos da Inglaterra de 1688, da França de 1789 e do Japão durante a Restauração Meiji de 1868, o processo de estabelecimento de instituições políticas inclusivas foi desencadeado por uma revolução. Contudo, tais revoluções políticas em geral produzem muita destruição e penúria, e seu êxito está longe de ser certo. A Revolução Bolchevique propagandava seu objetivo como sendo a substituição do sistema econômico de exploração da Rússia czarista por outro mais justo e eficiente, que proporcionasse liberdade e prosperidade a milhões de russos. Infelizmente, o resultado seriam as instituições extrativistas opostas e muito mais repressoras do que aquelas do governo derrubado pelos bolcheviques. As experiências da China, Cuba e Vietnã foram similares. Muitas reformas não comunistas, impostas de cima para baixo, tampouco deram melhores resultados. Nasser jurou construir uma sociedade igualitária e moderna no Egito, o que apenas levou ao regime corrupto de Hosni Mubarak, como vimos no Capítulo 13. Robert Mugabe era considerado por muitos um paladino da liberdade que derubaria por terra o regime racista e altamente extrativista de Ian Smith, em vigor na Rodésia desde então. Não obstante, as instituições do Zimbábue não se tornaram menos extrativistas, e seu desempenho econômico chegou mesmo a piorar em relação a antes da independência.

O que há em comum entre as revoluções políticas que lograram abrir caminho para instituições mais inclusivas e as graduais mudanças institucionais na América do Norte, na Inglaterra do século XIX e em Botsuana após a independência – e que também promoveu significativo fortalecimento das instituições políticas inclusivas – é o fato de terem conseguido empoderar um segmento transversal bastante amplo da sociedade. O pluralismo, pedra angular das instituições políticas inclusivas, requer que o poder político tenha ampla distribuição pela sociedade – o que, começando pelas instituições extrativistas que concentram o poder nas mãos de uma elite estrita, exige por sua vez um processo de empoderamento. Foi isso, como enfatizamos no Capítulo 7, que distinguiu a Revolução Gloriosa da mera derrubada de uma elite por outra. Nesse caso, o pluralismo nasceu da derrubada de Jaime II por uma rebelião política liderada por uma ampla coalizão de mercadores, industriais, fidalgos e muitos membros da aristocracia inglesa que não eram aliados da Coroa. Como vimos, a Revolução Gloriosa foi facilitada pela mobilização e empoderamento anteriores dessa coalizão ampla e, mais importante, levou por sua vez ao empoderamento de um segmento da sociedade ainda mais extenso do que antes – ainda que claramente muito menos extenso do que a sociedade como um todo e a Inglaterra fosse se manter ao largo de uma verdadeira democracia por mais de 200 anos ainda. Os fatores que levaram à emergência de instituições inclusivas nas colônias da América do Norte também foram similares, como vimos no primeiro

capítulo. Mais uma vez, o caminho iniciado em Virginia, Carolina, Maryland e Massachusetts, que levaria à Declaração de Independência e à consolidação de instituições políticas inclusivas nos Estados Unidos, deu-se no sentido do empoderamento de segmentos cada vez mais amplos da sociedade.

Também a Revolução Francesa constitui um exemplo de empoderamento de um segmento mais amplo da sociedade, que se sublevou contra o *Ancien Régime* na França e conseguiu preparar o terreno para um sistema político mais pluralista. Todavia, a Revolução Francesa, especialmente o interlúdio do Terror, sob Robespierre – um regime repressivo e homicida –, ilustra também como o processo de empoderamento tampouco está livre de suas ciladas. Em última instância, porém, Robespierre e seus companheiros jacobinos foram postos de lado, fazendo com que o legado mais importante da Revolução Francesa fosse não a guilhotina, mas as reformas de longo alcance por ela implementadas na França e em outras regiões da Europa.

São muitos os paralelos entre esses processos históricos de empoderamento e o que ocorreu no Brasil nos anos 1970. Embora uma das raízes do Partido dos Trabalhadores seja o movimento sindicalista, desde o princípio líderes como Lula, junto com os muitos intelectuais e políticos de oposição que deram seu apoio ao partido, empenharam-se em convertê-lo em uma coalizão ampla – fundindo-se com movimentos sociais locais por todo o país à medida que o partido assumia governos regionais, estimulando a participação cívica e promovendo uma espécie de revolução da governança no país inteiro. No Brasil, em contraste com a Inglaterra no século XVII ou a França da virada do século XVIII, não houve uma revolução radical que desencadeasse o processo de transformação das instituições políticas de um só golpe. No entanto, o processo de empoderamento iniciado nas fábricas de São Bernardo foi eficaz, em parte, por traduzir-se em mudanças políticas fundamentais em âmbito nacional – como, por exemplo, a transição do governo militar para a democracia. Mais importante, o empoderamento das camadas mais populares no Brasil assegurou que a transição para a democracia correspondesse a um movimento em direção a instituições políticas inclusivas – constituindo-se, portanto, em elemento central na emergência de um governo comprometido com a prestação de serviços públicos, expansão educacional e condições de fato igualitárias. Como vimos, a democracia não é garantia de que haja pluralismo. O contraste entre o desenvolvimento das instituições pluralistas no Brasil e a experiência venezuelana é, nesse contexto, revelador. A Venezuela também efetuou a transição para a democracia após 1958, mas sem um empoderamento das bases da sociedade nem a criação de uma distribuição pluralista do poder político. Pelo contrário, a corrupção na política, as redes de apadrinhamento e os conflitos persistiram no país e, em parte em decorrência disso, quando os eleitores foram às urnas, mostraram-se dispostos a apoiar até mesmo déspotas em potencial como Hugo Chávez, muito provavelmente por acreditarem que somente ele seria capaz de erguer-se contra as elites estabelecidas na Venezuela. Assim, ela prossegue sob instituições extrativistas, ao passo que o Brasil rompeu o padrão.

O QUE SE PODE FAZER PARA desencadear ou talvez apenas facilitar o processo de empoderamento e, assim, o desenvolvimento de instituições políticas inclusivas? A resposta honesta, naturalmente, é que não existe receita para a criação dessas instituições. É evidente que há alguns fatores óbvios que podem ajudar a fazer o processo de empoderamento decolar. Aí se incluem a presença de alguma medida de ordem centralizada, de modo que os movimentos sociais que venham a desafiar os regimes existentes não mergulhem de imediato no total desregramento; algumas instituições políticas preexistentes que introduzam certa dose de pluralismo, como as instituições políticas tradicionais de Botsuana, de modo que coalizões amplas possam se constituir e perdurar; e a presença de instituições da sociedade civil capazes de coordenar as demandas da população, de modo que movimentos opositores não possam nem ser facilmente esmagados pelas elites vigentes nem inevitavelmente se convertam em veículos para que outro grupo assuma o controle das instituições extrativistas existentes. Entretanto, muitos desses fatores são historicamente predeterminados e só se transformam muito lentamente. O caso brasileiro mostra como as instituições da sociedade civil e organizações partidárias associadas podem ser erguidas de baixo para cima, ainda que seja um processo demorado; e suas possibilidades de êxito sob diferentes circunstâncias não são ainda bem entendidas.

Há outro participante, ou conjunto de participantes, capaz de desempenhar um papel transformador no processo de empoderamento: a imprensa. Seria difícil coordenar e sustentar o empoderamento da sociedade como um todo sem a disseminação de informações acerca de eventuais abusos econômicos e políticos por parte dos ocupantes do poder. Vimos no Capítulo 11 o impacto exercido pela mídia em termos da informação do público e coordenação de suas demandas contra forças que solapavam as instituições inclusivas americanas. Os meios de comunicação podem também exercer a importante função de canalizar o empoderamento de um amplo segmento da sociedade para reformas políticas mais duradouras, tal como ilustrado, mais uma vez, em nossa discussão no Capítulo 11, sobretudo no contexto da democratização britânica.

Panfletos e livros informando e catalisando a opinião pública tiveram participação importante durante a Revolução Gloriosa, na Inglaterra, a Revolução Francesa e a trajetória britânica rumo à democracia no século XIX. Analogamente, os veículos de comunicação, sobretudo as novas modalidades, baseadas nos avanços da tecnologia da informação e das comunicações (como blogs, serviços de bate-papo entre anônimos, Facebook e Twitter), desempenharam papel central na oposição iraniana à eleição fraudulenta de Ahmadinejad em 2009 e sua posterior repressão, e parecem estar protagonizando, analogamente, os protestos da Primavera Árabe em andamento enquanto este manuscrito encontra-se em fase de conclusão.

Regimes autoritários costumam ter consciência da importância de uma imprensa livre e empenham-se ao máximo para combatê-la. Um exemplo extremo foi o do governo Alberto Fujimori, no Peru. Embora originalmente tenha sido eleito de forma democrática, Fujimori não demorou a instituir um regime ditatorial no Peru, promovendo

um golpe enquanto ocupava o cargo, em 1992. A partir de então, embora as eleições prosseguissem, Fujimori construiu um regime corrupto, baseado na repressão e em subornos. Uma peça-chave para tanto era seu braço direito, Valdimiro Montesinos, que encabeçava o poderoso serviço de inteligência peruano. Montesinos, homem organizado, manteve registros completos de quanto a administração pagava a cada indivíduo para comprar sua lealdade, chegando a gravar em vídeo várias situações de suborno. Havia uma lógica em sua atitude. Além do mero histórico, tais evidências lhe garantiam o registro dos atos de seus cúmplices, que seriam assim considerados tão culpados quanto Fujimori e Montesinos. Com a queda do regime, essas gravações caíram nas mãos de jornalistas e autoridades. Os montantes negociados são indicativos do valor da imprensa para uma ditadura. Um juiz da Suprema Corte foi avaliado entre US\$5 mil e US\$10 mil mensais e políticos, de qualquer partido, recebiam quantias similares. Quando se tratava de jornais ou emissoras de televisão, no entanto, as somas iam para a casa dos milhões. Fujimori e Montesinos desembolsaram US\$9 milhões em certa ocasião e mais US\$10 milhões em outra a fim de controlar as emissoras de televisão. Pagaram mais de US\$1 milhão a um dos principais jornais, e a outros menores pagavam algo entre US\$3 mil e US\$8 mil por manchete. Para Fujimori e Montesinos, o controle da imprensa era muito mais importante do que o de políticos e juizes. Um dos homens de confiança de Montesinos, General Bello, sintetizou a questão em um dos vídeos, ao afirmar: “Se não controlarmos a televisão, não fazemos nada.”

As atuais instituições extrativistas na China dependem também essencialmente do controle exercido pelas autoridades sobre os meios de comunicação, que, como vimos, adquiriu grau assustador de sofisticação. Como resumiu um comentarista chinês: “Para manter a liderança do partido nas reformas políticas, três princípios devem ser seguidos: que o partido controle as Forças Armadas; que o partido controle os quadros; e que o partido controle as notícias.”

Todavia, é evidente que a liberdade de imprensa e as novas tecnologias de comunicação só podem ajudar nas margens, fornecendo informações e coordenando as demandas e iniciativas dos que reivindicam instituições mais inclusivas. Sua utilidade só se traduzirá em mudanças efetivas quando um amplo segmento da sociedade se mobilizar e se organizar no intuito de levar a cabo mudanças políticas – e o faça não por sectarismo ou para assumir o controle das instituições extrativistas, mas para transformá-las em outras mais inclusivas. Se tal processo se porá em movimento e abrirá a porta para um empoderamento crescente e, por fim, para a reforma política duradoura, vai depender, como vimos em tantos exemplos distintos, da história das instituições políticas e econômicas, das muitas pequenas diferenças que fazem a diferença e dos tão contingentes rumos da história.