

1

Introdução

“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the human devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.” (Douglas North, 1990, p.3)

Quais são os determinantes das diferentes trajetórias de desenvolvimento de longo prazo que se verificam no mundo? Responder a esta pergunta é uma tarefa tanto complexa quanto controversa e, em alguma medida, passa pelo entendimento do forte padrão geográfico que essas diferenças apresentam. A relação entre renda per capita e distância para o Equador¹ (Figura 1 e Figura 2) sintetiza essa questão: praticamente todos os países localizados entre os trópicos – i.e., em baixas latitudes – são atualmente pobres. (Gallup, Sachs e Mellinger, 1998).

Não obstante, a maior parte da literatura recente sobre os determinantes do desenvolvimento de longo prazo não atribui um papel causal a essa correlação. Em linhas gerais, argumenta-se que o mencionado padrão geográfico reflete, na realidade, diferentes arcabouços institucionais. As instituições, portanto, seriam a variável-chave para explicar as disparidades de desenvolvimento. Com base nas idéias de North (1990) e Engerman e Sokoloff (1997, 2002), um vasto número de estudos empíricos *cross-country* se desenvolveu seguindo a idéia da contribuição seminal de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001, 2002).

Nesse contexto, a experiência de ex-colônias européias tornou-se um campo fértil para a identificação dos efeitos de qualidade institucional sobre o desempenho econômico atual dos países. De acordo com o consenso que parece estar emergindo dessa literatura, diferentes condições geográficas e dotações iniciais determinaram a forma de colonização estabelecida que, por sua vez, estaria refletida na formação do ambiente institucional. Assim, boas instituições, herdadas de experiências coloniais particulares, através de seus efeitos sobre

¹ Dados para 129 países da Penn World Tables (2000).

direitos de propriedade, respeito a contratos, competição política e práticas de governança, gerariam boas políticas e, em última instância, desenvolvimento.

A maior parte dessa literatura se baseia em dados *cross-country* e em medidas institucionais muitas vezes imprecisas que classificam países a partir do que denominaremos *macro-instituições*: sistema político, índices de democratização, risco de expropriação de investimento privado estrangeiro², sistema judiciário, restrições ao poder executivo, tradição jurídica, entre outros. A interpretação mais usual da literatura é que o impacto de eventos históricos – medidos pela influência européia, origem do colonizador, condições iniciais e fragmentação etno-linguística, por exemplo – determinou a formação das instituições do passado, e se manifesta, hoje, através das macro-instituições mencionadas (la Porta et al., 1998, 1999; Hall e Jones, 1999; Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001, 2002; Tabellini e Person, 2004).

Nesse sentido, o padrão geográfico de desenvolvimento observado dentro do Brasil levanta uma série de questões em relação à interpretação das evidências *cross-country* bem como às conclusões dessa literatura. A Figura 3 replica o diagrama de dispersão da Figura 1 – distância para o Equador vs. renda per capita – para os municípios brasileiros. Assim como no contexto entre países, municípios próximos ao Equador apresentam uma renda per capita sistematicamente mais baixa, o que pode ser visualizado na Figura 4. Na realidade, essa relação é mais forte e clara dentro do Brasil do que entre países (o R^2 entre os municípios brasileiros é 0,56 e o coeficiente é 0,053, ao passo que, entre países, o R^2 é 0,32 e o coeficiente é 0,038).

Diante desse padrão e à luz dessa literatura, como seria possível explicar as disparidades entre as trajetórias de desenvolvimento no Brasil, uma vez que macro-instituições consideradas cruciais são e, grosso modo, sempre foram, constantes dentro do território? Além disso, o Brasil teve uma única metrópole colonizadora, fala uma única língua e possui um sistema federativo bastante centralizado. Sendo assim, o padrão geográfico brasileiro representa um desafio ao argumento de que correlações entre geografia e desenvolvimento refletem, na

² Este índice, em particular, Protection against expropriation risk (IRIS Center – Political Risk Services), é um dos mais utilizados na literatura (por exemplo, Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001, 2002, 2005). Diversos artigos usam-no como medida de qualidade institucional em si ou incorporado a outros indicadores, como o índice ICRG (ver Pande e Udry 2006 para um resumo completo das análises empíricas da literatura).

realidade, o efeito do clima e das dotações sobre o tipo de instituição formada no âmbito nacional.

Restringir a análise ao Brasil, portanto, é uma fonte potencial de novas perspectivas para esse debate. Por consequência, se instituições realmente constituem o principal determinante do desenvolvimento, é preciso, para entender os padrões observados dentro do país, investigá-las na esfera local, a partir de dimensões mais concretas do que as que se tem discutido na literatura. Ao mesmo tempo, o estudo do caso brasileiro permite, em particular – devido à constância das macro-instituições no território e ao caráter fortemente centralizado da federação brasileira –, avançar no entendimento das diferenças entre os papéis de instituições *de facto* e *de jure*, i.e., entre o funcionamento efetivo das instituições e o que está formalmente estabelecido. Em outras palavras, potenciais impactos de instituições locais sobre desenvolvimento no Brasil captam efeitos do ambiente institucional *de facto* dentro de um mesmo arcabouço institucional *de jure*.

Tendo isto em vista, o presente trabalho tem como objetivo investigar causas e consequências das diferenças de qualidade institucional entre os municípios brasileiros. Para a análise das causas, mapeamos os municípios que tiveram sua origem relacionada a dois episódios *rent-seeking* específicos do Brasil colonial – o ciclo da cana-de-açúcar e o ciclo do ouro – e estudamos os efeitos de longo prazo desses eventos sobre diferentes dimensões de instituições locais hoje: distribuição de terras, concentração política, capacidade gerencial e acesso à justiça. Para a análise das consequências, estudamos a relação entre essas instituições e o desenvolvimento local, explorando o caráter de *choque institucional* desses dois eventos. Isto é, utilizamos os ciclos do açúcar e do ouro como fontes de variação exógena para identificar o efeito de instituições locais hoje sobre o desempenho econômico dos municípios.

Assim, sob um mesmo ambiente macro-institucional, avaliamos efeitos de longo prazo da herança colonial de episódios bem definidos da história brasileira, identificando canais institucionais específicos, através dos quais esses efeitos se manifestam hoje. Para essa análise, contamos com um amplo conjunto de variáveis geográficas – distância para o Equador, distância para a costa, altitude, incidência de sol, chuva, temperaturas médias dos doze meses do ano e tipos de solo – e com uma base de dados a nível municipal que, além de fornecer um número de observações bastante elevado (o Brasil tem mais de 5.000 municípios),

apresenta como unidade de comparação uma área limitada, definida e bem mais homogênea se comparada a países.

Verificaremos, em nossa análise empírica, que municípios cujas origens estão ligadas ao ciclo da cana-de-açúcar – caracterizado por uma estrutura socioeconômica polarizada e oligárquica – apresentam, hoje, uma desigualdade de distribuição de terras mais acentuada e uma maior concentração política nas câmaras legislativas. Municípios que têm sua origem conectada com o ciclo do ouro – caracterizado pela presença extremamente intervencionista e marcadamente burocrática do estado português – apresentam uma pior capacidade de administração pública e menos acesso à justiça atualmente. Usando variáveis criadas a partir dos episódios coloniais *rent-seeking* como instrumentos para as instituições locais, mostramos que a capacidade gerencial e o acesso à justiça têm efeitos significantes sobre o desenvolvimento de longo-prazo entre os municípios brasileiros.

Ao longo do trabalho apresentaremos em detalhe os diferentes aspectos e contribuições deste estudo sobre herança colonial, instituições e desenvolvimento no Brasil. O próximo capítulo faz uma resenha da literatura internacional teórica e empírica, destacando algumas contribuições recentes relativas a análises de desigualdades de desenvolvimento dentro de um mesmo país. O terceiro capítulo apresenta a base de dados e estuda as questões colocadas pelo caso brasileiro, explorando em mais detalhe os padrões geográficos do desenvolvimento dos municípios. Além disso, estuda algumas correlações entre instituições locais e desenvolvimento e descreve a abordagem empírica do trabalho. O Capítulo 4 caracteriza, sob a perspectiva da nossa abordagem, os episódios históricos que escolhemos analisar, destacando seus respectivos períodos cronológicos, localizações e as estruturas sociais, econômicas e políticas formadas a partir deles. Discute, ainda, a construção das variáveis usadas para sintetizar a influência desses episódios históricos nas áreas afetadas do país. O Capítulo 5 descreve as especificações usadas na análise empírica e discute os principais resultados, incluindo análises de robustez e de críticas à literatura. O Capítulo 6 apresenta alguns resultados adicionais, com o objetivo de investigar em mais detalhe as principais conclusões da análise empírica conduzida no Capítulo 5. O Capítulo 7 conclui o trabalho.