

2

A Literatura sobre Instituições e Desenvolvimento

“If the misery of the poor be caused not by the laws of nature, but by our institutions, great is our sin.”

Charles Darwin

Neste capítulo, discutiremos as principais contribuições teóricas e empíricas da literatura que estuda o papel das instituições no desenvolvimento de longo prazo. Destacaremos em mais detalhe alguns artigos que analisam essa questão circunscrita a um único país.

2.1

Literatura teórica

Conforme mencionamos na introdução, há uma vasta literatura que atribui às instituições um papel-chave para explicar as disparidades de desenvolvimento entre países. Nesta seção, destacaremos dois pontos teóricos importantes para a compreensão desse fenômeno: a persistência das instituições no tempo e as diferentes dimensões de um mesmo arcabouço institucional.

Segundo North (1990), *Instituições* são as regras do jogo de uma sociedade, i.e., são restrições que estruturam interações políticas, econômicas e sociais. Em linhas gerais, provêm a estrutura de incentivos de uma economia e moldam o seu desempenho. Nesse sentido, sociedades cujas instituições econômicas facilitam e encorajam acumulação de fatores, inovação e alocação eficiente de recursos prosperaram mais do que outras que não possuem o mesmo desenho de incentivos (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2005; North, 1990).

De acordo com Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), a formação do arcabouço institucional seria determinada via decisões coletivas da sociedade. Diante disso, por que algumas sociedades não adotam o melhor conjunto de instituições disponível? Há diferentes argumentos para explicar essa evidência. North (1990) destaca as economias de escala presentes no progresso das instituições. A matriz institucional consistiria em uma rede interdependente de instituições cujas conseqüentes organizações políticas e econômicas se

caracterizam por massivos retornos crescentes. Um dado arcabouço institucional incentivaria continuamente investimentos complementares, gerando uma dependência de trajetória institucional. Isto é, se, por um dado evento histórico criou-se um arranjo institucional específico, mesmo que esse arranjo não induza crescimento, é possível que persista no tempo. Segundo North, o aspecto político desses retornos crescentes tornaria ainda mais rígida a matriz institucional.

Em consonância com esta dimensão destacada por North, a literatura teórica mais recente buscou, essencialmente na arena política, respostas para a persistência de instituições ruins. Os grupos de interesse beneficiados por um determinado arcabouço institucional teriam incentivos a manter esse arcabouço e, assim, a estrutura de poder político e econômico. Segundo Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), a questão-chave residiria no fato de instituições influenciarem não apenas o tamanho do bolo agregado, mas a forma como esse bolo é dividido na sociedade. Como diferentes grupos e indivíduos se beneficiam tipicamente de diferentes instituições econômicas, existem conflitos envolvendo essas escolhas sociais, em última instância resolvidos a favor de grupos com maiores poderes políticos.

O problema central de mudanças institucionais, portanto, seria a resistência dos “perdedores políticos”, i.e., dos grupos de interesse que, de modo a proteger seu poder, impedem mudanças institucionais. O “efeito de substituição política” levaria as elites a bloquear o desenvolvimento institucional, já que inovações freqüentemente erodem as vantagens dos grupos sociais incumbentes, aumentando a probabilidade de serem substituídos. Temendo tal substituição, as elites seriam avessas a apoiar e implementar mudanças e poderiam até bloquear de fato o crescimento econômico (Acemoglu e Robinson, 2000, 2002).

Além dessa problemática da inércia das instituições, há uma outra questão de equivalente relevância: a maneira pela qual o arcabouço institucional funciona na prática pode diferir muito do que foi idealizado ou do que está formalmente estabelecido. Esta seria a diferença crucial entre instituições *de facto* e instituições *de jure* (Pande e Udry, 2006). Nesse sentido, seria possível que duas economias que apresentem instituições *de jure* semelhantes tenham diferenças de desempenho econômico significativas.

Acemoglu, Robinson e Verdier (2004) abordam, de certa forma, essa questão distinguindo *governos fortemente institucionalizado* de *governos*

fracamente institucionalizados. Nos primeiros, instituições políticas formais, tais como constituição, estrutura do legislativo, ou regras eleitorais, colocam restrições reais no comportamento de políticos e das elites políticas. Já em *governos fracamente institucionalizados*, instituições formais não representam restrições significantes na ação de políticos nem fazem com que eles prestem contas à população. Esse último ambiente institucional seria propício ao surgimento dos chamados *cleptocratas* que implementam políticas econômicas altamente ineficientes e controlam o Estado em benefício próprio, um fenômeno característico de países em desenvolvimento.

Sendo assim, além do fato de instituições serem extremamente persistentes no tempo, podem ter uma natureza *de facto* bastante distinta do que se poderia esperar da aparência *de jure*. Soma-se a isso, o fato de as instituições serem endógenas ao mesmo processo de desenvolvimento que determinam. A literatura empírica, tendo em vista essas questões, buscou verificar argumentos teóricos e contribuir com novos pontos de vista para essa discussão.

2.2 Literatura empírica *cross-country*

Há uma vasta literatura recente que tem como objetivo avaliar o papel de diferentes instituições – medidas com base em dados *cross-country* como, por exemplo, risco de expropriação, restrições ao poder executivo e tipos de sistema político – sobre o desenvolvimento econômico (la Porta et al., 1998, 1999; Hall e Jones, 1999; Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001; Easterly e Levine, 2002; Tabellini e Person, 2004). A maior parte dessa literatura ressalta que esse tipo de análise exige cuidado, pois é possível que locais mais desenvolvidos possam sustentar arcabouços institucionais melhores, ou seja, pode ser que haja uma causalidade reversa entre instituições e desenvolvimento.

Para lidar com o problema de endogeneidade, a literatura buscou na história, especialmente nas experiências de ex-colônias européias, fontes de variação para instituições, tais como origem do colonizador, origem legal, influência européia, condições iniciais do processo de colonização e dotações

(Hall e Jones, 1999; La Porta et al., 1998; Engerman e Sokoloff, 1997, 2002; Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001, 2002).

Conforme mencionamos na introdução deste trabalho, a maior parte da literatura evoluiu em torno da idéia de que diferentes dotações iniciais ou condições geográficas teriam determinado a formação de arcabouços institucionais distintos que, por sua vez, seriam fundamentais para explicar os contrastes de desenvolvimento entre países. Sendo assim, características geográficas não teriam um efeito direto sobre o desenvolvimento, mas indireto, via instituições.

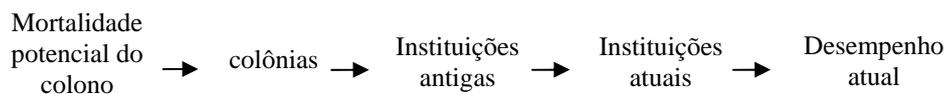
Diversos artigos dessa literatura baseiam-se nos argumentos de Engerman e Sokoloff (1997, 2002) na interpretação das evidências empíricas. Os autores destacam a relevância das dotações iniciais para explicar a formação das instituições que deram origem às diferentes trajetórias de desenvolvimento ao longo do continente americano. A dotação de fatores no Novo Mundo, segundo eles, teria sido determinante para produzir a substancial desigualdade de riqueza, capital humano e poder político nesses países.

No Caribe e no Brasil, o clima seria favorável a plantações de alto valor e pouco peso, o que favorecia produções em larga escala com trabalho escravo. Este ambiente teria criado instituições de caráter desigual em termos políticos e econômicos. Na América espanhola, marcada pela abundância de recursos minerais, teriam sido criadas instituições unicamente destinadas à extração daquelas riquezas. Já na região dos EUA, acima da baía de Chesapeake até o Canadá, onde o clima não era favorável ao tipo de plantação citada nem havia recursos minerais expressivos, houve uma baixa utilização de mão-de-obra escrava. Assim, ter-se-ia formado um ambiente institucional com maior equidade política e econômica. Deste modo, as condições geográficas determinariam o nível de desigualdade política e econômica do passado que, através dos seus efeitos na formação institucional dos países, afetaria de forma significativa o desempenho econômico hoje.

Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) – um artigo seminal dessa literatura – apresentam argumentos um pouco diferente dos defendidos por Engerman e Sokoloff. Destacam o efeito das adversidades geográficas encontradas no Novo Mundo sobre as instituições criadas pelos europeus durante o período colonial. O tipo de estratégia de colonização teria sido influenciado pela

viabilidade do projeto colonizador, ou seja, em lugares onde o ambiente de doenças não era favorável à ocupação europeia, a formação de um *Estado extrativo* era mais provável.

Os autores exploram esse efeito como fonte de variação exógena para identificar o impacto da qualidade institucional sobre desenvolvimento hoje. Usam a taxa de mortalidade esperada pelos primeiros colonizadores europeus como instrumento para as instituições atuais nesses países. Esta idéia pode ser resumida no seguinte esquema (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001, p. 1370):



De acordo com os resultados do artigo, controlando para instituições, variáveis geográficas comumente correlacionadas com desenvolvimento, como distância para o Equador, deixam de ser significantes. Sendo assim, os países não seriam pobres em função de fatores geográficos, mas devido à qualidade das instituições. Especificamente, sob esse ponto de vista, o importante seriam as condições iniciais da colônia e não a identidade do colonizador, sua religião ou seu sistema jurídico³. A questão central, deste modo, seria se os colonizadores europeus conseguiram se instalar de forma segura, caso contrário, criavam instituições piores.

Um outro argumento relacionado a condições iniciais foi levantado por Acemoglu, Johnson e Robinson (2002) com base na seguinte constatação: entre os países colonizados por Europeus, os que eram relativamente mais prósperos em 1500 tornaram-se relativamente mais pobres nos dias de hoje. A condição inicial relevante, nesse caso, era a prosperidade econômica do local medida pela urbanização e densidade populacional no momento da chegada do colonizador. Nos locais mais pobres, era mais provável que fossem criadas instituições que encorajassem investimentos, pois eram áreas menos interessantes do ponto de vista extrativo da metrópole. Nos locais mais ricos, instituições extrativas seriam mais prováveis em função dos interesses da metrópole sobre elas e da ampla escravização dos nativos. O *reverso da fortuna* dessas áreas estaria refletindo, portanto, as instituições criadas pelo colonialismo europeu.

³ Alguns papers da literatura investigam o efeito de aspectos culturais e jurídicos nas diferentes trajetórias de crescimento. Ver la Porta et al. (1998, 1999) e Hall e Jones (1999).

Uma série de outros artigos lançou mão dos argumentos de relevância das condições iniciais para avaliar os impactos de instituições sobre diferentes medidas de desenvolvimento (por exemplo, Rodrik, Subramanian e Trebbi, 2002; Easterly e Levine, 2002). As evidências, de modo geral, apontam para um impacto indireto da geografia apenas através das instituições e para um efeito positivo de primeira ordem das variáveis institucionais no desempenho econômico *cross-country*, confirmando o argumento central da literatura.

Dada a relevância desse efeito e a imprecisão das medidas de qualidade institucional comumente utilizadas, nos últimos anos, alguns trabalhos têm se dedicado a desvendar exatamente quais dimensões institucionais importam para o desenvolvimento, dando uma conotação mais concreta à discussão (Acemoglu e Johnson, 2005; Bardhan 2005; Pande e Udry, 2006).

Com este intuito, Acemoglu e Johnson (2005) procuram analisar os papéis relativos de dois grupos de instituições. O primeiro grupo, *instituições contratuais*, regula transações entre partes privadas e refere-se ao tipo de contrato que pode ser escrito e cujo cumprimento pode ser garantido (*enforced*). O segundo grupo, *instituições de propriedade privada*, restringe a capacidade de expropriação de investimentos por parte de elites ou governo. Os autores avaliam o efeito destes dois grupos de instituições no desenvolvimento econômico de longo prazo, taxas de investimento e desenvolvimento financeiro. Concluem que as instituições de propriedade privada têm efeitos de primeira ordem sobre as variáveis de desenvolvimento.

Na próxima seção, ainda com o objetivo de desenvolver melhor esse debate e investigar mecanismos específicos através dos quais atuam as implicações institucionais no desempenho econômico, apresentaremos estudos que exploram a variação de instituições e desenvolvimento dentro de um mesmo país.

2.3 Estudos para um único país

Conforme discutimos na seção anterior, há um grande número de artigos recentes que, de diferentes formas, evidenciam o papel crucial que instituições têm no desenvolvimento de longo prazo dos países. Pande e Udry (2006) fazem

uma revisão ampla dessa literatura e argumentam que, essencialmente, ela já está completa. Segundo os autores, o grande desafio, a partir de agora, seria explorar as sinergias entre a pesquisa sobre instituições específicas baseadas em micro-dados e as grandes questões colocadas pela literatura de instituições e crescimento. Nesse sentido, o estudo dos contrastes de desenvolvimento econômico e institucional dentro de um mesmo país pode melhorar o entendimento de questões mais gerais e apontar novas perspectivas para esse debate.

Soma-se a isso a existência de uma série de vantagens empíricas apontadas na literatura de se restringir o escopo de análise para dentro de um país. Banerjee e Iyer (2004) destacam que, ao se analisar instituições específicas em um único país, torna-se mais fácil identificar as fontes das variações se comparado à análise entre países, em que há diferenças marcantes em um complexo de instituições. Iyer (2003) ressalta que o problema de viés de variável omitida nesse caso é menor que na análise *cross-country*. Além desses pontos, Jimeno (2005) chama atenção para o fato de algumas instituições não serem diretamente comparáveis entre países.

Para os Estados Unidos, Berkowitz e Clay (2004) usam o sistema legal inicial dos Estados americanos como fonte de variação exógena para prover estimativas do impacto de instituições no desempenho econômico hoje. 15 Estados americanos foram, originalmente, colonizados pela França, Espanha ou eram partes do México, países cujo sistema legal é o *Civil Law*. Quando foram incorporados ao território dominado pela Grã-Bretanha, esses Estados adotaram o *Common Law*. As evidências *cross-country* sugerem que as instituições associadas ao *Common Law* têm qualidade superior às associadas ao *Civil Law* e há substanciais indícios de que o novo sistema reteve elementos do antecessor. Dessa forma, as condições iniciais teriam papel fundamental e persistente na qualidade das instituições legais dos Estados que, por sua vez, têm impacto significativo nos resultados econômicos recentes.

Mitchener e McLean (2003) examinam como a geografia através da escravidão, entre outros aspectos, pode explicar as diferenças de desenvolvimento entre os Estados americanos de 1880 até os dias de hoje. Estudam a elevada variabilidade da produtividade do trabalho dentro dos EUA e encontram que a intensidade da escravidão durante o século XIX explica essa alta variação.

Seguindo a lógica de Acemoglu, Johnson e Robinson (2002), segundo a qual havia uma maior proporção de escravos em lugares menos atraentes para o europeu se estabelecer, os autores usam a mortalidade dos soldados como instrumento e encontram um efeito causal entre a escravidão e a produtividade corrente.

Ainda sobre os Estados Unidos, Lagerlöf (2005) procura explorar a ligação entre a desigualdade no passado e a desigualdade no presente com o intuito de investigar melhor as relações entre geografia, instituições, desigualdade e desenvolvimento. Nesse sentido, busca entender se condados que tinham uma fração maior de escravos em 1850 são, de modo geral, mais pobres hoje. O autor usa dados dos condados da porção sul dos EUA sob o argumento de que esta parte do país poderia ser considerada um microcosmo do que Engerman e Sokoloff (1997, 2002) verificam na análise do continente Americano. Conclui que locais onde houve escravidão intensa são mais desiguais hoje, confirmando a hipótese de Engerman e Sokoloff.

Para a Índia, Banerjee e Iyer (2004) abordam a interação entre história, instituições e desempenho econômico, tendo como foco uma instituição histórica específica: o sistema de coleta de rendas da terra implantado pela Grã-Bretanha na Índia colonial. Demonstram empiricamente que, nos distritos onde a coleta de renda dos agricultores era atribuída a uma classe de senhores de terra, verifica-se uma performance sistematicamente pior do que em distritos onde não houve esse tipo de intermediação. Os autores argumentam que tal sistema teria criado um antagonismo de classes nas áreas onde havia a intermediação dos senhores de terra e que esse conflito teria sobrevivido à extinção do próprio sistema. Assim sendo, a principal explicação para os resultados estaria nas diferenças entre os ambientes políticos criados e a distinção crucial residiria na natureza da ação coletiva das duas áreas. Haveria, nesse sentido, um melhor alinhamento de interesses entre as massas e a elite local nas áreas *sem senhores de terra*. Esta seria uma explicação para as variações na composição dos gastos públicos entre as áreas, pois os gastos em desenvolvimento são maiores nos distritos *sem senhores de terra*, perpetuando as disparidades entre as trajetórias de longo prazo dessas regiões.

Em um outro artigo para a Índia, Iyer (2003) estuda os impactos de longo prazo do controle colonial na Índia comparando áreas que ficaram sob o controle

direto da Grã-Bretanha – Estados britânicos – com áreas administradas por reis hereditários indianos – Estados nativos – e somente indiretamente controladas pelos britânicos. A comparação entre os distritos que antes eram Estados nativos e os que eram Estados britânicos revelou que a anexação britânica implica, atualmente, uma pior provisão de bens públicos como escolas, saúde e estradas, mas em termos de investimento agrícola e produtividade não é significativa. Isto demonstra que as áreas anexadas sob domínio britânico eram escolhidas com base no potencial agrícola e que ficaram para trás em termos de investimento em bens públicos.

O autor comenta que é pouco provável que os contrastes entre a Índia britânica e os Estados nativos sejam decorrentes de diferenças em alguma instituição específica, uma vez que mesmo entre os Estados nativos existe considerável variação com relação a instituições como sistema de taxação, sistema legal e estrutura administrativa⁴. Para explicar as disparidades, o autor identifica um problema de incentivos do administrador: os príncipes nativos pareciam se esforçar mais para prover bens públicos. Isto acontecia devido a: (i) comprometimento com o local, (ii) medo de ser deposto, (iii) horizonte mais longo de relacionamento com o local. Através de dados recentes, o autor constata indícios de que está havendo uma convergência entre os antigos Estados nativos e britânicos no período pós-independência. Iyer (2003) interpreta tal erosão das diferenças como sendo consequência do fato de todas as áreas, hoje, estarem sob o mesmo sistema de governo.

Ainda sobre a Índia, Banerjee, Iyer e Somanathan (2004) investigam como divisões sociais prejudicam o progresso econômico. Para tanto, analisam a relação entre disponibilidade de bens públicos na porção rural da Índia e três fontes de divisão social: o poder colonial proveniente do controle direto ou indireto do Estado Britânico, conforme o estudo de Iyer (2003); a relação entre senhores de terra e camponeses determinada pelo sistema de coleta de rendas da terra – analisado em Banerjee e Iyer (2004) – e pelo sistema de castas hindu; e a presença considerável de minorias religiosas. Concluem que essas três fontes de divisão social têm efeitos negativos na maior parte dos indicadores de provisão de bens públicos.

⁴ Vale ressaltar que o artigo do Banerjee e Iyer (2004) analisado anteriormente considera a relação entre instituições e desempenho econômico apenas dentro da Índia britânica.

Para a Colômbia, Jimeno (2005) discute a persistência dos efeitos de instituições coloniais, mensuradas pela intensidade da presença da *encomienda*, da escravidão e da presença do Estado colonial nos municípios do país hoje. O objetivo do artigo é explorar a variabilidade dentro da Colômbia para testar se é possível encontrar persistência institucional através dos canais propostos por Engerman e Sokoloff (1997, 2002). Observa que cada uma das três instituições coloniais consideradas afeta pelo menos um dos seguintes indicadores de desempenho econômico atual: índice de Gini da terra⁵, taxa de matrícula no primário, taxa de matrícula no secundário, taxa de mortalidade infantil e um índice de necessidades básicas. Os resultados corroboram a idéia de persistência de instituições coloniais, isto é, sugerem que as formas através das quais a sociedade colombiana se organizou no passado colonial representam um fardo para a performance econômica e o bem-estar de hoje.

Com base na literatura empírica internacional, Bonet e Roca (2006) investigam qual papel as instituições, a geografia e a cultura têm nas disparidades de renda per capita entre os departamentos colombianos. Como *proxies* para instituições, usam a presença de regimes escravocratas – medidos pelo percentual de escravos na população entre 1843 e 1851 – e o tamanho relativo do grupo colonizador – medido pela participação atual da população de origem europeia nos departamentos. Como Proxy para cultura, utilizam o percentual de eclesiásticos e religiosos na população de 1843 e 1851 e o grau de participação cívica da população, medido pela relação entre o voto de opinião e o voto clientelista. Os resultados mostram que geografia e cultura não têm efeitos diretos nas diferenças de desempenho dos departamentos colombianos. Há evidências da influência do legado colonial, mas não conseguem identificar se tal influência se dá via instituições ou capital humano.

Bruhn e Gallego (2006) estudam como as diferentes atividades empreendidas no período colonial explicam a acentuada desigualdade de desenvolvimento das regiões dos países na América. Classificam tais atividades entre *ruins* – propiciadoras de instituições extrativas – como o *plantation* envolvendo trabalho escravo e a mineração; *boas* que criaram instituições

⁵ Bonet e Roca (2006), p.14, criticam a escolha do Índice de Gini da terra como um dos indicadores de desempenho econômico atual: “Al escoger esa variable dependiente, el autor está explicando solo el Gini de la tierra y no el desempeño económico actual, pues ambas variables no tienen una relación estadísticamente significativa entre si.”

inclusivas e uma sociedade mais equânime; e *feias* que, independentemente do tipo de atividade, geraram instituições extrativas devido à exploração da mão-de-obra nativa em locais onde havia uma alta densidade populacional pré-colombiana. Os autores encontram evidências de que atividades *ruins* e *feias* têm efeitos negativos sobre o desenvolvimento dos departamentos, províncias ou estados dos países americanos. Além disso, mostram que esse efeito negativo é mitigado se o país como um todo tem boas instituições.

Diante dessa literatura, as disparidades de desenvolvimento verificadas no Brasil impõem alguns desafios, uma vez que o sistema político, a origem do direito, regras eleitorais, liberdades civis e diversas outras instituições consideradas cruciais são as mesmas em todo o território. Além disso, o Brasil tem algumas características que o tornam especialmente interessante, por exemplo: (i) ao contrário dos EUA, caracteriza-se por um sistema federativo bastante centralizado; (ii) ao contrário da América espanhola e da Índia, antes da chegada dos colonizadores, não havia sociedades complexas e densamente povoadas que pudessem condicionar os tipos de atividade que se desenvolveram no país.

Assim sendo, o estudo do caso brasileiro é uma fonte potencial de novas perspectivas para essa literatura, pois, se instituições são realmente a variável-chave do desenvolvimento, apenas a sua dimensão *de facto* poderia explicar a acentuada variação de desempenho econômico em um país cujas macro-instituições *de jure* são constantes em todo o território. No próximo capítulo, estudaremos em detalhe o caso brasileiro e enfatizaremos os aspectos originais deste trabalho, destacando sua potencial contribuição para a literatura.