

# POR QUE O BRASIL FRACASSA: UM ENSAIO SOBRE AS TESES NEO-INSTITUCIONALISTAS DE ACEMOGLU E ROBINSON NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO,  
GONÇAL MAYOS SOLSONA,  
DIVA JÚLIA SOUSA DA CUNHA SAFE.

• **RESUMO** - O presente ensaio busca fazer uma análise crítica e atualizadora sobre as dificuldades institucionais do Brasil, a partir do estudo realizado por Acemoglu e Robinson em sua obra “Por que os países fracassam” [1]. Busca-se atualizar as teses neo-institucionalistas defendidas por esses dois autores, bem como trazer ao debate particularidades que outrora não foram observadas com as devidas especificidades, notadamente no que diz respeito às políticas públicas e ao constitucionalismo crítico brasileiro. Além da perspectiva neo-institucionalista, o estudo apoia-se nos referenciais teóricos da Abordagem Direito e Políticas Públicas e da Teoria Crítica da Constituição. Primeiramente, realizou-se um exercício de interpretação contextualizadora, sistematizadora, atualizadora e incremental das teses e das pesquisas de Acemoglu e Robinson acerca do papel das instituições no desenvolvimento socioeconômico. Em seguida, realizou-se, a partir de tais teses, uma explicação autêntica sobre as razões pelas quais, no que diz respeito à promoção de desenvolvimento social e econômico, o Brasil tem fracassado. Por fim, critica-se as análises feitas por Acemoglu e Robinson acerca da situação institucional brasileira (feitas no contexto de 2012) e atualiza-se essa análise. Como principais resultados, verifica-se a construção de importantes ilações entre a teoria neo-institucionalista de Acemoglu e Robinson e as teorias jurídicas contemporâneas de perfil crítico, bem como aquelas voltadas a entender o papel do Direito como instituição, no conjunto das dinâmicas constitucionais e das atividades estatais (como é o caso da Abordagem Direito e Políticas Públicas).

**PALAVRAS-CHAVE** - Desenvolvimento; Políticas públicas; Constitucionalismo crítico; Brasil; História.

## I. INTRODUÇÃO

Este ensaio busca, inicialmente, construir uma interpretação concisa, sistematizada e contextual das teses neo-institucionalistas de Acemoglu e Robinson [1] voltadas a explicar, a partir de uma análise das instituições políticas e econômicas, as razões do fracasso ou da prosperidade das nações ao longo da modernidade. Nesse mister, o presente estudo trata de atualizar essas teses em três direções: (i) realizando uma leitura que incremente a análise a partir do olhar das políticas públicas e do constitucionalismo crítico; (ii) promovendo um exercício de pensamento, no sentido foucaultiano, voltado a uma explicação autêntica das razões pelas quais o Brasil tem fracassado no intento de promover desenvolvimento social e econômico duradouro (ou seja, não consegue prosperar como sociedade); (iii) atualizar, nesse sentido, a própria leitura dos citados autores de Massachusetts que referenciam esse ensaio, quanto ao Brasil, seja no tempo histórico (porque escreveram sobre a situação brasi-

leira em 2013), seja quanto ao juízo que fazem sobre a realidade brasileira, que ignora alguns aspectos intencionalmente cruciais para que se considere o Brasil um caso de difícil conversão a um ciclo duradouro de prosperidade, salvo se implementadas, por derivações históricas consistentes, mudanças estruturais nas instituições políticas de base, em direção a ciclos de desenvolvimento incluyente.

Quanto à primeira tarefa específica, buscou-se incrementar a análise de Acemoglu e Robinson (que podem ser chamadas de uma teoria neo-institucionalista do desenvolvimento) a partir, principalmente, de três blocos de referenciais teóricos: a abordagem direito e políticas públicas (Abordagem DPP), na linha do que propõe autores como Bucci [2] e Schimidt [13]; o enfoque do constitucionalismo crítico [3], [14] e, nesse contexto, principalmente a análise do constitucionalismo periférico de Neves [10]; e o olhar interdisciplinar da macrofilosofia proposta por Mayos [9], notadamente porque este se debruçou, ainda que em momentos e textos distintos,

tanto sobre o Brasil, quanto sobre o pensamento de Acemoglu e Robinson.

Quanto ao exercício de pensamento destinado a entender e explicar o estado de coisas no Brasil, quanto às características do país, a partir dos conceitos e classificações desenvolvidos pelos autores de *Why Nations Fail*, nossa proposta consiste em desnudar algumas características da experiência institucional (política, econômica e jurídica) do Brasil, que permitem ler a experiência brasileira como um caso de forte enraizamento de instituições políticas excludentes (que ponderam, paradoxalmente, num país que possui um alto potencial para a prosperidade, em grande medida anulado, pelo funcionamento estruturalmente errôneo de tais instituições). O núcleo da teoria neo-institucionalista do desenvolvimento de Acemoglu e Robinson, como se verá, reside da ideia de que instituições (políticas e econômicas) inclusivas geram prosperidade e riqueza, não sendo um entrave ao desenvolvimento, ao contrário, promovendo-o. Assim, analisar-se-á as contradições da situação brasileira quanto às suas características institucionais, no que tange ao caráter estrutural e persistentemente excludente das mesmas.

Uma das principais chaves de compreensão que permeia a análise que será apresentada quanto a este ponto é a nossa tese da estruturação sutil de longa derivação histórica, no Brasil. Reside na ideia de que sedimentou-se nas instituições brasileiras uma tendência paradoxalmente distópica entre uma discursividade pró-inclusão e uma práxis excludente resiliente. Significa dizer que o Brasil goza de um certo cinismo institucional, com repetidas ocorrências históricas de discursos de geração de inclusão e desenvolvimento para todos, ou de crescimento voltado ao bem estar coletivo e à proteção das liberdades para todos, etc, enquanto as práticas efetivas, para além, ou subterrâneas a esses discursos institucionais, continuam a reproduzir e reforçar as características altamente excludentes que as instituições políticas e econômicas possuem no país. Disso decorre uma especial (e grave) forma de resiliência das instituições extrativas/excludentes frente aos esforços de mudanças incluídas: mesmo quando os marcos regulatórios brasileiros são alterados em direção a busca por experiências mais incluídas, as características já assentadas das instituições acabam por impelir uma instrumentalização de tais estruturas normativas, anulando ou mitigando seus efeitos inclusivos.

Cabe observar que nesse artigo utilizaremos preferentemente a expressão “excludente”, em oposição a “incluída”, para designar as explicações de Acemoglu e Robinson, preferindo-a à expressão “extrativa” (amplamente usada nas traduções lusitanas e espanholas das teses dos autores); porque esta, no contexto brasileiro, pode ser mal vinculada às atividades de extrativismo ou à indústria extrativista, etc, o que não é o conceito desenvolvido pelos autores, nem é ao que eles se referem. Assim, o eventual uso da expressão “extrativo” neste texto deve ser entendido no sentido de “excludente”.

Esses aprofundamentos críticos em relação às teses estudadas neste ensaio nos permitem, ao final, concluir com Ace-

moglu e Robinson, contra Acemoglu e Robinson. Isto, posto que nosso entendimento é de que os autores, quando abordam o caso brasileiro em seu famoso livro, foram condescendentes e otimistas com o momento (fugaz, em termos históricos) de prosperidade que o Brasil ensaiava nos idos de 2012 e na década progressa, quando da redação da obra. O olhar dos autores sobre as instituições Brasileiras não foi capaz de perceber que as transformações inclusivas observadas entre 2002 e 2012, do ponto de vista institucional, foram mais marginais que estruturais, bem como não foram suficiente para evitar uma reviravolta excludente, a partir de 2013 e 2014. Não obstante, como uma teoria explicativa das relações entre as instituições políticas e econômicas (e também o Direito) e o desenvolvimento, suas teses são importantes ferramentas reflexivas, com capacidade de aportes interessantes a uma teoria crítica da constituição.

Essas análises serão aprofundadas ao longo desse estudo.

## II. UMA INTERPRETAÇÃO SISTEMATIZADORA, CONSTITUCIONALISTA E CRÍTICA DAS TESES DE ACEMOGLU E ROBINSON SOBRE PROSPERIDADE E POBREZA DAS NAÇÕES

Em *Why Nations Fail*, Acemoglu e Robinson [1], a partir de um compilado de pesquisas desenvolvidas ao longo de anos de trabalho coletivo liderado por ambos, apresentam um encadeamento de teses acerca das razões que podem explicar ou determinar o fracasso ou o sucesso das nações ao longo da história, ou seja, teses que explicariam porque certas nações e povos conseguiram atingir patamares de prosperidade e outros fracassaram no intento, mergulhando em pobreza. Aqui, apresenta-se uma interpretação sintética dessas teses, a partir do encadeamento que parece ser o mais lógico e adequado à organização das ideias e conceitos desenvolvidos pelos autores em questão.

No contexto das teorias analisadas no presente artigo, podemos designar por prosperidade, ou nações prósperas, aquelas em que, modernamente falando, há um nível suficiente e generalizado de satisfação dos direitos fundamentais básicos, com exercício capilarizado das liberdades fundamentais e como acesso suficientemente amplo às condições materiais de vida digna. Trata-se de uma concepção interdisciplinar. Aqui, esta visão, compatível com a de Acemoglu e Robinson, está traduzida em uma linguagem constitucionalista, em termos semelhantes aos empregados para expressar a ideia de *desenvolvimento social constitucionalmente adequado*, explicado por Coelho [5].

As teses de Acemoglu e Robinson parecer ser um ponto de partida adequado ao intento do presente artigo, porque, como bem esclarece Gonçal Mayos [8] o intento desses autores foi explicitamente o de inverter a concepção clássica de estudos sobre o desenvolvimento econômico e social e (ao invés de priorizar a busca pelas causas do desenvolvimento, antecipar um projeto geral de modernização e desenhar um marco conceitual replicável de desenvolvimento) preferiram focar em entender, em seus estudos e pesquisas comparadas, os mecanismos que dificultam o desenvolvimento humano

ou bloqueiam os ciclos de prosperidade, de modo a buscar entender porque alguns países conseguiram isso de modo sustentável ao longo do tempo e outros não.

Assim, tais teses, na leitura e interpretação que damos a elas, são as seguintes. Primeiramente:

- (a) O que determina a prosperidade ou a pobreza das nações são as instituições que essas nações possuem.

Na sequência dessa tese, afirma-se outra:

- (b) As instituições econômicas são determinadas pelas instituições políticas, de modo que instituições políticas inclusivas tendem a gerar instituições econômicas inclusivas; e instituições políticas excludentes/extrativas tendem a gerar instituições econômicas excludentes/extrativas.

Precisamos matizar a análise dessa segunda tese com as seguintes considerações. Se analisamos mais cuidadosamente as relações entre instituições políticas e instituições econômicas podemos propor que, na história de longa duração, há uma inseparabilidade última das instituições econômicas com relação às instituições políticas, porque no longo prazo e devido à recorrente intercomunicação e interdependência entre umas e outras, tanto as instituições econômicas quanto as instituições políticas, terminam por ser, ao mesmo tempo, reciprocamente includentes ou excludentes, a depender do processo histórico de cada nação. Somente no curto ou médio prazo histórico é possível haver uma coexistência discrepante entre instituições econômicas includentes e instituições políticas excludentes, e vice-versa.

Em muitos momentos das análises de Acemoglu e Robinson se percebe uma tendência a explicações pautadas por um determinismo unilateral, das instituições políticas sobre as econômicas. Consideramos que esse determinismo não é a melhor leitura da tese de Acemoglu e Robinson. O que os autores conseguem demonstrar em *Why Nations Fail* é que há uma tendencial retroalimentação entre instituições políticas e instituições econômicas e que não é correto subestimar a influência das instituições políticas sobre as econômicas; não obstante, há uma recíproca, dialética e complexa relação de mútua influência de umas quanto a outras. Sendo certo que, havendo instituições predominantemente excludentes/extrativas, a nação tende a ser pobre e, havendo instituições predominantemente includentes, a nação tende a ser próspera (essa é a tese principal).

A terceira tese central, então, afirma que:

- (c) Instituições includentes (tanto políticas, quanto econômicas) geram países desenvolvidos e prósperos; já instituições excludentes/extrativas, países pobres.

Segue-se, então, a essas três primeiras teses acima elencadas, algumas complementares, porém fundamentais no entendimento do modelo explicativo de Acemoglu e Robinson:

- (d) Instituições includentes estimulam competitividade em patamares de igualdade de oportunidades e premiação do mérito/utilidade social.

- (e) Instituições includentes estimulam a ‘destruição criativa’ e coíbem o aparecimento de cláusulas de barreira à competição e à inovação.

Destruição criadora, ou destruição criativa, é um termo inicialmente concebido por Joseph Schumpeter, em 1911, na obra *Teoria do desenvolvimento econômico*. Segundo Oliveira [11], Schumpeter viu nas liberdades econômicas a margem para a destruição criativa, operada por indivíduos inovadores, capaz de romper com os limites e contradições do processo de acumulação. Assim sendo, Schumpeter vê com otimismo o papel da destruição criativa. Tal otimismo é mitigado quando ele, mais tarde, compreende que a estruturação dos conglomerados econômicos pode atuar bloqueando esse papel da destruição criativa, o que demandaria a atuação do poder público no sentido da manutenção das condições para a liberdade e inovação, de modo a sustentar novos ciclos de prosperidade. A compreensão de Acemoglu e Robinson e legatária da de Schumpeter, porém entendendo que somente com instituições políticas inclusivas é possível que haja as condições para um papel virtuoso da destruição criativa na economia, com repercussões adequadas para o desenvolvimento social.

- (f) Instituições includentes são compatíveis e necessitam de ‘lei e ordem’, desde que os patamares de organização centralizada da sociedade estejam equilibrados com o exercício de democracia.

- (g) Em sociedades com instituições includentes, há diferenças de remuneração/renda/riqueza, mas essas diferenças estão estritamente ligadas ao montante de utilidade social que cada ator social entrega à sociedade e, ao mesmo tempo, essas diferenças partem da garantia de um patamar mínimo de proteção e segurança social capaz de gerar condições de ajuste das desigualdades iniciais ou estruturais.

Por outro lado:

- (h) Em sociedades com instituições excludentes, uma elite concentra poder (tanto no plano econômico, como no plano político) e, com isso, riqueza, sem lastrear essa riqueza na utilidade social que entrega, mas apenas em técnicas de extração da riqueza produzida pelos demais.

- (i) Instituições excludentes, por isso, estão lastreadas em cláusulas de barreira, tanto econômicas, quanto políticas, por meio das quais se impede, enfraquece ou interrompe a ‘destruição criativa’ impulsionadora da inovação social e tecnológica.

Há nas sociedades em que predominam instituições excludentes um predomínio do conservadorismo em relação ao empreendedorismo e à inovação, das práticas e dos saberes, bem como em relação à transformação e aprimoramento das instituições. Já nas sociedades em que predominam instituições includentes, tende a haver um equilíbrio entre estabilidade e invocação, tanto das práticas, quanto das instituições. Assim sendo:

(j) Instituições includentes estimulam a inovação e aprimoramento dos saberes e da práxis, social e tecnológica, gerando prosperidade; enquanto instituições excludentes, em nome da preservação do *status quo* (que interessa à elite), prejudicam a distribuição das oportunidades e a inovação, gerando pobreza no longo prazo.

Quanto quanto à questão das elites nas sociedades com instituições excludentes, afirma-se, ademais, que:

(k) É possível que haja mudança dos grupos que estejam nas elites excludentes de uma sociedade, sem que haja mudança ou troca das instituições excludentes por instituições includentes; sendo isto possível porque grupos sociais podem aprender o funcionamento de elites excludentes/extrativas e, quando substituem outros grupos na posição de elite, já havendo assimilado tais lógicas, as reproduzem, mantendo o caráter excludente das instituições sociais (políticas e econômicas). Grupos dominados que depois se tornam elite podem, nesse processo aprender, reproduzir e inclusive eventualmente ampliar as práticas de funcionamento extrativo das elites anteriores. Portanto, às vezes uma sociedade passa por uma significativa troca de elites, mas se mantém a estrutura institucional excludente/extrativa, apenas que com novas elites (ainda que em princípio essas novas elites afirmem que o seu objetivo seja eliminar as estruturas opressoras do antecessor). Portanto, uma mudança de elites não basta para uma guinada em direção à prosperidade de uma sociedade. É preciso, para tal, uma mudança nas características fundamentais das instituições.

Assim, esse comparativo das instituições includentes e excludentes/extrativas precisa ser complementado com teses adicionais referentes às dinâmicas históricas dessas instituições. Desse modo, pode-se inferir das análises de Acemoglu e Robinson as seguintes teses adicionais:

(l) As sociedades podem mudar de instituições includentes para excludentes e destas para aquelas, mas essas mudanças não se dão por saltos abruptos e atos únicos, se dão por processos de derivações históricas de longa duração, que se iniciam com atos e mudanças específicas, mas dependem da derivação desses atos e mudanças e outros complementares ao longo de um processo de *derivação histórica* para efetivar-se. Como mostram as análises históricas, as dinâmicas sociais institucionais como as mencionadas são profundas e possuem uma grande inercia e resiliência, podendo manter-se por longos períodos e, inclusive, ressurgir com força após períodos de tentativas de transformação.

Nesse contexto, é que infere-se a tese:

(m) Instituições geram *'bunkers'* contrafáticos, ou seja, produzem ao longo de seu enraizamento em

uma sociedade, retroalimentações e resiliência, gerando resistência à mudança, de modo que instituições inclusivas tendem a gerar mais instituições inclusivas e instituições excludentes tende a gerar mais instituições excludentes. Isso inclusive pode ocorrer depois de momentos mais ou menos breves de inversão aparente ou circunstancial das dinâmicas hegemônicas.

Porém,

(n) As instituições includentes são mais propícias a mudanças e transformações no sentido das instituições excludentes do que o contrário; ou seja, é mais difícil mudar sociedades com instituições excludentes em direção a instituições includentes, do que mudar sociedades com instituições includentes em direção às excludentes. Isso se dá porque:

(o) Instituições includentes, ainda que contrafáticas, são, em razão de suas características, mais democráticas, mais abertas e mais propícias à 'destruição criativa' e, com isso, às mudanças, inclusive, eventualmente, a mudanças que podem ir no sentido de anular, distorcer ou inverter a lógica dessas instituições; já instituições excludentes tendem, por suas características, a ser mais resistentes a mudanças, com isso se protegem mais de transformações, ainda que gerando pobreza generalizada.

Olhando por outro espectro, a flecha da história mostra que tradicionalmente foram dominantes as instituições excludentes e que as instituições mais includentes são uma relativa novidade da modernidade. Por tanto, e em que pese a modernidade tenta a ser um contexto histórico com um potencial inclusivo, parece que a inercia histórica de longa duração joga mais a favor das instituições excludentes, pensando em três mil anos em que é possível considerar que a divisão social de funções gerou correspondentes instituições políticas e econômicas, passíveis de se enquadrar nas análises de Acemoglu e Robinson. Por fim, cabe explicar que:

(p) É possível encontrar sociedades em que, por curtos períodos, a prosperidade se desenvolva com instituições econômicas includentes submetidas a instituições políticas excludentes, mas verifica-se, na história comparada desses ciclos de prosperidade, que os mesmos são momentâneos e logo se convertem em ciclos economicamente excludentes e de pobreza.

### III. COM ACEMOGLU E ROBINSON, CONTRA ACEMOGLU E ROBINSON: PORQUE O BRASIL FRACASSA

Quanto ao Brasil, parece possível interpretar que o país possui instituições políticas excludentes/extrativas que se estabeleceram durante sua história de formação como sociedade e se sedimentaram ao longo de nosso processo histórico nacional, delas derivando instituições econômicas igualmente excludentes, explicando-se, assim, em boa parte, as razões

do fracasso brasileiro quanto à prosperidade da nação. As análises de Acemoglu e Robinson acerca da colonização ibérica atestam essa leitura e esclarecem como se formaram elites extrativas e instituições excludentes nas colônias. Explicam também como os grupos sociais locais assimilam tais instituições ao longo dos anos de colonização e, ao substituírem as elites coloniais, após as independências, mantêm, porém, as instituições políticas e econômicas excludentes já apreendidas. Assim, perpetua-se por derivações históricas uma forte estruturação de uma lógica institucional de extração unilateral de riquezas em direção a tais elites, sem que estas se dediquem a construir respectivas utilidades sociais lastreadoras das riquezas que vão acumulando. Em geral, são, portanto, elites que não trabalham, elites que não produzem e, ainda que produzam, são elites que não inovam e produzem com base em lógicas de extração de riqueza e cláusulas de barreira e proteção contra a *destruição criativa*, a inovação e as concorrências que possam surgir por parte de outros atores ou grupos sociais. Essas inovações e aumento da competitividade seriam fundamentais para um arranque de dinâmica econômica brasileira, num contexto de globalização tão desafiador. Porém, ao focar mais na sua própria preservação que no aprimoramento das dinâmicas econômicas, as elites brecam a destruição criativa e, com ela, o desenvolvimento lastreado na competência produtiva e econômica.

Ademais, tais elites extrativas brasileiras não seriam estruturadas a partir de uma forma ou modelo econômico específico que se perpetua monotonamente e, por suas características excludentes, perpetua a pobreza nacional. Não é o modelo econômico que determina o caráter extrativo de nossas elites e a realidade excludente de nossa sociedade. Ao contrário, tais elites dominam as instituições políticas e estruturam instituições políticas excludentes de modo que, mesmo com as transformações da economia e dos modelos econômicos ao longo das décadas (passamos de uma economia canavieira, para uma economia aurífera, depois para commodities agrícolas, depois industrialização, depois financeirização das commodities agrícolas e minerárias-energéticas, depois a hiper-globalização e a economia especulativa, etc) tais modelos econômicos seguiram estruturados por instituições econômicas excludentes, porque controlados por instituições políticas excludentes.

Assim, se levarmos a sério as teses de Acemoglu e Robinson, a saída para um Brasil próspero, ao contrário do que podem defender algumas teorias econômicas (como a neoliberal, por exemplo) não passaria por uma transformação de sua economia, simplesmente, mas sobretudo pela correspondente transformação de suas instituições políticas. É que, segundo as teses de Acemoglu e Robinson, as transformações econômicas, por isso só, não trazem transformações estruturais, capazes de sustentar um desenvolvimento econômico e social estrutural e duradouro, se não estiverem também lastreadas em transformações políticas em direção a instituições inclusivas. Há basicamente dois erros nas teses neoliberais quanto a essa questão. Primeiramente, ignorar, ou não dar o correto

peso à correlação entre instituições e dinâmicas socialmente incluídas e o desenvolvimento econômico duradouro. E, segundo, não dar o devido peso a que as transformações nas dinâmicas econômicas de pouco valem se não são lastreadas de transformações políticas inclusivas.

Paralelamente, é possível interpretar que as elites brasileiras, ao longo da história, preferiram proteger sua condição de elite a prosperar como nação; ou seja, escolheram sempre o caminho da preservação do *status quo* (em geral, com prejuízos à destruição criativa e com prejuízo do desenvolvimento econômico), desde que assim se mantivessem na condição de elite. Em palavras ainda mais claras: as elites brasileiras priorizam seus próprios interesses como elites e a manutenção de sua hegemonia tanto econômica, quanto políticas e social, por cima dos interesses do Brasil, enquanto sociedade e estado-nação, inclusive as custas do desenvolvimento e consolidação do país no plano internacional e seu lugar na hierarquia geopolítica. O país, então, se vê condenado a uma posição política e economicamente menor e subordinada, se comparado ao seu potencial (em extensão, população, recursos naturais, posição geopolíticas potencialmente estratégica, etc). As lições de Acemoglu e Robinson permitem inferir que, dada as características da colonização brasileira, não seria de se esperar performance diferente das elites nacionais. Caberia buscar a estruturação de instituições com maiores capacidades para refrear essa tendência.

O Brasil é um país com instituições políticas excludentes e nossa economia, igualmente excludente, é um reflexo dessas instituições políticas. Mas não é apenas a políticas brasileira que vai mal. O capitalismo brasileiro também vai mal, frente à competitividade internacional, porque é um reflexo das instituições brasileiras. Por exemplo, é possível propor uma interpretação plausível, no sentido de que o empresariado brasileiro não está focado na inovação e na eficiência, mais do que na preservação de seus nichos e espaços de mercado, por meio de cláusulas de barreira e quaisquer outros estratégias que assegurem a manutenção da sua fatia de mercado (ou apenas de lucros). Segundo as teses de Acemoglu e Robinson, caberia ao poder público regular e coibir lógicas extrativas na economia, não lastreadas em eficiência, inovação e utilidade social. Os autores defendem que os agentes privados devem ser incentivados e recompensados por seus esforços e pelas utilidades sociais resultantes, mas que isso só deve ocorrer quando de fato há um esforço por entrega de utilidades, inovações, melhorias. O que se deve premiar (com incentivos e recompensas financeiras) é o real esforço por empreender e inovar e as reais utilidades conquistadas para a sociedade a partir daí. Ocorre que o Estado brasileiro organiza-se sob o domínio de instituições políticas excludentes, que reforçam as instituições econômicas excludentes já estabelecidas no país, permitindo que estas continuem explorando nichos de mercado e setores econômicos, sem necessariamente agregarem ao país utilidades e sem maiores esforços por incrementos reais de eficiência produtiva (aumento de know-how, aprimoramento tecnológico, redução de custos, etc).

Não é raro que, nos debates sobre desenvolvimento, se oponha a ineficiência do Estado à eficiência do mercado; ou, numa variável mais sutil, se oponha ao atraso do Estado, o caráter progressista e dinâmico da sociedade civil. Porém, as teses de Acemoglu e Robinson chacoalham essas explicações polarizadas, pois, ao focar nas instituições, acabam por permitir ver que, no caso brasileiro, a ineficiência do Estado está acompanhada de igual ineficiência do mercado e da economia; e a crise do Estado brasileiro não se aparta da crise da sociedade civil brasileira. São as instituições políticas brasileiras, no seu sentido mais amplo, que estão em crise, devido a seu caráter extrativo/excludente (isso inclui o primeiro, o segundo e o terceiro setores, todos eles impregnados e uma histórica reafirmação de lógicas extrativas). Isso porque, patologicamente excludentes que são as instituições políticas, extraem e concentram riquezas nas elites extrativas, a ponto de sacrificar e fragilizar a tessitura social; e com ela a economia. A economia, aqui, se torna, ao mesmo tempo, um instrumento de exclusão e uma experiência de ineficiência. Por isso, uma economia excludente tende a ser, no longo prazo, uma economia frágil, empobrecida.

Mas talvez seja possível inquirir por algo não detalhado nas teses de Acemoglu e Robinson e que permitiria um aprofundamento na busca por responder à pergunta sobre por que o Brasil fracassa. Talvez seja possível desconfiar de que essa postura excludente faz parte de toda a tessitura social brasileira, não só da elite. Desse modo, seria razoável interpretar que não apenas nas instituições centrais, mas também nas micro-relações de poder, exista em geral uma busca por extrair com o menor esforço e escorar no esforço alheio os próprios proveitos, de modo que a resistência às transformações em direção a instituições mais inclusivas seja não apenas oferecida no plano institucional, mas também social. Pois, ao fim e ao cabo, as instituições terminam por ser um reflexo (ainda que de perfil por vezes contrafático) das sociedades que as criam e as vão legitimando ou deslegitimando ao longo do tempo de das cambiantes circunstâncias.

Como exercício de pensamento sobre a situação brasileira no contexto das últimas duas décadas (Séc. XXI), percebe-se que o *mainstream* nacional encara como contra-intuitiva a tese de que lógicas e instituições inclusivas geram maior prosperidade e riqueza, social e econômica. O que defendem Acemoglu e Robinson é que quanto mais inclusivas as instituições, mais riqueza e prosperidade (inclusive econômica) elas tendem a gerar. Essa ideia contraria o *establishment* brasileiro. No Brasil, é difícil para boa parte das lideranças políticas e empresariais aceitar a tese de que instituições inclusivas geram prosperidade, em um contexto discursivo em que, não raro, se associa às políticas públicas inclusivas boa parte das causas do desequilíbrio fiscal que geraria as sucessivas crises e, portanto, o fracasso de nossa economia. E essa leitura chega ao imaginário social, por meio de narrativas midiáticas e cotidianas de reforço dessa visão de dissociação entre inclusão e prosperidade. Isso, a ponto de dificultar, na construção do imaginário político-social, a percepção de que políticas públicas sociais podem perfei-

tamente contribuir sinergicamente para o desenvolvimento econômico, não sendo contraditórias, de *per se*, com uma economia de base capitalista. Assim, em que pese podermos inferir das teses de Acemoglu e Robinson que não há que se falar em oposição entre políticas sociais e economia de mercado, no Brasil essa oposição acaba por ser dominante no discurso daqueles que defendem um Estado mínimo e uma razão governamental marcada pela austeridade. O *modus operandi* dessa oposição pode ser bem compreendido por meio das análises de Carolina Gonçalves, naquilo que ela designa por *armadilha do crescimento* [8].

Não obstante essa análise aqui feita, em *Why Nations Fail*, cujo original é de 2012, os autores fazem uma otimista menção sobre o Brasil, ao descreverem a chegada de Lula ao poder, em 2002, como um sinal de que a sociedade brasileira estaria a iniciar uma guinada em direção a instituições políticas inclusivas. Os autores mencionam, dentre outros fatos, o advento de práticas como o orçamento participativo e o próprio fato de um operário ter chegado ao poder, como indicativos de que o Brasil, estava a iniciar um ciclo virtuoso de estruturação de instituições políticas e econômicas inclusivas. O otimismo com o período entre 2002 e 2012 fez Acemoglu e Robinson [1] afirmarem que o Brasil teria “rompido o padrão” de instituições excludentes, como “consequência da construção corajosa de instituições inclusivas por diversos grupos – que acabariam produzindo instituições econômicas mais inclusivas”. Os autores, porém, parece que falharam na análise, porque não consideraram que um período de apenas dez anos não é suficiente para que sejam consolidadas novas instituições, bem como por terem desconsiderado, nesse ponto em que analisam o Brasil, a própria tese de que instituições inclusivas são consideravelmente mais suscetíveis a guinadas excludente, que o contrário, sobretudo quando ainda não estão bem consolidadas. *Why Nations Fail* é publicado em 2012 e em 2013 os protestos realizados no Brasil deram início a um ciclo, primeiramente, de desestabilização das instituições inclusivas construídas e, num segundo momento, de desconstrução dessas instituições inclusivas (por meio de medidas como a emenda constitucional do teto de gastos, como a reforma trabalhista, a reforma previdenciária, a instituição do orçamento secreto, dentre outras ações políticas, que vão na direção oposta daquelas práticas inclusivas, como a do orçamento participativo, citado na obra dos autores).

A partir das teses de Acemoglu e Robinson, é possível propor a interpretação da história recente do Brasil nos seguintes termos. Nos poucos e geralmente curtos momentos em que no Brasil estabeleceu algum governo com intenções inclusivas, em geral tais políticas governamentais atuaram na implementação de algumas instituições econômicas inclusivas (e talvez algumas instituições políticas inclusivas), mas de papel e peso marginal, tanto na dimensão política, quanto na dimensão econômica. Não foram alterações nas instituições fundamentais da política e da economia brasileira, em direção a modelos inclusivos. Além disso, esses esforços não duraram tempo suficiente para produzirem derivações históricas capazes de lastrear uma mudança estrutural em

direção a instituições inclusivas. Ao tentar avaliar, na perspectiva destas teses, o governo Lula, por exemplo, pode-se dizer que as políticas que buscou implementar estão lastreadas na implementação de algumas instituições econômicas inclusivas e algumas instituições políticas inclusivas, mas as instituições políticas fundamentais da sociedade brasileira permaneceram excludentes, impedindo que houvesse campo para mudanças mais intensas nas instituições econômicas fundamentais. Assim sendo, a economia brasileira cresceu no período e com algumas ações de inclusão social ao mesmo tempo (o que em certa medida reforça as teses de Acemoglu e Robinson), mas isso não gerou um ciclo de desenvolvimento sustentável (nem de crescimento sustentável) tendo em vista que as instituições políticas fundamentais continuaram, por sua resiliência, excludentes, logo atuando para a manutenção do *status quo* estrutural, mesmo que com prejuízos à economia brasileira.

É possível, a partir das teses de Acemoglu e Robinson, interpretar que a sucessão de eventos econômicos e políticos como o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a emenda constitucional do teto de gastos, considerado por alguns autores como a maior medida de austeridade neoliberal do mundo contemporâneo [15], a operação lava-jato (e os arranjos ilícitos perpetrados entre acusação e órgão jurisdicional) e suas consequências eleitorais, a ascensão da extrema direita, as medidas pouco humanistas adotadas pelo governo central brasileiro durante a Pandemia da Covid-19, e o acinte à transparência do gasto e do planejamento público que é a instituição do orçamento secreto, dentre outros, devolveram, infelizmente, o Brasil para o rol de países que possuem consolidadas instituições políticas e econômicas excludentes, em que pese o curto esforço primaveril em direção a uma guinada inclusiva, que se anunciou, entre o final da década de 1990 e a primeira década do Séc. XXI, mas não se consolidou.

Resta a esperança de que a tese da *derivação histórica* (ou seja, de que pequenas e paulatinas mudanças possam produzir, por derivação, novas mudanças, a assim progressivamente em direção a uma transformação processual do *status quo* institucional) se aplique no caso brasileiro, com um novo ciclo de esforços de implementação de instituições inclusivas, nessa terceira década do Séc. XXI. Sem isso, é difícil considerar a possibilidade de um Brasil desenvolvido, posto que ficou demonstrado o equívoco da intuitiva visão de que a economia de mercado, por si só, é capaz de gerar desenvolvimento, sem um poder público capaz implementar instituições que rompam com as práticas de reserva de mercado, cláusulas de barreira (políticas e econômicas), e demais características de uma sociedade excludente, sobretudo num país de desigualdade estrutural.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UM CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO

As teses institucionalistas de Acemoglu e Robinson [1], complementam o arsenal conceitual e o ferramental crítico do constitucionalismo contemporâneo, sobretudo as análises

da crítica hermenêutica do direito [14], da tese da constitucionalização simbólica e do constitucionalismo de modernidade periférica [10] e da teoria crítica da constituição [3].

Em estudos recentes sobre as imbricações dessas perspectivas e suas implicações na análise da experiência brasileira de regulação, implementação e efetivação de políticas públicas, pôde-se ressaltar os paradoxos das instituições políticas nacionais e das respectivas contradições entre discurso e práxis constitucional a elas relacionadas [12]. Nesse sentido, reconhece-se que a experiência constitucional

pode funcionar tanto como fundamento de encobrimento discursivo e espetacularizador das situações de injustiça social, quanto como instrumento de luta e transformação de tais situações, cabendo ao constitucionalismo justamente a tarefa de garantir última possibilidade, por meio do permanente tensionamento entre discurso e práxis constitucional, realizando reflexivamente a crítica da aplicação da Constituição, com o fito de romper as trivializações laudatórias, muitas vezes impeditivas do real enfrentamento constitucional dos problemas da sociedade brasileira e, portanto, da real efetivação igualitária dos direitos fundamentais [12].

A consequência disto é que, por vezes, a linguagem jurídica se coloca de modo pretensamente neutra em relação a uma análise e avaliação da experiência jurídico-constitucional brasileira e o papel que desempenhou em direção a instituições mais inclusivas ou mais excludentes, na história recente do país. Em geral, no discurso jurídico, percebe-se que os graves problemas que assolam o Brasil têm explicação em tudo, menos no déficit teórico e nos eventuais erros ou insuficiências dogmáticas de nossa cultura e jurisdição constitucionais, para romper com os paradoxos entre discurso e práxis [12].

Por tudo isso, vale a pena reforçar a seguinte análise feita por Coelho, Lolli e Bitencourt [6]: o constitucionalismo contemporâneo vive atualmente numa encruzilhada; e essa situação de encruzilhada é também uma situação crítica: e o constitucionalismo brasileiro a vivencia com notas singulares, que precisam ser bem compreendidas. Trata-se da encruzilhada entre seguir por um caminho em que o Direito vivido serve de instrumento de dominação, estabilização do capitalismo tardio, de precarização, de instrumento das institucionalidades extrativo-excludentes [1]; ou, por outro lado, um caminho em que o Direito encontra-se consigo mesmo (com sua projeção-de-ser lançada em 1988), trilhando um caminho de redução das desigualdades, de promoção da inclusão socioeconômica e identitária, um caminho pautado em levar a sério os direitos, de todos, para todos.

Em outras palavras, trata-se de ser mera engrenagem, estruturada *top-down*, de um gerenciamento do sistema-mundo capitalista-consumista-espetacularista [9], de um sistema neoliberal de financeirização da vida e de tudo; ou ser, ao contrário, uma experiência autêntica de construção coletiva, de uma sociedade de respeito, de fraternidade, de diálogo e de direitos levados a sério; seguir no caminho de uma linguagem

constitucionalista social e democrática que consiga se fazer valer criticamente frente à razão instrumental financeirista. Mas o problema no Brasil, como dito [6], é mais grave, no sentido de que, por aqui, parece que se trilham ao mesmo tempo os dois caminhos antagônicos acima narrados. Frente à encruzilhada, o projeto constitucional de 1988 foi cindido. No nível da práxis, somos estruturalmente excludentes, no sentido de Acemoglu e Robinson [1], com um sistema jurídico que reluta, mas serve a essa lógica de financeirização da vida, ainda que com ocorrências marginais no sentido contrário, que acabam por espetaculosamente servir de exemplos (enganosos) para se dizer o contrário. Já no plano do discurso, a linguagem jurídica brasileira se auto-descreve como um Direito de primeiro mundo, com a melhor Constituição do mundo, e um judiciário dentre os melhores do mundo, etc. No seio desse hiato, o Brasil é, inclusive, um país relativamente pródigo em declarar direitos, pois entre declarar direitos e respeitá-los, promovê-los, a todos, há significativa distância, que se acaba por naturalizar no estado-de-coisas da hipocrisia institucional brasileira.

Nesse sentido, o Direito, como comunidade de linguagem, precisa entender que ele mesmo é também parte do problema, ao não dar resposta jurídico-institucional adequada a muitas das situações que espelham esse contrassenso (esse hiato entre discurso e práxis) em termos constitucionais. A Constituição plasmou decisões de caráter político-social no sentido de uma sociedade fraterna e justa, vocacionada à redução de desigualdades e ao respeito e promoção da dignidade humana. Contudo, percebe-se que a utopia constitucional efabulada em 1988 [9] está a se converter em uma quimera cada vez menos capaz de tensionar os processos de tomadas de decisão em direção ao modelo social e democrático inclusivo nela preconizado.

Como dito por Coelho, Lolli e Bitencourt [6], no Brasil é possível identificar situações em que se desrespeita a Constituição e os direitos, ao mesmo passo em que se fundamenta esse desrespeito em discursos contraditoriamente elogiosos à Constituição e aos direitos. Esse paradoxo de não-constituição sustentada na laudatória à Constituição, esse cinismo institucional e jurídico brasileiro, é um dos diversos sintomas de nossa experiência mal sucedida até o presente. Essas contradições e esses paradoxos da experiência jurídico-político-constitucional brasileira (cujos *modus operandi* são variados) não devem passar incólumes, livres de críticas. E tal olhar crítico deve também sustentar a própria dogmática jurídica.

E mais, se a Constituição brasileira claramente estabelece um modelo de Estado Social e Democrático, se torna um contrassenso teórico e até mesmo um absurdo prático, pensar em juspublicistas neoliberais (portanto, defensores de instituições políticas e econômicas excludentes). O Direito Público lida com as instituições políticas, econômicas e sociais, no sentido de buscar com que tais instituições estejam alinhadas ao projeto constitucional. E o projeto constitucional definido em 1988 para o Brasil é um projeto claramente inclusivo (ao menos no nível do discurso, que precisa realizar-se como

práxis). Assim, os juristas experts em Direito Administrativo, Direito Financeiro, Direito Ambiental, Direito Previdenciário, etc., que o façam a partir do neoliberalismo, possuem nesse intento uma contradição na origem. Por exemplo, um Direito Administrativo pensado a partir de teorias neoliberais é um Direito Administrativo a-constitucional (ilegitimamente apartado da Constituição de 1988). Mas é claro que, no plano de uma linguagem jurídica bipolar, como se dá na Babel jurídica brasileira, é possível que existam aqueles que ao mesmo tempo se digam defensores da Constituição e seguidores do Consenso de Washington, sem que isso seja percebido como um grave paradoxo, dado o baixo constrangimento hermenêutico de nossa linguagem jurídica.

Este ensaio, de certa forma, forneceu subsídios para a crítica dessa contradição, o contrassenso de um Direito que pretenda levar a sério a Constituição e ao mesmo tempo esteja a serviço de instituições sociais, políticas e econômicas excludentes. Até então, o Brasil vem fracassando no intento de realizar o projeto constitucional cidadão de 1988; e parte significativa da explicação desse fracasso pode ser dada pela ausência de um compromisso (mais explícito e que se produza efeitos operacionais) dos juristas com a efetivação e estabilização de instituições includentes, enquanto resultado dos mandamentos constitucionais.

<sup>1</sup>Nesse artigo utilizaremos preferentemente a expressão “excludente”, em oposição a “includente”, para designar as explicações de Acemoglu e Robinson, preferindo-a à expressão “extrativa” (amplamente usada nas traduções lusitanas e espanholas das teses dos autores), porque esta, no contexto brasileiro, pode ser mal vinculada às atividades de extrativismo ou à indústria extrativista, etc, o que não é o conceito desenvolvido pelos autores, nem é ao que eles se referem. Assim, o eventual uso da expressão “extrativo” neste texto deve ser entendido no sentido de “excludente”.

## Referências

- [1] ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Deusto, p. 153-184, 2012.
- [2] BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e políticas públicas. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, nº 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- [3] CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo. Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição. Belo Horizonte: Arraes, 2017.
- [4] COELHO, Saulo Pinto ASSIS, Alline N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 115, p. 541-584, 2017.
- [5] COELHO, Saulo Pinto Coelho. Desarrollo Humano Crítico-Inclusivo: crítica del derecho al desarrollo y desarrollo crítico del derecho. In: Moyano; Coelho; Mayos. (Org.). Posdisciplinarietà y Desarrollo Humano: entre pensamiento y política. 1ed. Barcelona: Linkgua, 2014, v., p. 41-63.
- [6] COELHO, Saulo Pinto; Lolli, Eduardo; Bitencourt, Caroline. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos; v. 43, n. 90, 2022.
- [7] FOUCAULT, Michel. Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- [8] GONÇALVES, Carolina Lima. A armadilha do crescimento: neoliberalismo e austeridade. Uberlândia: LAECC, 2020.
- [9] MAYOS, Gonçal. Empoderamiento y Desarrollo Humano: actuar local y pensar postdisciplinariamente. In: Moyano; Coelho; Mayos. (Org.). Posdisc-

- ciplinariedad y Desarrollo Humano: entre pensamiento y política. 1ed. Barcelona: Linkgua, 2014, v., p. 189-208.
- [10] NEVES, Marcelo. Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Trad. Antônio Luz Costa. São Paulo, SP: WMF Martins Fontes, 2018.
- [11] OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. Schumpeter: a destruição criativa e a economia em movimento. Revista de História Econômica Economia Regional Aplicada. Vol. 10; n. 16; jan-jun., 2014.
- [12] SAFE, Diva Júlia; COELHO, Saulo Pinto. DINIZ, Ricardo Spindola. Direitos Fundamentais, Dignidade Humana e Jurisdição Constitucional entre Laudatórias e Inefetividades: paradoxos da experiência constitucional e sua autodescrição crítica no Brasil. Revista do Direito – UNISC. Santra Cruz do Sul, n. 59, p. 59-87, set./dez. 2019.
- [13] SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico (1911). São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os economistas).
- [14] STRECK, Lênio Luiz. Dicionário de hermenêutica. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.
- [15] TAVARES, Francisco; SILVA, Gustavo. A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma Agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. DADOS, Rio de Janeiro, vol.63(2), 2-39, 2020.



**SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO**

Professor efetivo da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor permanente do PPGDP-UFG, do PPGIDH-UFG e do PPGDDA-UFPA. Presidente da Comissão de Direito Constituição e Legislação da OAB-GO. Pesquisa realizada com apoio institucional do PPGDP-UFG e entidades profissionais parceiras.



**GONÇAL MAYOS SOLSONA**

Professor titular da Universidade de Barcelona-Espanha. Coordenador do Programa de Doutorado em Cidadania e Direitos Humanos da UB-Espanha.



**DIVA JÚLIA SOUSA DA CUNHA SAFE**

Professora efetiva da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutora em Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade de Barcelona-ES. Professora permanente do PPGDP-UFG, do PPGPIDH-UFT. Pesquisa realizada com apoio institucional do PPGDP-UFG, do PPGPIDH-UFT e entidades profissionais parceiras.

...

...