

Impacto sobre o crescimento

uma análise conceitual

Armando Castelar Pinheiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CASTELAR, A., org. Judiciário e economia no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Impacto sobre o crescimento: uma análise conceitual. pp. 1-40. ISBN: 978-85-7982-019-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

IMPACTO SOBRE O CRESCIMENTO: UMA ANÁLISE CONCEITUAL

Armando Castelar Pinheiro

1.1. INTRODUÇÃO

Existe hoje amplo reconhecimento de que a qualidade das políticas públicas e das instituições explica uma parcela importante das elevadas diferenças entre países no que diz respeito a níveis e taxas de crescimento do PIB *per capita* [North (1981, 1990), Barro e Lee (1994)]. De fato, na opinião de muitos analistas, essa não é apenas uma causa importante, mas a mais importante de todas as causas (North, 1981; Olson, 1996). Assim, para Olson (1996, p. 20), reformar a política econômica e as instituições é suficiente para rapidamente se alçar um país a uma trajetória de elevadas taxas de crescimento: “Qualquer país pobre que implemente políticas econômicas e instituições relativamente adequadas experimenta uma rápida retomada do crescimento”.

Os argumentos de Olson encontram respaldo empírico em Scully (1988), que analisou o impacto das instituições sobre níveis de eficiência e taxas de crescimento em 155 economias de mercado. Scully chegou a três conclusões principais. Primeiro, que países dotados de boas instituições – ou seja, “sociedades politicamente abertas e comprometidas com a império do Direito [*rule of law*], a propriedade privada e a alocação de recursos pelo mercado” – crescem três vezes mais rápido, em termos *per capita*, do que países com instituições precárias (2,73% contra 0,91% a.a.). Segundo, que países com instituições frágeis apresentam apenas metade da eficiência observada nos países dotados de uma boa estrutura institucional; e terceiro, que países com instituições precárias tendem a apresentar um declínio contínuo em eficiência, enquanto aqueles caracterizados por boas instituições já capturaram todos os ganhos de eficiência, de modo que, em tais países, “não se deve esperar uma melhora da eficiência ao longo do tempo”.¹

¹ O trabalho de Scully (1988) pode ser criticado por diferentes motivos, quase todos discutidos na seção 1.4. Cabe aqui chamar a atenção para a forma um pouco ligeira em que e medida a qualidade das instituições de diferentes países. Não obstante, isso não invalida a conclusão de que países mais desenvolvidos tendem a apresentar instituições mais funcionais.

Olson (1996, p. 6) destaca dentre as instituições que considera mais importantes “os sistemas legais que garantem os contratos e protegem os direitos de propriedade”. A importância de um sistema judicial que funcione adequadamente é assim assinalada por North (1992, p. 8):

De fato, a dificuldade em se criar um sistema judicial dotado de relativa imparcialidade, que garanta o cumprimento dos acordos, tem-se mostrado um impedimento crítico no caminho do desenvolvimento econômico. No mundo ocidental, a evolução dos tribunais, dos sistemas legais e de um sistema judicial relativamente imparcial tem desempenhado um papel preponderante no desenvolvimento de um complexo sistema de contratos capaz de se estender no tempo e no espaço, um requisito essencial para a especialização econômica.

Embora a importância de um judiciário eficiente para o crescimento econômico seja atualmente bem aceita, como demonstram as citações acima, a literatura sobre o tema ainda é escassa no que se refere à articulação conceitual da maneira pela qual os sistemas judiciais afetam o desenvolvimento econômico. Quais são, afinal, os vínculos entre justiça e desempenho econômico? De que maneira o comportamento dos agentes econômicos é afetado por problemas oriundos do sistema judicial? Neste capítulo, tentamos responder a essas questões, desenvolvendo a estrutura conceitual que será utilizada em nossa análise empírica.

1.2. O QUE É UM BOM SISTEMA JUDICIAL?

Sistemas legais em economias de mercado – ou como colocado por Cooter (1996), em Estados que seguem o princípio da “regra da lei” – estabelecem as regras do jogo e os mecanismos aos quais os indivíduos podem recorrer para verem garantidos os seus direitos. Como assinalam Hay et al. (1996, p. 559), “o primado do Direito significa em parte que as pessoas usam o sistema legal para estruturarem suas atividades econômicas e resolverem suas contendas. Isso significa, entre outras coisas, que os indivíduos devem aprender o que dizem as regras legais, estruturar suas respectivas transações econômicas utilizando essas regras, procurar punir ou obter compensações daqueles que quebram as regras e voltar-se a instâncias públicas, como os tribunais e a polícia, para a aplicação dessas mesmas regras”.

Em particular, as leis relacionadas à atividade econômica desempenham quatro funções principais.² Primeiro, definem e protegem os direitos de propriedade, direitos essencialmente privados. Segundo, estabelecem as regras para a negociação desses direitos, não só entre agentes privados, como também entre estes e o Estado. Terceiro, definem regras para se entrar e sair do mercado. Quarto, promovem a competição e regulam a conduta nos setores onde prevalecem monopólios. Adicionalmente, como observam Sherwood *et al.* (1994, p. 6):

Em sistemas de mercado, a estrutura legal (idealmente pelo menos) estabelecerá direitos de propriedade duradouros – os quais dificilmente serão alienados de forma arbitrária – e fornecerá os meios para que esses direitos permeiem e se façam valer ao longo de toda a estrutura de propriedade; permitirá um nível substancial de atividade; e garantirá liberdade suficiente para a associação no que diz respeito à formação de empresas e, considerando e definindo o caráter limitado da responsabilidade das partes, irá encorajar o crescimento do capital, estabelecendo as bases para a dissolução ordenada de associações, firmas, *joint ventures*, e assim por diante.

Independentemente da qualidade da legislação de um determinado país, essa legislação não se sustenta por si mesma. Para se mostrarem efetivas, as leis precisam estar lastreadas em instituições destinadas à sua aplicação e à resolução de disputas, instituições que precisam desempenhar essas funções de maneira eficiente. Nesse sentido, os tribunais desempenham um papel central nas economias de mercado, garantindo que o império do Direito de fato vigore. No entanto, embora a importância de bons judiciários em economias de mercado seja amplamente admitida, exatamente o quão importante são essas instituições é ainda uma questão em aberto. Para se avançar nessa direção, é essencial elaborar uma estrutura conceitual mais precisa a respeito dos vínculos entre desempenho judicial e atividade econômica. Para tanto, necessitamos de um critério para avaliar tal desempenho. Definições genéricas, como a que estabelece que “um bom judiciário é aquele que assegura que a justiça seja acessível e aplicada a todos, que direitos e deveres sejam respeitados, além de aplicados com um baixo custo para a sociedade” (e.g., Shihata, 1995, p. 14), embora capturem aspectos essenciais do problema, são de difícil utilização. Em particular, tais definições demandam julgamentos subjetivos complexos para se equacionar

² Banco Mundial (1996) e Gray *et al.* (1993) (in Sherwood *et al.*, 1994).

o fato de que alguns desses objetivos conflitam entre si (por exemplo, baixo custo, rapidez de decisões e amplo direito de defesa). A observação de Stigler sobre a dificuldade de conciliar justiça e eficiência traz um óbvio sinal de alerta (ver nota 2). Essa dificuldade também é apontada por Sherwood *et al.* (1994, p.9):

A obrigação efetiva do cumprimento da lei traduz-se inevitavelmente num *trade-off* entre *justiça* – no sentido da identificação da lei, da determinação dos fatos, de se chegar a uma decisão correta, estabelecendo-se a possibilidade de recurso e distribuindo-se os custos – e *eficiência*, em termos do tempo e dos custos privados e públicos envolvidos na condução de um litígio.

Nessa mesma linha, Cooter e Rubenfield (1989, p. 1068) alertam que, “enquanto a teoria comportamental, (que) trata as leis como preços, como incentivos para a ação, ... tem sido bem recebida... (e) a teoria normativa da eficiência é relativamente não controversa... como uma orientação ampla de política, ... a controvérsia permanece abundante quando a eficiência é vista como dominando outras normas de equidade e justiça”.³

Definir com precisão o que constitui um sistema judicial “ideal” mostra-se portanto uma tarefa não trivial, não só porque implica julgamentos subjetivos, mas também porque, como assinalado por Sherwood *et al.* (1994, p.7), “a linha divisória entre um sistema legal e seu respectivo sistema judicial não é autoevidente”. Em particular, a capacidade dos tribunais de julgarem com presteza, justiça e previsibilidade depende de as leis terem sentido claro e serem bem escritas e consistentes com outras leis e com as práticas comerciais. Da mesma forma, para que os tribunais funcionem de forma eficiente, os contratos, quer se refiram a partes privadas, quer envolvam o Estado, devem estar corretamente elaborados, ser consistentes com a legislação e conter cláusulas passíveis tanto de verificação como de aplicação. É necessário, portanto, não só a existência de legisladores e juízes competentes, mas também de advogados e contadores bem preparados. Esta necessidade com certeza afigura-se como um problema especialmente crítico para as economias em transição.⁴ No restante deste capítulo, iremos com frequência nos referir aos sistemas legal e judicial como uma única instituição.

³ Ver também Dixit (1996, pp. 13-15).

⁴ A carência de pessoal especializado nesses países fica evidente no seguinte levantamento do Banco Mundial (1996, p.3): “a transição produziu um crescimento dramático no número

Por conseguinte, embora não seja difícil achar uma definição do que é um bom sistema judicial, é provavelmente uma missão impossível selecionar uma única definição capaz de ser utilizada para fins de mensuração e que, ao mesmo tempo, satisfaça a todos os gostos e preferências. Sherwood *et al.* (1994, p.7) propõem, como alternativa, que se olhe para os serviços que produz o judiciário em termos de “garantia de acesso, previsibilidade e prestação dos resultados, além de remédios adequados”. Hay *et al.* (1996, p.560) dão um passo além e sugerem que a qualidade do sistema judicial poderia ser medida pela frequência com que os indivíduos recorrem ao sistema e não a mecanismos concorrentes de resolução de conflitos e de aplicação da lei: “Para ser competitivo, o sistema legal deve sobretudo se mostrar mais atraente do que outros mecanismos, tipicamente privados, de resolução de conflitos e de imposição do estabelecido nos acordos”.⁵ Um meio similar de avaliação, embora também indireto, é proposto por Williamson (1995, pp.181-2):

O resultado é que se pode inferir a qualidade do judiciário de forma indireta: uma economia com alto desempenho (expresso em termos de governança) irá permitir mais transações em uma faixa intermediária [i.e. contratos de longo prazo estabelecidos fora de organizações hierarquizadas] do que uma economia com um judiciário problemático. Em outros termos, numa economia com baixo desempenho a distribuição das transações tende se mostrar mais bi-modal – com transações em mercados a vista ou dentro de hierarquias e menos transações na faixa intermediária.

As implicações da sugestão de Williamson serão avaliadas nas duas próximas seções. Antes disso, podemos analisar como a qualidade dos “serviços” de um sistema judicial afeta as decisões dos agentes econômicos, focalizando a frequência de litígios. Vale aqui notar que um sistema judicial que funciona bem não é necessariamente aquele que se acha em uso constante. Ao contrário, seu papel é estimular as pessoas a transacionarem, conscientes que podem, caso necessário, recorrer aos tribunais para obrigar o

de advogados e nas oportunidades de treinamento a eles facultadas. Na China, por exemplo, o número de advogados licenciados cresceu de 3.000 em todo o período de 1957-80 para mais de 60.000 em 1995. Os inscritos em escolas de direito hoje superam a casa dos 30.000 e o governo anunciou a meta de 150.000 advogados para o ano 2000”.

⁵ O tamanho do setor informal é, neste sentido, um indicador do quão competitivo é o sistema legal e judicial de um país. Ao operar fora do sistema legal, o setor informal em grande medida abre mão do direito de ser protegido pela lei e pelos tribunais.

cumprimento dos contratos e para proteger os seus direitos. Consequentemente, podemos afirmar que um bom judiciário não deve conduzir nem a muitos nem a poucos litígios.

Um judiciário que leve a muitos litígios não está sendo eficiente por duas razões. Uma, porque consome muitos recursos, tanto da parte dos litigantes (advogados, etc.) como do setor público (e.g. juízes e pessoal administrativo). Outra, porque litígios em excesso indicam que as leis e os direitos não se acham suficientemente bem definidos e/ou respeitados. Provavelmente também sinalizam que o sistema não está sendo eficiente em desencorajar casos que deveriam ser resolvidos no âmbito privado. Por outro lado, um número escasso de litígios é também sinal de que o judiciário não está funcionando bem. Mesmo que as leis e os contratos sejam escritos de forma transparente e consistente, na prática deve-se esperar a ocorrência de litígios, já que sempre haverá contingências que não estão previstas nas leis ou contratos (por exemplo, numa concessão de 50 anos) ou que não são contratáveis (acidentes de carro, etc.). Um pequeno número de litígios provavelmente indica que as firmas e os indivíduos não confiam que o judiciário vá proteger os seus direitos de maneira eficiente. Pode também indicar que os custos de se recorrer ao judiciário são muito altos, impedindo, na prática, o acesso universal à justiça pelas partes.⁶

Obviamente, o nível ótimo de litígios depende de muitos fatores, como a natureza do sistema legal (direito consuetudinário, muçulmano, civil etc.), a complexidade da economia (a produção de conhecimento, por exemplo, requer mais proteção legal do que a de produtos agrícolas), a natureza da propriedade do capital (no setor estatal, os litígios são resolvidos por comandos administrativos) e a disponibilidade, custo e qualidade de mecanismos alternativos.⁷ No entanto, examinando como a “produção” do sistema judicial afeta a decisão dos agentes econômicos de recorrer ou não ao judiciário poderemos avançar na definição do que constitui um bom judiciário.

Para entender a decisão de se iniciar ou não um litígio, deve-se comparar o que se pode ganhar com o que se pode perder como consequência dessa decisão. Uma conclusão natural é que se recorre ao judiciário quando a utilidade esperada dessa ação é maior do que a de agir de outra forma. Da

⁶ Na Inglaterra, por exemplo, para disputas abaixo de \$ 31.000, os custos dos litígios geralmente superam o valor dos ganhos de compensação (*Economist*, 1996, p. 47).

⁷ Ver, por exemplo, Gray (1991).

mesma maneira, as partes em litígio buscam uma solução fora dos tribunais quando a utilidade de ambas é maior seguindo esta alternativa do que uma outra. No *Apêndice Metodológico*, esse raciocínio é utilizado para se derivar um modelo que permite identificar os principais determinantes da decisão de recorrer ou não ao judiciário. O modelo mostra que a utilidade advinda da utilização de um mecanismo específico de resolução de conflitos, como o judiciário, depende dos custos envolvidos, da rapidez com que uma decisão é alcançada, da imparcialidade do árbitro, da taxa de juros (ou, mais precisamente, da taxa de desconto intertemporal), e da previsibilidade das decisões e do tempo até que elas sejam alcançadas. O modelo mostra que um sistema que funciona bem deve ostentar as seguintes propriedades: baixo custo de acesso e decisões justas, rápidas e previsíveis, em termos de conteúdo e de prazo. Segue-se um resumo dos principais resultados obtidos no Apêndice, que deve ser consultado por aqueles interessados na sua derivação.

O custo *ex-ante* de se utilizar um método de resolução de conflitos depende do valor das taxas de acesso, de quanto se tem de gastar durante o processo de litígio, da probabilidade de se vencer (probabilidade que pode ela própria depender do quanto é gasto) e de como os custos do litígio são distribuídos entre quem ganha e quem perde a causa. Custas judiciais elevadas, advogados caros e juízes corruptos tendem a encorajar as partes a usarem mecanismos alternativos de resolução de disputas ou simplesmente a não iniciarem um litígio. Uma tensão adicional entre justiça e eficiência surge, ainda, da necessidade de se dar oportunidades adequadas de recursos e, ao mesmo tempo, garantir resoluções com presteza e a custos baixos.

As decisões são previsíveis quando a variância *ex-ante* do ganho líquido de custos é pequena do ponto de vista das partes. Vale notar que essa variância é formada tanto pela variância do resultado em si (i.e., perde ou ganha), como do tempo necessário para se alcançar uma decisão. Ambas representam fatores indesejáveis e atuam como desincentivos para se recorrer ao judiciário. A previsibilidade é alta quando a probabilidade de se vencer é próxima de zero ou um e a variância do tempo gasto para se tomar a decisão é pequena. Os tribunais podem ser imprevisíveis porque as leis e/ou contratos são escritos precariamente, porque os juízes são incompetentes ou mal informados, ou porque as partes se mostram inseguras em relação ao tempo que será necessário aguardar até que uma decisão seja tomada. Métodos alternativos de resolução de conflitos podem ser preferidos, conseqüentemente, não só porque são mais rápidos, mas

também porque os árbitros podem estar mais bem preparados para interpretar a questão em disputa. Casella (1996, p.157), por exemplo, observa que, apesar de cara, a utilização da arbitragem no comércio internacional é bem vista pelos negociantes porque “os árbitros são considerados mais competentes e confiáveis do que os tribunais,... um importante aspecto da arbitragem é a possibilidade de ter julgamentos altamente especializados”.

Um sistema de resolução de conflitos caracteriza-se como justo quando a probabilidade de vitória é próxima a um para o lado certo e a zero para o lado errado. A parcialidade é claramente ruim, e difere da imprevisibilidade porque distorce o sentido da justiça de uma forma intencional e determinista. Os tribunais podem ser tendenciosos devido à corrupção, por serem politizados (favorecendo a certas classes de litigantes, como membros da elite, trabalhadores, devedores, residentes, etc.), ou por não gozarem de independência em relação ao Estado, curvando-se à sua vontade quando o governo é parte na disputa.⁸

No modelo apresentado no Apêndice, um método ágil de resolução de disputas apresenta um baixo tempo esperado até que uma decisão seja tomada. Quando a justiça é lenta, o valor esperado do ganho ou da perda das partes será tão mais baixo quanto maior for a taxa de juros. O insucesso em se produzir decisões com presteza é frequentemente citado como um importante problema dos sistemas judiciais em todo o mundo. Isto, por sua vez, causa dois tipos de problemas inter-relacionados. Por um lado, a morosidade reduz o valor presente do ganho líquido (recebimento esperado menos os custos), significando que o sistema judicial só em parte protege os direitos de propriedade. Em economias com inflação alta, se os tribunais não adotarem mecanismos de indexação adequados, o valor do direito em disputa pode despencar para zero com bastante rapidez.⁹

Por outro lado, a demora em se alcançar uma decisão funciona como um incentivo para que a parte faltosa opte por iniciar um processo judicial,

⁸ Este é o caso, por exemplo, na Rússia, onde os tribunais de Arbitrazh são geralmente tidos como imparciais, exceto quando o governo é parte no litígio (Ryterman *et al.*, 1996).

⁹ Mesmo em economias com baixa inflação, a perda resultante da morosidade pode ser importante. Em um artigo sobre a necessidade da reforma judicial na Inglaterra, a revista *The Economist* (1996) observa que, “no presente, companhias de seguro, em particular, arrastam litígios por anos, sabendo que o valor da causa está sendo corroído pela inflação”.

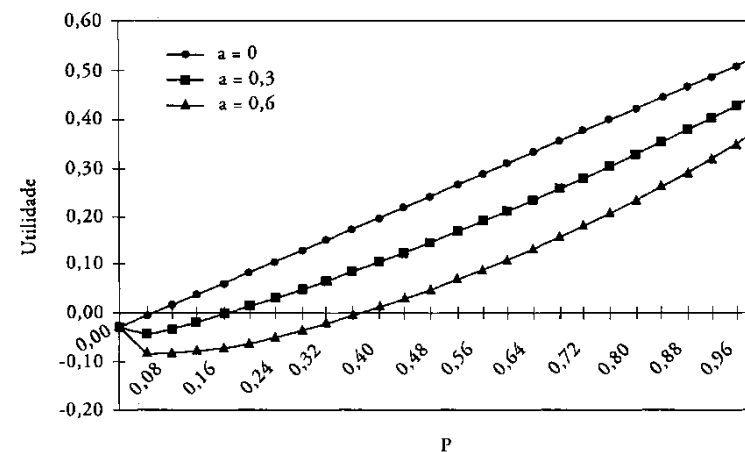
evitando sistemas mais rápidos de resolução de conflitos, contribuindo dessa forma para um acúmulo ainda maior de casos no judiciário. Neste sentido, diante de altas taxas de juro e de um judiciário lento, o “lado correto” será desincentivado a recorrer aos tribunais, mesmo quando diante de uma alta probabilidade de ganhar a causa. Tal situação criará fortes incentivos para que o “lado errado” recorra aos tribunais – por exemplo, quando companhias apelam contra o pagamento de impostos, mesmo com poucas chances de vitória. Vale notar, no entanto, que se a morosidade é o único problema, pode-se desencorajar esse tipo de conduta penalizando a parte perdedora (por exemplo, fazendo-a pagar integralmente os custos do litígio).

Nas figuras de 1 a 4, usamos uma versão simplificada do modelo descrito no *Apêndice* para mostrar como a utilidade de recorrer ao judiciário muda com a probabilidade de vitória (p), para diferentes valores na taxa de juros (i) e com a probabilidade de que a decisão seja tomada em cada período (q) (ver seção A.1.2. do *Apêndice*). Já que no modelo simplificado a utilidade (U) é proporcional ao valor em disputa (V), podemos assumir, sem perda de generalidade, que $V = \$1$. Em todas as figuras, a linha (reta) mais ao alto reflete o caso de um agente neutro ao risco, e as linhas abaixo dessa indicam agentes crescentemente avessos ao risco.

Agentes neutros (i.e., indiferentes) em relação ao risco não são afetados pela falta de previsibilidade do judiciário, de maneira que podemos nos concentrar nas linhas retas do topo para entender os efeitos da morosidade, dos custos e da imparcialidade. Vale notar que a escala do eixo vertical varia de uma figura para outra, o que reflete o fato de que mesmo quando há certeza de que se vai ter ganho de causa ($p = 1$), a utilidade de recorrer ao judiciário é tão menor quanto maiores forem a taxa de juros e o tempo esperado até o momento de se chegar a um veredicto (baixo q). No caso menos favorável dos quatro aqui considerados, no qual $q = 0,1$ e $i = 20\%$, um agente neutro em relação ao risco teria um ganho líquido esperado, em termos de valor presente, de somente $\$0,32$. A morosidade, no entanto, não afetaria a decisão de um agente de iniciar ou não um litígio, já que sua utilidade seria positiva mesmo para baixos valores da probabilidade de vitória. Note-se, porém, que enquanto i e q determinam a inclinação da curva, seu intercepto é igual ao valor dos custos de litígio, com sinal negativo, medido como proporção do valor em disputa (c). Ao se compararem as figuras 2 e 3, é possível constatar que, mesmo para valores não muito altos de p , a probabilidade de se ganhar um mecanismo rápido de resolução de

conflitos, ainda que com custos altos, pode ser preferível a um mecanismo moroso com baixos custos. O grau de imparcialidade e o valor dos custos de litigar são determinantes óbvios da decisão de iniciar ou não um litígio.

Figura 1: Judiciário lento e taxa de juros baixa
($teta = 0,1$; $i = 0,08$; $c = 0,05$)



Quando o judiciário não é previsível, “ p ” acha-se perto de 0,5 e/ou a variância da duração do litígio é alta, o que reduz a utilidade de se apelar para os tribunais. O efeito da imprevisibilidade das decisões sobre a utilidade pode ser avaliado na Figura 2. Nesse caso, porque q é grande, a duração esperada do litígio e a incerteza sobre quanto tempo será preciso esperar até uma decisão são relativamente pequenas, de maneira que as diferenças verticais entre as curvas refletem essencialmente a “desutilidade” ou “ônus” que resulta da incerteza sobre o teor em si das decisões judiciais. No caso de agentes muito avessos ao risco, este pode ser um determinante importante para não se iniciar um litígio. Como ilustrado pela linha inferior da Figura 2, um agente avesso ao risco obrigado a incorrer em custos de 5% do valor em disputa não iria recorrer à justiça se não tivesse ao menos 33% de chance de vitória. Para se avaliar o impacto da incerteza quanto à duração do litígio (no modelo, representada por $Var(T)$), compare as Figuras 1 e 2, no ponto $p = 1$. Na Figura 2, na qual $q = 0,8$, a aversão ao risco não é um fator importante, mas na Figura 1, na qual $q = 0,1$, a utilidade do agente mais avesso ao risco é substancialmente menor do que a do agente neutro ($\$0,38$ contra $\$0,53$).

Figura 2: Judiciário rápido e taxa de juros baixa
($teta = 0,8$; $i = 0,08$; $c = 0,05$)

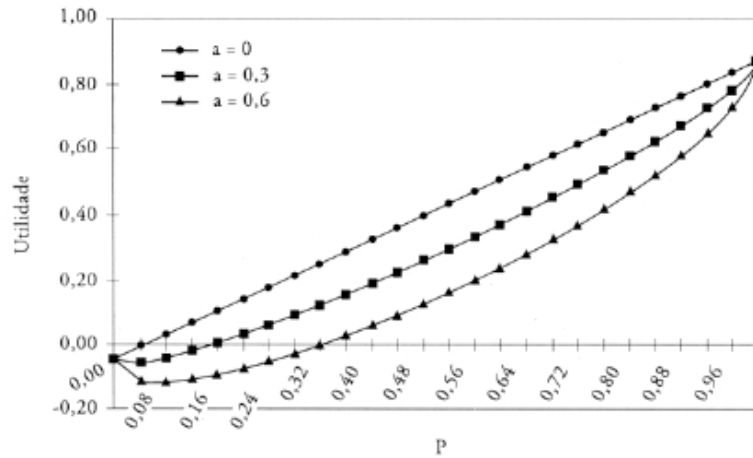


Figura 3: Judiciário lento e taxa de juros baixa
($teta = 0,1$; $i = 0,2$; $c = 0,05$)

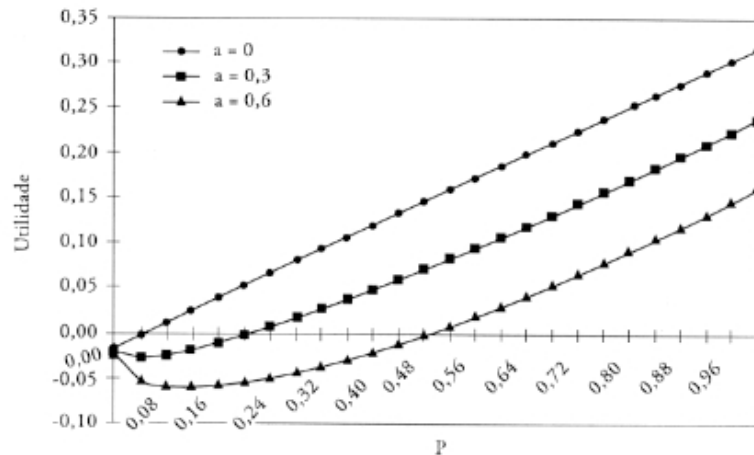
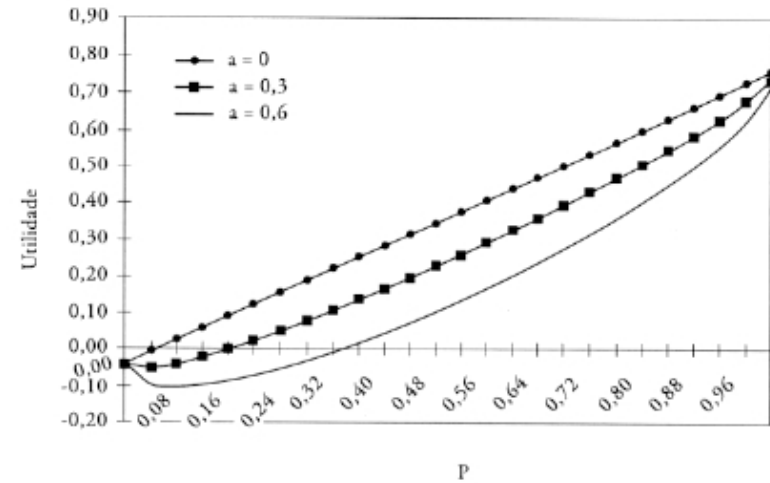


Figura 4: Judiciário rápido e taxa de juros alta
($teta = 0,8$; $i = 0,2$; $c = 0,05$)



Ao lado disso, do ponto de vista da parte situada do “lado certo” da lei, ou seja, daquele que deveria receber V , um valor de “ p ” próximo a 0,5 implica um ganho esperado abaixo do que essa parte teria direito a receber. O mesmo acontece se $Var(T)$ é grande, mesmo para valores altos de “ p ”, já que nesse caso há grande possibilidade de o valor presente do ganho, se ocorrer, acabar sendo pequeno (ou seja, tribunais imprevisíveis são também tribunais injustos). Do ponto de vista da “parte errada”, no entanto, essas são características que estimulam o uso dos tribunais. Significam que iniciar um litígio corresponde a trocar um pagamento certo por uma loteria, com a possibilidade de ganhar também, mesmo que a decisão lhe seja desfavorável, caso esta seja tomada em um futuro muito distante. Dessa maneira, medidas que tornem os tribunais mais previsíveis – tais como dar maior homogeneidade às decisões dos juízes e aumentar a informação nelas contida – diminuam os incentivos para as partes erradas litigarem. Uma outra maneira de produzir esse desincentivo consiste em estabelecer custos altos para a parte que perde a causa. Se a falta de previsibilidade resulta somente da incerteza sobre a duração do litígio, uma penalização suficientemente alta imposta à parte perdedora será o bastante para desencorajar o “lado errado” a litigar, não afetando ao mesmo tempo significativamente o “lado correto”. No entanto, se a imprevisibilidade resulta parcial ou totalmente de um valor de “ p ” próximo a 0,5, tal penalização irá desencorajar ambas as partes de recorrerem ao judiciário.

O que essa análise mostra é que causas podem ser iniciadas de boa fé (para proteger direitos), mas também por má fé, explorando-se neste caso o mau funcionamento do sistema. Se os tribunais são tendenciosos, isso aumenta a propensão a litigar das partes normalmente favorecidas por essa tendenciosidade. Se os tribunais forem imprevisíveis ou lentos, “as partes erradas” tenderão a litigar em casos frívolos ou de outra maneira injustificáveis. Por exemplo, na concessão do direito de exploração do pedágio da ponte Rio – Niterói, em 1995, a empresa perdedora da proposta foi capaz de adiar a conclusão do processo apelando para instâncias judiciais mais altas, mesmo sabendo não ter chance alguma de ganhar, simplesmente para prejudicar o seu competidor. Lanjouw e Lerner (1996) mostram como o mecanismo das liminares é utilizado “de maneira bem sucedida” por empresas financeiramente fortes para prejudicar empresas mais fracas, levando, desta maneira, as disputas a resoluções que lhes são mais favoráveis. Camargo (1996) mostra como a morosidade e a imprevisibilidade (no que diz respeito à duração) da justiça trabalhista no Brasil estimulam as empresas a não pagarem as contribuições sociais devidas aos empregados, optando por resolver a questão mais tarde nos tribunais. Embora a Justiça do Trabalho seja tida como tendenciosa em favor dos trabalhadores, em razão de normalmente demorar muito para tomar uma decisão, os trabalhadores usualmente concordam em encerrar o litígio recebendo um valor inferior ao que em tese teriam direito. Tais resultados ajudam a explicar porque não somente sistemas judiciais tendenciosos, mas também aqueles morosos e imprevisíveis são perniciosos no que diz respeito à justiça e à eficiência.

Hay *et al.* (1996, p. 561) levantam duas outras questões críticas, principalmente para economias em transição: verificabilidade e completude.¹⁰

Num sistema legal disfuncional, os tribunais não podem resolver de forma efetiva disputas contratuais, mesmo quando o desejam, por duas razões. Primeiro, por não poderem *verificar* facilmente se houve ou não uma violação. Por exemplo, na ausência de métodos uniformes de contabilidade, os tribunais se veem impedidos de verificar se um sócio roubou de outro na *joint venture* de ambos. Segundo, porque não há corpo de lei que especifique o que um tribunal deve fazer quando há uma violação. Por exemplo, o direito russo não especifica quem é responsável quando um comprador de títulos descobre que

esses títulos haviam sido previamente roubados (não existem regras que garantam *bona fide* ao comprador).

Obviamente, a capacidade dos tribunais de fazer com que suas decisões sejam cumpridas é um outro requisito para que um sistema judicial funcione bem. O cumprimento de tais decisões depende do poder de coerção do Estado, mas também das normas sociais e da qualidade da lei, tanto no que diz respeito à transparência, como ao fato de ser percebida como justa. Como ocorre com a resolução em si de conflitos, se o sistema judicial não consegue garantir a aplicação de suas decisões, as partes podem recorrer a mecanismos privados para fazê-lo ou simplesmente optar por não litigar. Na Rússia, por exemplo, “métodos privados de garantir o cumprimento de acordos são comuns, com os custos econômicos e sociais associados” (Ryterman *et al.*, 1996, p. 2). O Banco Mundial (1996, p. 93) nota ainda que:

Mesmo quando se chega a veredictos, os vencedores podem enfrentar dificuldades em vê-los cumpridos. No Vietnã, por exemplo, menos de 40% das decisões tomadas pelos tribunais, em 1993 e 1994, foram efetivamente aplicadas, enquanto, na Rússia, metade das sentenças emitidas pelos tribunais é, em geral, descumprida. Esses fatores, combinados com atitudes culturais arraigadas em relação à lei, ajudam a explicar o porquê de empresas privadas evitarem os tribunais para resolverem disputas, particularmente no Leste Asiático e nos NIS (Novos Estados Independentes).

Alguns autores observam, no entanto, que as leis e sentenças judiciais, mesmo na ausência de mecanismos estatais capazes de impô-las completa e generalizadamente, oferecem orientações que os agentes econômicos podem utilizar para estruturarem suas transações e fazerem valer privadamente seus contratos. Na mesma direção, Cooter (1996, p.5) sublinha a importância das normas sociais e a percepção da equanimidade das leis como alternativas à coerção estatal:

À medida que a economia se desenvolve e cresce em complexidade, as autoridades precisam de mais informação para aplicar a lei, e os cidadãos, mais informações para obedecê-la. Moldando-se às normas sociais, a lei estatal reduz a importância das restrições informacionais e motivacionais... As leis fazem sentido para os cidadãos, e as autoridades podem contar com a sua cooperação e com os seus esforços informais para que elas sejam aplicadas.

¹⁰ Ver também La Porta *et al.* (1996 e 1997).

Os tribunais russos de Arbitrazh exemplificam uma situação na qual a implementação das leis depende mais de normas sociais do que do poder coercitivo do Estado. Ryterman *et al.* (1996, p. 5) mostram que, embora os tribunais de Arbitrazh não disponham de poderes para a aplicação da lei, as empresas russas dependem amplamente de tais tribunais:

As sentenças dos tribunais de Arbitrazh parecem ser interpretadas como delineamentos dotados de credibilidade sobre que empresas estão erradas (...) Assim, as decisões dos tribunais de Arbitrazh são percebidas, de maneira geral, como legítimas, o que talvez explique o porquê de tais sentenças muito frequentemente serem autoaplicáveis e o porquê de a simples ameaça de se recorrer aos tribunais poder resolver conflitos.

1.3. COMO OS SISTEMAS JUDICIAIS AFETAM O CRESCIMENTO ECONÔMICO?

1.3.1. Uma perspectiva tecnológica

Uma primeira abordagem à questão colocada no título desta seção consiste em analisar como o funcionamento do judiciário afeta a expansão da capacidade de produção da economia. Para isso, é necessário ter-se em conta que só há duas maneiras de se expandir a produção: ou aumentando a quantidade de insumos utilizada, ou elevando a produtividade com a qual esses insumos são empregados. O crescimento deste segundo componente, a produtividade total dos fatores, pode, por sua vez, resultar tanto do progresso tecnológico como do aumento da eficiência com que a tecnologia disponível é utilizada. Dessa maneira, se se quer entender porque alguns países são pobres e outros ricos, ou porque alguns crescem mais do que outros, é sobre esses componentes que se deve centrar a atenção. Consequentemente, os três aspectos que vamos considerar para avaliar como judiciários eficientes podem beneficiar o crescimento econômico são o progresso tecnológico, o investimento e a eficiência. A seguir, examinamos cada um desses aspectos individualmente.

Progresso tecnológico

Bons sistemas judiciais e legais podem estimular o crescimento protegendo a propriedade intelectual, com isso encorajando a absorção e o

progresso tecnológicos.¹¹ Há duas maneiras pelas quais isso pode ocorrer, uma a partir da oferta, outra da demanda por tecnologia.

A proteção à propriedade intelectual facilita a compra de tecnologia de países industrializados – tecnologia esta incorporada ou não em bens de capital – ao mesmo tempo em que encoraja as empresas situadas no país a investirem em pesquisa e desenvolvimento. Algumas evidências desse efeito são fornecidas por Gould e Gruben (1996), que utilizam regressões com *cross-section* de países para analisar o impacto sobre o crescimento da proteção à propriedade intelectual, controlando o efeito de diferenças no regime comercial e em outras características de cada país. Os resultados sugerem que países que protegem adequadamente a propriedade intelectual crescem mais rapidamente do que aqueles que não o fazem, e ainda que esse efeito seja levemente mais pronunciado em economias abertas. Na mesma linha, Mansfield (1994 e 1995) apresenta evidência empírica segundo a qual a qualidade do sistema de propriedade intelectual de um país qualquer parece influenciar sua habilidade em atrair investimento e tecnologia norte-americanos, alemães e japoneses para indústrias de alta tecnologia.¹²

Em segundo lugar, a implementação com presteza e consistência dos contratos privados reduz os custos de transação e estimula os agentes econômicos, a um só tempo, a aumentarem o número de transações em que se engajam e a dispersarem-nas geograficamente.

Isso, por seu turno, leva a uma difusão mais ampla do conhecimento, incluindo não somente o conhecimento tecnológico, mas também o de práticas adequadas de gerenciamento, marketing e finanças. À medida que o tamanho do mercado aumenta, as empresas enfrentam uma competição mais dura, mas, por outro lado, também são capazes de auferir maiores lucros e vendas a partir

¹¹ Curiosamente, essa questão é considerada de pouca importância por Olson, para quem “o conhecimento produtivo do mundo está, em grande parte, acessível aos países pobres, e mesmo a um custo relativamente modesto. Seria muito difícil explicar as diferenças de renda per capita entre os países em função do acesso diferenciado ao estoque disponível de conhecimento produtivo”. [Olson (1996, p.8)].

¹² Essas conclusões não são, obviamente, isentas de controvérsia. Helpman (1993), por exemplo, usa uma diferente metodologia para mostrar que, enquanto direitos estritos de propriedade intelectual podem promover o interesse dos países industrializados, esses nem sempre beneficiam os países em desenvolvimento.

de uma mesma inovação. Estes dois efeitos tendem a encorajar a inovação, seja pelo desenvolvimento, seja pela aquisição de tecnologia.¹³

Investimento

Uma outra maneira pela qual um bom judiciário pode acelerar o crescimento é estimulando a acumulação de fatores de produção. Em particular, os agentes econômicos investem mais em capital físico e humano quando os seus direitos de propriedade são garantidos por bons sistemas judiciais e legais e por um regime político estável (Schmidt-Hebbel *et al.*, 1996; Alesina e Perotti, 1994). Um caso típico é aquele de direitos que dependem diretamente da proteção do Estado, como a propriedade da terra, a propriedade intelectual e o direito de se explorar recursos minerais e outras concessões públicas. Nesses casos, a precária observância dos direitos de propriedade e o risco de expropriação, por agentes públicos ou privados, reduzem o valor dos ativos, o retorno esperado sobre novos investimentos e, conseqüentemente, a propensão a se fazerem novas inversões. Sistemas judiciais disfuncionais podem também desencorajar a poupança e estimular a evasão de capital, reduzindo o volume de fundos disponíveis para se financiar o investimento.

Como observado por Williamson (1995, p. 182), o impacto de sistemas judiciais sobre investimento em capital físico e humano será tão maior quanto mais especializada e específica for a natureza desse investimento:

Nações em que há graves riscos ao investimento irão gerar quantidades menores de investimento especializado e durável (...) diferentemente de regimes de proteção ao investimento com maior credibilidade; nações com judiciários problemáticos sofrerão desvantagens da mesma natureza. Essa tendência aparecerá claramente no que diz respeito à tecnologia. Regimes que dão poucas garantias ao investimento e à contratação raramente serão capazes de fornecer garantias seguras aos direitos de propriedade intelectual. Indústrias de alta tecnologia ou que se beneficiam de investimentos duráveis e especializados irão abandonar regimes marcados por enormes inseguranças no que se refere a contratos e a investimentos – por lugares mais seguros.

¹³ Os mecanismos em funcionamento aqui são similares àqueles discutidos por Grossman e Helpman (1992, particularmente capítulo 9) no contexto do comércio exterior.

Makler (1996) explica, a partir do trabalho de Williamson (1985), a razão para essa tendência. Os agentes privados só irão fazer investimentos de longo prazo, altamente especializados, se estiverem seguros que os contratos que garantem suas atividades serão corretamente implementados. Dado que a produção especializada frequentemente requer ativos específicos a uma transação,¹⁴ contratos nessa área são em geral afetados pela capacidade das partes renegarem o que foi previamente acordado entre elas. Restrições legais podem também limitar a habilidade das partes para disporem livremente de seus ativos. Em contratos de longo prazo, por outro lado, é difícil para os envolvidos antecipar e elencar à época do contrato todas as contingências passíveis de ocorrerem durante a sua vigência. Por não serem previsíveis ou por exigirem custos elevados para serem devidamente contempladas no contrato, as contingências devem ser equacionadas na medida em que surjam, requerendo das partes envolvidas o exercício de algum grau de discernimento durante a execução do contrato. Hay *et al.* (1996) observam que os contratos também podem ser incompletos se contemplarem cláusulas que os tribunais não podem verificar e regular.

Em todos esses casos, uma ou ambas as partes terão incentivos para agir de forma oportunista, i. e., promover seu interesse próprio astuciosamente: “Enquanto é razoável esperar que as partes persigam seu próprio interesse.., o componente de astúcia refere-se à propensão de uma parte ab-rogar ou retirar-se da barganha original na busca de seu interesse individual”. (Makler, 1996) Bons sistemas judiciais, aí incluída a condição de que os contratos sejam bem elaborados e que existam métodos de contabilidade que permitam a sua verificação pelos tribunais, são essenciais para se reduzirem os riscos contratuais. Sobretudo quando o Estado é parte do acordo, judiciários fortes e independentes são essenciais para estimular atividades econômicas que envolvam investimentos específicos.

Os estudos de países sumariados em Levy e Spiller (1994) claramente indicam que, em setores com investimentos específicos, um bom judiciário é uma condição necessária para a participação de investidores privados. Em países onde o judiciário é fraco, as leis instáveis e o arbítrio governamental algo comum, investimentos nesses setores só tendem a ocorrer quando

¹⁴ Entende-se por ativo ou investimento específico uma aplicação de capital cujo aproveitamento em outra atividade é impossível ou, se realizada, implica em grande perda de valor. Para uma discussão mais aprofundada sobre a especificidade de ativos ver Williamson (1985).

efetuados diretamente pelo Estado. Dessa forma, sistemas judiciais que funcionam mal geram ou a falta de investimentos, ou uma produção estatal cuja eficiência é usualmente mais baixa que a do empresário privado. O setor de telecomunicações, como exemplificado por Levy e Spiller (1994, pp. 218-9), ilustra bem o problema:

O estabelecimento de uma rede de telecomunicações envolve largas somas de investimentos afundados, porque os bens investidos têm valor alternativo ou possibilidade de recuperação muito baixos. Consequentemente, os serviços públicos se mostram particularmente vulneráveis à expropriação pelo setor público, com os reguladores fixando preços abaixo dos custos de reposição de longo prazo, de forma a capturarem as quase-rendas (retornos acima do custo de oportunidade quando um bem se acha temporariamente com oferta escassa) associadas com a operação desses ativos. As empresas terminam com incentivos para investirem menos do que o ótimo do ponto de vista social.

Na seção A.2 do *Apêndice*, desenvolvemos um modelo simples que ajuda a entender a importância de um bom sistema judicial para estimular o investimento em casos nos quais a especificidade dos ativos é alta. O modelo mostra que na presença de ativos específicos e do oportunismo dos agentes, os tribunais podem ajudar a reduzir as taxas de retorno exigidas pelos investidores, em muitos casos viabilizando projetos que de outra maneira não ocorreriam. O modelo leva naturalmente à conclusão de quanto mais eficiente o judiciário menor a taxa de retorno requerida e maior a demanda por investimento.

Eficiência

Finalmente, sistemas judiciais que funcionam mal atrapalham o crescimento ao estimularem um uso ineficiente de recursos e de tecnologia, distanciando os países das melhores práticas de produção. Assim, os altos riscos e custos de transação ocasionados pelo mau funcionamento da justiça afastam o sistema de preços do país dos padrões internacionais, distorcendo a alocação de recursos. Além disso, quando os contratos e os direitos de propriedade não são apropriadamente garantidos, as empresas muitas vezes optam por não desenvolver certas atividades, deixam de especializar-se e explorar economias de escala, combinam insumos ineficientemente, não distribuem a padrão da forma mais eficiente entre clientes e mercados,

mantêm recursos ociosos etc. A eficiência também pode ser afetada se o fraco desempenho do judiciário segmentar o mercado a ponto de reduzir significativamente a competição.

Na seção A.3 do *Apêndice*, desenvolvemos um modelo que ajuda a entender o impacto do mau funcionamento do judiciário sobre o sistema de preços e, como consequência, sobre a eficiência econômica. No modelo, uma firma vende para dois tipos de clientes. O cliente de tipo 1 respeita o contrato e paga o preço acordado. Já o cliente de tipo 2 age de forma oportunista e a firma se vê obrigada ou a recorrer aos tribunais, ou a renegociar o contrato, recebendo apenas uma parcela do que é devido. Porque a firma não sabe discernir *ex-ante* quais clientes são do tipo 1 e quais do tipo 2, ela adiciona um prêmio de risco ao seu preço, o que distorce o sistema de preços e reduz a eficiência alocativa. Quanto mais eficientes os tribunais, menos um cliente irá ganhar por desrespeitar o contrato, e menor a quantidade de clientes tentados a fazê-lo. Isso, por sua vez, irá reduzir o prêmio de risco e a ineficiência alocativa.

Embora o modelo identifique na firma a parte que se vê expropriada, não é necessário que seja sempre esse o caso. De fato, especialmente em países em desenvolvimento, os produtores quebram os contratos com frequência. Empresas vendem bens que não apresentam as qualidades anunciadas, concessionárias privadas fornecem serviços que não atendem a todas as especificações do contrato de concessão, etc. Porque o litígio implica custos altos, os consumidores e/ou o governo podem se decidir por não processar judicialmente a empresa. Klein e Leffler (1981) desenvolvem um modelo que mostra que no caso de transações repetidas e em estruturas de mercado não monopolistas, o autocumprimento dos contratos é possível, se os consumidores se comunicam a custos baixos e se o preço é suficientemente alto. Nesse caso, a firma ganha uma renda – na forma de um prêmio sobre o preço que iria prevalecer no caso em que uma terceira parte garantisse o cumprimento perfeito do contrato – que é perdida no caso da quebra do contrato, e que funciona, portanto, como um incentivo para a autoaplicação do contrato.

Um outro caminho pelo qual sistemas judiciais disfuncionais reduzem a eficiência da economia é através do consumo direto de recursos escassos. Litígios requerem advogados, o tempo e a atenção das partes, e um judiciário bem aparelhado. Trata-se de serviços altamente especializados, e a sociedade

tem de gastar recursos consideráveis para treinar e formar juízes, advogados e outros quadros envolvidos no litígio. Há três fontes adicionais de ineficiência. Primeiro, o custo dos agentes privados em manter-se atualizados sobre a complicada e mutável legislação que tende a substituir o bom funcionamento dos sistemas judiciais. O setor público também se vê frequentemente obrigado a manter uma ampla burocracia para processar e supervisionar a aplicação dessa legislação. Segundo, sistemas judiciais disfuncionais, especialmente quando inclinados a emitir sentenças politizadas, estimulam as partes interessadas a desenvolver estratégias de *lobby e rent seeking*. Terceiro, os agentes econômicos consomem recursos para desenvolver e utilizar os mecanismos privados que substituem um bom judiciário ou que servem para solucionar os problemas derivados do seu mau funcionamento, como o frequente descumprimento dos contratos. Firms gastam recursos para triar clientes e fornecedores. Contratos entre partes privadas e com o governo se tornam ao mesmo tempo mais difíceis de escrever – já que há a preocupação de evitar contingências não previstas e que requeiram a interpretação de uma terceira parte para serem resolvidas – e menos importantes em termos da transação. Ao lado disso, como observado por Sherwood *et al.* (1994, p. 14), a administração de “contratos é também mais difícil em um sistema com fraca imposição (*enforcement*) já que há uma pronunciada necessidade de se monitorar de perto o desempenho das partes na ausência da disciplina silenciosa imposta por fortes mecanismos de cumprimento de contratos”. Por outro lado, dado que o custo de implementar esses contratos é tão alto, as firmas podem constantemente renegociá-los ou simplesmente abandoná-los se a outra parte não os obedecer. A experiência russa ilustra bem esse ponto (Ryterman *et al.*, 1996, p. 4):

Diversos elementos dos contratos não são implementados... as cláusulas de quantidade e as datas dos contratos parecem ser irrelevantes. De maneira similar, os preços entram nos contratos somente para figurarem como objetos de renegociação ao tempo de sua implementação. Quando um fornecedor demanda um preço mais alto, os consumidores consideram tal demanda uma prática normal. Compradores ora pagam, ora abandonam o contrato. O recurso aos tribunais por quebra contratual não se afigura como uma possibilidade a ser contemplada nessas circunstâncias.

Na presença de sistemas judiciais e legais disfuncionais, os agentes econômicos podem optar por manter a presente capacidade de produção

parcial ou totalmente desativada. Holden e Rajaparitana (1994, p. 51) observam, por exemplo, que:

[No Uruguai] O valor de mercado dos imóveis, quando ocupados, é a metade do que seria obtido, caso se encontrassem desocupados. Há um grande número de unidades residenciais desocupadas em Montevidéu pelo fato de os proprietários não desejarem alugá-las, por medo de não poderem reavê-las sem incorrerem em altos custos. A propriedade imobiliária no Brasil é objeto de uma reclamação similar. É difícil alugar apartamentos no Rio de Janeiro devido a problemas relacionados ao término dos contratos de aluguel.

Os mercados de crédito tendem a ser particularmente afetados, por serem especialmente sensíveis a problemas de seleção adversa e dependentes de uma terceira parte para garantir a aplicação dos contratos. Como observado por Sherwood *et al.* (1994, p. 15), “mecanismos incertos de implementação dos contratos fazem com que seja difícil receber garantias dadas a empréstimos, dificultando, por extensão, empréstimos comerciais em mercados de capital”. Além disso, quando se percebe que o governo influencia os tribunais, as firmas tendem a evitar negócios com o setor público ou a cobrar um preço mais alto caso optem por fazê-lo. Em muitas situações, a dificuldade em fazer cumprir contratos com o governo irá estimular a corrupção de políticos e autoridades e reduzir a competição em licitações públicas.

Um judiciário ineficiente, particularmente um judiciário politizado, pode também ocasionar um uso pouco eficiente de insumos. No Brasil, por exemplo, pelo fato de os tribunais tenderem a favorecer os trabalhadores em disputas com as empresas, estas reagem contratando um efetivo de pessoal menor do que aquele que seria aconselhável se apenas o custo relativo da mão de obra fosse levado em conta. As empresas podem também optar por se instalar em cidades ou estados onde confiam no judiciário, mesmo que outras localizações façam mais sentido sob uma perspectiva puramente econômica. Na mesma direção, sistemas judiciais ruins podem impedir transações mais complexas e obrigar as firmas a se pautarem por formas de comércio bastante ineficientes (Ryterman *et al.* 1996, p.13):

Uma das mais importantes características da economia russa diz respeito ao fato de os pagamentos se verem dominados por mecanismos cuja implementação implica custos altos... (um deles é) a dependência, por parte das firmas, do pré-pagamento como forma de

se assegurar o desempenho contratual... (o outro é) o pagamento em produtos. Essa modalidade de pagamento é uma característica institucional que parece ter alcançado proporções epidêmicas na Rússia. Acreditamos que sua alta incidência seja uma consequência direta de mercados financeiros subdesenvolvidos, característica que resultou em taxas de juro muito elevadas, e de um sistema legal subdesenvolvido, no qual a política tributária não é apoiada por instituições e normas sociais apropriadas (...) a participação percentual média reportada de pagamentos através de escambo foi de 40% em 1996, contra uma proporção de 5% em 1992.

Uma outra maneira pela qual sistemas legais e judiciais disfuncionais reduzem a eficiência consiste no estímulo à integração vertical das firmas, reduzindo dessa maneira o nível de especialização na economia e impedindo a plena exploração de economias de escala e de escopo. Um exemplo é relatado na análise da experiência russa por Ryterman *et al.* (1996, p. 15):

Em muitos casos, as firmas são capazes de acomodar o fracasso dos sistemas legal e financeiro alterando as fronteiras de suas atividades. Nós observamos uma tendência das empresas a se integrarem verticalmente para a frente. Firmas que abastecem o mercado consumidor reportam que estão expandindo suas operações na direção de operações de varejo com o objetivo de receberem, com mais certeza, o pagamento por seus produtos.

1.3.2. Uma perspectiva de política

Ameaças aos direitos de propriedade e riscos de condutas oportunistas podem ter origem em qualquer ator econômico, político ou social. Assim, para encorajar o progresso tecnológico, a acumulação de fatores e a eficiência, o judiciário deve ser capaz de coibir essas condutas por parte dos agentes econômicos em geral. No entanto, é no papel do sistema judicial em limitar o arbítrio governamental que a maior parte da literatura concentra sua atenção. Essa atuação do judiciário se daria de três maneiras inter-relacionadas: garantindo os direitos de propriedade contra a sua expropriação pelo setor público; reduzindo a instabilidade das políticas e melhorando a sua qualidade; e aumentando a flexibilidade e a credibilidade da política econômica. Tratamos desses pontos em seguida.

Assegurando direitos de propriedade contra a sua expropriação pelo setor público

Dentre os canais pelos quais bons sistemas judiciais e legais estimulam o crescimento, o mais frequentemente citado é o que impede a expropriação de direitos de propriedade pelo setor público. O risco de expropriação deriva do fato de que o Estado, como qualquer parte em um contrato, tem incentivos para agir de maneira oportunista. Também como em todo contrato, o risco afigura-se tanto maior quanto mais específico for o investimento exigido da outra parte em cumprimento às suas responsabilidades contratuais. O que torna o Estado tão especial é o monopólio de coerção legal a ele atribuído pela sociedade, o que aumenta o seu grau de liberdade para mudar unilateralmente os termos do contrato ou não honrá-los, não sendo por isso “punido”.¹⁵ Consequentemente, embora os contratos possam especificar cláusulas destinadas a limitar o oportunismo do governo, as transações com o setor público se veem particularmente dependentes da proteção assegurada por um judiciário independente, que garanta o respeito a essas cláusulas.

Levy e Spiller (1994) tratam de forma exaustiva o problema do risco de expropriação pelo setor público no caso das telecomunicações e dos serviços públicos em geral, áreas nas quais o risco de um comportamento oportunista por parte do Estado é particularmente alto, devido ao caráter específico dos ativos e ao fato de os contratos serem de longo prazo. Com base na análise da experiência de cinco países, os autores concluem que (p. 216): “Uma condição necessária para o investimento privado, sustentado e em larga escala em serviços de utilidade pública, é que a arbitrariedade administrativa de parte do governo possa ser coibida”. A este respeito, o estudo expressa duas mensagens chave: por um lado, sistemas judiciais que funcionem bem são necessários para limitar o arbítrio administrativo; por outro lado, não são condição suficiente.

Como assinalado por Coase (1998, p. 27), o governo influencia as ações dos agentes econômicos no momento em que promove mudanças na

¹⁵ Como observado por Dixit (1996, p. 49), “O poder de coação traz consigo o perigo do seu mau uso. Embora a intenção da constituição seja que tal força, ou a sua ameaça, deva servir ao interesse geral, nada pode garantir que, no momento em que é atribuído a uma agência o monopólio da força do Estado, tal agência não irá se valer desse poder para a promoção de seus próprios interesses”.

lei e/ou em sua administração. Neste sentido, a política econômica consiste “na escolha das regras, procedimentos, e estruturas administrativas legais que maximizem o valor da produção”. Há, no entanto, dois diferentes níveis em que isso ocorre. Um primeiro, paralelo ao que Levy e Spiller (1994) chamam de regulação de detalhe, compreende as próprias leis, tal qual definidas na primeira seção deste capítulo. Um segundo, semelhante à regulação básica de Levy e Spiller, consiste nas limitações substantivas e processuais utilizadas pela sociedade para tornar as firmas menos vulneráveis à capacidade do governo de mudar as regras “no meio do jogo”, fazendo-as mais inclinadas a investir.

Para limitar os incentivos e o grau de liberdade que os governos têm para agir de forma oportunista, os países recorrem a três mecanismos. Primeiro, reduzem a margem de arbítrio com que o Estado pode administrar a lei, estabelecendo os limites na própria lei ou em outra legislação. Segundo, estabelecem regras restringindo a habilidade dos governos de mudarem a lei e os limites por ela impostos. Por fim, criam instituições capazes de impor esses constrangimentos substantivos e processuais sobre a capacidade de arbítrio do governo. Obviamente, nem as restrições constituídas em lei, nem os constrangimentos impostos à habilidade do governo de alterar a lei terão qualquer credibilidade se não forem aplicados por um judiciário forte, imparcial e eficiente. Não surpreende, assim, que Levy e Spiller (1994, p. 233) tenham concluído que “os países cujos sistemas regulatórios limitaram com sucesso o poder dos reguladores, dispusessem de judiciários independentes e bem conceituados”.

Uma segunda mensagem chave em Levy e Spiller (1994) é que o bom funcionamento do sistema judicial é uma condição necessária, mas não suficiente para proteger de forma efetiva os direitos de propriedade contra a expropriação pelo setor público. Isso porque se a lei impõe limites insuficientes à margem de arbítrio do governo, ou se não há constrangimentos rígidos à possibilidade de se alterar a lei, resta pouco que os judiciários possam fazer. Uma situação particularmente desfavorável é aquela na qual o executivo é capaz de influenciar amplamente a agenda legislativa, seja por possuir poderes legisferantes, seja pelo fato de o mesmo partido controlar o executivo e o legislativo. Em tais casos, mesmo se o judiciário tentasse impedir a conduta oportunista do governo, este poderia prevalecer simplesmente mudando a lei. Uma importante conclusão dos estudos de caso de Levy e Spiller (1994, p. 230) é, conseqüentemente, que

“empresas privadas encarregadas da prestação de serviços públicos se mostravam dispostas a investir de forma sustentada somente quando os três componentes restritivos funcionavam adequadamente”. Esta constatação reforça a observação feita anteriormente sobre a dificuldade de em muitos casos separar a influência do judiciário daquela do sistema legal.

Melhorando a qualidade e reduzindo a instabilidade da política econômica

A importância de uma política macroeconômica sólida e estável para o desenvolvimento econômico é hoje amplamente reconhecida.¹⁶ Borner *et al.* (1992) argumentam, no entanto, que a importância atribuída à instabilidade macroeconômica como obstáculo ao crescimento é excessiva. Em particular, os autores notam que também a incerteza institucional, resultante de políticas econômicas voláteis e altamente arbitrarias, ao desestabilizar as “regras do jogo”, desencoraja o investimento e a produção. Além disso, pelo fato de o efeito da instabilidade das políticas sobre o mercado não ser neutro, acaba por distorcer a alocação de recursos e por reduzir os incentivos à especialização. Como discutido acima, um bom sistema judicial contribui para reduzir a instabilidade das políticas ao garantir o cumprimento de compromissos legislativos e constitucionais e ao limitar o arbítrio governamental.

Sistemas judiciais disfuncionais não somente reduzem a estabilidade da política econômica, mas também sua qualidade. Em países nos quais os sistemas legal e judicial não apresentam bom desempenho, a política econômica tende a ser mais intervencionista. Como observado por Gray (1991, p.775), “nos países em desenvolvimento, certas formas de regulação direta e políticas governamentais de intervenção no mercado podem ser interpretadas, pelo menos em parte, como substitutos de um sistema legal independente e em bom funcionamento”. Um exemplo desse processo é a ampla presença de empresas estatais em diferentes setores das economias em desenvolvimento. Na maior parte dos casos, essas empresas substituem o

¹⁶ Bleaney (1996) afirma, por exemplo, que “a instabilidade macroeconômica politicamente induzida representa uma importante influência negativa sobre o investimento e o crescimento nos países em desenvolvimento”. Uma conclusão interessante que deriva dos resultados de Bleaney é que políticas macroeconômicas sólidas afetam o crescimento essencialmente por elevarem a produtividade do capital, embora não mostrem um claro impacto sobre a taxa de investimento.

investidor privado, ausente de certas atividades devido à incapacidade do governo de estabelecer um compromisso crível de que o investimento privado nesses setores não será expropriado.

Outro exemplo de uma política econômica de baixa qualidade devido ao mau funcionamento do judiciário aparece na área fiscal. A inconsistente aplicação da lei encoraja a evasão fiscal, que é razoavelmente ampla em muitos países em desenvolvimento. Para manter o nível das receitas fiscais, os governos recorrem a impostos que geram baixas receitas, mas produzem grandes distorções na economia, comprometendo o crescimento econômico sem solucionar a questão fiscal. Some-se a isso o fato de que como nem todos os contribuintes têm a mesma capacidade de sonegar impostos, a aplicação precária da lei também tem um importante impacto distributivo.

Aumentando a flexibilidade e a credibilidade da política econômica

Os países enfrentam uma escolha básica no momento de se definir quão rígidas devem ser as limitações processuais e substantivas à liberdade de ação do governo. Por um lado, o estímulo do sistema legal ao investimento irá aumentar com a força das restrições impostas ao arbítrio governamental. Pelo fato de a maior parte dos investimentos numa economia se caracterizar por algum grau de especificidade dos ativos, os governos se veem permanentemente tentados a conduzir-se de maneira oportunista. Quanto maior a liberdade facultada à política econômica, maior será o risco da ocorrência desse comportamento. Olhando sob esta perspectiva, as leis devem ser detalhadas, rígidas, de difícil alteração e autocontidas. Por outro lado, pelo fato de as circunstâncias nas quais a economia opera mudarem com o tempo, a política econômica talvez só se mostre eficiente se os governos gozarem de alguma flexibilidade na administração da lei. Em um ambiente marcado por mudanças rápidas e por vezes dramáticas, é necessário um sistema legal que permita uma ampla adaptação a essas mudanças de forma a fazer com que a política econômica goze de um grau de eficiência impossível de ser alcançado em meio a estruturas legais muito rígidas. A flexibilidade excessiva, no entanto, aumenta o risco do oportunismo.

Alcançar um equilíbrio razoável entre esses dois objetivos é, portanto, fundamental para que um país consiga ingressar em uma trajetória virtuosa de desenvolvimento, e daí a importância de instituições

independentes capazes de constranger a conduta oportunista do governo e, ao mesmo tempo, permitir-lhe flexibilidade suficiente de adaptação ao ambiente externo. Tribunais fortes e independentes permitem que a legislação, a regulação e os contratos de longo prazo com o governo sejam deixados relativamente em aberto, sem comprometer o investimento, já que os investidores privados sabem que seus direitos serão protegidos. Dessa maneira, um bom judiciário aumenta a flexibilidade da política econômica, sem que os investidores se vejam preocupados com a possibilidade de essa liberdade de ação se ver traduzida em expropriação.

1.3.3. Circunstâncias atenuantes

A extensão e a natureza do impacto real da inoperância de um sistema judicial sobre o desempenho econômico dependem de um sem número de fatores complementares: em particular, da disponibilidade de mecanismos alternativos para se assegurar os direitos de propriedade e das características de tais mecanismos no que diz respeito a custo e efetividade.¹⁷ Mesmo em economias com bons sistemas judiciais, muitas companhias se especializam em coletar e vender informações referentes à capacidade de crédito de pessoas e firmas. À medida que cai o custo de processamento de tais informações, diminui o preço cobrado por serviços dessa natureza, mesmo em países menos desenvolvidos. Tais serviços permitem às empresas “protegerem-se” dos impactos negativos do mau funcionamento da justiça, negociando e firmando contratos de forma ampla e em termos bastante impessoais.

A preocupação em manter uma boa reputação também é um substituto razoavelmente efetivo à existência de uma terceira e capaz parte, para garantir a execução de contratos em setores caracterizados por estruturas de mercado não atomizadas e por transações repetitivas, que reduzem o incentivo ao oportunismo. Obviamente, a existência de um judiciário forte irá fazer com que a autoaplicação dos contratos seja ainda mais efetiva. Sherwood *et al.* (1994, p. 10) observam que tais mecanismos de proteção a parceiros comerciais e de estímulo à auto-aplicação contratual têm sido identificados em diversos estudos do Banco Mundial e que, em muitos casos, eles fornecem

¹⁷ Vale notar que ao mesmo tempo em que esses fatores podem atenuar o impacto de um judiciário precário sobre o desempenho econômico, podem ser eles próprios o resultado da inoperância do judiciário.

alternativas mais baratas para o estímulo à observância da lei do que o recurso ao litígio. Na mesma direção, mecanismos alternativos se acham também disponíveis para a resolução de disputas, tornando desnecessário o recurso aos tribunais. Como observado por Willianson (1995, p. 182):

A tradição do centralismo legal presume que prescrições eficazes da lei referentes a disputas contratuais estejam em vigor e sejam aplicadas pelos tribunais de maneira sofisticada, informada e a baixo custo.(...) Os fatos, no entanto, se apresentam de outra maneira. A maioria das controvérsias – incluindo muitas daquelas que sob as regras correntes poderiam ser encaminhadas para um tribunal – são resolvidas evitando-se a disputa, pela autoajuda e caminhos semelhantes.

Na seção A.3 do *Apêndice*, desenvolvemos uma extensão simples do último modelo discutido acima, que ilustra o papel dos mecanismos de proteção e de reputação. Na extensão do modelo, a firma consegue se proteger de maus clientes pagando uma pequena taxa a um bureau de crédito (como, no Brasil, o SPC e a Serasa), reduzindo significativamente, dessa maneira, o número de clientes de tipo 2 em sua clientela. Além disso, pelo fato dos clientes terem conhecimento de que suas ações serão monitoradas pelo bureau de crédito, eles terão um maior incentivo a cumprirem o contrato. Como a firma terá um menor número de clientes do tipo 2, não necessitará embutir um prêmio de risco tão alto em seus preços.

O impacto sobre o crescimento das incertezas criadas por uma má performance do judiciário também depende de como os agentes econômicos reagem a elas. Se isto se der pela elevação dos preços, de maneira a acomodar um prêmio de risco, os custos, embora presentes, tenderão a ser mais baixos do que se os atores econômicos reagissem racionando as quantidades ofertadas. Por exemplo, se os bancos aumentarem os seus *spreads* no lugar de restringirem o crédito, os recursos tenderão a ser melhor alocados. O impacto efetivo dependerá, obviamente, do critério utilizado para o racionamento e da extensão dos problemas de seleção adversa.

As deficiências do judiciário também terão seu impacto sobre a atividade econômica atenuado se o desempenho das empresas já se achar comprometido por problemas de outra natureza. Em economias com alta inflação, por exemplo, os agentes só se engajarão em contratos de curto-prazo, pouco importando quão independente, imparcial e rápido for o judiciário. Da mesma forma, as empresas podem se integrar verticalmente

como resultado de incentivos fornecidos pelas políticas de comércio (por exemplo, substituição de importações), de maneira que, pouco importa quão eficiente se mostre o judiciário, a especialização será limitada. Ou ainda, o investimento e a produção podem estar contraídos como resultado, por exemplo, da falta de infraestrutura, de maneira que o aprimoramento do judiciário terá efeitos reduzidos sobre eles.

North (1991) e Sherwood et al. (1994) chamam a atenção para o fato de que a importância de um bom sistema judicial para a economia também depende do seu nível de complexidade. Economias relativamente pouco sofisticadas se engajam menos em transações intensivas em contratos, se calcam mais em normas sociais e negociam direitos de propriedade que necessitam de menor proteção legal, de maneira que podem apresentar um bom desempenho mesmo na ausência de instituições fortes de garantia à propriedade e à aplicação de contratos. Economias mais complexas, e dentro delas os setores que se engajam em contratos de mais longo prazo, produzem e negociam bens que não são facilmente passíveis de exclusão (isto é, podem ser consumidos simultaneamente por várias pessoas ou empresas) e que podem ser reproduzidos a baixo custo, como programas de computador, por exemplo. Consequentemente, elas aferem maiores benefícios com a presença de sistemas judiciais e legais que funcionem adequadamente.

Finalmente, o como e o quanto sistemas judiciais disfuncionais afetam o desempenho econômico dependem da extensão com que as empresas estatais participam da produção. Em particular, se as empresas privadas operam somente nos setores onde as transações tendem a ser de curto-prazo, o investimento não é específico e os contratos autoaplicáveis são a norma, a eficiência provavelmente será prejudicada, mas a produção ocorrerá. Nesse caso, embora a reforma do judiciário venha a ser essencial para permitir as privatizações, ela não terá grande impacto nos setores nos quais as firmas privadas operam. Há, no entanto, uma importante qualificação: judiciários fracos desencorajam investimento e produção naquelas atividades cujo principal cliente é o Estado. Se as empresas estatais controlam uma parcela significativa da economia, esse problema é magnificado.

De maneira geral, podemos concluir que, embora o bom funcionamento dos sistemas legais e judiciais promova o crescimento, avaliar a extensão desse efeito requer pesquisas empíricas. Voltaremos a essa questão nos dois próximos capítulos. Primeiro, no entanto, vamos revisar a literatura empírica sobre o tema.

1.4.EVIDÊNCIA EMPÍRICA

Na sua conferência sobre organização industrial proferida por ocasião do cinquentenário do NBER, em 1972, Ronald Coase observou, de início, que o curioso em relação à reflexão econômica sobre o tema da organização industrial era exatamente a inexistência dessa reflexão.¹⁸ Algo semelhante pode ser dito sobre a análise empírica do impacto dos sistemas judiciais sobre o desenvolvimento econômico. De fato, o curioso sobre o tratamento desse tema na literatura empírica é exatamente o pouco que se tem avançado, tendo em conta a reconhecida importância desse tópico.

Embora mais acentuada no caso dos sistemas judiciais, a escassez de investigações empíricas é um problema que afeta todo o campo da economia institucional. Pelo fato de as instituições mudarem tão lentamente e se acharem tão arraigadas na vida social, econômica e política, a medição dos atributos institucionais de um país ou de seu impacto sobre o desenvolvimento econômico não é uma tarefa fácil. Como consequência, embora a economia institucional tenha avançado de forma considerável no fronte teórico, as pesquisas empíricas nessa área têm sido raras. Como observado por Justin Yufu Lin e Jeffrey Nugent (1995, p. 2305), “O calcanhar de Aquiles da Nova Economia Institucional é a dificuldade de fazer testes empíricos...

A maior parte da literatura sobre o impacto das instituições, em geral, e dos sistemas judiciais, em particular, sobre o crescimento baseia-se em regressões com *cross-sections* de países. O trabalho nessa área usualmente se fundamenta em modelos de convergência condicionada, nos quais toma-se por hipótese que países com baixo capital institucional – e, em particular, sistemas judiciais pouco eficientes – apresentam um PIB per capita de equilíbrio mais baixo e, como consequência, menores taxas de crescimento econômico (ver Barro, 1991; Barro e Sala-i-Martin, 1992, 1995). Muitos dos estudos iniciais na área usaram como *proxies* da qualidade dos sistemas judiciais e legais medidas de instabilidade política, ou, com menor frequência, a natureza do sistema

¹⁸ Coase (1988:58) utilizou um diálogo entre Sherlock Holmes e o inspetor Gregory para ilustrar seu argumento: “Vocês devem se lembrar da ocasião em que Sherlock Holmes chamou a atenção do Inspetor para ‘o curioso incidente do cachorro ao anoitecer’. Observação que provocou o seguinte comentário do Inspetor: ‘O cachorro não fez nada durante o anoitecer’. Holmes então observou: ‘Este foi o curioso incidente’. Eu não pude deixar de me lembrar dessa conversa ao contemplar o estado presente do tema da organização industrial”.

político. A *rationale* subjacente a esses exercícios é dupla. De um lado, supõe-se que a instabilidade política reduza a segurança dos direitos de propriedade. Em particular, espera-se que os sistemas judiciais e legais de países envolvidos em guerras, revoluções ou outras formas de transição política violenta, estejam menos aptos a assegurar os direitos de propriedade do aqueles de países não expostos a essa sorte de eventos. De outro lado, supõe-se que os regimes democráticos sejam mais capazes de garantir os direitos de propriedade.

Há um volumoso conjunto de evidências empíricas corroborando a asserção de que a instabilidade política dificulta o crescimento (Alesina e Perotti, 1994). De fato, embora um dos primeiros estudos nessa área, conduzido por Hibbs (1973), tenha detectado um efeito de pequena magnitude da instabilidade política sobre o crescimento, a maior parte da literatura recente tem levado a conclusões na direção oposta (e.g. Barro, 1991; Easterly e Rebelo, 1993). Barro e Lee (1994), por exemplo, medem a instabilidade política usando o número de revoluções (vitoriosas ou não) experimentadas anualmente por cada país, e chegam à conclusão de que ela influencia o crescimento negativa e significativamente, em termos estatísticos e econômicos. Um aumento de um desvio padrão na variável “instabilidade política” reduz o crescimento anual em 0,3 pontos percentuais. Alesina e Perotti (1996) demonstram que a instabilidade política reduz o investimento (e, portanto, o crescimento) e também detectam evidências convincentes de que a distribuição desigual da renda aumenta a instabilidade sociopolítica.

Menos persuasiva é a evidência em favor da hipótese de que a democracia estimula o crescimento. O principal argumento conceitual em favor desse efeito seria o fato de que ditadores não poderiam se comprometer, de forma crível, a não expropriarem os direitos de propriedade. As ditaduras seriam caracterizadas, portanto, por maior incerteza e menor volume de investimentos (North, 1990; North e Wingsat, 1989). A evidência empírica, no entanto, não parece dar lastro a esta hipótese. Como concluem Alesina e Peroti (1994, p. 353), a literatura “referente a esse ponto é absolutamente unânime em achar resultados inconclusivos. Controlando-se pelos determinantes econômicos do crescimento, a democracia não apresenta nenhum efeito sobre o crescimento, seja positivo, ou negativo”.

Przeworski e Limongi (1993) examinaram dezoito estudos, com 21 resultados sobre a relação entre desempenho econômico e regimes políticos.

Cinco desses estudos revelaram não haver relação significativa entre as duas variáveis, oito estabeleceram um nexo entre performance econômica e democracia, e um número igual de estudos mostrou o mesmo vínculo em relação aos regimes autoritários.¹⁹ Não somente a evidência empírica é inconclusiva, mas, como assinalado por Przeworski e Limongi (1993) e Przeworski (1995), os trabalhos empíricos nessa área sofrem de sérios problemas estatísticos. Em particular, regimes políticos não são variáveis exógenas, como é assumido em diversos desses estudos, de maneira que não se deveria considerar a amostra utilizada nessas regressões como sendo selecionada aleatoriamente.

A ausência de uma relação significativa entre regimes políticos e crescimento não significa obviamente que eles não impactem a segurança dos direitos de propriedade. Há outros fatores ligando crescimento e regimes políticos, tais como a pressão mais baixa por consumo imediato e a autonomia do Estado, que podem pesar a favor de um maior crescimento nas ditaduras. Mas não só não está claro por que deveria ser mais fácil para o Estado estabelecer compromissos mais críveis em regimes democráticos – afinal, a história está repleta de democracias de breve duração e de ditaduras que tiveram longa sobrevivência – como também os argumentos usuais falham por não reconhecer que o Estado não representa a única ameaça aos direitos de propriedade:

A literatura sobre direitos de propriedade trata o Estado como a única fonte de ameaça potencial. Mas os direitos de propriedade são ameaçados pelos atores privados: a propriedade capitalista é ameaçada pelos trabalhadores organizados, a propriedade dos senhores de terra, pelos camponeses sem-terra. Não é de maneira alguma claro que o vilão seja necessariamente o “governante”. De fato, um dilema liberal consiste no fato de que ao mesmo tempo em que se requer um Estado forte como forma de proteção da propriedade contra invasões privadas, o Estado forte é ele próprio uma potencial ameaça [Przeworski e Limongi (1993, p. 53)].

¹⁹ De acordo com Przeworski e Limongi (1993, p. 6), o padrão histórico desses resultados lança suspeitas sobre a influência da ideologia na estatística: “O que é ainda mais intrigante é que entre os onze resultados publicados antes de 1988, oito acharam que regimes autoritários cresciam mais rapidamente, enquanto nenhum dos nove resultados publicados depois de 1987 davam suporte a esta conclusão”.

Mais recentemente, diversos estudos vêm tentando avaliar o impacto de sistemas legais/judiciais sobre o desenvolvimento econômico, focalizando variáveis mais proximamente relacionadas à segurança dos direitos de propriedade, à estabilidade das políticas e ao desempenho dos sistemas judiciais, e, ao mesmo tempo, superando, pelo menos parcialmente, o problema da endogeneidade. Knack e Keefer (1995), Mauro (1995) e Brunetti e Weder (1995) são autores que seguem esta linha de análise.

Knack e Keefer (1995) se valem de uma série de medidas subjetivas de avaliação de risco de países, geradas por duas instituições privadas e vendidas a investidores internacionais. Os autores concluem que os sistemas legais e judiciais têm impactos maiores sobre a taxa de investimento, o PIB *per capita* de *steady state* e a taxa de crescimento do PIB, do que aqueles previamente estimados a partir de medidas alternativas da qualidade do judiciário e das leis, como o grau de violência política ou os índices de liberdades políticas e civis, definidos por Gastil. Um aumento do desvio padrão nos índices de segurança dos direitos de propriedade estabelecidos por Knack e Keefer amplia o crescimento econômico em torno de 1,2 pontos percentuais. Os autores concluem que assegurar os direitos de propriedade é tão importante para o crescimento quanto a educação da população. Knack e Keefer também demonstram que seus resultados são “robustos no que se refere a mudanças no período, no tamanho e na especificação da amostra”. Finalmente, os autores evidenciam que a proteção aos direitos de propriedade estimula o crescimento econômico não só por encorajar investimentos, mas também por aumentar a produtividade total dos fatores.

Mauro (1995) utiliza em sua análise nove diferentes índices coletados pela “Business International”, uma agência privada de avaliação de risco, compreendendo medidas da estabilidade política e social, da qualidade dos sistemas legais e judiciais, da interferência do governo em atividades comerciais e do grau de corrupção. Os resultados de Mauro (1995) sugerem uma associação negativa e significativa em termos econômicos e estatísticos entre corrupção, de um lado, e investimento e crescimento, de outro. Eles demonstram também que a eficiência governamental exerce um impacto sobre o investimento e o crescimento equivalente àquele produzido pela estabilidade política.

Brunetti e Weder (1995) examinam de que maneira a instabilidade política afeta o crescimento econômico utilizando dados coletados por 310 firmas, em 28 países em desenvolvimento, por meio de um questionário distribuído especialmente para sua pesquisa. Em particular, o questionário tinha como objetivo obter a avaliação dos empresários sobre questões como “incertezas na legislação tributária, regulações instáveis referentes a contratos trabalhistas, decisões arbitrárias dos tribunais ou procedimentos pouco claros na alocação de todos os tipos de licença”. Os resultados indicam que a instabilidade das leis e das políticas reduz as taxas de crescimento econômico. No entanto, a instabilidade na aplicação das leis – medida pelo grau de transparência no processo de aplicação da lei, por um indicador da extensão da corrupção e pelo grau de favoritismo no sistema político – não apresenta nenhum efeito sobre o crescimento. Os autores concluem que enquanto as firmas aparentemente se saem bem ao lidarem com os poderes discricionários dos juízes e dos burocratas, elas não são tão bem sucedidas em equacionar os problemas causados pela incerteza nas leis e nas políticas.

A sugestão de Williamson (1995), de utilizar os padrões de contrato prevalentes na economia para se avaliar indiretamente o desempenho dos sistemas judiciais, é seguida por Clague *et al.* (1995). Os autores adotam a proporção de “moeda contratualmente intensiva” (um menos a razão entre o total de papel moeda fora dos bancos e M2) como uma medida da intensidade de transações na economia, que podem requer o recurso ao judiciário para garantir o respeito aos contratos e aos direitos de propriedade. Além disso, assumem que, em função de o investimento depender da eficiente aplicação da lei e dos contratos, países com uma proporção mais alta de moeda contratualmente intensiva (GIM) também deveriam apresentar maiores taxas de investimento e de crescimento. Clague *et al.* (1995) identificam uma correlação positiva, significativa estatisticamente, entre GIM e o investimento e, em alguma medida, também entre GIM e a taxa de crescimento do PIB. De acordo com as estimativas dos autores, um aumento do desvio padrão em GIM amplia as taxas de investimento em mais de 2,5 pontos percentuais. Finalmente, os autores concluem que CIM afeta o crescimento através de seu impacto sobre o investimento, mas não por meio de efeitos sobre a eficiência.

Muito embora os modelos de crescimento baseados em *cross-sections* de países tenham contribuído para melhorar nossa compreensão sobre como os sistemas legais e judiciais afetam o desenvolvimento

econômico, é importante ter consciência das limitações dessa literatura. Quatro problemas em particular merecem atenção.

Primeiro, embora nos últimos anos tenha-se verificado progressos na identificação de melhores *proxies*, ainda não foi encontrada uma boa forma de medir a qualidade dos sistemas legais e judiciais dos países. Revoluções e outras formas violentas de transição política geram efeitos sobre a oferta de fatores de produção e sua produtividade que se estendem muito além daqueles causados pela insegurança dos direitos de propriedade. Não é muito claro, também, como melhores judiciários poderiam reduzir a instabilidade da política econômica que resulta de “surpresas de impostos inflacionários, taxas de câmbio não previstas e manipulações das taxas de juros”. Os indicadores de Borner *et al.* (1992, p. 17), Knack e Keefer (1995) e Mauro (1995) são criticados por Brunetti e Weder (1995, p. 5), pelo fato de serem extraídos da avaliação de risco soberano preparada por agências de *credit rating* principalmente para companhias estrangeiras e, que por isso, dão ênfase aos riscos de nacionalização e controles cambiais, não refletindo a percepção dos investidores domésticos. Mais ainda, observam que “as entrevistas com gerentes de firmas multinacionais revelaram uma atitude comum em relação a indicadores de negócios: elas são utilizadas como uma fonte pouco importante de informação”.

O indicador de Clague *et al.* (1995) – equivalente à soma dos depósitos a vista, poupança e pequenos depósitos a prazo em bancos e instituições de poupança – é formado por ativos financeiros com liquidez muito alta para que se possa afirmar com um mínimo de confiança que reflita a importância em uma economia de “transações que requerem a aplicação da lei por uma terceira parte”. Ao lado disso, como CIM também reflete a importância da poupança financeira agregada, não é óbvio como se deve interpretar o resultado obtido pelos autores, que pode ser lido como implicando que países com maiores taxas de poupança também apresentam maiores taxas de investimento.²⁰

Em segundo lugar, há sérios problemas econométricos na literatura envolvendo a análise *cross-section* de países. Levine e Renelt (1992) mostram que esse tipo de modelo é muito sensível à especificação utilizada. Um outro problema grave, já mencionado, é a endogeneidade de muitas das variáveis usadas nesses modelos como medidas da qualidade dos sistemas

²⁰ Para uma discussão desse ponto, ver Clague *et al.* (1995, pp. 24-25).

legal/judicial. Quando a endogeneidade é controlada, a significância estatística dessas variáveis cai consideravelmente ou mesmo desaparece. Por exemplo, em Clague *et al.* (1995), quando o efeito da variável “moeda contratualmente intensiva” sobre o crescimento é estimado utilizando-se variáveis instrumentais, ele deixa de ser estatisticamente significativo. Resultados similares são observados por Besley (1993), cuja conclusão, como assinalada por Justin Yufu Lin e Jeffrey Nugent (1995, p. 2361), vale a pena reproduzir: “o ensaio confirma a ideia que pode haver uma ligação entre direitos de propriedade e investimento, mas também alerta que questões como erros de medida e endogeneidade não podem ser negligenciadas”.

Em terceiro lugar, vários desses estudos obtêm resultados que são muito sensíveis à amostra utilizada. A amostragem de firmas usada por Brunetti e Weder (1995), por exemplo, está longe de ser aleatória.²¹ Os autores testaram, a partir da amostra empregada, o impacto da instabilidade política sobre o crescimento, utilizando como medidas dessa variável o número de revoluções e assassinatos e os indicadores de Mauro, derivados de pesquisas com especialistas, obtendo, em ambos os casos, um coeficiente que é “claramente insignificante”. Em Clague *et al.* (1995), a sensibilidade à seleção amostral aparece claramente na Tabela 3. No momento em que as regressões de crescimento são estimadas utilizando-se o conjunto da amostra de 102 países, a variável CIM não aparece como estatisticamente expressiva, em contraste com o resultado obtido utilizando-se 96 países, quando a variável se mostra significativa ao nível de 5 por cento.

Vale notar que a sensibilidade à seleção amostral é um problema comum em regressões com *cross-section* de países, apesar do grande número de observações normalmente utilizadas. Auerbach, Hasset e Oliner (1993) [citado em Pack (1994, p. 57)] mostram que a conclusão de De Long e Summers (1991), segundo a qual o retorno dos investimentos em equipamento ultrapassa o de outras modalidades de investimento, não resiste a uma mudança marginal em sua amostra: “os retornos diferenciados

²¹ Os questionários de Brunetti e Weder, dirigidos a empresários do setor privado, foram distribuídos em versões em espanhol e em inglês “da forma mais ampla possível nos países menos desenvolvidos da América Latina, Ásia e África. Foram entrevistados firmas privadas, localizadas em países menos desenvolvidos, nos quais as embaixadas suíças, algumas companhias multinacionais e uma fundação privada de desenvolvimento puderam mediar”. É possível que os resultados estejam enviesados em função da forma como as firmas foram inicialmente selecionadas.

do investimento em equipamento em relação a outros tipos de investimento pode ser um artefato. Omitindo-se Botswana do conjunto das observações chega-se a coeficientes similares para equipamentos e estruturas”. Um outro exemplo é a conclusão de Cukierman e Webb (1995), segundo a qual a independência do Banco Central promove o crescimento (p. 412):

Tomando-se a amostra completa dos países, a substituição não política de diretores dos bancos centrais tem um sinal positivo marginalmente significativo, ao contrário do que se esperava a priori. Porém, Brasil, Coréia e Botswana são “outliers”, porque alcançaram alto crescimento apesar da elevada rotatividade de diretores e da alta vulnerabilidade do Banco Central. Com esses países excluídos, o indicador de seis meses de vulnerabilidade apresenta um sinal negativo significativo. Este achado dá suporte à ideia de que, uma vez controlado o efeito de outras variáveis, uma maior dependência política do banco central tende a retardar o crescimento na maioria dos países [a ênfase é nossa].

Em quarto lugar, a qualidade dos sistemas judiciais e legais é apenas uma entre as diversas variáveis que procuram explicar as diferenças internacionais nas taxas de investimento e de crescimento, todas testadas e não rejeitadas a partir de modelos de regressão com *cross-sections* de países. Diversos estudos mostram resultados igualmente significativos explorando explicações relacionadas ao comércio exterior (e.g. Michaely e Jay, 1973; Feder, 1983; Levine e Renelt, 1992; Harrison, 1996), à desregulamentação dos mercados financeiros (Fry, 1982), à independência do banco central (Cukierman e Webb, 1995), à qualidade e à estabilidade das políticas macroeconômicas (e.g., Kormendi e Meguirre, 1985; Ramey e Ramey, 1995; Bleaney, 1996), ao perfil do investimento (De long e Summers, 1991), e à participação do Estado na produção (Yoder *et al.*, 1991 e Plane, 1992). Embora todos eles rejeitem a hipótese de que suas respectivas explicações não sejam significativas, com exceção de um único estudo, eles não testam a potência de seus respectivos argumentos em relação a hipóteses concorrentes. O problema com essa literatura é bem resumido por Levine e Renelt (1992, p. 959):

Cada um desses estudos usa uma variedade de artigos teóricos para justificar a utilização de diversas variáveis econômicas em regressões de crescimento com *cross-sections* de países. Embora cada estudo apresente individualmente resultados atraentes, eles se valem de diferentes variáveis explicativas (...) este estudo avalia de forma sistemática a robustez da correlação parcial entre taxas de crescimento per capita e uma combinação de indicadores econômicos mais ampla

do que a utilizada em qualquer outro estudo prévio. Nós descobrimos que muito poucas variáveis econômicas estão correlacionadas de forma robusta com as taxas de crescimento de países diversos ou com a razão entre gastos de investimento e o PIB.

Pack (1994) apresenta algumas outras considerações pertinentes sobre os resultados derivados de modelos estimados com *cross-sections* de países, ressaltando o fato que tais modelos impõem pressuposições bastante rígidas sobre as funções de produção internacionais. Conseqüentemente, ele alerta que embora as regressões com *cross-sections* de países ajudem a sistematizar os fatos básicos sobre o crescimento e a indicar quais podem ser os mais importantes, elas não devem ser interpretadas como implicando relações de causalidade.²² A necessidade de ter moderação em relação a conclusões desse tipo de modelo também é assinalada por Romer (1994, p. 19): “Ao avaliar diferentes modelos de crescimento, concluí que a observação de Lucas (1988) – de que pessoas dotadas de capital humano migram de lugares em que tal capital é escasso para outros onde ele é abundante – é uma evidência tão poderosa quanto todas as regressões com *cross-sections* de países combinadas”.

Curiosamente, não encontramos nessa literatura estudos baseados em duas outras metodologias que poderiam se mostrar úteis para avaliar os custos econômicos de sistemas judiciais precários. A primeira delas consiste no desenvolvimento de modelos computáveis de equilíbrio geral (CGEs) para uma economia padrão, que poderiam ser utilizados para avaliar o impacto sobre o PIB de uma mudança na qualidade dos sistemas judiciais e legais. Este tipo de metodologia é comumente usado para avaliar o efeito de políticas de comércio (e.g. Srinivasan e Whaley, 1986), para apreciar o impacto da política pública sobre a distribuição de renda (Taylor *et al.*, 1980), e assim por diante.²³ Para empregar CGEs com o fim de examinar esse tipo de problema, seriam necessários um modelo e uma ideia de como e em que grau melhorias no judiciário afetam a conduta dos indivíduos. Por exemplo, uma melhora do

²² Em particular, essas regressões não constituem evidência suficiente para levar a conclusões radicais como as de Scully, de que: “O paradigma anglo-americano de homens livres e mercados livres liberou o potencial humano num grau sem paralelo na história. São necessárias evidências para se persuadir aqueles que veem futuro na ampla intervenção do governo na economia. Eu achei tais evidências, e elas apontam majoritariamente em favor do paradigma do liberalismo clássico” (citado em Pzewoski e Limongi, 1993, p. 60).

²³ Ver Gunning e Kuzner (1995), seção 3, para exemplos de avaliação de políticas utilizando modelos CGEs.

judiciário poderia reduzir os *spreads* das taxas de juro em um ponto percentual, deslocar a demanda por empregos em 10% etc. Tais efeitos poderiam então ser introduzidos no modelo e utilizados para medir seu impacto total na produção, distribuição de renda etc.

Há três problemas com esse tipo de metodologia. O primeiro concerne à sua complexidade. Esses modelos têm milhares de equações e variáveis, e desenvolvê-los requer um grande volume de dados e esforço de programação. Um segundo problema diz respeito ao fato de que, ao contrário do que ocorre com os modelos de comércio, diversas das elasticidades não podem ser estimadas econometricamente, ainda que possam ser aferidas recorrendo-se a métodos de valoração contingente. Um terceiro problema refere-se à necessidade de se introduzir alguma dinâmica no modelo, para se avaliar adequadamente o impacto da reforma dos sistemas judiciais. De outra maneira, somente ganhos estáticos serão mensurados.

Um caminho de pesquisa alternativo consiste em desenvolver estudos de caso detalhados. Sherwood *et al.* (1994, p. 18) sugerem, por exemplo, pesquisar a experiência de países que passaram por reformas significativas, como os antigos países socialistas e Hong Kong. Mas mesmo em países onde as transições não têm sido tão pronunciadas, uma análise aprofundada de experiências individuais pode trazer à luz evidências importantes.²⁴ Esta é essencialmente a metodologia utilizada no estudo apresentado nos próximos capítulos, nos quais examinamos, em detalhe, os efeitos da ineficiência judicial sobre o desempenho da economia brasileira.

²⁴ A China e um caso exemplar. Como observado por Perkins (1994, p. 3): “À primeira vista, o sucesso da China em atrair o capital estrangeiro é um enigma. Afinal, os investidores tradicionalmente têm mostrado pouca segurança nesse país. A China não dispõe de uma tradição legal sólida. Depois de 1976, o sistema teve de ser reconstruído do nada, e as novas leis não apareciam como proteção confiável contra os ‘assaltos’ das autoridades sobre os direitos da propriedade estrangeira. Independente de quais fossem os direitos legais de propriedade, era necessário o suporte oficial para se ter acesso a insumos controlados pelo Estado, como eletricidade, comércio externo ou transporte ferroviário.... Depois da crise política causada pelos eventos de Tiananmen, em 4 de junho de 1989, havia razões adicionais para que os investidores estrangeiros esperassem uma reversão no sentido do aumento dos controles burocráticos sobre a economia, e não no sentido oposto. Mesmo assim, o investimento estrangeiro continuou a subir”.