NÃO HÁ ECONOMIA SEM DIREITO

Professor chileno da Universidade de Warwick analisa as reformas jurídicas do Banco Mundial na América Latina e a importância de estudar o Direito para entender a economia

Por Julio Faundez
Foto Tiana Chinelli

Existem dois grandes grupos de projetos que visam a reformar sistemas jurídicos na América Latina. O primeiro trata de reformas na parte criminalista do sistema: a transição do sistema de processo inquisitório para o processo adversarial, de natureza mais conciliatória. Começaram no fim dos anos 80 na América Central e foram implementadas na maioria dos países da América do Sul.

O segundo grupo de projetos foi patrocinado principalmente pelo Banco Mundial e é relacionado à criação de um bom ambiente legal para as empresas. O objetivo é assegurar que o sistema jurídico – englobando, é claro, outros atores além do Judiciário – seja capaz de prover às reformas econômicas (como privatizações, por exemplo) um ambiente favorável para que elas se desenvolvam. Na terminologia do Banco Mundial, são reformas jurídicas favoráveis ao mercado.

Esse segundo grupo de reformas faz parte de um projeto mais abrangente. Não se trata apenas de implementar mecanismos "capitalistas", ligados ao livre comércio econômico. Há também mecanismos para melhorar o aspecto dos direitos humanos, o acesso à Justiça, a qualidade dos serviços do Judiciário. Os bancos precisam mostrar que a reforma do sistema jurídico é relevante para o processo de desenvolvimento econômico e social desses países. Eles têm tido dificuldade para argumentar isso, pois a maioria dos economistas que trabalham nesses bancos não acredita que o aspecto jurídico seja tão relevante. Aqueles que defendem reformas desse tipo dentro desses bancos são muito pressionados a demonstrar que há resultados mensuráveis que poderiam mostrar, por exemplo, que o Brasil tem melhores instituições jurídicas agora do que antes.

O Direito é muito difícil de medir. A "boa lei" é muito subjetiva. Cada jurista privilegia certos aspectos. Portanto, mensurar e quantificar a "boa lei" é quase impossível. Não há, ainda, uma metodologia que permita estabelecer relação de causalidade entre "boas instituições jurídicas" e certos resultados práticos. Mas essa perspectiva orientada para o mercado, e o fato de que os economistas que realizam as pesquisas respondem a seus bancos, e esses bancos respondem a seus donos, significa que eles têm que provar algo.

Essas reformas jurídicas sobre as quais é necessário exibir resultados ocorrem no mundo inteiro, mas claramente a América Latina tem sido a região mais impor-

tante, seguida pelo Leste Europeu – onde havia uma necessidade clara de fazer reformas, pois mudou-se o sistema econômico! Uma das razões para isso é que o Consenso de Washington foi elaborado levando em conta a experiência dos países latino-americanos. Além disso, a América Latina tem sistemas jurídicos mais estabelecidos, com políticas claramente implementadas, mais identificáveis. Então o processo de liberalização trouxe maior necessidade de repensar o papel do sistema jurídico desses países.

A América Latina levou mais a sério o modelo de substituição de importações e de intervenção estatal do que outras regiões. Com isso, a inconsistência entre os sistemas jurídicos da América Latina e o modelo do Consenso de Washington era mais óbvia. Como as instituições jurídicas espelhavam esse sistema econômico intervencionista? As duas principais reclamações sobre o sistema jurídico da América Latina eram a falta de independência do Judiciário e a ausência de controle da administração pública. No mínimo havia fraqueza institucional dos juizes em relação a outros órgãos do Estado. Um estado fortemente intervencionista considera os tribunais um certo incômodo.

A segunda reclamação se refere aos estilos de tomada de decisões no direito público. Os latino-americanos costumam ter uma concepção sobre a administração pública, estatal, que não considera a importância do controle dessa administração. Uma vez que o Estado tem a prerrogativa de implementar uma política, ela é realizada. Não se consideram mecanismos de controlar o modo como esse poder é utilizado. Esse quadro tem origem parcial no modelo de substituição de importações, guiado pelo Estado. Como os governos têm que regulamentar condutas econômicas, seja você liberal ou de esquerda, é necessário haver mecanismos de controle do poder regulatório. Se esses mecanismos não existem, a não ser que o governo seja muito iluminado e sábio, cometerá erros e será, no mínimo, antidemocrático.

Controlando o poder estatal

As agências reguladoras podem diminuir esse problema de controle. Mas é necessário distinguir entre o que ocorria antes e o que passou a acontecer depois das reformas. Antes havia agências envolvidas na implementação das políticas públicas. Eram mais empresas estatais do que agências reguladoras. Sua tarefa era desenvolver certas áreas da indústria e da economia. Em algumas regiões eram chamadas paraestatais, pois tinham um pé no governo e outro no mercado. Mas o conceito de regulamentação é de direito público: com ou sem intervenção estatal na economia, é preciso definir regras e padrões de conduta. É necessário assegurar que quem regula certas áreas da economia aja de acordo com essas regras e padrões.

O conceito de regulamentação é de direito público: com ou sem intervenção estatal na economia, é preciso definir regras e padrões de conduta

Em nossos países a desregulamentação aconteceu de forma muito rápida e não tínhamos os mecanismos de controle da administração pública. Viu-se muito abuso por parte dos reguladores. Certamente é difícil para países que não têm muita experiência com esse tipo de modelo econômico criar repentinamente instituições que funcionem bem. Não é surpresa que muitas das agências reguladoras não funcionem. Parte da culpa é desse legado histórico de falta de responsabilização do Estado.

Quanto à desregulamentação, trata-se, basicamente, de reduzir a intensidade da intervenção estatal nas decisões econômicas, para que os agentes se tornem mais livres para tomar decisões. Desregulamentar é remover obstáculos. Claro que desregulamentação não significa ausência de regulação, mas sim mantê-la em um mínimo necessário para que os mercados funcionem de modo mais eficaz. Obviamente, existe uma grande discussão sobre qual é esse mínimo.

Para o Banco Mundial, esse mínimo é baixo. Eles gostariam de ver menos regulamentação do que temos. Na área trabalhista, por exemplo, o banco advoga a flexibilização dos direitos. Muitos desses direitos, tradicionalmente embutidos na legislação e nas constituições nacionais, parecem ser um tipo de regulamentação não muito bem-vinda. Mas o que restaria para os trabalhadores?

Alguns acadêmicos criticam esse processo de reformas preconizado pelo Banco Mundial pois não concordam com as mudanças. Consideram-nas parte de uma "conspiração capitalista". Mas não podemos ignorar o processo simplesmente por ele estar sendo promovido deste modo. O ponto positivo dessa empreitada é que o Banco Mundial nos fez perceber que podemos entender e controlar as mudanças nos sistemas jurídicos. Podemos não concordar com as mudanças que eles apregoam, mas não podemos negar que estão ocorrendo. Os processos econômicos têm uma dimensão jurídica. Sempre. Enquanto o mercado se desenvolve, novos métodos jurídicos surgem.

O papel do Direito revitalizado

Como abordar o Direito de uma perspectiva que nos permita entender como as instituições crescem, se desenvolvem e contribuem para o crescimento econômico? O problema é que não temos uma teoria. É fácil eu criticar o Banco Mundial, pois ele parte de uma perspectiva bastante simplista a respeito do Direito e seu papel no desenvolvimento econômico. Mas se considerarmos qualquer teoria do Direito, ela será mais simplista ainda, pois não considera a devida importância dos processos econômicos e políticos! O positivismo jurídico que ainda predomina, exceto em algumas ilhas anglo-americanas, não acredita que é necessário entender esses processos. Precisamos juntar todos esses problemas para entender como o Direito funciona e como pode trazer uma contribuição para o desenvolvimento econômico.

Acredito que essa falta de atenção para a importância e a necessidade de levar o Direito mais a sério se deve ao fato de que advogados não são as figuras dominantes dentro de instituições como o Banco Mundial. Os economistas o são. Além disso, são advogados oriundos de países desenvolvidos, acostumados com sistemas jurídicos que funcionam bem. Quando propõem um novo sistema de regulamentação para a área de telecomunicações, olham para o sistema jurídico de seu país e o tomam como modelo. Mas as instituições não se desenvolvem da mesma maneira em lugares diferentes. Há uma enormidade de variáveis que influenciam como as instituições jurídicas e políticas funcionam. O Banco Mundial seria perfeitamente capaz de adaptar as instituições a cada país que ajuda, mas simplesmente não tem tempo para isso! Nem tempo, nem recursos, nem paciência, nem talento. Precisaria dialogar com professores, especialistas e pesquisadores locais em cada país. Mas é claro que, se esses acadêmicos rejeitam a priori o papel dessa instituição, o Banco Mundial não tem com quem falar.

As instituições perfeitas são as que funcionam bem. O problema é que não sabemos quais funcionam até que funcionem! Não há um modelo ideal

Há dois grandes obstáculos para que haja esse diálogo entre acadêmicos e essas instituições multilaterais. O primeiro é a questão do tempo e dinheiro. O segundo problema é que não há uma teoria da qual partir. Não temos uma teoria social que explique o papel do bom funcionamento das instituições jurídicas no processo de crescimento econômico.

Não há um certo desenho institucional que pode ajudar um país a se desenvolver. Instituições ideais a priori não existem. As instituições perfeitas são as que funcionam bem. O problema é que não sabemos quais funcionam até que funcionem! Não há um modelo ideal. Sabemos certas coisas sobre instituições, mas ainda não o suficiente. Proponho um exemplo muito bem estudado por Paul Drake. Existem controladorias gerais da república, escritórios de auditoria pública, em muitos países. O equivalente brasileiro seria o Tribunal de Contas da União. Muitas dessas controladorias foram desenvolvidas na América Latina simultaneamente, no começo dos anos 30, usando exatamente o mesmo modelo, importado dos Estados Unidos por um professor da Universidade de Princeton. Não havia o Banco Mundial, mas os Estados Unidos cumpriam papel semelhante. Kemmerer era seu nome. Foi a cada país e "vendeu" a instituição para eles. Se observarmos como as controladorias funcionam em cada país encontraremos muitas diferenças. Em alguns países funcionam muito bem, em outros não. Há ainda controladorias que funcionam, mas não da maneira como Kemmerer intencionava.

O desenho institucional importa, mas também é afetado pelo ambiente – que, por sua vez, é afetado pelas instituições! Há uma constante interação. Acredito que os indivíduos também tem um papel muito importante a desempenhar. É importante também que Douglass North chame a atenção para a maneira como nós enxergamos as instituições. A independência do Judiciário é mais valorizada agora porque, percebemos como mais importante. Antes era apenas parte do primeiro capítulo do livro-texto de direito constitucional.

Depoimento transcrito de entrevista a Sérgio Praça.