

***REGULAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO
NOVOS TEMAS***



CALIXTO SALOMÃO FILHO
(Organizador)

**ALBERTO DO AMARAL JR.
CARLOS PORTUGAL GOUVÊA
SHEILA CHRISTINA NEDER CEREZETTI
VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO**

**MALHEIROS
EDITORES**

Regulação da Propriedade Privada: Inovações na Política Agrária e a Redução dos Custos de Equidade¹

CARLOS PORTUGAL GOUVÊA

5.1 Introdução. 5.2 Formalização de títulos de propriedade e redistribuição: 5.2.1 Transplante de regras eficientes – 5.2.2 Formalização em massa de títulos de propriedade: 5.2.2.1 A excessiva simplificação do conceito de capital – 5.2.2.2 O baixo custo da formalização em massa – 5.2.2.3 Formalização e cristalização das desigualdades – 5.2.2.4 Formalização em massa como uma oportunidade para corrupção – 5.2.2.5 Eficiência sem formalização. 5.3 Análise do custo equitativo da alocação de títulos de propriedade. 5.4 Programa para o desenvolvimento da agricultura familiar. 5.5 Conclusão.

5.1 Introdução

A regulação da propriedade privada pode ser considerada como a forma mais essencial de regulação. O caráter central da regulação da propriedade privada para o sistema jurídico não se justifica apenas do ponto de vista acadêmico ou ideológico. Tal entendimento tem uma justificativa prática, já que a regulação da propriedade privada afeta todas

1. Este trabalho foi desenvolvido com a colaboração de diversos participantes das conferências: *After Empire Governance Today* ocorrida na *Brown University* em junho/2008; *SELA 2008: Property Rights*, ocorrida em Buenos Aires/Argentina em junho/2008 e organizada pela *Yale Law School*; e *New Perspectives on Law and Development*, ocorrida em Bogotá/Colômbia e organizada pela *Universidade de Los Andes* e pela *Harvard Law School* em agosto/2008. Fica aqui um agradecimento especial a David Kennedy, Duncan Kennedy e Mariana Pargendler por seus comentários desafiadores para os primeiros esboços deste trabalho. Todos os erros são apenas meus.

as relações econômicas, e qualquer alteração neste regime tem profundo impacto no desenvolvimento econômico e na distribuição de riquezas de qualquer sociedade. Pode-se dizer que a regulação da propriedade privada proporciona o pano de fundo no qual se desenrolam as atividades econômicas, sendo determinante na orientação de uma sociedade tanto para um maior ou menor desenvolvimento econômico quanto para uma maior ou menor desigualdade social.

Curiosamente, o debate sobre a regulação da propriedade privada no Brasil nunca assumiu lugar de destaque no debate sobre o desenvolvimento econômico do País. Tal fato é até compreensível. As preocupações com o funcionamento de cartórios e das Juntas Comerciais, com o regime sucessório, com as dificuldades para processamento de um pedido de usucapião, com custos de taxas de registro de propriedade e de garantias financeiras não são tão atraentes e glamourosas quanto o debate sobre as grandes teorias socioeconômicas. Mas para o dia a dia das pessoas, principalmente as mais pobres, estes são temas essenciais para a garantia de inúmeros direitos, como o direito à livre iniciativa, à habitação, à segurança pessoal, à saúde – e tantos outros direitos fundamentais para os quais o direito de propriedade é instrumental. O fato de que o direito à propriedade é desigualmente distribuído significa que muitas pessoas estão sujeitas ao arbítrio, incapazes de recorrer ao Poder Judiciário para proteger a preservação de sua moradia ou sua fonte de sustento. Como se verá, esta desigualdade jurídica é tão estrutural que acaba, de fato, amplificando outras desigualdades e estruturando as imensas assimetrias que marcam a sociedade brasileira.

Na literatura internacional sobre desenvolvimento econômico a regulação da propriedade privada sempre assumiu posição de destaque, chegando-se até ao exagero de ver na proteção da propriedade privada, isoladamente, a grande solução para o desenvolvimento econômico dos Países em desenvolvimento. A regulação da propriedade privada é, sim, tema central, mas não é a única solução para gestar o desenvolvimento econômico de um País, como muitas vezes se pretende fazer crer. A visão tão propalada de que a mera cópia de regimes de propriedade privada de Países desenvolvidos pode, por si só, gerar o desenvolvimento econômico de Países subdesenvolvidos é não somente falsa, como também extremamente perigosa. A diversidade de arranjos institucionais é essencial para criar condições duradouras para o desenvolvimento econômico, as quais precisam ser baseadas na realidade específica de cada sociedade. O mero transplante pode ser a morte da criatividade e

da inovação institucional que construiu a riqueza das Nações hoje desenvolvidas. E buscar uma saída fácil pela cópia, pura e simples, pode ser uma prisão eterna para os Países em desenvolvimento, eternamente subdesenvolvidos.

Para ilustrar o debate, este trabalho apresentará uma crítica a duas das propostas mais divulgadas internacionalmente sobre a regulação da propriedade privada, quais sejam: (i) a ideia de estimular o transplante de leis de proteção da propriedade privada dos Países mais ricos para os mais pobres; e (ii) a implementação de programas de formalização em massa de títulos de propriedade como forma de combater a informalidade e criar condições para o desenvolvimento econômico no mundo subdesenvolvido. A justificação teórica para tais abordagens é dada pela teoria institucionalista contemporânea, com o argumento de que o desenvolvimento econômico de um País requer uma regulação estável da propriedade privada e da proteção aos contratos e, por esta razão, Países em desenvolvimento deveriam implementar reformas na direção da formalização de títulos de propriedade, ao invés de desenvolver políticas ou reformas legais com caráter redistributivo.²

Este argumento motivou muitas reformas institucionais na América Latina nas últimas duas décadas, já que agências internacionais de desenvolvimento e elites políticas locais foram facilmente cativadas por sua simplicidade. Ademais, à primeira vista parece muito mais fácil e barato implementar reformas no regime de direito privado e no Judiciário do que implementar políticas redistributivas, as quais teriam, aparentemente, um custo imediato muito maior. O problema com tal abordagem em Países com extrema desigualdade econômica é que, ao deixar o problema da desigualdade em segundo plano, argumentando que a questão do baixo desenvolvimento econômico é um problema que pode ser facilmente resolvido apenas pela melhor regulação da propriedade privada, tal perspectiva deixa de compreender que é exatamente a elevada desigualdade social que impede uma regulação eficiente da propriedade privada. Ou seja: a solução está em olhar o problema com as lentes exatamente invertidas em relação à perspectiva tradicional.

A desigualdade social está diretamente ligada à existência de maior corrupção e de instabilidades no funcionamento das próprias instituições

2. Richard A. Posner, "Creating a legal framework for economic development", *13 The World Bank Research Observer* 1, 1998; e Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, 2000.

que regulam a própria propriedade privada. Neste sentido, tentativas radicais de formalização em massa da propriedade privada podem, eventualmente, causar um agravamento da desigualdade social, cristalizando as desigualdades econômicas já existentes. No longo prazo, uma política de mera formalização está, de fato, reduzindo as condições básicas para uma efetiva proteção da propriedade privada, pois estimula um regime institucional desfavorável à ascensão social e ao uso dos recursos pelos agentes econômicos mais capazes e produtivos. O resultado é a perpetuação de regimes econômicos que concentram riqueza ao invés de nutrir condições para a criação de riqueza.

O objetivo deste trabalho é expor as deficiências da teoria institucionalista contemporânea e apresentar uma abordagem alternativa. Para atingir este objetivo será tomado como exemplo o caso do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar/PRONAF. O programa inovou ao superar o problema ligado à dificuldade das famílias de agricultores familiares em obter financiamento causada pela falta de registro de propriedade. O projeto concede empréstimos subsidiados para agricultores com garantias dadas pelo próprio governo, superando a barreira causada pela falta de registro das propriedades rurais, que, assim, não podem ser oferecidas como garantia para empréstimos bancários. Este projeto demonstra que é possível superar eventuais limitações na regulação da propriedade privada e, com isso, estimular a formalização da propriedade privada pelo próprio aumento da renda dos pequenos agricultores, sendo a formalização um dos objetivos de uma estratégia de desenvolvimento, e não seu ponto de partida.

O argumento apresentado neste trabalho é o de que a baixa eficiência produtiva, a desigualdade econômica e a falta de formalização de títulos de propriedade privada são problemas entrelaçados, que se reforçam mutuamente. Desta forma, não é possível apresentar uma solução que ataque apenas um desses problemas. Políticas públicas inovadoras de regulação da propriedade privada serão aquelas capazes de reduzir todos estes problemas e criar condições para o desenvolvimento acompanhado de maior equidade.

O presente trabalho será dividido em três partes. Na primeira parte serão apresentados os principais argumentos daqueles que defendem a formalização dos títulos de propriedade privada como a principal ferramenta para o desenvolvimento, sob a ótica da teoria institucionalista contemporânea. Na segunda parte será apresentado um argumento alternativo, discutindo o conceito de “custos de equidade”, que são efe-

tivos custos da desigualdade econômica para a sociedade. Na terceira parte serão descritos os aspectos inovadores de programas centrados no estímulo à agricultura familiar no Brasil, demonstrando como tais programas já incorporam uma preocupação com os custos de equidade e, assim, trazem o germen do tipo de inovação institucional que pode criar um desenvolvimento econômico sustentável.

5.2 *Formalização de títulos de propriedade e redistribuição*

Nesta parte do trabalho serão apresentados os fundamentos do argumento em favor da formalização de títulos de propriedade como uma estratégia de desenvolvimento, com base no quadro analítico apresentado pela teoria institucionalista contemporânea.³ Serão expostas duas propostas da teoria institucionalista e a relação de tais tendências com a evolução do discurso relacionado à formalização dos títulos de propriedade.

A primeira proposta é a defesa da formalização de títulos de propriedade baseada no transplante das regras consideradas eficientes conforme aplicadas em Países ricos. A segunda proposta é a proposição de programas de formalização em massa e reforma radical do sistema jurídico como forma de criar as condições para uma economia dinâmica, baseada principalmente na criação de condições propícias para o investimento privado.

5.2.1 *Transplante de regras eficientes*

O argumento para defender o transplante puro e simples de regras consideradas eficientes dos Países ricos para os Países em desenvolvimento é baseado, inicialmente, na ideia de que é possível diferenciar certas regras como sendo “eficientes” ou “ineficientes” dependendo dos seus efeitos na economia. O debate jurídico está normalmente centrado na identificação de regras “justas” ou “injustas”, ou regras “eficazes” ou “ineficazes” para atingir determinados objetivos predeterminados. Mas a preocupação da teoria institucionalista contemporânea em identificar

3. Por *teoria institucional* faz-se referência à tradição iniciada com os diálogos entre autores relacionados à teoria da economia institucional e do realismo jurídico da primeira metade do último século. Contemporaneamente, esta tradição tem sido seguida pelos autores relacionados à chamada nova economia institucional e da escola de Direito e Economia.

regras eficientes está baseada na ideia de que uma economia eficiente é aquela na qual existem baixos custos de transação. Assim sendo, regras eficientes são aquelas que geram também baixos custos de transação.

Um segundo passo na teoria institucionalista contemporânea, trazida para o debate internacional sobre desenvolvimento econômico por Richard Posner, foi a diferenciação de normas que seriam eficientes *per se* e outras que seriam eficientes apenas em determinados casos, dependendo de seus efeitos na economia.⁴ Regras eficientes *per se* seriam aquelas que, por serem estruturais para o funcionamento da economia, reduziriam necessariamente os custos de transação. Tais regras podem ser entendidas como aquelas que indicam os procedimentos pelos quais a propriedade privada e os direitos dos contratos serão protegidos, tais como procedimentos notariais, registros de terra, formas de contrato e processos judiciais propriamente ditos. Como sem essas regras não seria possível sequer comprar ou vender qualquer bem ou identificar seu preço, elas seriam eficientes por si só, sem que seja necessário considerar seus efeitos na economia. Afinal, sem essas regras sequer existiria um economia para ser analisada.

As regras que não seriam eficientes *per se*, mas cuja eficiência dependeria de um estudo sobre seus efetivos resultados no sentido de criarem mais ou menos custos de transação, seriam as regras consideradas “eficientes do ponto de vista substantivo”. Tais regras seriam necessariamente mais sofisticadas e difíceis de aplicar que as regras procedimentais, pois exigem uma interferência direta no funcionamento do mercado, redistribuindo recursos. Seriam as regras de caráter efetivamente regulatório, na visão da teoria institucionalista contemporânea.⁵ Por um lado, tais regras seriam essenciais para se atingir uma economia sofisticada e altamente produtiva. São, por exemplo, as regras de regulação do setor bancário, do mercado de capitais, de proteção da concorrência, de serviços de saúde e educação e do sistema de previdência social. Por outro lado, por serem mais complexas, tais regras também podem gerar custos sociais muito mais significativos se forem implementadas de forma equivocada.

4. Richard A. Posner, “Creating a legal framework for economic development”, *The World Bank Research Observer*, v. 1, n. 13 (1998), p. 4.

5. Como um resultado, regras eficientes do ponto de vista substantivo deveriam ser avaliadas seguindo uma análise de custo/benefício baseada em um critério de eficiência como o modelo de Kaldor-Hicks.

Quando tal argumento é aplicado aos problemas de desenvolvimento econômico, a conclusão da teoria institucionalista contemporânea, conforme interpretada por Richard Posner, é que Países pobres deveriam apenas importar regras *per se* eficientes de Países desenvolvidos, ao invés de gastarem seus recursos limitados tentando inventar suas próprias instituições. Ademais, no caso específico de Países pobres com recursos limitados seria muito melhor começar o trabalho de reforma institucional implementando um eficiente regime de propriedade privada e de regras para proteção dos contratos do que investindo diretamente em regras caras, tais como direitos econômicos e sociais e/ou regulamentações complexas de setores específicos da economia.⁶ O argumento se justificaria pela ideia de que tais regras básicas levariam necessariamente a um grau básico de desenvolvimento econômico e social, permitindo que tais sociedades pudessem, então, investir em regras mais caras e sofisticadas que levariam a um estágio de maior produtividade e eficiência, comparável ao dos Países atualmente desenvolvidos. O argumento se fecha com a mitológica interpretação de que no início do processo de desenvolvimento dos Países atualmente ricos não existiria qualquer tipo de regulação, apenas a proteção da propriedade privada e do direito dos contratos.

O primeiro erro de tal teoria está na crença de que a regulação da propriedade privada e do direito dos contratos não seja regulação, no sentido de que não distribui recursos e não interfere no funcionamento da economia. Como visto acima, este é um erro comum tanto para aqueles autores que não se preocupam com a desigualdade social no contexto do desenvolvimento econômico como para aqueles que de fato se preocupam com a questão. A regulação do direito da propriedade não é “neutra” do ponto de vista distributivo. A forma como a legislação e o sistema regulatório da propriedade privada são estabelecidos determina como será o acesso a tais direitos, criando vantagens e desvantagens para determinados grupos da sociedade. Assim, abandonada a ideia da neutralidade, evidentemente, o mero transplante de regras de Países ricos beneficiará mais alguns grupos da sociedade que recebe o transplante que outros – e, pior, tais efeitos distributivos serão, muito provavel-

6. O argumento de Posner seria o de que a aplicação de tais regras requer organizações governamentais capazes e caras: um Judiciário independente e bem pago, um Legislativo bem assessorado e agências regulatórias bem financiadas. Países pobres, com limitações de recursos financeiros, não teriam recursos suficientes para manter tais estruturas.

mente, muito diversos daqueles identificados nas sociedades já ricas e igualitárias de onde tais instituições são importadas.

Este novo formalismo, fundamentado na defesa do simples transplante de instituições econômicas de Países desenvolvidos para Países em desenvolvimento, foi a ideologia que inspirou a atuação de muitas organizações multilaterais na década de 1990. Durante este período o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tentaram muitas vezes incluir em seus “acordos de ajuste estrutural” exigências para que os Países em desenvolvimento implementassem reformas jurídicas em troca de seus empréstimos, tão necessários para equilibrar as balanças de pagamentos dos Países em desenvolvimento naquele momento histórico.

Considerando-se a dependência dos Países em desenvolvimento em relação a tais instituições naquele período, muitos Países – como os Países latino-americanos, por exemplo – não tiveram escolha, e acabaram iniciando um processo de transplante e importação de instituições de regimes jurídicos complexos para economias ainda inexistentes. Diversas reformas focadas no transplante de normas “eficientes” foram implementadas ao redor do mundo, sem que se conheça um único caso de sucesso de tal estratégia. Logo se percebeu que o argumento de que existiriam regras jurídicas “baratas” e inerentemente “eficientes” não tinha qualquer fundamento prático ou teórico. Sistemas jurídicos são sempre complexos, e mesmo as regras mais simples de direito de propriedade exigem uma série de outras instituições para sua proteção.

Mesmo a interpretação de que os Países desenvolvidos, em algum momento histórico não identificado, teriam tido um sistema jurídico baseado apenas na proteção da propriedade privada e do direito dos contratos não se mostra realista. O próprio surgimento das modernas sociedades por ações – que foram, inegavelmente, a espinha dorsal do desenvolvimento do Capitalismo industrial – está ligado, de um lado, à iniciativa e ao estímulo governamental e, de outro, à organização de base cooperativa. Ou seja: a inovação institucional está ligada a iniciativas tanto da sociedade civil quando do governo, que passam, sempre, por algum tipo de regulação da atividade privada.

O fracasso de tais iniciativas de transplante puro e simples levou o Banco Mundial a rever sua abordagem. Infelizmente, esta revisão não foi no sentido de questionar as premissas das quais se tinha partido, mas, sim, no sentido de considerar que a mera importação de normas de Paí-

ses desenvolvidos não seria suficiente. Seria necessária uma estratégia mais radical, similar ao processo de formalização em massa de títulos de propriedade, a qual será descrita em maiores detalhes a seguir.

5.2.2 *Formalização em massa de títulos de propriedade*

Este argumento para a formalização em massa de títulos de propriedade é provavelmente o mais popular da teoria institucionalista contemporânea. Sua popularidade é resultado da simplicidade do argumento, mais que por sua efetiva capacidade de explicar os desafios enfrentados pelos Países em desenvolvimento. O argumento poderia ser resumido da seguinte forma: pessoas pobres em Países em desenvolvimento são pobres porque seus bens não são protegidos por um sistema de direito de propriedade estável e bem definido. Caso elas pudessem formalizar a propriedade de suas casas, seus negócios ou seus lotes de terra, elas poderiam, então, “liberar o capital” relacionado a tais bens, o qual antes estaria preso em função de tais bens não poderem ser livremente negociados, por não terem registro de título de propriedade. Este é o argumento que tornou famoso o autor peruano Hernando De Soto, hoje talvez o mais reconhecido intelectual latino-americano.

O argumento de Hernando De Soto desenvolve-se com base na ideia de que, caso as pessoas mais pobres tivessem títulos de propriedade, seriam, então, capazes de oferecer tais bens como garantia para empréstimos, levantando financiamentos e investindo em negócios novos e muito mais lucrativos. Os empréstimos seriam, então, utilizados para investir na melhoria da produção, criando um círculo mágico de prosperidade.

Assim, a recomendação de Hernando De Soto seria a de iniciar programas de formalização de títulos de propriedade em massa, combatendo o que no Brasil se costumou chamar de “setor informal” da economia. A ideia básica seria a de não realizar qualquer redistribuição de bens ou recursos, mesmo em sociedades altamente desiguais, mas apenas incorporar dentro do sistema formal de propriedade a distribuição informal de bens já existente, respeitando, tanto quanto possível, o *status quo* da atual distribuição da propriedade. Para legitimar o processo, seriam ouvidas as comunidades locais, as quais seriam parte de atividades de caráter consultivo, o que permitiria – segundo De Soto – que as regras tradicionais de distribuição de recursos de base comunitária fossem integradas ao sistema. Mas tal procedimento de ouvir as comunidades locais

teria apenas caráter consultivo, e não efetivamente decisório. Já que um dos argumentos de tal teoria é o de que a formalização é um processo “barato”, incluir neste processo muitos elementos de participação democrática na tomada de decisões tornaria o sistema caro. Assim, a mera consulta já seria considerada um método suficiente. Talvez suficiente para legitimar a política central, mas definitivamente insuficiente para de fato permitir a incorporação de uma diversidade de conceitos sobre a regulação da propriedade privada.

O argumento de tal teoria é, mais uma vez, baseado na análise dos custos de transação. Tal análise proporia que a pobreza é resultado de uma má formulação de mecanismos de proteção da propriedade privada e de garantia da validade dos contratos. Em oposição a isto, um sistema de direitos de propriedade estável poderia melhorar o funcionamento da economia por meio de cinco caminhos diferentes: (i) criando valor para os bens que agora não possuem preço; (ii) organizando informações e permitindo que os bens ficassem disponíveis para o mais amplo número de indivíduos possível; (iii) aumentando a responsabilidade de prestação de contas de governos e indivíduos, visto que os custos de desapropriação ficariam mais evidentes; (iv) permitindo que bens sejam livremente negociados e oferecidos como garantia; e (v) protegendo os direitos dos contratos e tornando as transações comerciais mais seguras.⁷

Este conjunto de argumentos é extremamente atraente, por muitas razões. Primeiro, como mencionado anteriormente, são argumentos simples e de fácil compreensão, como devem ser os roteiros dos melhores *best-sellers*. Segundo, são argumentos atraentes para pessoas de diversos espectros ideológicos. Conservadores apreciam o fato de que não há redistribuição de bens ou recursos envolvida na proposta, e os progressistas consideram positiva a necessidade de envolver as comunidades no processo e reconhecer a distribuição determinada por fatores culturais locais, iludindo-se com a ideia de que a mera consulta às comunidades poderia representar alguma democratização efetiva do processo. A terceira razão pela qual tal proposta se revela tão atraente é por parecer não ser uma proposta de reforma, e com baixos custos, pois não é necessário que o governo desaproprie vastos volumes de terras, mas apenas que formalize a distribuição já existente. Contudo, como é usual, o caminho mais fácil nem sempre é o melhor, pois os verdadeiros custos são geral-

7. Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, cit., pp. 49-62.

mente difíceis de identificar. Então, quem escolheu o caminho mais fácil também já escolheu ignorar tais custos.

Serão aqui apresentadas cinco críticas ao argumento de De Soto: (i) o problema da excessiva simplificação do conceito de capital; (ii) a falsa afirmação de que políticas de formalização em massa são políticas de baixo custo; (iii) o problema da cristalização das desigualdades; (iv) a possibilidade de corrupção no processo de formalização em massa; e (v) as alternativas para alocação eficiente de recursos sem formalização da propriedade privada.

5.2.2.1 *A excessiva simplificação do conceito de capital*

Primeiro, deveria ser óbvio que esta abordagem formalista do conceito de capital é uma simplificação inaceitável, por considerar o capital como um sinônimo dos direitos de propriedade. A teoria institucionalista originária demonstrou, há muitos anos, que a ideia de que o conceito de capital poderia ser considerado como sinônimo dos direitos de propriedade é uma visão superficial, que ignora o real significado da formação de capital para a sociedade.

John Commons, um dos mais ilustres representantes do primeiro movimento institucionalista, foi um dos precursores da ideia de que a formação do capital está muito mais relacionada com a propriedade moderna (propriedade intangível e incorpórea) que com a propriedade tradicional de bens físicos.⁸ Seu pensamento seguiu a interpretação de outro institucionalista, Eugen von Böhm-Bawerk, que foi o primeiro a identificar a diferença entre a propriedade privada tradicional e o capital produtivo.

A propriedade torna-se capital quando é incorporada ao sistema produtivo, não quando é simplesmente formalizada em um título de propriedade. Nas economias desenvolvidas contemporâneas uma crescente parcela do capital incorporado na produção não está formalizada em títulos de propriedade. Nesta parcela de capital incorpóreo e não registrado estão incluídos, por exemplo, os “segredos comerciais” como o principal exemplo de tal nova forma de propriedade, assim como o chamado *know-how*, que nada mais é que o conhecimento sobre a organização indus-

8. “Capital, which is a modern concept, is the incorporeal and intangible properties of the Law that have been recognized conformably to the customs of business” (John R. Commons, “Law and economics”, 34 *Yale Law Journal* 371, 1925, p. 378).

trial, e o desenvolvimento dos planos de negócios (*business plan*), onde se pode identificar o potencial para a inovação estratégica. Tais elementos são atualmente a verdadeira alma das empresas e seus bens mais valiosos, sendo exatamente o que diferencia empresas extremamente inovadoras e valiosas das demais. O valor que tais elementos trazem para uma empresa muitas vezes está justamente no fato de que tais bens são incorpóreos e não registrados, não podendo, assim, ser vendidos. A única forma de obter tais bens, por assim dizer, é tornando-se acionista da empresa.

Ademais, deveria ser óbvio que a formalização da propriedade privada não é necessária para a produção. A crítica é tão simples quanto o argumento em si: a formalização da propriedade de uma fazenda que já é utilizada para a agricultura familiar não traz nenhum capital novo para dentro do sistema produtivo, já que a fazenda já era ativa economicamente. Será de fato criado capital quando uma fazenda começar a produzir mais eficientemente, e isto requer muito mais que um título de propriedade. Eugen von Böhm-Bawerk já havia explicado tal fato muitas décadas atrás, originando uma total reformulação do estudo sobre a formação de capital, a qual parece ter sido ignorada por De Soto. Ampliar a eficiência produtiva no campo ou em qualquer outro setor da economia requer não só a formalização da propriedade privada, mas o desenvolvimento de sistema financeiro e tecnológico, o que exige também uma estratégia de desenvolvimento econômico muito mais sofisticada que a mera formalização da propriedade privada.

5.2.2.2 *O baixo custo da formalização em massa*

A afirmação de que a formalização em massa é uma estratégia de baixo custo para estimular o desenvolvimento econômico sustenta-se apenas caso não se levem em consideração os custos de se criar um sistema financeiro, um sistema monetário, um sistema de controle da violência, um sistema de tributação, transferência de tecnologia, um sistema judiciário eficiente – dentre tantas outras instituições que constituem o arcabouço institucional necessário para a efetiva proteção da propriedade privada na economia moderna.

Tais estruturas para proteger, controlar e tornar a propriedade privada mais produtiva são extremamente caras.⁹ A formação de capital

9. Em seu esforço de comensurar o setor de transações na sociedade, North demonstrou que nas sociedades desenvolvidas tais instituições podiam custar aproximadamente a metade de sua inteira economia (John Joseph Wallis e Douglas C.

não se dá nunca com o simples registro de um título. O registro é apenas o momento culminante de um complexo processo institucional que permite a determinados indivíduos trocarem informações e bens com o objetivo de melhor atenderem a suas diversas expectativas. Isto não pode ser resumido pela associação de tal processo complexo com a mera formalização de títulos de propriedade privada, uma vez que nem todo capital é ou pode ser reduzido a um título de propriedade.

“Capital” é uma palavra simples utilizada para resumir todos os recursos sociais que são investidos na produção e, principalmente, os resultados futuros que são esperados deste processo produtivo. Não há dúvida de que os direitos de propriedade cumprem um papel relevante no processo produtivo, mas, obviamente, não estão sozinhos nesta tarefa. Prova de tal fato é que, hoje, nas empresas de grande porte, os principais executivos chegam a ganhar mais que qualquer dos acionistas. Os capitalistas de outrora foram agora substituídos no papel de capitães das indústrias pelos empregados. Não por qualquer empregado, mas por um grupo de empregados cujo rendimento consolidado pode ser maior que o próprio resultado que o conjunto dos acionistas virão a obter com as operações da companhia. São os diretores e os conselheiros das empresas e, principalmente o *chief executive officer*; e, no caso extremo dos grandes bancos de investimento, quase que a totalidade dos empregados da empresa. E o capital que tais empregados trazem é apenas a sua experiência, sua técnica, seu conhecimento e, com cada vez mais relevância, a sua rede de contatos pessoais. Não se trata apenas de uma separação entre capital e controle, mas de uma total inversão de tal relação, na qual o capital – aqui entendido como o conceito antigo de propriedade formal – se torna, em alguns casos, refém daqueles que detêm o capital moderno e imaterial, que é o conhecimento sobre a própria organização empresarial. Estes elementos imateriais não podem ser registrados como propriedade; e, como já dito antes, seu valor reside justamente neste fato, no fato de serem conhecimentos secretos, sendo garantidas a assimetria de informação no seu uso e a máxima concentração de recursos nas mãos de alguns poucos novos senhores da indústria, que dificilmente poderiam ser considerados como “capitalistas” de acordo com o conceito tradicional de proprietários do “capital”.

Assim, podemos concluir que a propriedade formal e a propriedade informal apresentam função igualmente importante na formação de

capital na sociedade moderna dentro de um ciclo de constante transformação. A propriedade informal, tão criticada como fonte de pobreza e subdesenvolvimento, também está no centro das mais sofisticadas e inovadoras empresas globais: é o *know-how*, o *know-who*, são os segredos industriais, as técnicas de administração e a própria cultura empresarial. Assim, não é possível identificar informalidade com ineficiência e subdesenvolvimento, como quer a teoria institucionalista contemporânea. De fato, tal entendimento vai justamente de encontro com a teoria institucionalista clássica, que neste aspecto particular se demonstrava de fato visionária. O mistério do capital é justamente o equilíbrio entre os elementos formais e informais da propriedade, e não a dominação de um sobre o outro.

5.2.2.3 *Formalização e cristalização das desigualdades*

Esta terceira crítica é um resultado direto do primeiro comentário apresentado acima. Uma abordagem simplista e irrefletida do conceito de capital ignora o fato de que a assimetria atual no acesso à propriedade privada determina a futura distribuição de rendimentos na sociedade, perpetuando, assim, a desigualdade social, entendendo-se este como um elemento central na manutenção do subdesenvolvimento.

Ainda que os indivíduos pobres possam hipotecar suas casas para começar um novo negócio, eles não estarão em condições de lidar, por exemplo, com todos os problemas resultantes de crises econômicas com a mesma facilidade com que os as pessoas mais ricas poderiam fazê-lo.¹⁰

Primeiro, o fato de os mais pobres terem pouco patrimônio já faz com que paguem juros mais altos pelos empréstimos que os mais ricos, simplesmente pelo fato de que os mais ricos podem oferecer garantias melhores e mais vultosas, reduzindo o risco para os credores. Ademais, em caso de uma crise econômica, o poder de negociação dos mais pobres perante instituições financeiras é muito limitado. Por fim, o fato de existir desde o princípio uma assimetria de informações muito grande

10. Para começar um negócio indivíduos mais pobres terão de investir uma parcela de seu capital que pode ser fundamental para seu bem-estar futuro, tal como suas casas. Além disso, indivíduos mais pobres usualmente pagam taxas de juros mais altas que os mais ricos, como resultado de muitos fatores levados em consideração pelos bancos comerciais, tais como a riqueza familiar, seus rendimentos, violência na sua vizinhança, nível educacional, condições de saúde, relações familiares e pessoais – entre outras fontes de desigualdades que são partes inerentes do sistema financeiro.

indica que os mais ricos poderiam negociar empréstimos com condições muito melhores que os mais pobres, os quais não contam, por exemplo, com o auxílio de advogados neste processo. As assimetrias de informação permeiam todo o processo, permitindo a manutenção da desigualdade de no poder de barganha dos agentes privados.

Podemos, então, concluir que a mera formalização de títulos de propriedade, sem que tal processo esteja vinculado a políticas para reduzir as assimetrias inerentes ao sistema financeiro e produtivo – como subsídios para empréstimos, regras para proteger pequenos devedores, capacitação para planejamento financeiro e transferência de tecnologia –, pode ser pior para o desenvolvimento econômico que a simples impossibilidade de registrar títulos de propriedade. Sem uma distribuição equitativa da informação e do conhecimento os mais pobres poderiam se tornar mais vítimas do sistema financeiro que beneficiários, como pareceu demonstrar a crise econômica de 2008 nos Estados Unidos da América, levando à criação, em 2011, de uma agência governamental especialmente focada na proteção dos consumidores de produtos financeiros.

Além disso, a própria formalização dos títulos de propriedade pode prejudicar diretamente os indivíduos mais pobres, pois procedimentos legais são mais caros, em termos relativos, para os mais pobres que para os mais ricos. Os custos de formalização não são apenas os custos de registro do título de propriedade. Eles incluem também os impostos de transmissão de propriedade, os custos para manter tal propriedade em conformidade com regulamentos de segurança, proteção ao meio ambiente, dentre outros, assim como os custos de processos sucessórios. De tal forma, considerando-se que tais custos são relativamente fixos, o impacto de tais custos no orçamento dos mais pobres é muito maior que no dos mais ricos. Reduzir essa desproporção parece ser objetivo central para a regulação da propriedade privada em Países desiguais, de forma a combater a má distribuição do acesso ao direito à propriedade.

Desta forma, pode-se concluir que a formalização de títulos de propriedade sem que exista uma preocupação inerente sobre os efeitos distributivos de tais políticas apenas cristaliza as desigualdades econômicas. Mas não somente isto. A formalização dos títulos de propriedade privada cristaliza outras assimetrias de poder, como o próprio poder político dos proprietários de terra. Extremas assimetrias de poder político e econômico também estão entre as principais razões pelas quais as sociedades pobres têm mercados disfuncionais e baixa formação de capital.

Sociedades altamente desiguais criam inúmeras barreiras para a entrada no mercado para consumidores, empreendedores e trabalhadores. Tais efeitos danosos da desigualdade podem ser observados tanto em Países ricos como em Países pobres, mas nos Países pobres os efeitos da desigualdade são destrutivos e tendem a gerar ciclos viciosos de subdesenvolvimento extremamente difíceis de serem quebrados.¹¹

Em contraste, não faltam exemplos de sucesso de Países que primeiro buscaram reduzir significativamente a desigualdade econômica por meio da distribuição de bens produtivos e, como consequência, foram capazes de alcançar altíssimos níveis de crescimento econômico.¹² Podemos concluir que a preocupação com a formalização da propriedade privada sem que esta seja acompanhada de preocupação equivalente com os efeitos redistributivos de tal formalização não se justifica. Alternativamente, a preocupação com regras para formalização da propriedade privada com efeitos distributivos positivos é essencial para garantir o acesso de todos a tal direito e para a criação de uma economia eficiente e competitiva.

5.2.2.4 *Formalização em massa como uma oportunidade para corrupção*

A quarta crítica é quanto ao fato de que a formalização em massa de títulos de propriedade cria condições propícias para a corrupção, já que para sua implementação é necessário que, de um momento para outro, se crie um poder discricionário nas mãos de funcionários governamentais responsáveis pelo registro de terras e extremamente sujeitos à influência de agentes privados.

Neste processo de formalização, a interpretação das regras formais ou de antigos registros de terra dá a pessoas com influência política a oportunidade de buscarem benefícios indevidos na regularização de títu-

11. Sobre os efeitos da desigualdade na distribuição de terra e educação no crescimento econômico: Nancy Birdsall e Juan Luis Londono, "Asset inequality matters: an assessment of the World Bank' approach to poverty reduction", 87 *American Economic Review* 32, 1997.

12. Histórias de sucesso comumente mencionadas são de processos de reforma agrária no Japão, Coreia do Sul e Formosa após a II Guerra Mundial, criando algumas das sociedades mais equitativas na distribuição de renda e, também, alguns dos mais rápidos crescimentos econômicos da segunda metade do último século (Alice H. Amsden, *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, 2001, p. 18).

los de propriedade. Conseqüentemente, a formalização em massa pode não apenas cristalizar as desigualdades econômicas existentes, como pode, ainda, aumentar tais desigualdades, como resultado da corrupção.

Dessa forma, criar novos órgãos reguladores, reformar o sistema judiciário ou implementar qualquer reforma mais radical não parece apresentar qualquer benefício, uma vez que um dos problemas dos Países extremamente desiguais é justamente que esta desigualdade está, em grande parte, ligada à corrupção. Concentrar mais poder, mesmo que de forma transitória, tenderia a criar mais oportunidades para corrupção.

De fato, caso o objetivo fosse realmente apenas aumentar a formalização da propriedade privada, faria mais sentido desenvolver políticas para que o registro de propriedade se tornasse mais barato e eficiente, facilitando o acesso ao Judiciário, simplificando o sistema cartorial e subsidiando a utilização de advogados.

Bastaria mudar a equação de custos do registro de propriedade, tornando o sistema menos regressivo, para que um número significativo de pessoas passasse a registrar suas propriedades. A maior parte dos Países em desenvolvimento já tem sistemas de registro de propriedade. O problema não é a existência, ou não, de um sistema, mas o fato de que apenas algumas pessoas podem pagar para ter acesso a tal sistema.

Eliminada esta barreira causada pela desigualdade, não existiria problema relacionado ao registro de propriedade em Países em desenvolvimento. O que se pode concluir é que não é o registro de propriedade, por si só, que vai gerar ou deixar de gerar o desenvolvimento econômico. O fator mais importante é que, seja em políticas de formalização, seja em políticas distributivas propriamente ditas, a cada passo dê sua implementação deve existir a preocupação com os efeitos distributivos negativos e positivos das opções de desenvolvimento institucional. Não só as políticas de formalização da propriedade privada podem ter efeitos distributivos negativos. Mesmo políticas voltadas, em um primeiro momento, para a redução da desigualdade podem ser sequestradas pelos mais ricos e transformadas em mecanismos de perpetuação da desigualdade. Assim como não existem regras eficientes *per se*, também não existem regras distributivas *per se*.

5.2.2.5 Eficiência sem formalização

A quinta crítica é baseada em exemplos de alocação eficiente de recursos que não estejam baseados na formalização de títulos de propriedade individual. Partimos, então, do pressuposto de que uma alocação

eficiente de recursos cria capital, na medida em que é possível produzir mais com os mesmos recursos. A única questão, aqui, é se tal alocação eficiente só é possível desde que tais recursos sejam alocados para a produção de forma eficiente sem que seja necessária a formalização da propriedade privada.

Inúmeros casos indicam que a formalização não é um pressuposto para a alocação eficiente de recursos. Por exemplo, em comunidades nas quais há acesso equitativo à educação e aos bens de produção os vizinhos desenvolvem acordos de forma a aumentar a produtividade mesmo que tais comunidades não tenham seus bens registrados como direitos de propriedade.¹³

Em alguns casos a formalização de títulos de propriedade pode se tornar uma barreira para tais estruturas, criando assimetrias que seriam previamente inexistentes e reduzindo o valor total de produção no longo prazo. Por exemplo, muitas comunidades de agricultores em regiões áridas ou desérticas são baseadas em sistemas sofisticados de distribuição de água para irrigação de forma comunitária, segundo a qual todos podem utilizar o curso d'água desde que não prejudiquem os demais, permitindo a ampliação das áreas disponíveis para a agricultura. Tal arranjo é mantido por regras tradicionais e comunitárias. A inexistência de propriedade privada limita o tamanho das propriedades, as quais só podem ter o tamanho da unidade familiar que as ocupa. A possibilidade de maior concentração de terras poderia desequilibrar o uso comunitário da água, gerando um consumo excessivo de água em determinados setores do curso d'água e o desabastecimento de outros setores. O resultado final pode ser uma redução na produtividade total da região, seu despovoamento e, eventualmente, a desertificação de áreas atualmente agricultáveis.

Não se pode esquecer também dos inúmeros exemplos de sucesso de desenvolvimento econômico sem base na propriedade privada individual. Os melhores exemplos são os de Singapura e Hong Kong, nos quais a maior parte da terra é de propriedade do Governo e é arrendada para os indivíduos com base em regras cuidadosamente desenvolvidas para garantir uma boa distribuição de recursos. Tal sistema tem a vantagem de garantir uma fonte significativa de recursos para o Governo, o que também permite um regime de baixos impostos.

Da mesma forma que com o argumento das regras eficientes e da ode aos transplantes, também os programas de formalização em massa

13. Para detalhada descrição dos exemplos destes arranjos, v. Robert C. Elicson, *Order without Law: how Neighbors Settle Disputes*, Harvard, 1991.

serviram de fonte de inspiração para o Banco Mundial, que passou a adotar tais argumentos no chamado “Plano de Reforma Jurídica Compreensiva”. Este plano foi desenvolvido justamente para responder ao fracasso da estratégia centrada apenas em exigir reformas pontuais com base em transplantes, adotando-se, então, a ideia de que Países em desenvolvimento deveriam fazer uma reforma radical dos seus sistemas jurídicos, centrada principalmente na reforma do sistema judiciário e na implementação de certas leis consideradas essenciais para ampliar o investimento. A abordagem geral foi que “o Estado de Direito requer a implementação de certas leis básicas” – o que, dependendo do caso, pode ser exigir uma nova Constituição, um novo Código Civil ou um novo Código Penal. Os Países que já têm estas leis básicas requereriam apenas algumas mudanças parciais necessárias para adaptar a “estrutura jurídica para clima de investimento”. Esta estrutura básica deve ser composta pelas seguintes legislações: “direito contratual, direito comercial, direito societário, direito administrativo e direito processual, leis de proteção ao meio ambiente, leis de propriedade (tanto tangível como intangível), leis trabalhistas e leis de responsabilidade civil”.¹⁴

Tais estratégia e argumentação adotadas pelo Banco Mundial já durante a última década seguiam a estratégia de formalização em massa descrita acima, no sentido de que: (i) entende-se a reforma jurídica como um meio de melhorar o clima de investimento; (ii) justifica-se a proposta com base na necessidade de “dar poder ao pobre”; (iii) objetiva-se criar uma legitimidade para as reformas com base no “processo participativo”, incluindo as partes interessadas enquanto, ao mesmo tempo, concentrando o poder decisório; (iv) propõe-se uma reforma em massa de sistemas jurídicos para melhorar o “clima de investimento”; e (v) desconsidera-se também a necessidade de redistribuir rendas e recursos.

Na última década não foram poucas as tentativas do Banco Mundial de estimular tais reformas nos Países da América Latina, incluindo o Brasil. O radicalismo com que as reformas foram impostas em cada País foi proporcional à sua dependência com relação aos organismos internacionais. De toda forma, não importando se analisados os Países em que tais reformas foram implementadas de forma radical, como o Peru, ou os Países nos quais tais reformas foram implementadas de forma apenas parcial, como o Brasil, não existem quaisquer indícios de que a busca pela formalização pura e simples tenha contribuído para o desenvolvimento econômico.

14. Banco Mundial, *Legal and Judicial Reform: Observations, Experiences, and Approach of the Legal Vice-Presidency*, The World Bank, 2002, em 7.

A falha do Banco Mundial na implementação de tais reformas nos Países em desenvolvimento na última década exemplifica as críticas a esta abordagem que foram apresentadas anteriormente, e pode ser explicada justamente pela falta de preocupação com os efeitos distributivos de tais reformas.

5.3 *Análise do custo equitativo da alocação de títulos de propriedade*

Nesta parte trabalho será apresentado um modelo simples de alocação de títulos de propriedade, para demonstrar algumas limitações da teoria institucionalista contemporânea e seu apego à formalização como uma estratégia para aumentar a eficiência e o estímulo ao desenvolvimento econômico. O argumento é o de que a teoria institucionalista contemporânea não incorpora em suas análises os custos da desigualdade e, como resultado, superestima os benefícios da formalização dos títulos de propriedade.

Antes de dar continuidade à apresentação deste argumento, é necessário esclarecer que esta não é uma argumentação contra a formalização de títulos de propriedade *per se*. Muito pelo contrário. É uma argumentação contrária à formalização em massa de títulos de propriedade compreendida como um instrumento mágico para dar início ao desenvolvimento econômico. O que se quer demonstrar é que esta formalização pode ser um instrumento útil para dar origem a um desenvolvimento econômico desde que incorpore preocupações distributivas e que seja parte de um programa mais amplo de reformas políticas e institucionais e do desenvolvimento de políticas públicas.

O argumento será apresentado com base em um jogo teórico. O jogo é baseado em uma situação hipotética na qual dois fazendeiros decidem ocupar uma área desabitada, constituída de dois campos cultiváveis. O objetivo é comparar dois sistemas de produção resultantes das escolhas feitas pelos fazendeiros sobre como cultivar estas duas áreas e comparar os custos de equidade gerados por cada estrutura.

Para a estruturação deste modelo teórico, baseado na *teoria dos jogos*, partiremos dos pressupostos básicos da análise dos custos de transação, ou seja, dos pressupostos básicos necessários para imaginar uma sociedade sem custos de transação e com um ambiente de mínima regulação estatal.

Desta forma, um mundo com custos de transação zero e com baixa regulação estatal seria um mundo guiado pelos seguintes pressupostos:

(i) os atores sociais agiriam sempre de forma racional com o objetivo de maximizar suas utilidades; e (ii) os atores não usariam a violência para alcançar seus objetivos – premissa, esta, que chamarei, neste momento, de *pressuposto da paz natural*. Na análise aqui presente serão consideradas duas diferenças em relação a este modelo inicial. A primeira diferença em relação ao modelo tradicional é que no modelo teórico aqui utilizado não será considerado apenas um padrão de racionalidade, mas, sim, dois padrões: (i) o comportamento de maximização de riqueza e (ii) o comportamento de maximização de *status*. Outra diferença que será levada em consideração é a possibilidade de uso da violência pelos atores do jogo, com a consequente desconsideração do pressuposto da paz natural.¹⁵

O jogo é, então, baseado nas ações de dois atores: o *Fazendeiro 1* e o *Fazendeiro 2*. Como mencionei antes, esta é uma transação em ambiente de baixo custo de transação e não há influência de terceiros como reguladores. Todas as regras de caráter regulatório são pressupostas como sendo estabelecidas pelos próprios atores, ou com base em situações de fato. Também se pressupõe que ambos os atores têm as mesmas informações, de forma a não existir qualquer assimetria de informações, e que ambos têm de agir simultaneamente, não havendo vantagem para o primeiro que agir. O modelo da teoria dos jogos é baseado sempre em ações competitivas entre agentes sociais, limitadas por certas regras, nas quais as ações são analisadas nas suas rodadas sucessivas. No caso do modelo aqui apresentado, os fazendeiros terão de tomar suas decisões isoladamente a cada rodada, para realçar os efeitos das diferenças da racionalidade individual entre ambos, e a escolha de um não evitará que o outro venha a fazer a mesma escolha.

O problema a ser enfrentado pelos nossos “jogadores” aparece quando os dois fazendeiros terminam de investigar os campos e chegam a certas conclusões que permitem a eles tomar uma decisão informada sobre como tais campos serão cultivados. Nesta investigação, nossos fazendeiros hipotéticos observaram que os campos não são áreas contínuas, mas que são separadas por colinas e árvores que impedem que eles trabalhem juntos na mesma área. Isto requererá que eles se separem,

15. Estes dois elementos, de racionalidade de maximização de *status* e da violência inerente a qualquer ambiente institucional, serão reincorporados à análise com base no trabalho de Thorstein Veblen, segundo o qual a propriedade privada originalmente se desenvolve como um mecanismo fundamentado na violência e tendo como único objetivo a demonstração de superioridade de *status* (“The beginnings of ownership”, 4 *American Journal of Sociology* 353, 1898).

caso desejem cultivar ambos os campos ao mesmo tempo. Depois de uma maior investigação, eles descobrem que um dos campos é muito superior ao outro, em função de um melhor acesso à água corrente, o que poderá levar a uma produção até 50% superior com base na mesma área cultivada.

Como resultado, teremos um jogo com as seguintes características: (i) uma disputa com dois atores (*Fazendeiro 1* e *Fazendeiro 2*); (ii) em que cada ator assumirá uma posição para cada rodada; (iii) com uma disputa de duas posições (*Campo A* e *Campo B*), considerando que o *Campo A* tem uma função de produção que gera resultado equivalente a 1,5 vezes o valor produzido pelo *Campo B* [$f(va) = 1,5$, $f(vb) = 1v$]; (iv) resultando também numa função de decisão no qual o *Campo A* produz 1,5 vezes mais que o *Campo B* para a mesma quantidade de mão de obra [$va = 1,5vb$]; (v) o qual também nos dá 4 colocações de resultados [$(0,75 V_p, 0,75 V_p)$, $(1,5 V_p, 1,0 V_p)$, $(1,0 V_p, 1,5 V_p)$ e $(0,5 V_p, 0,5 V_p)$]; e (vi) em que ambos os atores têm igualdade de informação.

O problema reside em como os fazendeiros decidirão racionalmente sobre a distribuição dos campos, já que não podem trabalhar em ambos os campos conjuntamente. Apresentamos aqui, então, duas possíveis descrições de como este jogo será resolvido, sendo a primeira baseada na racionalidade de maximização de riqueza e a segunda baseada na racionalidade de maximização de *status*. A ideia é apresentar as opções disponíveis aos fazendeiros, não só em termos de alocação de recursos, mas também em termos da racionalidade que pode justificar tais alocações de recursos.

O modelo baseado na (i) *racionalidade de maximização de riqueza* é o seguinte:

		Fazendeiro 1	
		Campo A	Campo B
Fazendeiro 2	Campo A	0,75 v_i	1,5 v_i *
	Campo B	1,0 v_i *	0,5 v_i
		0,75 v_i	1,0 v_i
		1,5 v_i	0,5 v_i

Diagrama de jogo 2x2 com setas indicando movimentos: uma seta para cima à esquerda, uma seta para cima à direita, e uma seta para a esquerda na base.

Se ambos os fazendeiros escolherem produzir no Campo mais produtivo A, eles vão repartir o total da produção equivalente a 1,5 vezes o valor que podem adquirir no Campo B, resultando na produção de $0,75 V_i$ para cada um. Isto não será um equilíbrio, já que cada um deles terá um incentivo para mudar-se para o Campo B e aumentar sua própria produção para $1 V_i$.¹⁶ Como resultado, haverá dois equilíbrios nos quais um fazendeiro pode ter uma produção de $1,5 V_i$ e o outro pode ter uma produção de $1 V_i$, gerando uma produção total de $2,5 V_i$.

O modelo baseado na (ii) *racionalidade de maximização de status* seria o seguinte:

		Fazendeiro 1	
		← Campo A	← Campo B
Fazendeiro 2	Campo A	$0,75 v_i(0)$ * $0,75 v_i(0)$	$1,5 v_i(+0,5)$ $1,0 v_i(-0,5)$
	Campo B	$1,0 v_i(-0,5)$ $1,5 v_i(+0,5)$	$0,5 v_i(0)$ $0,5 v_i(0)$

Neste modelo os fazendeiros não desejam maximizar sua produção, mas, em vez disto, desejam reduzir as diferenças de renda que criam assimetrias de *status*. Se um dos fazendeiros cultiva o Campo A sozinho, este fazendeiro terá uma renda que é 1,5 vezes maior que a renda do outro fazendeiro, criando um incentivo para o outro fazendeiro também se mudar para o Campo A e aumentar sua riqueza relativamente em $0,5 V_i$.

16. Como há o pressuposto de absoluta igualdade entre os jogadores, a decisão de quem se move para um segundo campo em rodadas múltiplas do jogo é baseada nas motivações psicológicas de cada jogador. Porém, o jogador que se movesse primeiro seria o que, ao final, seria menos beneficiado. Caso houvesse desigualdade econômica, isto significaria que provavelmente o mais pobre dos fazendeiros poderia ter um maior incentivo para mover-se do que o mais rico dos fazendeiros, pois teria mais incentivo a buscar o benefício de curto prazo. Isto é relacionado ao fato de que indivíduos mais ricos podem esperar mais tempo para ter as melhores oportunidades possíveis para maximizar sua riqueza, enquanto os indivíduos mais pobres não podem esperar e precisam buscar a forma mais rápida de atender a suas necessidades. O resultado final poderia, assim, favorecer o indivíduo mais rico.

enquanto diminuirá sua riqueza absoluta em $0,25 V_i$. Em tal caso, o valor total da produção será de $1,5 V_i$, a qual é significativamente menor que o valor total no caso de ambos os fazendeiros maximizarem suas riquezas individuais. Se a racionalidade de maximização de *status* prevalece, esta perda no total da produção será um custo de equidade. Outros custos de equidade podem ainda se manifestar quando nós consideramos a possibilidade de um comportamento violento.

Este modelo apresenta um significativo desafio para a teoria institucionalista. Arranjos institucionais efetivamente eficientes não devem apenas proteger os direitos de propriedade dos indivíduos, mas devem também prevenir a maximização de *status* e estimular a redução da violência. Como vimos na discussão do ponto anterior, a teoria institucionalista contemporânea não está equipada para fornecer tais alternativas. Não sendo apta a lidar com problemas decorrentes da desigualdade e da violência, suas recomendações também não servem para tratar dos problemas sociais e econômicos de sociedades altamente desiguais, tais como aquelas da América Latina, e particularmente do Brasil.

Para ilustrar o argumento anterior de forma mais detalhada, apresentam-se, aqui, duas alternativas de arranjos institucionais que podem ser implementados pelos dois fazendeiros: (i) propriedade privada individual da terra ou (ii) alguma forma de estrutura societária. Tais alternativas, pelos seus significados, não representam uma escolha entre propriedade privada ou propriedade coletiva – e, como um resultado, não representam diferentes visões ideológicas, considerando a organização da economia de mercado. Isto poderia ser uma interpretação bastante simplista do modelo. Atualmente, isto representa a opção entre, de um lado, acordos institucionais que requerem títulos individuais de propriedade e, de outro lado, acordos contratuais de longo prazo independente da subjacente formalização da propriedade de títulos. É a escolha entre o modelo de propriedade tradicional e o modelo de propriedade moderna, das grandes empresas. Assim sendo, representam também dois entendimentos diferentes de conceitos de capital e dos direitos de propriedade.

Como dito, a alternativa de (i) propriedade privada individual representa o antigo conceito de propriedade privada e de capital associado justamente à propriedade privada. A segunda alternativa de (ii) uma estrutura societária representa a propriedade moderna, desenvolvida pelos institucionalistas pioneiros para explicarem o conceito de capital resultante do surgimento das economias industriais. O capital moderno não é

um título jurídico sobre bens, mas é o título de propriedade em relação a uma expectativa de direitos futuros, de compartilhar o sucesso de uma empreitada conjunta. No caso do modelo apresentado acima, a opção da estrutura societária é o título de propriedade para dividir lucros da produção agrícola nas duas áreas no futuro, caso certas regras com as quais os fazendeiros concordem previamente sejam seguidas corretamente por eles mesmos. Infelizmente, a teoria institucionalista contemporânea parece ter esquecido tais lições dos institucionalistas pioneiros, e com isto esqueceu também o que é necessário para criar uma economia capitalista dinâmica.

Em mais detalhes, a alternativa da propriedade privada individual seria uma tentativa de criar um arranjo institucional para prevenir que cada um dos atores invada a propriedade do outro. Cada fazendeiro teria um pedaço de terra indicado para si, e seria proibido de se mover para o outro pedaço de terra. Como resultado, nós poderemos ter como opções para a distribuição de terras os dois equilíbrios no jogo, presumindo a racionalidade de maximização de riqueza. O problema é como evitar que ambas as partes desafiem a distribuição de propriedade com o uso da violência. Como não há um regulador externo, qualquer violação de tais direitos terá de ser enfrentada pelos próprios indivíduos, por meio de autodefesa.

Se considerarmos a possibilidade de racionalidade de maximização de *status*, haverá um incentivo significativo para a violência, já que os dois fazendeiros lutariam para controlar o Campo A. Como resultado, o mais significativo custo dos mecanismos da propriedade privada individual será o custo de evitar a violência. Se ocorrer uma escalada de violência, os custos alcançarão um nível máximo quando houver uma ameaça à vida dos fazendeiros, considerando que isto representaria uma perda dos ganhos equivalentes a toda uma vida de trabalho nos campos.

A segunda alternativa seria (ii) uma estrutura societária. Ambos os fazendeiros decidiriam trabalhar conjuntamente em ambos os campos e dividir a produção, ao invés de distribuírem os campos como propriedade individual privada. Sob esta alternativa institucional, teríamos equilíbrio sob ambos os modelos (o de maximização de riqueza e o de maximização de *status*), já que não seria possível aumentar a produtividade dos campos e o *status* econômico dos dois competidores seria sempre igual. O custo desta estrutura será o custo do monitoramento da atividade de um pelo outro, para que se tenha a certeza de que ambos estão trabalhando o mesmo tempo e que ninguém está trapaceando, deixando

de trabalhar para se aproveitar do trabalho do outro. O potencial para violência neste caso também existe, quando um poderia tentar tomar o controle do Campo A por meios violentos.

Comparando-se o incentivo para violência ou trapaça em ambos os casos, é fácil concluir que a alternativa da organização societária apresenta os custos mais baixos. Sob a alternativa de propriedade privada individual, o fazendeiro cultivando o Campo B pode aumentar sua produtividade em termos absolutos em $0,5 V_i$, e sua prosperidade relativa em $1 V_i$, por se mover para o Campo A. Na alternativa de uma organização societária, se um dos fazendeiros decidir usar força para cultivar o Campo B exclusivamente, ele pode aumentar a sua riqueza absoluta em apenas $0,25 V_i$ e a riqueza relativa em $0,5 V_i$. Isto significa que os incentivos para o uso da violência sob a alternativa da propriedade privada são duas vezes mais significativos para ambos os modelos de racionalidade que sob a alternativa de organização societária. Presumindo-se que os custos de monitorar a propriedade privada individual e a propriedade de organização societária sejam os mesmos,¹⁷ é possível concluir que os custos da alternativa da propriedade privada individual serão significativamente maiores que os custos da alternativa da organização societária. Isto em razão de a proteção da propriedade privada contra a violência incluir muitos outros custos além do monitoramento, já que a violência pode escalar até níveis extremos, incluindo ameaças à vida, e a prevenção da violência em níveis tão altos tem custos muito maiores que o mero monitoramento do trabalho.

Sob o modelo de *racionalidade de maximização de status* os custos da violência são claramente custos de equidade, no sentido de que, quanto mais alta a desigualdade econômica entre as partes, mais alto será o

17. Esta é uma presunção cautelosa, mais provavelmente os custos de monitoramento são mais baixos no modelo de organização societária. Sob a perspectiva comportamental tradicional, indivíduos respondem a incentivos. Portanto, a possibilidade de fraude nos dois modelos será proporcional aos incentivos. Como já mencionado, os incentivos para fraude são grandes no modelo da propriedade privada individual, o que pode também levar a um mais alto custo de monitoramento. Também, conforme a análise de custos de transação, os custos de transação são entendidos como sendo maiores externamente do que internamente nas empresas, já que os custos de transação são a única razão para a existência de empresas no mundo real, segundo esta teoria. Este é o resultado do entendimento de que a estrutura regulatória para proteger a propriedade privada e permitir a sua negociação é mais cara do que a estrutura necessária para organizar a produção dentro de uma empresa, o que, por si só, justifica a existência das empresas.

incentivo para a violência. Portanto, comparando as duas estruturas institucionais apresentadas como alternativas, fica claro que o conceito de organização societária cria menores custos de equidade que a alternativa de propriedade privada individual. Como resultado, entre dois meios quaisquer de criar incentivos para a maximização de riqueza, o que reduz os custos de equidade será preferível, porque cria maior estabilidade e coesão social.

A descrição dos efeitos da violência em tais casos pode parecer exagerada para certos leitores. Contudo, em muitas sociedades altamente desiguais a violência rural é uma das principais causas da ineficiência de setores agrícolas e de violações dos direitos humanos. Os conflitos entre os movimentos dos sem-terra e os proprietários de terras são uma das causas principais de morte de ativistas de direitos humanos nos Países em desenvolvimento. A alta concentração de propriedade de terras está, em muitos casos, ligada à manutenção de regimes políticos opressores.

Foi em grande parte este entendimento que motivou a reforma agrária no Japão, Coreia do Sul e em Taiwan após a II Guerra Mundial, entendendo-se que os regimes totalitários estavam em grande parte ligados ao poder das aristocracias rurais. Na América Latina o alto grau de concentração de terras não está somente relacionado com a baixa produtividade e extrema desigualdade econômica, mas também com as significativas oscilações políticas que caracterizam a região. Na década de 1960 Brasil e Argentina tinham os mais altos níveis de concentração de terra no mundo (coeficientes de Gini de 0,86 e 0,83, respectivamente), e Japão, Coreia do Sul e Taiwan tinham o menor (coeficientes de Gini de 0,41, 0,35 e 0,45, respectivamente).¹⁸ Provavelmente este foi o fator que determinou os caminhos muito diferentes seguidos por tais Países nas décadas seguintes em termos de desenvolvimento econômico, com a estagnação dos Países latino-americanos e a ascensão dos Países asiáticos ao grupo de Países desenvolvidos.

Isto demonstra que projetos radicais de reforma do sistema jurídico ou de formalização em massa da propriedade privada certamente não resolverão os problemas de sociedades altamente desiguais, já que farão pouco para reduzir os custos da equidade derivados da violência e da corrupção. De fato, se a formalização de títulos de propriedade é feita conforme os critérios presentes, isto terá o efeito apenas de cristalizar as desigualdades.

18. Cf. Alice H. Amsden, *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, cit., p. 17.

No item seguinte, serão examinadas experiências práticas desenvolvidas no Brasil que tentam romper com o debate formalista tradicional, adotando uma perspectiva mais pragmática, que é a de identificar oportunidades políticas para reduzir custos da equidade e, simultaneamente, aumentar a eficiência produtiva.

5.4 Programa para o desenvolvimento da agricultura familiar

A ideia de apoiar a agricultura familiar em Países como o Brasil é baseada numa simples avaliação feita em um estágio inicial de desenvolvimento do PRONAF: a agricultura familiar ocupava apenas 30% da terra cultivada no Brasil, mas era responsável por 38% da produção agrícola nacional e 77% de todas as atividades de emprego agrícola.¹⁹ Estes números sugerem uma série de potenciais benefícios resultantes de políticas para estimular a agricultura familiar: (i) aumento da produtividade;²⁰ (ii) redução da migração do campo para as áreas urbanas; (iii) redução do desemprego; (iv) aumento da renda dos pequenos agricultores; (v) menor impacto ao meio ambiente; e (vi) redução da violência tanto nas áreas urbanas como rurais. Tantas possibilidades atraem bastante apoio para tais programas, mas também geram altas expectativas. Isto levanta uma questão óbvia: se existem tantas oportunidades para o desenvolvimento socioeconômico na agricultura familiar, por que o mercado financeiro não fornece os recursos para este desenvolvimento? A resposta é simples: as instituições financeiras entendem empréstimos a pequenos agricultores como uma atividade de muito risco e de altos custos administrativos em comparação com o valor dos próprios empréstimos.²¹

19. Estes números referem-se aos anos de 2002 e 2003 (Secretaria de Agricultura Familiar, *Plano Safra 2005/2006 para a Agricultura Familiar*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006 – disponível em http://www.creditofundiario.org.br/biblioteca/view/pronaf-a/plano_2005pdf).

20. Há diversas formas de mensurar a eficiência produtiva. Quando se analisa a economia global, provavelmente a melhor medida é a produtividade por trabalhador. Porém, analisando-se setores do agronegócio, a produção por área cultivada é a medida mais comum, desde que a área represente um maior custo de produção que a mão de obra. Para a presente análise pode-se considerar que a agricultura familiar se apresenta como uma alternativa mais eficiente, uma vez que produz 38% do total da produção agrícola utilizando-se de apenas 30% da área agricultável disponível.

21. Não é apenas porque muitos destes agricultores não tenham título legal de propriedade para dar como garantia que tais empréstimos não fazem sentido econômico para as instituições financeiras, mas também porque os custos administrativos de empréstimo são muito altos se comparados com o valor de tais empréstimos.

A principal ideia do PRONAF foi resolver este problema de falta de financiamento para agricultores familiares por meio de um programa no qual o Governo não apenas subsidiaria os empréstimos, mas também arcaria com os custos administrativos e forneceria garantias para agricultores abaixo da linha de pobreza.²² O programa foi um imediato sucesso em termos de concessão de financiamento para os pequenos agricultores, que anteriormente não teriam acesso a tais recursos.²³ O financiamento do PRONAF era centrado, desde o começo, apenas na melhoria das condições de produção por meio de investimentos em tecnologia e estímulo à industrialização, e buscando dar condições ao pequeno agricultor de eliminar o atravessador e, por fim, melhorando o rendimento para as famílias de agricultores.

Nem todos os objetivos do programa foram atingidos desde o início. O programa funciona por meio de uma parceria com a rede de bancos comerciais, tanto públicos como privados, sendo que o Governo reembolsa as despesas administrativas dos bancos com a concessão dos empréstimos e oferece garantias para cobrir o inadimplemento dos empréstimos de pequena monta. Isto, como era de se esperar, cria um desincentivo para que os bancos comerciais façam a análise de crédito de forma criteriosa. Inicialmente isto levou a um alto nível de inadimplência. Este problema foi gradualmente sanado com a combinação de técnicas de microcrédito, com a criação de mecanismos que restringem o acesso dos devedores a novos empréstimos.²⁴ Comunidades locais

22. Outra ideia por trás do plano foi contornar o sistema tradicional de fornecer subsídios de créditos agrícolas através do maior banco público comercial, o Banco do Brasil, o qual foi altamente politizado e dominado por elites políticas locais. Apesar disto, a maior parte dos recursos foi administrada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, o qual distribuiu os recursos através de todos os bancos comerciais. Como o BNDES tem apenas quatro filiais em todo País, é muito menos sujeito às pressões políticas das elites locais. Programas anteriores de subsídios de créditos agrícolas tinham um efeito distributivo negativo, porque as filiais locais dos próprios bancos públicos estavam também sob a influência de poderosos donos de terras.

23. Numa pesquisa de 1999 foi obtida a informação de que 57% dos fazendeiros beneficiados pelo PRONAF não tinham tido acesso a financiamento antes obtido no próprio PRONAF (Gilson de Abreu Bittencourt e Ricardo Abramovay, "Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar", 16 *Revista Economia Ensaios* 4, 2003).

24. Mais recentemente o programa começou a aplicar técnicas anteriormente só aplicadas a grandes devedores, com a inclusão dos beneficiários em atraso na lista da Dívida Ativa da União – o que impede que tais indivíduos tenham acesso

também passaram a se organizar, criando cooperativas de crédito. As cooperativas de crédito também produziram um efeito muito positivo, por estarem baseadas em relacionamentos comunitários e num grande senso de responsabilidade compartilhada.

Quando o projeto foi lançado, em 1995, apresentou baixo crescimento em função, principalmente, das altas taxas de juros, do baixo crescimento econômico e da redução na renda média geral no período imediatamente seguinte. Por conseguinte, o programa tornou-se muito caro e apresentou poucos resultados práticos em termos de aumento da renda dos agricultores, mesmo considerando-se um significativo aumento na produtividade.²⁵

A despeito destes desafios iniciais, o programa foi mantido mesmo com a alternância de partidos políticos no comando do Governo Federal. Posteriormente, com a melhoria das condições econômicas no Brasil, com a redução geral nas taxas de juros e com o aumento global nos preços de alimentos, evidenciou-se um aumento na demanda por empréstimos do PRONAF e também uma melhoria na renda dos agricultores atendidos pelo programa. A estrutura institucional do projeto também evoluiu, permitindo que o programa dirigisse seu foco para as famílias de agricultores mais pobres.²⁶ Também ocorreu uma ampliação significativa nos recursos disponíveis para tal programa. De 2000 a 2006 o volume de recursos investidos no programa aumentou de 2,17 bilhões de Reais para 7,5 bilhões, conforme dados da Secretaria para a Agricultura Familiar.

A despeito destes desenvolvimentos institucionais e do aumento significativo de investimentos no programa, há poucos estudos demonstrando um impacto positivo do programa em relação às muitas expectativas que foram criadas em torno dele. De fato, para um programa tão significativo, a falta de análises substantivas dos seus resultados é, por si só, uma falha grave. Porém, no último levantamento do setor da agricultura familiar no Brasil identificou-se que a importância de tal setor na economia aumentou substancialmente, subindo de 9,3% do PIB em

a programas governamentais, posições públicas e futuros empréstimos com fundos governamentais.

25. Carlos E. Guanzioli, "PRONAF 10 anos depois – Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural", *Reuniões do 34º Encontro Econômico Brasileiro*, 2006.

26. Gilson de Alceu Bittencourt e Ricardo Abramovay, "Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar", cit., 16 *Revista Economia Ensaios* 4, 2003.

2002 para 10,1% em 2003.²⁷ Em período subsequente o Brasil também se beneficiou de uma redução generalizada da desigualdade econômica e de um aumento dos rendimentos das famílias rurais de baixa renda.²⁸ Os resultados não são conclusivos, mas demonstram que é possível implementar programas que aumentam a produtividade ao mesmo tempo em que contribuem para a redução da desigualdade econômica, se os governos tirarem proveito de semelhantes oportunidades de política pública.

No caso do PRONAF, independentemente de sua capacidade de aumentar a produtividade e a renda de pequenos agricultores, o aspecto relevante para nossa pesquisa é que foi possível ampliar significativamente o crédito para pequenos agricultores que não tinham, na sua maior parte, título de propriedade das terras que utilizavam para produção, mesmo sem qualquer programa de formalização da propriedade privada.

5.5 Conclusão

A desigualdade econômica é um fenômeno complexo, devendo ser destacado, desde o princípio, que sua causa não é decorrente apenas de fatores econômicos. A cultura, a política, a violência, dentre outros fatores, também operam para criar diversas fontes de assimetrias na sociedade.

Caso o argumento que foi apresentado neste trabalho seja aceito – qual seja, o de que a desigualdade tem um custo para as atividades produtivas, e que tais custos reduzem sua eficiência, porque estimulam um comportamento de maximização de *status* –, torna-se evidente que as políticas públicas baseadas em abordagens tradicionais de formalização da propriedade não serão capazes de enfrentar as múltiplas causas da desigualdade econômica nos Países em desenvolvimento.

As experiências brasileiras com projetos focados no financiamento da agricultura familiar demonstram a complexidade dos esforços necessários para implementação de políticas públicas que tenham como objetivo tanto a redução da desigualdade econômica quanto o aumento da eficiência e produtividade. Todavia, tais projetos também demonstram que tais oportunidades existem e podem ser exploradas com um pouco

27. Secretaria de Agricultura Familiar, *Plano Safra 2005/2006 para a Agricultura Familiar*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006 (disponível em http://www.credítofundiário.org.br/biblioteca/view/pronaf-a/plano_205.pdf).

28. Ricardo Barros, Mirela Carvalho, Samuel Franco e Rosane Mendonça, *A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil*, Trabalho de Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

mais de criatividade, dando-se a devida atenção aos seguintes fatores: (i) o sucesso de tais iniciativas depende da identificação de oportunidades nos contextos específicos de cada País, não podendo ser simplesmente transplantadas; (ii) o aproveitamento de tais oportunidades exige uma falta de restrições ideológicas e necessita do apoio de múltiplos grupos políticos, principalmente com a criação de incentivos institucionais para o envolvimento dos beneficiários; e (iii) que tais políticas requerem também tempo, flexibilidade e constante reavaliação de resultados, de forma a permitir seu desenvolvimento institucional baseado na experiência e no conhecimento acumulados com o desenvolvimento das próprias políticas.

Os responsáveis pela elaboração de políticas públicas precisam ser capazes de superar quaisquer barreiras ideológicas, para que possam liberar plenamente sua criatividade institucional. O caminho para o desenvolvimento com equidade é longo, e requer a constante atenção a dois elementos: primeiro, uma determinação em buscar o desenvolvimento institucional por meio da experimentação; e, segundo, a força para resistir à tentação dos atalhos baseados em receitas preconcebidas, simples e supostamente pouco custosas. A importação de leis e instituições de outros Países mais ricos é atalho que pode ser útil em algumas situações, mas nunca será uma verdadeira estratégia de desenvolvimento. Somente a genuína inovação institucional pode criar as verdadeiras condições para gerar a riqueza necessária para retirar uma sociedade do subdesenvolvimento e da desigualdade extrema.

Oportunidades para o desenvolvimento de políticas de redução dos custos de equidade são criadas quando é possível identificar arranjos institucionais que causam tanto a desigualdade quanto a ineficiência produtiva, criando a oportunidade, então, para ações que, ao mesmo tempo, reduzam a desigualdade econômica e ampliem as condições de crescimento econômico, eliminando tais instituições arcaicas.

A história dos Países atualmente ricos e desenvolvidos está cheia de oportunidades como estas, que foram ora aproveitadas, ora desperdiçadas. Ocorre que as histórias bem-sucedidas não podem ser repetidas, pois é somente a genuína inovação institucional que cria o diferencial necessário para uma geração de riqueza em patamares superiores aos anteriormente identificados para cada sociedade. Neste sentido, o caminho aparentemente mais difícil é também o mais gratificante, tanto para os indivíduos envolvidos nesta busca contínua pela inovação institucional quanto para a sociedade, de forma geral.