

## MENSAGENS PRINCIPAIS

# Governança e a lei

Com muita frequência, os governos não conseguem adotar políticas pró-crescimento ou em favor dos mais pobres. E, com mais frequência ainda, quando adotadas, essas políticas não conseguem atingir as metas pretendidas. No processo de desenho e implementação de políticas, quem é – e quem não é – incluído à mesa de negociação pode determinar se os formuladores de política alcançarão soluções eficazes. Esse processo, que o presente Relatório denomina *governança*, encontra-se subjacente a todos os aspectos de como os países se desenvolvem e como suas instituições funcionam. Inequidades na capacidade dos atores de influenciar decisões sobre políticas e tornar o sistema de formulação de políticas mais suscetível às suas necessidades podem levar a um ciclo persistente pelo qual políticas eficazes não são adotadas ou não são implementadas com êxito. Embora tal ciclo muitas vezes pareça imutável, a história está repleta de exemplos em que as sociedades aperfeiçoaram as regras, as instituições e os processos que as ajudaram a chegar mais perto de atingir suas metas de desenvolvimento. Colocar a governança bem no centro do debate sobre desenvolvimento é, portanto, indispensável para se promover o crescimento econômico sustentável e estimular sociedades mais equitativas e pacíficas.

## Políticas ineficazes persistem, enquanto políticas potencialmente eficazes muitas vezes não são adotadas

### Por que as políticas não conseguem atingir os resultados desejados?

O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: *Governança e a Lei* discute sobre o que faz com que algumas políticas funcionem, ao passo que outras fracassam. Com frequência, políticas que não conseguem gerar resultados de desenvolvimento persistem em vários países e ao longo do tempo. Subsídios ineficientes e regressivos, por exemplo, têm-se mostrado difíceis de se eliminar. Por contraste, outras políticas que têm o potencial de serem eficazes muitas vezes não são escolhidas ou implementadas. Sabe-se bem que o absentismo dos professores reduz a aprendizagem dos alunos, mas, apesar disso, as políticas destinadas a mudar essa dinâmica têm fracassado repetidamente durante a fase de implementação.

Para se entender a razão, é importante ter presente que a formulação de políticas não ocorre num vácuo. Ao contrário, ela se faz em contextos políticos e sociais complexos nos quais indivíduos e grupos com poder desigual interagem dentro de regras que mudam à medida que eles buscam alcançar interesses conflitantes (*governança*). O espaço no qual essas interações ocorrem, que este Relatório denomina *arena de negociação de políticas públicas*, pode assumir muitas formas distintas, desde arenas formais (parlamentos, tribunais, organizações intergovernamentais, agências governamentais), passando por arenas tradicionais (conselhos de anciãos) até arenas mais informais (acordos de bastidores, redes de influência ou clubes de conhecidos de longa data). Em muitos casos, essas arenas se sobrepõem. Entre os atores da arena de negociação de políticas públicas incluem-se tanto atores estatais (tais como formuladores de política e burocratas) quanto atores não-estatais (tais como grupos do setor privado e da sociedade civil ou cidadãos individuais). As barreiras de entrada e a distribuição de poder entre os atores nesse espaço determinam quem tem assento à mesa e quem é excluído. Quem participa do processo decisório é de fundamental importância para a seleção e a implementação de políticas – e, conseqüentemente, para seu impacto sobre os resultados de desenvolvimento.

## O sucesso das políticas depende da governança

### Para serem eficazes, as políticas precisam aperfeiçoar o comprometimento, a coordenação e a cooperação

Como evidencia a experiência em todo o mundo e ao longo da história, o desenvolvimento pode ocorrer no âmbito de várias trajetórias institucionais. Muitos arranjos institucionais não-ortodoxos têm propiciado o desenvolvimento, ao passo que muitas das chamadas melhores práticas não foram bem sucedidas. Quando as políticas e as soluções técnicas falham na consecução de seus resultados pretendidos, a tendência é atribuir a culpa à falta de capacidade. Em geral, a solução proposta é “melhorar” as instituições transplantando o mesmo tipo de instituições que foram bem sucedidas em outro lugar. O assessoramento na formulação de políticas para conter a corrupção, por exemplo, tende a se concentrar na duplicação de estratégias que foram empregadas com êxito por países de alta renda, membros da Organização para Cooperação e Desenvolvi-

mento Econômico (OCDE), tais como a criação de órgãos de combate à corrupção ou a promulgação de leis prevendo penas mais duras. Entretanto, essas estratégias têm levado repetidamente a resultados insatisfatórios em países nos quais os níveis e desenvolvimento e os arranjos políticos ainda não permitem a aplicação eficaz de regras formais. Fatores próximos, tais como a forma específica que as instituições assumem, com certeza são relevantes. No entanto, este Relatório argumenta que o que importa fundamentalmente para a eficácia das políticas é se aqueles tipos de instituições conseguem desempenhar as funções a que se propõem em um determinado contexto.

Especificamente, este Relatório chama a atenção para *comprometimento*, *coordenação* e *cooperação* como as três funções centrais das instituições subjacentes à eficácia das políticas.

- *Comprometimento*. Políticas efetivas possuem dispositivos que garantem um comprometimento crível ao longo do tempo. Problemas de comprometimento existem em profusão em todo o mundo. Apesar das promessas de sustentabilidade fiscal, os tomadores de decisão gastam receitas inesperadas ao invés de poupá-las para o futuro. Ou, após negociarem acordos de paz, os líderes falham e não os cumprem na ausência de um mecanismo de aplicação vinculante. Resolver problemas de comprometimento consiste em fazer com que as políticas perdurem ao longo do tempo, mesmo diante de circunstâncias e incentivos que mudam constantemente.
- *Coordenação*. Políticas eficazes — com frequência mediante a aplicação de regras, normas e regulamentos — ajudam a coordenar as ações dos atores com base em expectativas compartilhadas. Problemas de coordenação ocorrem em muitos contextos, desde finanças, passando por conglomerados industriais até planejamento urbano. A estabilidade financeira, por exemplo, depende de crenças sobre a credibilidade. Considere, a título ilustrativo, as corridas aos bancos quando a credibilidade falha. Apesar da lógica de deixar seu dinheiro no banco em tempos de dificuldade, as pessoas se apressam para sacar seus valores depositados se creem que outros o farão também, o que em última análise faz com que os bancos percam liquidez e quebrem. Resolver problemas de coordenação consiste em obter ações socialmente desejáveis.
- *Cooperação*. Políticas eficazes ajudam a promover a cooperação limitando o comportamento oportunista, com frequência mediante mecanismos confiáveis de recompensas ou penalidades. Os indivíduos podem ter incentivos para se comportarem de modo oportunista, por exemplo, não pagando impostos ao mesmo tempo em que desfrutam dos serviços públicos que outros indivíduos que pagam impostos estão financiando. Quando os atores são excluídos dos benefícios das políticas, ou quando percebem que estão sendo lesados (como, por exemplo, na forma de serviços públicos de baixa qualidade), o cumprimento às normas vigentes pode enfraquecer ainda mais. Ao longo do tempo, essa dinâmica pode levar à fragmentação dentro da socie-

dade e fragilizar o tecido do contrato social. Resolver problemas de cooperação consiste em assegurar que todos os atores, inclusive prestadores de serviços públicos, cumpram sua parte do acordo.

## Assimetrias de poder podem minar a eficácia das políticas

### Distribuições de poder desiguais podem resultar em exclusão, captura e clientelismo

O poder é distribuído de modo desigual em todas as sociedades, mas *assimetrias de poder* nem sempre são prejudiciais. Elas podem ser um meio de se alcançar eficácia — por exemplo, por meio da delegação de poder. Entretanto, se atores poderosos temem que certas políticas destinadas a aperfeiçoar o bem-estar podem reduzir seu poder relativo (agora ou no futuro), eles poderão tentar obstruir sua adoção ou impedir sua implementação. Essa tendência tem implicações significativas para os grupos mais pobres e mais marginalizados em razão de seu limitado poder de barganha. As assimetrias de poder podem levar a consequências danosas e minar as funções centrais das instituições por meio da *exclusão*, da *captura* e do *clientelismo*.

- *Exclusão*. Os indivíduos ou grupos podem se encontrar sistematicamente excluídos das decisões sobre políticas que afetam seus interesses. Indivíduos de grupos desfavorecidos com frequência enfrentam barreiras na barganha com formuladores de políticas, da mesma forma que os consumidores, um eleitorado difuso, enfrentam dificuldades em defender suas preferências de políticas em comparação às grandes empresas. A exclusão nesses casos tem implicações para o crescimento econômico inclusivo. Pior ainda, se atores poderosos forem excluídos da arena de negociação de políticas públicas, a violência poderá se tornar a via preferida para as pessoas buscarem seus interesses, com sérias implicações para a segurança. Em decorrência disso, as políticas tendem a ser inconsistentes, refletindo qualquer que seja o grupo que tem mais poder em determinado momento, minando assim a função central de comprometimento. Em última análise, a exclusão pode levar a um colapso das percepções de legitimidade.
- *Captura*. Grupos influentes com frequência têm a capacidade capturar políticas e fazê-las atender a seus interesses limitados. Empresas poderosas e bem conectadas, por exemplo, que atuam no setor menos produtivo da economia, poderão defender políticas destinadas a proteger seu poder econômico, obter tratamento preferencial e obstruir a concorrência, impondo assim um preço à alocação de recursos, à inovação e à produtividade. Os impactos da captura podem ajudar a explicar a falta de eficácia de muitas políticas quanto à promoção do crescimento — e esses impactos deveriam ser considerados por antecipação por aqueles que desenham as políticas. Por exemplo, as segundas melhores escolhas de política que possam envolver algum trade-off quanto à eficiência, mas são menos passíveis de captura, poderão ser mais eficazes para viabilizar o crescimento econômico no longo prazo.

- **Clientelismo.** Em alguns contextos, são concedidos benefícios em troca de apoio político. Um tipo de clientelismo envolve autoridades públicas que “compram” votos dos cidadãos em troca (geralmente) de benefícios de curto prazo, tais como transferências ou subsídios. A natureza de curto prazo dessas barganhas deixa os pobres e os menos favorecidos particularmente vulneráveis. Um outro tipo de clientelismo ocorre quando os políticos se tornam receptivos àqueles grupos que exercem maior influência — por exemplo, favorecendo os interesses dos sindicatos de professores em vez dos interesses dos estudantes ou favorecendo os interesses das operadoras dos serviços de telecomunicações em vez dos interesses dos consumidores — a custos consideráveis para a sociedade. Em troca de seu apoio político, as operadoras de serviços poderão obter renda mediante o desvio de recursos públicos, privar-se de esforços na forma de absentismo, ou participar de outras práticas corruptas. Esses comportamentos dificultam a prestação de serviços básicos e cobram um preço que se traduz em menos equidade e menos desenvolvimento.

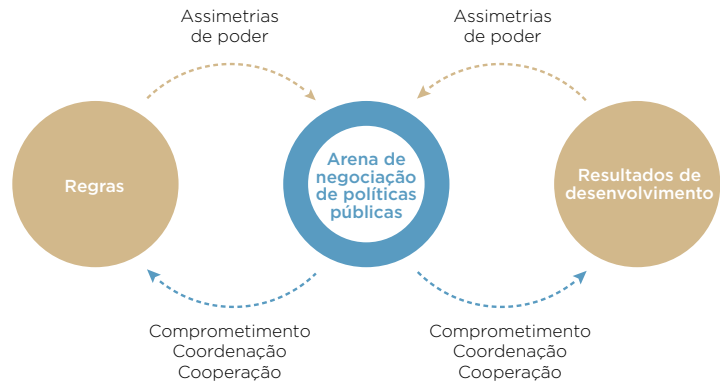
## A lei é um instrumento importante na arena de negociação de políticas públicas

### Não se trata apenas do estado de direito, mas também do papel da lei

Os atores interagem não só para selecionar e implementar políticas, mas também para desenhar e mudar as regras sob as quais essa interação se dá. Com efeito, as regras podem ser consideradas em termos de três níveis distintos: regras como políticas (tais como dotações orçamentárias); regras como formas organizacionais (tais como a independência do banco central); e regras como mecanismos para mudar as próprias regras (tais como regras eleitorais). Nesse sentido, a lei é um instrumento particularmente poderoso. Por natureza, a lei é um dispositivo que oferece uma linguagem, estrutura e formalidade particulares para se ordenar os assuntos da sociedade. Entretanto, da mesma forma que ocorre na formulação de políticas, a lei estatal também não opera num vácuo. Ela interage com vários outros arcabouços normativos e jurídicos, tanto formais quanto informais, desde o direito consuetudinário, passando por normas sociais até sistemas econômicos transacionais.

Embora toda sociedade aspire ao “estado de direito” — onde as regras se aplicam de modo impessoal e o governante, ou o formulador da regra, também está sujeito às regras — o estado de direito é, em si mesmo, uma norma: ele é alcançado quando os princípios da lei se tornam um valor compartilhado entre as pessoas da sociedade. Esse compartilhamento é resultado de um longo processo histórico e simplesmente não pode ser inculcado da noite para o dia. Como observou Gordon Brown, o ex-Primeiro Ministro do Reino Unido, “Ao se estabelecer o estado de direito, os cinco primeiros séculos são sempre os mais difíceis”. Para se estabelecer o estado de direito, é preciso primeiro entender o *papel* da lei.

## Figura 1 O arcabouço do RDM 2017: Governança, lei e desenvolvimento



Fonte: Equipe do RDM 2017.

Obs.: O termo *Regras* refere-se a regras formais e informais (normas). No contexto deste Relatório, o termo *Resultados de Desenvolvimento* refere-se a segurança, crescimento e equidade. Os atores na *arena de negociação de políticas públicas* podem ser divididos em elites, cidadãos e atores internacionais.

Este Relatório discute três papéis da lei: ao moldar o comportamento, ao ordenar o poder e ao fornecer um instrumento para contestação. Considere os critérios do teste de renda usados para selecionar os beneficiários de programas sociais. Com base em informações do domicílio, o teste produz uma pontuação para se determinar a elegibilidade. A regra molda o comportamento dos operadores do programa ao estabelecer um indicador objetivo para a seleção dos beneficiários. A regra ordena o poder e restringe a capacidade de atores influentes manipularem o programa ao assegurar decisões objetivas quanto à elegibilidade. E, por fim, a regra oferece um meio de contestação por meio do qual os beneficiários em potencial podem contestar sua exclusão do programa com base em sua pontuação. Ao longo do tempo, os atores da arena de negociação de políticas públicas podem mudar as regras concretamente de modo a fortalecer os diferentes papéis da lei e impulsionar os países rumo a um estado de direito mais forte.

A Figura 1 ilustra a interação entre governança e desenvolvimento. Para um determinado conjunto de regras, o lado direito do arcabouço mostra como comprometimento, coordenação e cooperação entre os atores levam a resultados de desenvolvimento específicos. Mas os atores também podem concordar em mudar as regras, conforme ilustrado no lado esquerdo. Tanto mudanças dos resultados de desenvolvimento quanto mudanças das regras reconfiguram as assimetrias de poder manifestas na arena de negociação de políticas públicas.

## A mudança é possível

### Incentivos, preferências e crenças, e contestabilidade são alavancas para mudança

A distribuição do poder na sociedade é determinada em parte pela história. Mas há espaço para mudança positiva. Este Relatório evidencia que a governança pode miti-

gar – e até superar – assimetrias de poder para ensejar intervenções de políticas mais eficazes que promovam segurança, crescimento e equidade. A mudança ocorre mediante a modificação dos *incentivos* daqueles que têm poder, reconfigurando suas *preferências e crenças* a favor de resultados positivos e levando em conta os interesses de participantes até então excluídos, aumentando assim a *contestabilidade*. Essas mudanças podem ser ocasionadas por meio de barganhas entre as elites, de maior engajamento dos cidadãos, bem como por atores internacionais cujos esforços podem influenciar a capacidade relativa das coalisões internas pressionarem por reformas.

- *Incentivos*. Incentivos são fundamentais para se viabilizar comprometimento na arena de negociação de políticas públicas. Às vezes os incentivos mudam de modo que atores poderosos se mostrem dispostos a atar suas próprias mãos. A ideia por trás desse tipo de seguro político é que quaisquer regras terão caráter vinculante não só para esses atores, mas também para seus sucessores, assegurando assim que os atores futuros não abusarão de seu poder. Quando mais concorrência existir entre grupos poderosos, tanto mais incentivos haverá para que o titular atual introduza restrições ao poder, tais como leis de acesso à informação ou leis de transparência. Como demonstram as evidências, leis de liberdade de informação têm muito mais probabilidade de serem aprovadas quando os partidos de oposição são mais fortes e quando há maior rotatividade no executivo.
- *Preferências e crenças*. As preferências e crenças dos atores decisórios importam para determinar se o resultado da barganha aperfeiçoará o bem-estar e se o sistema será receptivo aos interesses daqueles que têm menos influência. Mudanças de preferências podem ajudar a dar início ao trabalho de coordenação em prol de uma situação melhor para todos. Considere, por exemplo, normas de gênero que direcionam o trabalho doméstico desproporcionalmente para as mulheres. Quando essas normas mudam, isso pode permitir que o investimento social feito em termos de capital humano – em educação e saúde para mulheres – se pague ao viabilizar a participação mais ativa das mulheres no mercado de trabalho em prol da sociedade como um todo.

- *Contestabilidade*. Quem é incluído – ou excluído – da arena de negociação de políticas públicas é determinado pelo poder relativo dos atores concorrentes e pelas barreiras de entrada. Quando os procedimentos de seleção e implementação das políticas são mais contestáveis, essas políticas são percebidas como justas e induzem a cooperação mais eficazmente ou seja, elas são vistas como mais legítimas. Como demonstram as rigorosas evidências empíricas dos países em desenvolvimento, a participação e o senso de propriedade no desenho das regras podem aumentar o cumprimento voluntário. Quando os produtores sabem que as regras foram criadas conjuntamente (com o governo e outros atores principais), eles têm mais propensão a formar uma percepção positiva das políticas e do cumprimento das regras pelos outros atores.

## Repensando a governança para o desenvolvimento

### Três princípios norteadores

Este Relatório começa com o reconhecimento de que políticas “boas” com frequência são difíceis de se introduzir e implementar porque determinados grupos na sociedade que se beneficiam com o status quo podem ser suficientemente poderosos para resistir às reformas necessárias para romper o equilíbrio político. Assim, as reformas bem sucedidas não se resumem às “melhores práticas”. Elas exigem a adoção e ajuste de formas institucionais de maneiras que solucionem os problemas específicos de comprometimento e ação coletiva que representam obstáculos à busca de mais desenvolvimento. Mais de 70 anos após a Conferência de Bretton Woods que lançou o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a comunidade internacional continua a reconhecer que a promoção do desenvolvimento sustentado exige que sejam levados a sério os determinantes subjacentes relacionados com a governança. O progresso futuro exigirá um novo arcabouço e novas ferramentas analíticas para abarcar as crescentes evidências sobre o que funcionou, e o que não. Os princípios norteadores apresentados na tabela 1 resumem a discussão contida neste Relatório de reflexão sobre reformas.

**Tabela 1** Três princípios para repensar a governança para o desenvolvimento

Abordagem tradicional	Princípios para repensar a governança para o desenvolvimento
Investir no desenho da <b>forma</b> correta das instituições.	Considerar não somente a forma das instituições, mas também suas <b>funções</b> .
<b>Capacitar</b> as instituições para implementar políticas.	Considerar não somente a capacitação, mas também as <b>assimetrias de poder</b> .
Manter o foco no fortalecimento do <b>estado de direito</b> para garantir que tais políticas e regras sejam aplicadas de maneira impessoal.	Considerar não somente o estado de direito, mas também o <b>papel da lei</b> .

Fonte: Equipe do RDM 2017.