

---

## REAÇÃO AO COMENTÁRIO DE PEDRO FORTES<sup>1</sup>

Mariana Mota Prado and Michael J. Trebilcock

Em um provocativo texto, Pedro Fortes explora a ideia de se criar uma cidade charter no Rio de Janeiro e levanta a questão sobre se as cidades *charter* podem ser consideradas *bypasses* institucionais. Como ele reconhece, isso está além do escopo de nosso livro: não exploramos *bypasses* legisladores/regulatórios. Em vez disso, o foco de nossa atenção foram instituições que prestam serviços. A razão para limitar o escopo de nossa análise fica clara no texto de Fortes: por meio de uma série de analogias comparativas e históricas sobre cidades charter, Fortes mostra que esse tipo de reforma gera significativos desafios.

Isso não quer dizer que acadêmicos não devam pesquisar *bypasses* legisladores/regulatórios. De fato, um de nós explorou o tópico analisando *bypasses* institucionais internacionais (Prado e Hoffman 2019). Os estudos de caso produzidos no contexto de tal projeto reforçam alguns dos desafios apontados por Fortes. Em uma análise de como as instituições regionais da África Ocidental ignoram seus pares em nível nacional, Edefe Ojomo ressalta a falta de legitimidade desses órgãos tecnocráticos e extrai as implicações potencialmente adversas que eles podem ter em sistemas democráticos frágeis (Ojomo 2019). Também existe o risco de que esses *bypasses* sejam capturados por grupos de interesse para seu benefício próprio e possam ser usados para prevenir o que de outra forma seriam reformas tradicionais significativas. Oonagh Fitzgerald mostra como isso aconteceu no contexto da responsabilidade corporativa por violações de direitos humanos nas Nações Unidas (Fitzgerald 2019). Por fim, tão louvável quanto a esperança de que esses experimentos levem a reformas no sistema dominante, também é possível que esses sistemas paralelos simplesmente coexistam com o dominante, complementando-o em vez de o substituir. Rohinton Medhora mostra como isso ocorreu com as 'linhas de *swap*' dos bancos centrais e com o Fundo Monetário Internacional (Medhora 2019). Em resumo, todos os problemas identificados por Fortes como riscos potenciais já se materializaram em outro conjunto de *bypasses* legisladores/regulatórios na arena internacional.

Para os estudiosos interessados nas cidades charter como uma forma de experimentação (ou mesmo como *bypasses* institucionais), seria importante, em primeiro lugar, esclarecer como os argumentos a favor das cidades fretadas são diferentes da literatura ampla e bem desenvolvida sobre federalismo e política e o argumento de descentralização de funções governamentais para governos provinciais/estaduais ou locais. Os defensores dessa ideia frequentemente argumentam que a descentralização ou desconcentração das funções do governo

1533

---

<sup>1</sup> Tradução de Eduardo Gutierrez Cornelius.



aproxima os governos das pessoas e torna mais provável que os governos adotem políticas apropriadas às necessidades e às preferências dos cidadãos locais. Argumenta-se também que os governos centralizados podem atuar como promotores de risco relativamente baixo de experimentação de políticas públicas, as quais, se bem-sucedida, podem ser adotadas de forma mais ampla em todo o país, mas, se malsucedidas, não colocam em risco o bem-estar de todo o país. No entanto, a economia política das eleições nacionais e locais e as preferências dos eleitores mostram que a dinâmica de elaboração de regras nem sempre gera resultados que aumentam o bem-estar (Rose-Ackerman 1981). Além disso, Tiebout (1956), em notório argumento, sustentou que governos descentralizados podem frequentemente promover uma forma de competição inter-jurisdicional para melhorar o bem-estar, onde os cidadãos podem eles próprios escolher se situar dentro de uma jurisdição subnacional com políticas tributárias, de gastos e reguladoras adaptadas a suas preferências. Este argumento, no entanto, mostrou-se controverso (Donahue 1997; Epple e Romer 1991). E mesmo aqueles que veem potencial na ideia de descentralização, reconhecem que sua estabilidade e seu sucesso dependem de uma constituição nacional complexa que estabeleça os poderes e as funções dos diferentes níveis de governo – uma questão sempre muito controversa, sobre a qual os canadenses sabem melhor do que a maioria (Ordeshook e Shvetsova 1997; Manor 1998).

Ao se comparar cidades charter a formas semelhantes de descentralização e experimentação, é importante também focar nos meandros legais desses acordos. Em muitos casos, o desenho institucional detalhado pode fazer desaparecer muitas das semelhanças iniciais. Por exemplo, Toronto (ou mesmo qualquer outra cidade canadense) não pode ser considerada um exemplo da cidade charter nos termos de Paul Romer, porque é uma criatura inteiramente do governo provincial e carece de status constitucional. Isso implica que seus poderes e funções podem ser alterados a qualquer momento pelo governo da província em que está localizada. Em outras palavras, pesquisadores precisam explorar tanto o relacionamento constitutivo quanto a relação contínua entre as cidades charter, os municípios maiores onde estas podem estar localizadas, as províncias ou estados e os governos nacionais. Ao explorar essas complexidades legais, também se pode descobrir que existem diferenças significativas entre as cidades charter propostas por Paul Romer e as zonas econômicas especiais, que permanecem subordinadas ao governo central do país em que se localizam. Se esse for realmente o caso, pode ser proveitoso perguntar se ambos são *bypasses* e, caso o sejam, *bypasses* do quê. Como indica a definição de *bypass*, essas alternativas precisam ter efeitos na mesma jurisdição em que a instituição dominante está localizada. Assim, se uma cidade charter não está sujeita ao mesmo governo e à mesma constituição, estaria ela ainda dentro da mesma jurisdição? E se ela está sujeita ao mesmo governo central, como são as zonas econômicas especiais, ela é uma alternativa a quê? Qual é a instituição dominante?

Por último, mas não menos importante, as cidades charter trazem uma interessante questão normativa: essas experiências devem ser avaliadas de acordo com os resultados ou com os processos de tomada de decisão? Essa não é uma questão nova na área do desenvolvimento: o Estado desenvolvimentista busca legitimidade através de resultados, enquanto os regimes democráticos dependem da legitimidade processual (Prado, Schapiro e Coutinho 2016). No entanto, não está claro se o experimento de Fortes, *Bossa Nova*, busca melhorar processos ou resultados. Outra questão normativa importante é se a criação de uma cidade charter provavelmente terá um efeito benéfico, um efeito negativo ou nenhum efeito no ambiente maior em que está localizada. Fortes menciona que a criação da nova capital de Brasília teve um efeito prejudicial sobre o Rio de Janeiro, em vez de induzir sua melhora. Seria esse um exemplo específico, ou devemos esperar que este seja um resultado padrão na criação de cidades charter? Neste último caso, isso é desejável? Em outras palavras, são necessárias mais pesquisas sobre o impacto das cidades charter nas instituições nas cidades preexistentes.

Em resumo, nosso livro não tem muito a oferecer para os interessados em cidades charter, mas esboçamos aqui uma série de perguntas e uma parte da literatura relevantes ao tema. Se nosso livro tiver algo a oferecer, talvez seja uma lição de modéstia. Ao contrário dos defensores das cidades charter, atentamos cuidadosamente para a linha que divide o exercício descritivo de definir um conceito da tarefa de realizar prescrições políticas. Para que os *bypasses* sirvam como uma ferramenta de reforma de políticas, é necessário avaliar cuidadosamente sua capacidade de promover mudanças, o que, por sua vez, requer evidências empíricas. Portanto, em vez de um pedido de ação, nosso livro é um pedido de mais pesquisa. Mais do que fornecer um conceito inédito, esperamos que nosso livro reforce aos acadêmicos da área de direito e desenvolvimento que todo o cuidado é pouco ao lidar com a divisa entre argumentos descritivos e normativos.

## REFERÊNCIAS

- Donahue, John D. 1997. "Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate." *The Journal of Economic Perspectives* 11 (4): 73–81.
- Epple, Dennis, and Thomas Romer. 1991. "Mobility and Redistribution." *Journal of Political Economy* 99 (4): 828–58.
- Fitzgerald, Oonagh. 2019. "Addressing the Human Rights Conduct of Transnational Corporations through International Institutional Bypasses." *Transnational Legal Theory* 10 (3–4): 355–84.  
<https://doi.org/10.1080/20414005.2019.1651123>.



Manor, James. 1998. "India Defies the Odds: Making Federalism Work." *Journal of Democracy* 9 (3): 21–35. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0048>.

Medhora, Rohinton. 2019. "Bypasses to the International Monetary Fund." *Transnational Legal Theory* 10 (3–4): 318–32. <https://doi.org/10.1080/20414005.2019.1666634>.

Ojomo, Edefe. 2019. "Regional Institutions as International Bypasses in West Africa." *Transnational Legal Theory* 10 (3–4): 333–54. <https://doi.org/10.1080/20414005.2019.1687248>.

Ordeshook, Peter C., and Olga Shvetsova. 1997. "Federalism and Constitutional Design." *Journal of Democracy* 8 (1): 27–42. <https://doi.org/10.1353/jod.1997.0010>.

Prado, Mariana Mota, and Steven J. Hoffman. 2019. "The Promises and Perils of International Institutional Bypasses: Defining a New Concept and Its Policy Implications for Global Governance." *Transnational Legal Theory* 10 (3–4): 275–94. <https://doi.org/10.1080/20414005.2019.1686866>.

Prado, Mariana Mota, Mario Schapiro, and Diogo R Coutinho. 2016. "The Dilemmas of the Developmental State: Democracy and Economic Development in Brazil." *The Law and Development Review* 9 (2): 369–410.

Rose-Ackerman, Susan. 1981. "Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic." *Journal of Political Economy* 89 (1): 152–65.

Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–24.