

Bypasses institucionais no Brasil: superando a resistência *ex-ante* às reformas institucionais*#

Institutional bypasses in Brazil: overcoming ex-ante resistance to institutional reforms

Mariana Mota Prado¹

Resumo: Uma estratégia de reforma que pode ajudar os formuladores de políticas públicas a superar a resistência à mudança institucional é "um bypass institucional". Um bypass institucional não tenta modificar, alterar ou reformar as instituições existentes. Ao invés disso, cria um novo caminho que visa ser mais funcional do que a instituição preexistente. Depois de discutir o que caracteriza um bypass, o presente artigo apresenta dois exemplos do Brasil: uma reforma burocrática chamada Poupatempo, que consiste em um balcão único para diversos serviços burocráticos; e uma reforma policial chamada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Partindo desses dois estudos de caso brasileiros, o trabalho discute como os bypasses podem ajudar a superar a resistência *ex-ante* às reformas. Por fim, analisa o que poderia caracterizar um bypass bem sucedido.

Palavras-chave: Reforma institucional, Desenvolvimento, Brasil, Bypass institucional.

Abstract: A reform strategy that may help reformers overcome resistance to institutional change is "an institutional bypass". An institutional bypass does not try to modify, change or reform existing institutions. Instead, it creates a new pathway that aims at being more functional than the pre-existing institution. After discussing what characterizes a bypass, this paper turns to two examples from Brazil: a bureaucratic reform called Poupatempo, which is a one-stop shop for bureaucratic services; and a police reform called Pacifying Police Unit (UPP). Drawing from these two Brazilian case studies, the paper discusses how bypasses may help overcome *ex-ante* resistance to reforms. It concludes by discussing what could characterize a successful bypass.

Keywords: Institutional reform, Development, Brazil, Institutional bypass.

* Este artigo é uma versão levemente modificada de "Institutional Bypasses in Brazil: Overcoming Ex-Ante Resistance to Institutional Reforms", in Pedro Fortes et al. (org.), *Law and Policy in Latin America: Transforming Courts, Institutions, and Rights* (Palgrave Macmillan, 2016).

O texto foi gentilmente traduzido pela Dra. Lucia S. d'Aquino, professora da UFGD.

¹ Professora Titular, Faculdade de Direito, Universidade de Toronto, Canadá. Agradeço os comentários e sugestões que recebi dos meus colegas na Universidade de Toronto, Faculdade de Direito e na conferência SELA da Faculdade de Direito de Yale de 2014 em Lima, Peru. Agradecimentos especiais a Emily Satterthwaite e Michael J. Trebilcock. E-mail: mariana.prado@utoronto.ca

1. Introdução

Por que alguns países são ricos e outros pobres? Esta questão tem desafiado os estudiosos desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Após décadas de controvérsia, recentemente, pesquisadores do desenvolvimento têm convergido para uma possível explicação: instituições. Na última década, judiciários independentes, órgãos da administração pública eficientes e agências não corruptas assumiram uma posição central no discurso do desenvolvimento (TREBILCOCK; PRADO, 2011). Conseqüentemente, há um aumento expressivo de projetos de desenvolvimento focados em reforma institucional em economias de baixa e média renda e em transição. No entanto, até o momento, essas reformas têm apresentado resultados variáveis e decepcionantes². Tais falhas sugerem que os estudiosos do tema, embora tenham conhecimento sobre instituições funcionais e disfuncionais, pouco sabem sobre como transformar instituições disfuncionais em funcionais (NORTH, 2005, p. 67)³.

O objetivo desse capítulo é examinar como um tipo particular de reforma, a que chamo "*bypass* institucional", pode ajudar os formuladores de políticas públicas a ultrapassar um obstáculo proeminente à reforma das instituições disfuncionais: a resistência às reformas. Em vez de tentar corrigir instituições disfuncionais, um *bypass* institucional simplesmente cria uma instituição paralela que desempenha exatamente a mesma função da instituição original e compete com ela (PRADO; TREBILCOCK, 2019). O capítulo centra-se na resistência *ex-ante*, isto é, resistência que pode impedir que uma reforma seja adotada e que normalmente ocorre na fase de concepção. Mais especificamente, ou os grupos de interesse que beneficiam do status quo são capazes de impor obstáculos à mudança (resistência auto-interessada), ou isso é feito por pessoas que são avessas ao risco e temem

² Ver, exemplificativamente: TREBILCOCK, DANIELS, 2008; TREBILCOCK, PRADO, 2011; ANDREWS, 2013; e TREBILCOCK, 2014.

³ Ver também: North, 1990.

potenciais consequências negativas da mudança (resistência cognitiva). O capítulo baseia-se em dois estudos de caso do Brasil: uma reforma burocrática no estado de São Paulo nos anos 90 (Poupatempo) e uma reforma policial no Rio de Janeiro nos anos 2000 (Unidade de Polícia Pacificadora, UPPs).

O capítulo está estruturado da seguinte forma. A primeira parte define o que é um "bypass institucional", e destaca exemplos de reformas que podem ser considerados *bypasses*, tais como as Charter Schools nos Estados Unidos. A segunda parte descreve dois *bypasses* implementados no Brasil: Poupatempo e Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). A partir dos estudos de caso brasileiros, a terceira parte discute como os *bypasses* ultrapassam a resistência *ex-ante* às reformas. Conclui-se discutindo se tais reformas podem ser consideradas bem sucedidas, e o que poderia então caracterizar um *bypass* exitoso.

1. O que é um *bypass* institucional?

Assim como a cirurgia de ponte de safena (chamada em inglês de *coronary by-pass*), na qual vasos sanguíneos transplantados são utilizados para criar uma nova via circulatória em torno de artérias obstruídas, um *bypass* institucional cria novas vias em torno de instituições disfuncionais: ele não visa modificar, alterar ou reformar as instituições existentes; em vez disso, tenta criar uma nova via na qual a eficiência e a funcionalidade serão a regra (PRADO; TREBILCOCK, 2019).

Há seis características de um *bypass* institucional (PRADO; TREBILCOCK, 2019):

- 1) Ele mantém a instituição dominante no seu lugar;
- 2) Ele cria uma via institucional alternativa através da qual se pode desempenhar funções exercidas pela instituição dominante;
- 3) Ele tem pelo menos uma característica distintiva que visa abordar as disfuncionalidades percebidas na instituição dominante;

- 4) Ele está dissociado da instituição dominante, do ponto de vista de governança;
- 5) Ele produz efeitos na mesma jurisdição que a instituição dominante; e
- 6) Ele não se contradiz os requisitos do sistema jurídico em que opera.⁴

Um exemplo de *bypass* institucional são as *Charter Schools* nos Estados Unidos, escolas primárias ou secundárias estabelecidas por entidades privadas, tais como professores, pais, grupos sem fins lucrativos, universidades ou corporações, que são financiadas com dinheiro público e não estão autorizadas a cobrar mensalidades. Os estudantes podem optar por frequentar uma escola *charter* ou permanecer em escolas públicas regulares. As escolas charter visam oferecer uma melhor educação do que as escolas públicas regulares, valendo-se do facto de não estarem sujeitas às mesmas regras, regulamentos e estatutos que se aplicam a outras escolas públicas. No entanto, o seu verdadeiro nível de sucesso é extremamente disputado na literatura acadêmica⁵.

Há numerosas reformas que possuem algumas das características de um *bypass*. Por exemplo, uma estrutura de governança separada pode ser criada com novos tribunais, mas se estes tiverem jurisdição exclusiva, não são considerados *bypasses*. Por exemplo, os tribunais de recuperação de dívidas (DRTs) foram criados pelo Governo da Índia ao abrigo de uma Lei do Parlamento (Lei n. 51 de 1993) como um braço executivo do governo (INDIA, 1993). Os DRTs são da competência do Ministério das Finanças, diversamente das cortes civis e criminais, que integram o Poder Judiciário (VISARIA, 2006). Contudo, têm jurisdição exclusiva para lidar com dívidas a bancos e instituições financeiras, juntamente com os Tribunais de Reclamação de Cobrança de Dívidas (INDIA, 1993). Os DRTs e outros

⁴ A exigência de legalidade pode ser cumprida tanto pela perspectiva *de jure* quanto *de facto*. Os acordos que, embora ilegais *de jure*, são permitidos *de facto*, serão considerados *bypasses*. Portanto, o conceito de *bypass* inclui disposições que são legais *de jure* ou *de facto*, desde que cumpram os outros requisitos acima descritos. Para uma discussão mais detalhada, ver: PRADO, TREBILCOCK, no prelo, cap. 2.

⁵ Ver, exemplificativamente: HOXBY, 2003; HOXBY, ROCKOFF, 2004.

tribunais com jurisdição exclusiva não são casos de *bypasses* institucionais, uma vez que não há escolha para levar a reclamação a um ou outro sistema.

2. *Bypasses* institucionais no Brasil

Bypasses institucionais são encontrados ao redor do mundo e o Brasil não é exceção. Um exemplo é a reforma burocrática chamada Poupatempo (PRADO; CHASIN, 2011). Em 1997, o estado de São Paulo criou um balcão único para serviços burocráticos. Em oposição ao sistema pré-existente (em que os serviços governamentais eram lentos, frequentemente afetados pela corrupção, e acessíveis ao público em múltiplos pontos de serviço), os órgãos da administração pública federal, estatal e, em alguns casos, municipal foram colocados num único local para proporcionar um acesso fácil a uma variedade de serviços, tais como solicitar uma carteira de motorista, obter certificado de antecedentes criminais e apresentar declarações de impostos. Os serviços são prestados mais rapidamente do que dentro da burocracia pré-existente, e em grande parte devido a isso, o Poupatempo tornou-se o principal prestador de serviços governamentais do estado pouco tempo após a sua criação.

Começando com uma unidade em 1997, o Poupatempo expandiu para 18 unidades em 2007, fornecendo serviços a uma média de 50.000 pessoas por dia ou 23 milhões de pessoas por ano. Em 2012, existiam 32 unidades. O Poupatempo ofereceu os mesmos serviços prestados pela burocracia existente de forma mais eficiente. O número crescente de pessoas que frequentavam o Poupatempo, juntamente com os elevados níveis de satisfação relatados, forneceram provas convincentes de que os cidadãos estavam satisfeitos com a nova alternativa. Pesquisas realizadas entre 2001 e 2009 mostram que cerca de 97% dos usuários apoiam o projeto e 95% afirmam que são fornecidos bons serviços aos cidadãos⁶. Além disso, entre

⁶ Cf. o portal Poupatempo em: www.poupatempo.sp.gov.br.

2010 e 2014, 99% dos usuários ficaram satisfeitos com os serviços prestados no Poupatempo (2015).

Outro exemplo de *bypass* institucional são as Unidades de Polícia Pacificadora, UPPs, novas unidades de polícia no estado do Rio de Janeiro (PRADO, TREBILCOCK, HARTFORD, 2012; WILLIS, PRADO, 2014). O projeto UPP retomou territórios controlados por traficantes de drogas e organizações criminosas, na sua maioria em bairros de baixa renda com assentamentos ilegais conhecidos como favelas (HENRIQUE, RAMOS, 2011, p. 243; CANO et al., 2012, p. 144-146)⁷. O projeto foi dividido em três fases: ocupação, pacificação, e a criação de uma nova unidade policial (UPP) (STAHLBERG, 2011, p. 8-9). A ocupação e pacificação são feitas por uma força policial de elite chamada Batalhão de Operações Policiais Especiais (em alguns casos com a ajuda do exército) (THE ECONOMIST, 2010). Em 2014, havia 30 unidades da UPP no Rio de Janeiro que prestavam serviços a cerca de 400.000 cidadãos.

As UPPs podem ser consideradas um *bypass* institucional porque, apesar de não serem uma nova força policial formal, operam em grande parte fora das estruturas de responsabilização, da organização interna e da hierarquia da polícia tradicional⁸. Esta separação poderia ter sido ainda mais reforçada com a criação de uma unidade especial de responsabilização para investigar e processar os abusos e má conduta dos agentes das UPPs (KOPSCHITZ, 2012). Essa separação gradual das unidades UPPs da polícia tradicional parecia reforçar a ideia de que as UPPs operam como uma força paralela.

Além disso, as UPPs tentaram desempenhar as mesmas funções da força policial tradicional de uma forma mais eficaz. A esse respeito, as UPPs visaram criar uma dinâmica de respeito entre os policiais e os membros da comunidade, conhecida como policiamento de proximidade. As estratégias

⁷ Veja também: HUGUET; CARVALHO, 2008.

⁸ Esta ideia foi originalmente articulada por PRADO, TREBILCOCK, HARTFORD, 2012; e posteriormente desenvolvida em WILLIS, PRADO, 2014.

para criar essa proximidade nas UPPs eram, na sua maioria, treinamento e implementação de um sistema de incentivos financeiros em que os agentes policiais recebiam bonificações se uma determinada região reduzisse taxas de criminalidade e abuso policial (STAHLBERG, 2011, p. 27). Em resumo, as UPPs também ofereciam uma alternativa *de facto* ou uma opção aos seus usuários.

3. Superando a resistência *ex-ante* às reformas

Um obstáculo à implementação de reformas institucionais nos países em desenvolvimento é a resistência *ex-ante* à criação, concepção e implementação de reformas. As pessoas podem resistir *ex-ante* às reformas por auto-interesse ou por razões cognitivas. Na resistência por auto-interesse, aqueles que resistem às reformas acreditam (ou são capazes de prever) que as mudanças institucionais propostas eliminarão os seus privilégios, deixarão de promover as suas preferências, ou não lhes oferecerão quaisquer benefícios (materiais ou outros). A resistência cognitiva, por outro lado, é informada pela falta de informação suficiente. Neste caso, os riscos (ou seja, a falta de qualquer garantia de que um resultado prevalecerá sobre outro) ou incertezas (ou seja, a falta de capacidade de prever quais seriam os possíveis resultados) são os principais fatores de resistência. Essas duas razões podem não ser distintas no mundo real, mas, para fins analíticos, serão analisadas separadamente cada uma delas.

3.1 Resistência por interesse próprio

Quem se beneficia do *status quo* podem resistir a mudanças institucionais que demandam a internalização dos custos da alteração de práticas ou atitudes existentes. Este problema é referido na literatura

acadêmica como custos de mudança⁹ e pode ser solucionado com compensação pelos custos incorridos na transição (TREBILCOCK, 2014).

A resistência por auto-interesse pode também estar relacionada a reformas que prejudicam as atividades que geram renda. Por exemplo, aqueles que recebem propinas podem se opor ativamente a reformas anticorrupção que podem privá-los desta renda. Uma estratégia possível para superar tal resistência é fortalecer os grupos de interesse que se beneficiarão das reformas (DANIELS; TREBILCOCK, 2008). Contudo, não há garantias de que aqueles que estão dispostos a promover a mudança não sejam dominados por aqueles que resistem a ela.

A resistência às reformas pode ser difícil de superar devido à existência de dois grupos de interesse muito distintos. Por um lado, existe uma massa dispersa e não organizada de cidadãos que poderiam obter benefícios com as reformas. Este grupo enfrenta elevados custos de transação para se organizar e exigir mudanças. Por outro lado, haverá um pequeno grupo de burocratas, concentrado num único local. Este grupo pode organizar-se eficazmente contra a reforma e exprimir fortemente as suas preferências a um custo muito mais baixo. Os reduzidos custos de coordenação tornam muito mais fácil o sucesso daqueles que resistem às reformas. A previsão é que as reformas institucionais somente ocorrerão se o grupo que exige reformas tiver mais poder e influência ou se houver um momento crítico (ou seja, um acontecimento externo que desestabilize o arranjo existente). Fora de um momento crítico, dar poder ao grupo que deseja reformas e enfraquecer o grupo que resiste pode ser um objetivo difícil de alcançar.

Um *bypass* institucional pode ajudar a superar essa resistência *ex-ante*, criando uma instituição separada que funciona paralelamente a disfuncional, que cria uma dinâmica política muito diferente se comparada com as reformas implementadas nas instituições existentes. Enquanto uma

⁹ Para um resumo da literatura, ver PRADO, TREBILCOCK, 2009.

reforma em uma instituição existente exigiria que os reformadores se envolvessem num processo de negociação com aqueles que operam a instituição disfuncional, o *bypass* lhes permite evitar o envolvimento em tal processo de negociação. Pelo contrário, se as reformas viessem a ocorrer na instituição existente, os grupos de interesse teriam significativamente mais poder para resistir.

Isso pode também ser o caso na fase de implementação: o *bypass* é uma instituição paralela e, portanto, para ser implementado, não requer a plena cooperação daqueles que operam a instituição disfuncional. É certo que, muitas vezes, será necessário algum nível de cooperação. Se nada mais, os reformadores necessitarão pelo menos de informações sobre processos e mecanismos internos que os ajudarão a identificar problemas e a tentar conceber soluções para resolvê-los. No caso do Poupatempo, por exemplo, os indivíduos encarregados da reforma se beneficiaram da competência dos funcionários públicos que acreditavam que as reformas seriam benéficas ao sistema (PRADO; CHASIN, 2011). O mesmo aconteceu nas UPPs: os oficiais responsáveis pelas unidades UPP são frequentemente oficiais da polícia militar que se destacaram nos programas de formação promovidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Tais programas promovem novas formas de pensar o policiamento. O SENASP também forneceu formação e recursos para novos recrutas da UPP e, em muitos casos, empregou uma força de resposta rápida, a Força Nacional, com formação federal, para ocupar as favelas, protegendo o espaço à medida que o Estado contratava e formava futuros agentes da "polícia de proximidade" (WILLIS; PRADO, 2014).

Em síntese, as duas instituições - a preexistente e o *bypass* - podem funcionar de forma relativamente independente uma da outra, tornando mais difícil para aqueles que resistem às reformas impor os mesmos obstáculos à criação do *bypass* que poderiam impor se as mudanças ocorressem dentro das instituições a que estão ligados. Por exemplo,

tentativas anteriores de mudar a força policial tradicional, incluindo programas de policiamento baseados na comunidade semelhantes às UPPs, encontraram uma resistência feroz por parte dos agentes da polícia (FERREIRA, 2011a, p. 73-99). De fato, uma das primeiras e relativamente bem sucedidas experiências de policiamento comunitário no estado do Rio de Janeiro permaneceu restrita a uma área relativamente pequena da cidade (um bairro de baixa renda conhecido como Pavão-Pavãozinho-Cantagalo), nunca se transformando em uma mudança sistêmica (SILVA; CANO, 2007). Com efeito, durante a curta existência do projeto, os policiais muitas vezes discriminavam os colegas que trabalhavam no projeto (FERREIRA, 2011b, p. 298-299).

Isso não quer dizer que não haja resistência auto-interessada aos próprios *bypasses*, como ilustra Poupatempo. Nas delegacias de polícia que emitem documentos de identidade, por exemplo, certos grupos recebiam propina para acelerar o processo de emissão de documentos legítimos ou para falsificar documentos. Esses grupos resistiram à proposta do Poupatempo emitir tais documentos. O fato de a reforma ter sido implementada em uma instituição separada, contudo, provavelmente tornou a resistência desse grupo menos eficaz do que se fosse feito de outra maneira (PRADO; CHASIN, 2011, p. 24-25).

3.2 Superando a resistência cognitiva

A resistência cognitiva é guiada pelo medo dos riscos ou incertezas relacionados aos possíveis resultados das reformas. Sem saber se estarão entre vencedores ou perdedores, ou se a sociedade como um todo beneficiar-se-á das reformas, alguns grupos de interesse podem adotar uma posição avessa ao risco, resistindo a qualquer tipo de mudança. Grande parte dessa incerteza vem do fato de que as instituições formais - onde estão concentrados os principais esforços de reforma - são influenciadas por um conjunto de fatores sociais, culturais e históricos. Esses fatores são

frequentemente referidos como instituições informais (NORTH, 2005) e apresentam um conjunto único de desafios aos formuladores de políticas públicas, eis que há uma grande incerteza quanto à possibilidade de capturar e sistematizar esse conhecimento de forma a permitir prever, com certo nível de certeza, os resultados das reformas (SEN, 2004). Como resultado, eles são frequentemente vistos como a caixa preta da mudança institucional (LICHT, GOLDSCHMIDT, SCHWARTZ, 2007).

Muitos estudiosos concordam que os estudos acadêmicos precisam reconhecer que há uma interação complexa entre normas formais e informais e regras de comportamento, e desenvolver métodos eficazes para investigar e entender quando e como instituições e normas informais podem reforçar instituições formais e vice-versa (ACEMOGLU, JOHNSON, 2005). A questão é se é possível realizar essa investigação com um nível de certeza que permita superar a resistência política às reformas. Em outras palavras, independentemente de quão científicas sejam essas tentativas de sistematizar e gerar conhecimento sobre a complexa interação entre instituições formais e informais, elas ainda podem ser atormentadas por incertezas, porque determinantes sociais complexos de arranjos institucionais raramente são passíveis de serem simplificados a uma única fórmula (HELLAND; KLICK, 2011, p. 99).

Muitos estudiosos argumentam que a solução para esse dilema é a experimentação - ou seja, a única maneira de determinar se uma reforma funcionará ou não é testando-a empiricamente. O teste empírico oferece a possibilidade de gerar informações que dissiparão a resistência baseada na falta de informações. Mais que isso, a experimentação pode realmente atrair apoio político de potenciais beneficiários, que estejam seguros de que, com base nos resultados da experiência, os benefícios das reformas superam seus custos (ou não). Há muitas formas pelas quais a experimentação pode ser estruturada. Banerjee e Duflo propõem testes clínicos randomizados,

enquanto Charles Sabel subscreve algo mais semelhante a um processo de tentativa e erro (SABEL, 2007, p. 305-341; BANERJEE, DUFLO, 2011).

Um *bypass* institucional pode reduzir a resistência a reformas baseada simplesmente no medo de resultados inesperados por três razões. Primeiro, tem efeitos de demonstração: quem tem medo de mudanças pode observar resultados concretos antes de decidir se apoia ou não reformas em larga escala. Isso costuma ser apontado como uma das vantagens de projetos-piloto e pode ser também uma característica dos *bypasses* institucionais. Em ambos os casos, desfazer ou abandonar o projeto-piloto ou o *bypass* não gerará uma interrupção significativa porque a instituição original foi deixada intocada.

Segundo, da mesma forma que um projeto-piloto, um *bypass* institucional permite experimentação direta porque oferece os mesmos serviços aos mesmos cidadãos que usam a instituição disfuncional. Assim, o experimento é baseado nas condições reais sob as quais uma instituição reformada operaria. Essa é uma diferença importante em um experimento que seria localizado em uma localização geográfica distinta (outra cidade, instituição ou país), porque esses experimentos não oferecem nenhuma garantia de que os mesmos resultados serão alcançados quando transplantados em outro local. Alguns estudiosos, inclusive eu, argumentaram que os países deveriam explorar reformas institucionais em locais com circunstâncias sócio-culturais-históricas semelhantes àquelas em que a reforma está sendo implementada (TREBILCOCK; PRADO, 2011).

Isso pode reduzir parte da incerteza, mas ainda não é tão seguro (de uma perspectiva informacional) quanto “testar” a nova instituição nas condições reais em que ela operará, como o *bypass* institucional faz. Banerjee e Duflo (2011) argumentam que existe uma forma científica de conduzir esses testes: testes clínicos randomizados. Embora possam ser úteis e informativos em determinadas circunstâncias, esses testes apresentam obstáculos financeiros, logísticos, éticos e políticos significativos

(EASTERLY; COHEN, 2009; DAVIS; PRADO 2014). Nesses casos, um *bypass* institucional ou projetos-piloto podem ser uma estratégia preferível.

Terceiro, um *bypass* pode ter uma vantagem em relação a um projeto-piloto, pois pode ser dimensionado para o tamanho desejado sem desfazer a instituição original. Embora a experimentação com projetos-piloto possa gerar informações úteis sobre possíveis resultados para as partes interessadas, em alguns casos os resultados positivos obtidos não são observados quando a instituição é dimensionada para um tamanho normal. Nesse ponto, os projetos-piloto geralmente substituem a instituição original, que está sendo reduzida, enquanto o piloto está sendo ampliado. Isso pode gerar custos significativos se as mudanças resultantes da expansão do projeto-piloto se tornarem difíceis de reverter. Em contraste com esse cenário, um *bypass* institucional pode começar como um projeto-piloto e evoluir para uma instituição completa sem promover nenhuma alteração no arranjo pré-existente. Por outro lado, um *bypass* institucional pode ser estruturado de modo que possa ser rapidamente abandonado sem causar muito impacto no *status quo*.

Em suma, o *bypass* oferece uma possibilidade de dissipar efetivamente os receios a respeito dos custos e os efeitos persistentes da experimentação ainda mais efetivamente do que um projeto-piloto, conforme ilustrado pelo Poupatempo e pelas UPPs. Com relação à experimentação, o coordenador do Poupatempo relata que a ideia era muito experimental, e nenhuma das pessoas envolvidas no projeto havia feito algo semelhante antes (PRADO; CHASIN, 2011, p. 17). A história das UPPs é muito semelhante.

De fato, duas semanas após a criação da segunda UPP, o Secretário de Segurança Pública declarou em entrevista à imprensa que “Dona Marta [a segunda comunidade ocupada pelas forças policiais] é um laboratório, uma tentativa de projeção que vai dar certo. Queremos mostrar o que pensamos de segurança pública e como nós queremos fazer” (FREIRE,

2008). Ambos os projetos foram incorporados com um alto grau de flexibilidade e descentralização, para permitir que aqueles que executam as operações modifiquem procedimentos e planos quando necessário, reforçando a natureza experimental dos projetos.

Ambos os projetos também se basearam em mecanismos de *feedback*, coletando constantemente informações sobre desempenho e resultados alcançados, seguidos por um sistema de auto-reforço para melhorias regulares (PRADO; CHASIN, 2011; WILLIS; PRADO, 2014). Nesse processo, os dois projetos modificaram significativamente a cultura institucional de suas respectivas instituições, mudando radicalmente a maneira como os servidores e policiais concebem seus papéis e responsabilidades. A Poupatempo mudou o foco de processos para resultados e imprimiu um espírito de “atendimento ao cliente” em todas as unidades. Os servidores públicos são treinados para prestar serviços de maneira amigável, eficiente e eficaz (PRADO; CHASIN, 2011).

As UPPs, por sua vez, representavam uma mudança radical na maneira como o policiamento fora historicamente praticado na cidade. Elas seguiram um modelo de policiamento baseado na noção de "proximidade" (STAHLBERG, 2011, p. 9). Essa abordagem foi baseada na ideia de ter policiais homens e mulheres andando pelas ruas, visíveis e servindo como um canal aberto de comunicação entre a sociedade e o Estado. Em contraste com a polícia 'velha', a proximidade denotava menos patrulhas de veículos, maior descentralização e treinamento especial em técnicas de comunicação comunitária. O sistema da UPP procurou aumentar a confiança diretamente entre os cidadãos e os oficiais da UPP, criando uma orientação voltada ao público, em vez de superior a ele (WILLIS; PRADO, 2014). As estratégias para criar proximidade nas UPPs eram principalmente treinamento e um sistema de incentivos financeiros em que os policiais recebiam bônus se uma determinada região tivesse taxas reduzidas de criminalidade e abuso policial (STAHLBERG, 2011, p. 13-14 e 27.) Treinamento diferenciado e um

pequeno aumento salarial também foram utilizados na Poupatempo (PRADO; CHASIN, 2011).

Quanto aos efeitos de demonstração, tanto o Poupatempo quanto as UPPs começaram como pequenos projetos, expandindo-se à medida que obtinham mais apoio político de certos grupos de interesse e do público em geral. De fato, a Poupatempo começou com uma unidade e um orçamento de R\$ 10 milhões em 1997, mas o sucesso criou longas filas e demanda por mais unidades. Essas unidades adicionais foram criadas em um ritmo significativo, começando com 1 em 1997 e atingindo um total de 32 em 2012. O orçamento também aumentou significativamente: passou de R\$ 150 milhões em 2008 para R\$ 375 milhões em 2012 (STAHLBERG, 2011, p. 27; TRUFFI, 2013). De maneira semelhante, a primeira UPP foi criada em 2008 e em 2014 a cidade possuía 30 unidades de UPP. Enquanto isso, o orçamento total das forças policiais no Rio de Janeiro dobrou entre 2007 (R\$ 1,9 bilhão) e 2012 (R\$ 4,1 bilhões) (BELTRAME, 2013).

Não está claro, no entanto, se é desejável ou viável expandir esses dois projetos. Como costuma acontecer em pequenos projetos, estes são infundidos com uma quantidade especialmente grande de recursos e pessoas altamente entusiasmadas. No processo de expansão do projeto, pode ser difícil manter níveis semelhantes de financiamento e/ou entusiasmo. Uma das razões para essa dificuldade são as economias de escala. Por exemplo, a Poupatempo abriu unidades em cidades menores do estado de São Paulo, onde os custos fixos da unidade são semelhantes aos de uma cidade maior, mas há menos demanda por serviços. Como consequência, o orçamento aumentou 709% entre 2002 e 2012, mas o número de pessoas utilizando o serviço aumentou apenas 85%. Isso elevou o preço do serviço *per capita* de R\$ 2,77 para R\$ 12,10, levantando questões sobre a necessidade de impor limites ao crescimento do Poupatempo (TRUFFI, 2013).

Questões semelhantes podem ser levantadas em relação às UPPs: entre 2007 e 2012, o orçamento total da força policial no estado do Rio de

Janeiro aumentou 115%, enquanto o total de policiais aumentou 10% (eles tiveram um aumento salarial de 101% nesse período) (BELTRAME, 2013). Isso levantou questões sobre os limites da expansão das UPPs, pois exigiria recursos significativos. A disponibilidade desses recursos era particularmente incerta se considerarmos que as fontes externas de recursos (governo federal e setor privado) secaram após os megaeventos ocorridos no Brasil (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016). De fato, em 2017 a iniciativa das UPPs parece ter entrado em colapso após a crise fiscal no Rio de Janeiro (e uma recessão em todo o país), e as gangues agora reocuparam muitas das favelas (NOLEN, 2017).

Em suma, os *bypasses* institucionais públicos abrem espaço para experimentação, mas não há garantia de que dados confiáveis e avaliação imparcial dos resultados guiem as decisões relacionadas a esses projetos no futuro.

4. Conclusão

Os *bypasses* institucionais podem ser capazes de superar obstáculos às reformas institucionais, tornando-se uma ferramenta potencialmente útil para os reformadores, especialmente nos países em desenvolvimento. Isso é ilustrado neste capítulo pelos casos do Poupatempo e das UPPs no Brasil. Poder-se-ia contestar a afirmação geral apresentada aqui argumentando que essas duas reformas não são particularmente bem-sucedidas. No caso do Poupatempo, o declínio na qualidade dos serviços, seus custos crescentes e a construção de novas unidades apenas nos anos eleitorais poderiam ser reunidos como evidência de seu fracasso.

No caso das UPPs, antes do colapso, houve algumas análises críticas da iniciativa, apontando falta de legitimidade, casos não relatados de abuso e índices de criminalidade questionáveis (CANO et al., 2012; LEMGRUBER et al., 2011). Além disso, a opinião pública se voltou contra as UPPs após o desaparecimento de um trabalhador da construção civil nas mãos dos

policiais da UPP em 2013, amplamente divulgado na mídia (caso Amarildo) (PEARSON, 2013). Isso foi frequentemente trazido como evidência de que a iniciativa era ao menos questionável, se não um fracasso total. A questão subjacente é: o que pode ser considerado sucesso em um *bypass* institucional. Como é possível traçar a linha entre sucesso e fracasso nesses dois casos?

Os argumentos contra o Poupatempo parecem basear-se no pressuposto de que um *bypass* bem-sucedido precisaria ser eterno. Isso, no entanto, não parece ser uma expectativa razoável. As instituições estão sempre em fluxo. Algumas são capazes de mudar com rapidez suficiente para se adaptar a novas circunstâncias e não se tornar obsoletas. Outras não conseguem se adaptar, se tornam redundantes ou disfuncionais e desaparecem. Mas o fracasso em se adaptar às novas circunstâncias não deveria ser um motivo para ignorar o fato de que essas instituições foram eficazes no desempenho de suas funções durante um determinado período de tempo. Foi o caso do Poupatempo. As unidades foram altamente funcionais em seus primeiros anos, e a qualidade do serviço prestado, embora tenha diminuído nos últimos anos, ainda é superior à que os cidadãos costumavam receber nos antigos órgãos da administração pública.

Os argumentos contra as UPPs, por sua vez, assumem que um *bypass* bem-sucedido precisa ser impecável. Ele precisa ser projetado e implementado com tanta precisão que nenhum acidente ocorreria como resultado. No entanto, essa expectativa parece irrealista. As instituições falharão, não importa quão bem projetadas elas sejam. A questão é se eles são capazes de reagir a essas falhas prontamente e se são capazes de mudar com rapidez suficiente para evitar que acidentes ocorram novamente.

No caso das UPPs, pelo menos no começo, a resposta foi positiva. Os policiais que torturaram e assassinaram Amarildo foram acusados e investigados. Seu superior hierárquico foi destituído do cargo (BBC, 2013). E talvez o mais importante, a revolta popular que chamou a atenção da mídia

para o caso sinaliza que a população em geral parece ter mudado suas perspectivas e expectativas em relação à força policial. Assim, é possível argumentar que o sucesso das UPPs pode estar no modo como o projeto mudou a maneira pela qual os cidadãos em áreas marginalizadas percebem, estabelecem confiança e se conectam à força policial. Isso pode ter sido reforçado, mesmo que temporariamente, com uma série de resultados positivos associados às UPPs, como redução das taxas de criminalidade e prevenção efetiva, mas a mudança na percepção pode ocorrer independentemente desses indicadores (WILLIS; PRADO, 2014).

Então, o que é um *bypass* institucional bem-sucedido? Um que abra a possibilidade de mudança institucional, especialmente em contextos em que a mudança teria sido difícil, senão impossível, de outra forma. Os *bypasses* institucionais podem não conseguir promover a mudança, sendo cancelados no início, enquanto ainda estão nos estágios iniciais (por exemplo, as experiências anteriores de policiamento comunitário no Rio de Janeiro). Nesses casos, eles podem ser considerados falhos. No entanto, *bypasses* institucionais que geram algum tipo de mudança dentro ou fora das instituições existentes podem ser considerados bem-sucedidos porque ajudaram a superar a resistência inicial (*ex ante*) à reforma. No caso do Poupatempo, por exemplo, as carteiras de identidade agora são fornecidas apenas nas unidades do Poupatempo e um grande projeto de digitalização do sistema de carteiras de identidade foi implementado. Nas UPPs, o caso Amarildo parece ilustrar que as expectativas das populações marginalizadas em relação à polícia do Rio de Janeiro mudaram, mesmo que temporariamente, bem como a pressão pública pela responsabilização por abuso policial. Essas oportunidades podem permitir considerar esses casos como *bypasses* bem-sucedidos.

Em suma, *bypasses* institucionais bem-sucedidos são os que conseguem superar a resistência *ex ante* às reformas institucionais, mesmo que o façam por um curto período de tempo. Uma vez que o *bypass* em si não

consegue se adaptar às novas circunstâncias e se torna disfuncional, a solução é promover outra reforma institucional. Em alguns casos, o *bypass* pode ter maleabilidade suficiente para ser reformado por dentro. Caso contrário, um *bypass* institucional do *bypass* pode ser necessário. Assim, o sucesso de um *bypass* não reside em sua longevidade ou em sua operação impecável, mas em sua capacidade de promover mudanças, especialmente quando as instituições não são suficientemente maleáveis e se tornam disfuncionais ao longo do tempo. Um *bypass* institucional é um meio para um fim, não um fim em si mesmo.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon Johnson. Unbundling Institutions. **Journal of Political Economy**, v. 113, n. 5, p. 949-995, 2005.
- ANDREWS, Matt. **The Limits of Institutional Reform in Development Changing Rules for Realistic Solutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. **Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty**. New York: Public Affairs, 2011.
- BELTRAME, José. Apresentação em Audiência Pública da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. **Governo do Rio de Janeiro**, Secretaria de Segurança, 07 maio 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/audiencias-publicas/pasta-audiencias-2013/ApresentaoJosMarianoBeltrame070513.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BRAZIL Police Charged with Rio Murder Over Amarildo Case. **BBC News**, 05 out. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-24362311>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- CANO, Ignacio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (org.). Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. **Relatório Final do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência**. Rio de Janeiro: UERJ, maio 2012.
- CONQUERING Complexo do Alemão. **The Economist**, Londres, 02 dez. 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/17627963>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- DAVIS, Kevin; PRADO, Mariana Mota. Law, Regulation and Development. In: MALONE, D. et al. (eds.). **Development: Ideas and Experience**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- DEBT RECOVERY TRIBUNAL. **Recovery of Debts Due to Banks and Financial Institutions Act**. 1993. Disponível em: <http://www.drt.co.in/>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- EASTERLY, William; COHEN, Jessica. **What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.
- FERREIRA, Sérgio Guimarães Ferreira. Segurança pública no Rio de Janeiro: o Caminho das Pedras e dos Espinhos. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (eds.). **Rio: a Hora da Virada**. São Paulo: Elsevier, 2011a. p. 73-99.

- FERREIRA, Sergio Guimarães. Segurança Pública nas Grandes Cidades. *In*: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (eds). **Brasil: a Nova Agenda Social**. São Paulo: LTC, 2011b.
- FREIRE, Aluizio. Favela da Zona sul é Modelo de Ocupação da Polícia. **G1**, 06 dez. 2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL913118-5606,00.html>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portal Poupatempo**. S.d. Disponível em: www.poupatempo.sp.gov.br. Acesso em: 10 ago. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Poupatempo Recebe 99% De Aprovação Dos Usuários**. São Paulo, 25 jan. 2015. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia2.php?id=239357>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- HELLAND, E.; KLICK, J. Legal Origins and Empirical Credibility. *In*: FAURE, Michael; SMITS, Jan (eds). **Does Law Matter? On Law and Economic Growth**. Cambridge: Intersentia, 2011.
- HENRIQUE, Ricardo; RAMOS, Silvia. UPPs Sociais: Ações Sociais para Consolidar a Pacificação. *In*: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (eds). **Rio: a Hora da Virada**. São Paulo: Elsevier, 2011.
- HOXBY, Caroline M. School choice and school competition: Evidence from the United States. **Swedish Economic Policy Review**, v. 10, p. 9-65, 2003.
- HOXBY, Caroline M.; ROCKOFF, Jonah. **The Impact of Charter Schools in Student Achievement**. Maio 2004. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jrockoff/hoxbyrockoffcharters.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- HUGUET, Clarissa; CARVALHO, Ilona Szabó de. Violence in the Brazilian Favelas and the Role of the Police. **New Directions for Youth Development**, v. 119, p. 93-109, 2008.
- KOPSCITZ, I. **Polícia Militar Receberá R\$ 1,4 Bilhão em Investimentos**. 02 out. 2012. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1252512>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- LEMRUBER, J.; SOARES, B.; MUSUMECI, L.; RAMOS, S. Unidades de Polícia Pacificadora: o que Pensam os Policiais. **Universidade Cândido Mendes**, 2011. Disponível em: <http://riorealblog.files.wordpress.com/2011/05/pesquisa-upp-o-que-pensam-os-policiais-com-introduc3a7c3a3o-21.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- LICHT, Mair; GOLDSCHMIDT, Chanan; SCHWARTZ, Shalom. Culture Rules: The Foundations of the Rule of Law and other norms of Governance. **Journal of Comparative Economics**, v. 35, p. 659-688, 2007.
- NOLEN, Stephanie Nolen. How Brazil's big policing experiment failed to make Rio safer for the Olympics. **The Globe and Mail**, 02 ago. 2016 (atualizado em 12 nov. 2017). Disponível em: <https://www.theglobeandmail.com/news/world/how-brazils-big-policing-experiment-failed-to-make-rio-safer-for-theolympics/article31222945>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- PEARSON, Samantha. Brazil: Where is Amarildo? **Financial Times Blog**, 03 ago. 2013. Disponível em: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/08/03/brazil-where-is-amarildo/>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- PRADO, Mariana Mota; CHASIN, Ana. How Innovative was the Poupatempo experience in Brazil? Institutional Bypass as a New Form of Institutional Change. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 1, p. 11-34, 2011.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael Trebilcock. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael. Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reforms. *University of Toronto Law Journal*, v. 59, n. 3, p. 341-380, 2009.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael; HARTFORD, Patrick. Police Reform in Violent Democracies in Latin America. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 4, n. 2, p. 252-285, 2012.

SABEL, Charles. Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention. In: LEE, V.; SWEDBERG, R. (eds). **Promoting Growth, On Capitalism**. Stanford: Stanford University Press, 2007. p. 305-341.

SEN, Amartya. How Does Culture Matters? In: RAO, Vijayendra; WALTON, Michael (eds.). **Culture and Public Action**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

SILVA, Graziella Moraes D. da; CANO, Ignacio. Between Damage Reduction and Community Policing: The Case of Pavão-Pavãozinho-Cantagalo in Rio de Janeiro's Favelas. In: TYLER, Tom (ed.). **Legitimacy and Criminal Justice**. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

STAHLBERG, Stephanie Gimenez. The Pacification of Favelas in Rio de Janeiro: Why the Program is Working and What are the Lessons for Other Countries. **Conference Violence, Drugs and Governance: Mexican Security in Comparative Perspective**, Organized by CDDRL, CISAC, FSI Stanford, Stanford, 3-4 out. 2011.

SUJATA, Visaria. Legal Reform and Loan Repayment: The Microeconomic Impact of Debt Recovery Tribunals in India. **Boston University**, abr. 2006.

TREBILCOCK, Michael. **Dealing with Losers: The Political Economy of Policy Transitions**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

TREBILCOCK, Michael; DANIELS, Ronald. **Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

TREBILCOCK, Michael; PRADO, Mariana Mota. **What Makes Poor Countries Poor? Institutional Dimensions of Development**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

TRUFFI, Renan. Poupatempo Fica 700% mais Caro em 10 Anos, mas Atendimentos só Crescem 85%. **Último Segundo**, São Paulo, 09 set. 2013. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-09-09/poupatempo-fica-700-mais-carro-em-10-anos-mas-atendimentos-so-crescem-85.html>. Acesso em: 10 ago. 2021.

WILLIS, Graham Denyer; PRADO, Mariana Mota. Process and Pattern in Institutional Reforms: A Case Study of the Police Pacifying Units (UPPs) in Brazil. **World Development**, v. 64, p. 232-242, 2014.

Artigo recebido em: 23/07/2019

Tradução concluída em: 03/09/2020