

Governança para uma economia saudável

Da perspectiva da governança experimental a dicotomia “Estado versus mercado” é simplesmente irrelevante

Por Dani Rodrik

Valor, 12/09/2022

Nosso mundo passa por uma transição econômica que exigirá medidas governamentais eficazes em muitas frentes para administrar a mudança climática, garantir a saúde pública e reconstruir nossas classes médias por meio de bons empregos e de inovação. Mas será que os nossos governos estarão em condições de fazer isso?

Há um ceticismo quase universal em torno da capacidade dos governos de comandar e alcançar uma mudança positiva. Essas dúvidas podem ter razão de ser. A polarização e o populismo autoritário - que se reforçam mutuamente - invadiram a esfera pública em muitos países e minaram a capacidade das sociedades de articular medidas coletivas, tanto internas quanto multilaterais, contra problemas comuns.

Enquanto o Protocolo de Montreal fez progresso persistente ao reunir empresas e governos para enfrentar problemas tecnológicos concretos, os acordos de mudança climática com frequência acabaram empacados nas negociações globais

Além disso, uma preocupação de mais longa data em torno do governo é a de que ele nem tem informações suficientes nem a aptidão necessária para imprimir uma mudança estrutural positiva à economia. A argumentação prossegue na seguinte linha: se se conceder aos governos poder excessivo, eles direcionarão os recursos para os lugares errados e se tornarão instrumentos cativos de interesses especiais. Esse argumento está no cerne do neoliberalismo, e este terá de ser superado por algum paradigma sucessor - como o produtivismo - para ter êxito.

Uma descrição mais precisa das aptidões do governo reconhece que elas não são nem herdadas nem estáticas. Em vez disso, quando estabelecidas as devidas prioridades, as aptidões se desenvolvem com o passar do tempo por meio da experiência, da aprendizagem e da consolidação da confiança com entidades privadas. Para autoridades públicas, a pergunta relevante não é “Será que temos a aptidão?”, e sim “Será que definimos as prioridades corretas e o modo certo de governança?”

Os céticos poderiam dizer que isso soa bem na teoria, mas continua inalcançável na prática. Basta olhar à volta para encontrar falhas de governança pública em quase todo lugar - em âmbito local, nacional e global. Mas, na verdade, como mostram Charles Sabel, da Faculdade de Direito de Columbia, e David Victor, da Universidade da Califórnia, campus de San Diego, em seu novo livro, modelos de governança eficazes existem, sim, e já fizeram uma grande diferença. A prática existe; o que falta é a teoria.

Sabel e Victor se concentram na mudança climática, que é o maior desafio de política pública dos nossos tempos. É também uma esfera em que a governança é duplamente difícil: as

regulamentações não têm apenas de ser eficazes no nível nacional; têm também de ser negociadas globalmente entre países envolvidos por diferentes interesses e circunstâncias.

Sabel e Victor erguem seu argumento sobre o exemplo do Protocolo de Montreal de 1987, que foi bem-sucedido em reduzir as substâncias que destroem a camada de ozônio (ODS, nas iniciais em inglês), a ponto de a camada de ozônio estar atualmente em via de se recuperar plenamente. Desde o início, a destruição da camada de ozônio e a mudança climática pareciam desafios semelhantes, porque ambos envolvem significativa incerteza científica e tecnológica e consideráveis diferenças entre as posições das economias avançadas e em desenvolvimento. É por isso que a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança Climática de 1992 - o primeiro acordo climático global - adotou o Protocolo de Montreal como seu modelo.

O protocolo de Montreal e a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança Climática começaram como regimes muito “fracos”, dependentes de compromissos amplos de cortar as emissões - de ODS e de gases-estufa, respectivamente - até determinada data, mas com pouco conteúdo operacional. Mas os dois regimes evoluíram de maneira muito diferente. Enquanto o Protocolo de Montreal fez progresso persistente ao reunir empresas e governos para enfrentar problemas tecnológicos concretos, os acordos de mudança climática frequentemente acabaram empacados nas negociações globais.

Sabel e Victor chamam a atenção para uma diferença fundamental entre os dois regimes: o Protocolo de Montreal criou comitês setoriais nos quais empresas emissoras de ODS se reuniram a órgãos reguladores nacionais e a cientistas na busca de alternativas tecnológicas. Esses grupos se multiplicaram com o acúmulo de conhecimentos, a aquisição de capacitações e a consolidação da confiança entre as partes.

Esse enfoque funcionou porque a verdadeira resolução do problema foi transferida para os participantes locais - isto é, as empresas dotadas do “know-how” tecnológico necessário. Quando a inovação empacava, as metas eram reagendadas. O resultado foi um círculo virtuoso de inovação e uma fixação de metas de alto nível.

Já sob o regime climático, as empresas foram mantidas a distância dos órgãos reguladores por temores de que açambarcariam o processo. Isso arraigou os conflitos de interesse e travancou a inovação.

O Protocolo de Montreal não é o único caso de sucesso do que Sabel e Victor chamam de “governança experimental”. Outros exemplos podem ser encontrados em programas nacionais e subnacionais, que vão desde a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Energia dos EUA (Arpa-E) até o regime de poluição agrícola da Irlanda. Em cada um dos casos, a experimentação mais elementar é associada a uma fixação de metas de nível mais elevado. As práticas bem-sucedidas são então rotinizadas por meio da disseminação e da fixação de padrões.

As histórias de sucesso também não são limitadas à política ambiental. A Arpa-E, afinal, tem como modelo a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa (Darpa), o órgão do governo americano responsável por algumas das inovações referenciais do nosso tempo, como a internet e o GPS. No nível local, as iniciativas de revitalização de comunidades e criação de empregos de maior êxito assumem a forma de parcerias público-privadas e reúnem programas de treinamento, empresas, grupos sem fins lucrativos e autoridades públicas para

criar novos caminhos para a oportunidade econômica. Políticas industriais nacionais eficazes assumem um enfoque semelhante, de colaboração e intersetorial.

Como explicam Sabel e Victor, a estratégia geral em todos esses domínios é começar com metas ambiciosas, de certa forma maldefinidas. Os líderes do programa têm de reconhecer a profunda incerteza, e portanto a probabilidade de erros e de falsos começos. Têm de haver incentivos para as partes que possuem as informações mais detalhadas e mais precisas - normalmente as empresas - para buscar soluções, o que significa que os órgãos públicos têm de definir uma combinação de ameaças de punição e de recompensas.

Pelo fato de o sucesso depender de frequentes reavaliações e revisões, a fixação de marcos e o monitoramento dos avanços são cruciais. Quando soluções de fato surgem, podem ser generalizadas sob a forma de padrões ou regulamentações. A inovação está no centro desse processo, porque a elevação dos padrões de vida é possível apenas por meio de uma maior produtividade.

Esse tipo de linha de política pública difere significativamente dos enfoques dominantes. Da perspectiva da governança experimental a dicotomia “Estado versus mercado” é simplesmente irrelevante. Estados e mercados são complementares, não dicotômicos. O modelo de regulamentação padrão dos economistas, de cima para baixo, de agente principal torna-se inútil.

Para ter êxito, um novo paradigma como o produtivismo terá de transcender as ideologias caquéticas do passado. Felizmente os modelos de governança de que ele precisa já existem em abundância. **(Tradução de Rachel Warszawski)**

Dani Rodrik é professor de economia política internacional da Faculdade de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard. Copyright: Project Syndicate, 2022.