
DOIS TIPOS DE EXPERIMENTAÇÃO: ONDE *BYPASSES* INSTITUCIONAIS SE ENCAIXAM?¹

Kevin E. Davis²

O conceito de experimentação está em voga em discussões sobre desenho institucional. Entretanto, este conceito apresenta uma importante ambiguidade, enfatizada no trabalho de Mariana Prado e Michael Trebilcock sobre *bypasses* institucionais. Os autores definem *bypass* como uma espécie de reforma institucional baseada na criação de uma instituição à parte que opera em paralelo e executa as mesmas funções da instituição original (Prado e Trebilcock 2019, 6–7). Assim, os autores conceituam *bypasses* como modos de criar possibilidades para experimentação. Ao mesmo tempo, Prado e Trebilcock diferenciam *bypasses* institucionais de estudos randomizados controlados ou randomização, um dos tipos mais conhecidos de experimentação (2019, 10–11). Ao fazer tal distinção eles destacam o fato de que a literatura sobre experimentação em desenho institucional cobre, no mínimo, duas diferentes concepções de experimentação. Parte dos trabalhos utiliza ‘experimentação’ como randomização; outra parte utiliza experimentação como processos mais abertos, associados à governança experimental³. Este breve ensaio aborda a distinção entre esses dois tipos de experimentação, argumentando que *bypasses* institucionais normalmente se encaixam mais no segundo tipo, e enfatizando que os dois tipos de experimentação possuem diferentes vantagens e desvantagens como meios de aprendizado e de reforma.

1453

1. Estudos Randomizados Controlados (Randomização)

A ideia de experimentação institucional ganhou relevância pública quando o prêmio Nobel de economia foi dado a três pesquisadores, Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer “pela sua abordagem experimental em diminuição da pobreza global” (The Nobel Prize 2019). Banerjee, Duflo e Kremer são conhecidos por aprimorar um tipo particular de experimentação, “os estudos randomizados controlados”, para captar os efeitos das intervenções de combate à pobreza (The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2019).

Em sua forma mais simples, o ponto de partida da randomização é uma população de atores e uma intervenção cujos efeitos serão investigados. Na sequência, cada membro da população é separado de modo aleatório (randomicamente) em dois grupos, formando-se dois conjuntos com

¹ Tradução de Eduardo Gutierrez Cornelius.

² Beller Family Professor of Business Law, New York University School of Law.

³ Para uma distinção sobre formas fortes e fracas de experimentalismo, cf. Davis 2010, 548-549 e Davis e Prado 2014, 215–16.



características, na média, semelhantes. Um dos grupos, chamado de grupo de tratamento, é submetido à intervenção; o outro grupo, de controle, não recebe intervenção alguma. Em seguida, os grupos são comparados a partir das características que podem ser afetadas pela intervenção. Se o experimento for bem planejado, e se o processo de randomização produzir grupos de tratamento e de controle muito semelhantes, então toda diferença pós-tratamento observada entre os dois grupos pode ser atribuída ao fato de que um dos grupos foi “tratado” com a intervenção. Além disso, a diferença observada entre os grupos é considerada uma estimativa do efeito médio do tratamento (The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2019).

Suponha-se, por exemplo, que o objetivo é captar o efeito da introdução de uma nova forma de policiamento. Em princípio, pode-se investigar essa questão por meio de uma randomização. O primeiro passo consistiria em dividir aleatoriamente comunidades entre os grupos de tratamento e de controle. As comunidades no grupo de tratamento seriam policiadas com a nova técnica a ser estudada, ao passo que as comunidades no grupo de controle seriam policiadas como vinham sendo antes do estudo. Se os dois grupos de comunidades forem de fato idênticos, então toda diferença entre as comunidades no grupo de tratamento e as no grupo de controle pode ser atribuída à nova técnica de policiamento. Igualmente, pode-se concluir que a diferença média observada entre as comunidades é igual ao efeito médio da intervenção. Portanto, a grande virtude dos estudos randomizados controlados é que eles permitem aos pesquisadores isolar efeitos causais com razoável confiança (The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2019).

É importante sublinhar que a validade de inferências causais a partir de ensaios randomizados controlados depende fortemente da separação dos grupos: todos no grupo de tratamento devem receber a intervenção, e nenhum no grupo de controle deve recebê-la⁴. Se os grupos não forem separados dessa maneira, não há como inferir que as diferenças pós-tratamento entre os dois grupos refletem os efeitos da intervenção. Por exemplo, nosso ensaio hipotético sobre policiamento não cumprirá seu propósito se os resultados no grupo de controle forem afetados pelo tratamento. O mesmo é verdade se o grupo de tratamento é afetado pela presença do grupo de controle. Há diversas formas pelas quais esse tipo de contaminação pode ocorrer. A polícia utilizando a nova técnica pode entrar em comunidades do grupo de controle ou ser avistada por elas. Outra possibilidade é a de que criminosos na comunidade de tratamento fujam para as comunidades de controle para escapar da nova forma de policiamento (e vice-versa). Ainda outra possibilidade é que a polícia em um ou ambos os grupos seja influenciada por impulsos de competir com a outra.

Nem todas as formas de experimentação possuem as mesmas virtudes da randomização. Pensemos nos *bypasses* institucionais (Prado e Trebilcock 2019).

⁴ Para uma discussão mais aprofundada, cf. Davis 2019.

Prado e Trebilcock listam “criar espaço para experimentação” como uma de suas vantagens (2019, 9, 136). Com isso os autores querem dizer que um *bypass* gera informação sobre os efeitos de uma reforma institucional nas próprias condições em que a reforma se daria caso implementada completamente. Embora os autores reconheçam que ensaios randomizados controlados podem fornecer informações semelhantes, argumentam que *bypasses* podem ser preferíveis pois as randomizações “apresentam significativos obstáculos financeiros, logísticos, éticos e políticos em diversas circunstâncias” (Prado e Trebilcock 2019, 11)⁵. A diferença parecer ser que *bypasses* institucionais deixam as instituições originais intactas, fazendo com que os membros da população afetada sejam expostos a ambas as instituições simultaneamente. Desse modo, *bypasses* institucionais não privariam ninguém de acessar uma instituição possivelmente superior. Isso aumenta as possibilidades de que um *bypass* possa ser introduzido e abandonado sem produzir preocupações éticas significativas ou oposição política. Além disso, nos casos em que membros da população podem escolher usar os produtos ou serviços em questão, expor a população a ambas as instituições permite recolher informações sobre as preferências dos usuários. Em contrapartida, nenhum desses benefícios pode ser obtido por meio de ensaios randomizados controlados porque os membros do grupo de tratamento e de controle são, propositalmente, expostos a instituições distintas.

Embora seja verdade que *bypasses* institucionais evitem alguns dos problemas das randomizações, eles também sacrificam algumas de suas principais vantagens, como a capacidade de se fazer inferências sobre os efeitos de se expor a população apenas à nova instituição. Lembre-se que, por definição, os *bypasses* servem às mesmas populações que as instituições reformadas. Isso significa que todo resultado expressa a influência de duas instituições operando lado a lado. Portanto, mesmo que os resultados sejam melhores para uma parcela da população, não há como saber se a melhora teria ocorrido sem o *bypass* ou se essa melhora se manteria caso o *bypass* substitua a instituição original. Isso porque melhores resultados nas comunidades que utilizam o *bypass* podem ser explicados por uma melhora geral em condições sociais ou econômicas as quais também teriam provocado tais resultados sob atuação da instituição original. Ainda, o desempenho superior do *bypass* poder ser atribuído à sua interação com a instituição inicial. Por exemplo, a instituição inicial pode passar, a partir da introdução do *bypass*, a lidar apenas com os casos difíceis do sistema. É possível, também, que a presença da instituição inicial estimule os membros das instituições a competir. Portanto, a única coisa que podemos saber com confiança é como um sistema que combina o *bypass* com a instituição original se compara a um sistema que inicialmente incluía apenas a instituição original. Podemos descobrir, por exemplo, que um sistema de saúde funciona melhor após a adição de unidades de pronto-socorro. Contudo, isso não

⁵ Cf. Davis 2010, 550-552, que discute os obstáculos éticos e práticos ao uso do experimentalismo como abordagem à atividade legislativa em países em desenvolvimento.

significa que o sistema funciona melhor *por causa* das novas unidades; tampouco significa que o sistema funcionará melhor se essas novas unidades substituírem completamente os prontos-socorros existentes.

2. Governança Experimentalista

Embora *bypasses* institucionais não se enquadrem no tipo de experimentação defendida pelos proponentes de estudos randomizados controlados, eles se qualificam como exemplos do tipo de experimentação associado ao conceito de “governança experimentalista”. Na literatura sobre governança experimentalista inaugurada por Charles Sabel, o conceito de experimentação se refere a processos que geram informações sobre os efeitos de uma sequência de reformas graduais, o que difere da substituição total de instituições (Sabel e Zeitlin 2012). Dessa forma, as conclusões surgem da comparação de resultados ao longo do tempo e entre grupos que implementaram diferentes reformas. Exemplos desse tipo de experimentação foram documentados em áreas extremamente distintas, como manejo de bacias hidrográficas, regulamentação da segurança alimentar, proteção infantil e policiamento comunitário (Sabel e Zeitlin 2012, 172). Assim como outros acadêmicos, Sabel e seus colaboradores argumentam que esse tipo de experimentação é adequado para instituições que operam internacionalmente em áreas como proteção ambiental, proteção de direitos humanos e regulamentação de corrupção transnacional (Sabel e Zeitlin 2012; De Búrca, Keohane, e Sabel 2014; De Búrca 2017; Davis 2019b).

É importante notar que uma particularidade do conceito de governança experimentalista é que ele se estende explicitamente tanto à revisão e à análise dos resultados da intervenção quanto aos processos de avaliação desses resultados. Tais revisão e análise envolvem mais do que apenas avaliar um projeto experimental de acordo com os critérios científicos estabelecidos; elas envolvem também uma reflexão sobre os próprios critérios de avaliação⁶. Isso é importante, pois, como reconhecem os defensores da governança experimentalista, os atores que operam em um determinado campo podem discordar tanto sobre os resultados que as instituições devem buscar alcançar quanto sobre como avaliar esses resultados⁷. Isso é especialmente verdade quando as informações sobre os resultados são imperfeitas e quando os atores relevantes estão associados a diferentes instituições ou prestam contas a diferentes comunidades, duas situações muito comuns no contexto da regulamentação transnacional de atividades ilícitas (Davis 2019b).

⁶ Segundo Sabel e Zeitlin (2012, 170): “... metas, métricas e procedimentos de tomada de decisão são eles mesmos revisados periodicamente por um grupo cada vez maior de atores em resposta aos problemas e às possibilidades revelados pelo processo de revisão”.

⁷ De acordo com Sabel e Zeitlin (2012, 177): “...um grande número de participantes com perspectivas muito diferentes é um fator que pode dificultar que se chegue um acordo inicial a respeito de objetivos comuns gerais”.

Bypasses institucionais se encaixam na descrição de experimentação usada na literatura sobre governança experimentalista. Em primeiro lugar porque *bypasses* institucionais envolvem reformas graduais. Segundo, porque, em princípio, a avaliação desses *bypasses* pode envolver a revisão e a análise tanto dos resultados da implementação do *bypass* quanto do próprio processo de avaliação. Terceiro, porque, embora *bypasses* possam ser menos propensos a controvérsias do que as randomizações, eles ainda assim provavelmente abrirão espaço para desacordo e para reflexão.

Consideremos um exemplo concreto de uma intervenção que envolveu estender as competências de uma agência estrangeira ao combate a uma forma de corrupção que anteriormente era investigada por instituições locais disfuncionais. Isso foi basicamente o que aconteceu quando o Departamento de Justiça dos Estados Unidos começou a processar autoridades da Federação Internacional de Futebol, FIFA – o mais alto órgão regulador do futebol – e suas afiliadas regionais por corrupção em tribunais estadunidenses (Department of Justice 2018; 2015). Esta intervenção qualifica-se não apenas como uma forma de experimentação, mas também como um *bypass* institucional. Por um lado, pode ser possível aprender algo sobre a eficácia da intervenção dos Estados Unidos examinando indicadores de corrupção no esporte antes e depois da reforma. Por outro, pelas razões discutidas acima, essa análise não nos diz nada sobre se seria apropriado que o Departamento de Justiça e que os tribunais estadunidenses substituíssem completamente as instituições locais de aplicação da lei e resolução de conflitos. Igualmente, podem surgir profundas discordâncias sobre como avaliar os resultados da intervenção. Algumas dessas divergências podem estar relacionadas a questões de fato, como por exemplo: ‘A corrupção diminuiu após a intervenção? Empresários talentosos ficaram com medo de trabalhar em organizações esportivas dada a possibilidade de que seus conflitos de interesse culminem em responsabilidade criminal?’ Outras divergências podem estar relacionadas a questões de valores. Por exemplo: ‘Qual a pena proporcional ao ilícito representado por essa forma de suborno? As multas aplicadas aos infratores devem permanecer com o tesouro estadunidense ou devolvidas às organizações que foram fraudadas? O exercício de jurisdição extraterritorial pelos Estados Unidos é inerentemente ilegítimo?’

Observe-se que o mero fato de que essa intervenção deixou as instituições locais existentes intactas não garantiu que não houvesse objeções éticas e oposição. Pelo menos no que tange a intervenções coercitivas, desacordos por motivos éticos ou políticos parecem inevitáveis. Em meu próprio trabalho sobre a regulamentação da corrupção transnacional, por exemplo, defendo uma forma de “experimentalismo inclusivo” que envolve procurar, confrontar e tentar resolver essas possíveis divergências em colaboração com o maior número possível de partes afetadas (Davis 2019a).

3. Conclusão

A ideia de um *bypass* institucional tem parte de seu apelo devido a sua associação à ideia de experimentação. A experimentação em desenho institucional pode ser um método útil para aprender sobre desenhos alternativos. Por esse motivo, a experimentação também representa uma abordagem atraente para a reforma de instituições disfuncionais. Contudo, há diversos tipos de experimentação. Muitos proponentes da experimentação idealizam randomizações. Todavia, *bypasses* institucionais nunca poderão cumprir a promessa desse tipo de experimentação como um meio de identificar efeitos causais. Em realidade, *bypasses* são mais compatíveis com o tipo de experimentação associado à governança experimentalista, a qual normalmente permite gerar conclusões por meio de implementação de reformas graduais, o que difere da completa substituição institucional. As implicações epistemológicas, éticas e políticas das diferenças entre esses dois tipos de experimentação merecem maior atenção. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer explicitamente que ambos os tipos podem, e, idealmente, devem envolver a análise e a avaliação tanto dos resultados dos experimentos quanto do próprio processo de experimentação. Esse reconhecimento deve ser acompanhado por um franco reconhecimento da possibilidade de divergências entre atores com diferentes perspectivas, bem como por um compromisso de desenvolver processos inclusivos para identificar e tentar resolver essas divergências.

Referências

- Davis, Kevin E. 2010. "Legal Universalism: Persistent Objections." *University of Toronto Law Journal* 60 (2): 537–53.
- — —. 2019a. *Between Impunity and Imperialism: The Regulation of Transnational Bribery*. New York, NY: Oxford University Press.
- — —. 2019b. "The Limits of Evidence-Based Regulation: The Case of Anti-Bribery Law." SSRN Scholarly Paper ID 3490807. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=3490807>.
- Davis, Kevin E., e Mariana Prado. 2014. "Law, Regulation and Development." In *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, edited by Bruce Currie-Alder, S. M. Ravi Kanbur, David Malone, and Rohinton Medhora, 477–86. Oxford: Oxford University Press.
- De Búrca, Gráinne. 2017. "Human Rights Experimentalism." *American Journal of International Law* 111 (2): 277–316.
- De Búrca, Gráinne, Robert O. Keohane, e Charles Sabel. 2014. "Global Experimentalist Governance." *British Journal of Political Science* 44 (3): 477–86.

Department of Justice. 2015. "Nine FIFA Officials and Five Corporate Executives Indicted." May 27, 2015. <https://www.justice.gov/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and>.

Department of Justice, U.S. Attorney's Office, Eastern District of New York. 2018. "Former FIFA Executive, President of CONMEBOL and Paraguayan Soccer Official Sentenced to Nine Years in Prison for Racketeering and Corruption Offenses." August 29, 2018. <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/former-fifa-executive-president-conmebol-and-paraguayan-soccer-official-sentenced-nine>.

Prado, Mariana Mota, e Michael J. Trebilcock. 2019. *Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development*. New York, NY: Cambridge University Press.

Sabel, Charles F., e Sabel Zeitlin. 2012. "Experimentalist Governance." In *Oxford Handbook of Governance*, edited by David Levi-Faur. Oxford Handbooks. Oxford, UK: Oxford University Press.

The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. 2019. "Understanding Development and Poverty Alleviation." Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel.

The Nobel Prize. 2019. "The Prize in Economic Sciences 2019." NobelPrize.Org. Nobel Media AB 2020. December 11, 2019. <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2019/summary/>.