
IMAGINANDO BOSSA NOVA: POSSIBILIDADES E LIMITES DAS CIDADES CHARTER¹

Pedro Rubim Borges Fortes²

INTRODUÇÃO

Uma vez que começemos a imaginar um instrumento institucional de apoio para a recuperação potencial de uma cidade decadente, poucas ideias possuem o apelo de uma cidade charter.³ Imagine, por exemplo, que um governo estabeleça uma cidade charter chamada *Bossa Nova* no Rio de Janeiro com um novo conjunto de organizações e regras do jogo que transformem a economia, sociedade e a política de uma maneira que facilite o desenvolvimento humano.⁴ Um universo incrível de possibilidades transformadoras pode emergir desse exercício de imaginação institucional. Considere, por exemplo, que *Bossa Nova* possa se beneficiar de um regime jurídico especial para revitalizar a produção industrial através do restabelecimento de incentivos para atividades manufatureiras. Também poderia existir um modelo refundador da educação para facilitar parcerias com universidades internacionais de primeiro nível, escolas profissionais e negócios globais, criando centros de excelência em pesquisa, profissionalização e desenvolvimento de tecnologias inovadoras. *Bossa Nova* pode ser concebida também como um espaço bilíngue, em que exista a possibilidade de se comunicar, estudar e trabalhar tanto em português e inglês, de modo a facilitar a presença de trabalhadores, estudantes e turistas estrangeiros. Além disso, a regulação do espaço urbano nessa cidade imaginada pode facilitar a construção de prédios de baixo custo e encorajar os moradores das favelas ilegais a voluntariamente abandonar suas casas e se mudar para uma residência em *Bossa Nova*. Finalmente, essa cidade

1519

¹ Esse trabalho foi originalmente apresentado no CRN Law and Development durante a Conferência Law and Society Association em Toronto em 2018 e sou grato aos co-organizadores, David Restrepo Amariles, Mariana Mota Prado, Diego Gil McCawley, e Rolando Garcia Miron pela oportunidade de apresentar o trabalho e discutir minhas ideias sobre cidades charter como bypasses institucionais. Sou especialmente grato a Mariana Mota Prado por gentilmente aceitar que uma versão revisada do trabalho original pudesse ser publicada como parte dessa coleção especial de resenhas literárias.

² Professor Visitante no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. DPhil (Oxford), JSM (Stanford), LLM (Harvard), MBE (Coppe-UFRJ), Bacharelado em Administração (PUC-Rio) e Bacharelado em Direito (UFRJ). E-mail: pfortes@alumni.stanford.edu.

³ Paul Romer. Technologies, Rules, and Progress: The Case for Charter Cities. No Id 2471 (2010).

⁴ Sobre o impacto potencial da qualidade institucional para o desenvolvimento humano, veja Michael J. Trebilcock e Mariana Mota Prado. An Advanced Introduction to Law and Development. Edward Elgar (2014) Cap. 3; Michael Trebilcock and Mariana Mota Prado, What Makes Poor Countries Poor? Institutional Determinants of Development. Edward Elgar (2011).



charter também pode se tornar um laboratório para institucionais experimentais em outras áreas também, de modo a que inovação jurídica possa ser testada em cidades *charter* antes de ser aplicada em outras partes do país.

A presente resenha reflete sobre a institucionalização de uma cidade *charter* no Rio de Janeiro em diálogo com o conceito de *by-pass institucional* de Mariana Prado e Michael Trebilcock.⁵ O termo foi originalmente cunhado por Keith S. Rosenn em um artigo sociojurídico clássico sobre o modo informal brasileiro de lidar com as regras através do “*jeito*”.⁶ Entretanto, Prado e Trebilcock rejeitam a definição de Rosenn e redefinem o conceito de *by-pass institucional* como uma transformação organizacional que (1) mantém a instituição dominante no lugar, (2) criam uma via institucional alternativa (3) com aspectos específicos que enfrentam as disfunções percebidas na instituição dominante.⁷ Ademais, um *by-pass institucional* está (4) separado da instituição dominante em termos de governança, (5) produz efeitos na mesma jurisdição da instituição dominante, e (6) não contradizem os requerimentos do sistema jurídico.⁸ Em seu livro, Mariana Mota Prado e Michael Trebilcock discutem uma série de estudos de casos empíricos importantes de *by-pass institucional*, incluindo alguns projetos importantes de transformação da saúde e da segurança no Rio de Janeiro.⁹ Seria ótimo aprender a partir de sua reflexão sobre as possibilidades de se transformar organizações municipais e estaduais através do estabelecimento de uma cidade *charter*.

Em 2014, em sua sessão no Law and Public Affairs Discussion Group na Universidade de Oxford, Prado considerou que uma cidade *charter* consistiria em um *by-pass institucional* das funções legislativas. O livro foca nos *by-passes* para entrega de serviços e funções, posicionamento as cidades *charter* em uma categoria separada que não é discutida no livro. Durante a discussão em 2014, nós especulamos se o *by-pass institucional* dos corpos legislativos poderia ser considerado legítimo. Essa questão permanece sem solução, eis que não faz parte do objeto do livro. Por um lado, a investigação sobre as cidades *charter* e o exemplo proeminente das Zonas Econômicas Especiais Chinesas são apresentados no livro como temas para pesquisa futura.¹⁰ Por outro lado, durante sua discussão

⁵ Mariana Mota Prado and Michael J. Trebilcock, *Institutional Bypass: A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge: CUP (2019), Cap. 2.

⁶ Keith S. Rosenn, *The Jeito: Brazil's Institutional Bypass of the Formal Legal System and Its Developmental Implications*. *American Journal of Comparative Law*, vol. 13, n. 3, p. 514 (1971). Segundo Prado e Trebilcock, a maioria dos arranjos relativos ao *jeito* “são adotados por indivíduos (e são em maioria ilegais)” e não se adequam aos critérios do *bypass* institucional. Veja Mariana Mota Prado and Michael J. Trebilcock, *Institutional Bypass: A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge: CUP (2019), página 35.

⁷ Mariana Mota Prado and Michael J. Trebilcock, *Institutional Bypass: A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge: CUP (2019), 28.

⁸ *Idem*.

⁹ Prado and Trebilcock, *Institutional Bypass: A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge: CUP (2019), Cap. 4.

¹⁰ *Idem*, página 139 (“um exemplo inclui as estratégias que têm sido críticas para o lançamento do considerável crescimento da China, incluindo a criação de Zonas Econômicas Especiais, expondo os monopólios de propriedade estatal para competição, e decentralizando funções econômicas para governos locais que então competem uma com a outran a promoção de novos empreendimentos”).

conceitual das estratégias de reforma para mudança institucional, os autores identificam o desenvolvimento de sistemas alternativos não oficiais de regras e normas em competição com as funções legislativas oficiais dos representantes eleitos democraticamente, mas consideram que “existem dificuldades conceituais e práticas em conceber regimes normativos alternativos como *by-passes*”.¹¹ Em resumo, a análise dos *by-passes* normativos parece ter sido deixada em aberto para pesquisa futura, eis que se encontra fora do escopo do livro, com foco somente na entrega de serviços governamentais.¹²

Apesar de estar fora do escopo do livro de Prado e Trebilcock, é relevante a reflexão das cidades *charter* como *by-passes institucionais*. Até onde sei, artigos acadêmicos ainda não discutiram as possibilidades e limites das cidades *charter* como *by-passes institucionais*. O presente artigo é organizado da seguinte maneira: além dessa introdução, a parte 2 apresenta o conceito de cidade *charter* e o analisa como sendo um *by-pass institucional*. A parte 3 especula sobre as possibilidades e limites de se estabelecer uma cidade *charter* imaginária chamada *Bossa Nova* no Estado do Rio de Janeiro. A parte 4 discute as dificuldades conceituais de se bypassar a política e a função legislativa através de uma cidade *charter*. A parte 5 apresenta as considerações finais.

1. CIDADES CHARTER COMO BYPASSES INSTITUCIONAIS: TEORIA E PRÁTICA.

Em uma apresentação na Cidade do México, Paul Romer sustentou o argumento de que o principal obstáculo para o progresso vem da nossa capacidade limitada de descobrir e implementar novas regras.¹³ Em sua opinião, esse insight foi decisivo para a redução de pobreza na China e poderia ser reproduzido noutras partes do mundo como parte do esforço global para promoção do desenvolvimento: “China empregou mecanismos, incluindo as zonas econômicas especiais, que permitiram copiar as boas regras do resto do mundo, especialmente de seus bem sucedidos vizinhos em Hong Kong”.¹⁴ Entretanto, como as escolhas das melhores regras não são óbvias, inovação institucional exige laboratórios para experimentação e testagem com a observação do funcionamento das regras em novos contextos.¹⁵ Romer desenvolveu um sistema de meta-regras – regras para modificar as regras – que não requerem o desenho de sistemas inteiramente novos, mas que iriam envolver “o esforço de criar novos espaços com boas regras e permitir que as pessoas optem por ingressar”.¹⁶ Sua inspiração vem justamente da experiência chinesa com Shenzhen, cujas regras foram similares a Hong Kong e facilitaram a prosperidade sob uma economia de mercado.¹⁷ Em sua conclusão,

¹¹ *Idem*, página 54.

¹² *Idem*.

¹³ Paul Romer, *Technologies, Rules, and Progress: The Case for Charter Cities*, No Id 2471 (2010).

¹⁴ *Idem*, página 4.

¹⁵ *Idem*, página 6. Veja também Kevin Davies nesse volume.

¹⁶ *Idem*, página 7.

¹⁷ *Idem*, página 8.

Romer recomenda charterizar novas cidades como uma estratégia para adotar novas regras como um motor para o progresso econômico.¹⁸

Explicando as cidades *charter* como uma nova via para o desenvolvimento, Romer e Fuller evocam referências históricas na Europa e nos Estados Unidos: migrantes voluntários foram atraídos para novos assentamentos por conta das promessas de oportunidades e direitos, sendo capazes de aumentar a produtividade da terra e de promover o progresso.¹⁹ Nesse contexto, por exemplo, a Pensilvânia se originou de terras desocupadas que foram usadas para charterizar novas cidades que competiram por migrantes e atraíram pessoas através de promessas institucionais de emprego, educação e segurança.²⁰ Uma racionalidade similar parece estar por trás do desenvolvimento da cidade de Shenzhen na China, que cresceu de cerca de 30.000 pessoas para uma população de mais de 10 milhões em poucas décadas.²¹ De acordo com Romer e Fuller, o grande apelo das cidades *charter* como uma via para o desenvolvimento é "sua liberdade para escolher regras que seriam muito difíceis que todo o país anfitrião adotasse".²² Em sua conclusão, eles desafiam a visão pessimista de que o nosso destino é viver no século da favela: "ao começar cidades com regras que criam mais oportunidades para as pessoas melhorarem suas vidas, o mundo pode remodelar o arco de urbanização e o futuro do desenvolvimento humano".²³

Nesse contexto, cidades *charter* parecem ser *start-ups* políticas para o desenvolvimento de espaços normativos que são híbridos e heterogêneos devido a uma combinação de atores públicos e privados e uma fragmentação entre as fronteiras nacional e internacional.²⁴ Inspirada por essa visão, Honduras tentou pioneiramente estabelecer cidades *charter* em seu território. Originalmente, o governo criou uma nova moldura jurídica sob a qual a cidade *charter* poderia ser criada para regiões para desenvolvimento especial chamadas "Região Especial de Desenvolvimento" (RED) com promessas de tributos baixos, boa governança e proteções contra interferência política.²⁵ Essas áreas foram programadas para ser laboratórios para experimentação institucional sem os obstáculos da dependência da trajetória ("*path dependance*") e com a autoridade e flexibilidade para definir novas regras do jogo para a gestão pública, regulação empresarial, polícia e o sistema judiciário.²⁶ Contudo, a Suprema Corte de Honduras considerou que as REDs seriam "una abrogación inconstitucional da soberania hondurenha e de sua integridade territorial".²⁷

¹⁸ *Idem*, página 10.

¹⁹ Paul Romer and Brandon Fuller, *Cities From Scratch: A New Path for Development*, *City Journal*, volume 20, number 4 (2010), página 1.

²⁰ *Idem*, página 2.

²¹ *Idem*, página 3.

²² *Idem*, página 5.

²³ *Idem*, página 6.

²⁴ Lan Cao, *Charter Cities*. *William & Mary Bill of Rights Journal*, volume 27, issue 3 (2019), p. 719-720.

²⁵ *Idem*, página 722.

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Idem*.

Após essa frustração inicial com as REDs, em 2013 Honduras anunciou um novo plano para estimular o estabelecimento de cidades *charter* através de “Zonas de Emprego e Desenvolvimento Econômico” (ZEDE), que poderiam ter seu próprio sistema político, judicial, econômico e administrativo baseado no capitalismo de livre mercado com autonomia para ser governada através das melhores práticas e regras internacionais.²⁸ Importante, a conexão entre cidades *charter* e *by-passes* institucionais parece inevitável, eis que “cidades *charter* irão instituir uma moldura que atraia investidores por que permite sobrepor ou *bypassar* tudo que seja contrário à produção empresarial no ambiente de negócios local – leis ruins, práticas ruins, normas ruins, instituições ruins e infraestrutura ruim – que tenha manietado o desenvolvimento no passado”.²⁹ Devido aos altos índices de criminalidade, pobreza extrema e corrupção pervasiva no país, esperava-se que uma cidade operando com melhores regras e sob supervisão internacional poderia facilitar investimento internacional e segurança.³⁰

Nesse contexto, cidades *charter* poderiam ser catalizadores para mudança expressa: “cidades *charter* podem ser comparadas com *start-ups* cívicos, permitindo sociedades diferentes experimentar com novas regras sem a imposição de novas camadas de regulação burocrática sobre a regulação pré-existente”.³¹ O governo chinês desenvolveu uma série de “Zonas Econômicas Especiais” (ZEEs) baseado no modelo bem sucedido de Hong Kong que funcionaram como laboratórios experimentais para a instituição de capitalismo de mercado dentro de um Estado socialista.³² A eficiência econômica e a autocontenção política das ZEEs permitiram que Deng Xiao Ping promovesse o desenvolvimento sem os riscos de uma reforma política nacional ampla e abrangente.³³

Contudo, Cidades *charter* não são somente um conceito de cidades contemporâneas. Exemplos históricos revelam o potencial dessa ideia para a transformação política e o desenvolvimento econômico. Nos Estados Unidos, por exemplo, Pensilvânia resultou de um *charter* concedido em 1861 pelo Rei Charles II da Inglaterra a William Penn, que experimentou com o conceito de liberdade religiosa e estabeleceu um refúgio para imigrantes previamente oprimidos por conta de sua fé (Quakers, Huguenotes franceses, Católicos ingleses e irlandeses, Swiss Amish suíços, Menonitas Alemães e Luteranos dos Estados Alemães Católicos).³⁴ Igualmente, o Estado da Califórnia emendou sua Constituição em 1870 durante um período de crise econômica e tem, desde então, autorizado o estabelecimento de cidades *charter* com suas próprias regras sobre eleições, salários e contratos.³⁵

²⁸ *Idem*, páginas 722-723.

²⁹ *Idem*, página 724.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*, página 725.

³² *Idem*, páginas 725-726.

³³ *Idem*, página 726.

³⁴ *Idem*, página 727.

³⁵ *Idem*.

No Canadá, a tradição de experimentação com as cidades *charter* começou com a concessão de um *charter* real para a incorporação de Saint John em 1785 e o país possui cinco cidades *charter*: Saint John, Montreal, Winnipeg, Vancouver, and Lloydminster.³⁶ Adicionalmente, algumas cidades canadenses possuem uma legislação especial similar a um *charter*, mas que não são chamadas de cidades *charter*: Toronto, St. John's, Corner Brook, Nfld. Mount Pearl, Nfld. e Charlottetown.³⁷ Particularmente no caso de Toronto, o *charter* aumentou poderes de tributação e empréstimo, mas a adoção de um tributo de registro de veículos motorizados e de uma taxa municipal de transferência de propriedade causaram controvérsia política e questionamentos sobre se o status de cidade *charter* seria a solução para o financiamento dos serviços municipais.³⁸ Importante, contudo, no Canadá a vantagem do status de cidade *charter* parece ser um mito com relação a esses poderes, até porque as províncias raramente concedem esses poderes para as cidades. Por exemplo, Toronto não foi capaz de expandir sua arrecadação substancialmente devido à mobilização social da população local contra a adoção de uma política pública alternativa.³⁹ As promessas das cidades *charter* pressupõem que poderes autônomos e a capacidade de autogoverno poderiam atrair investimentos, facilitar o financiamento de serviços públicos e a infraestrutura.⁴⁰ Havia um senso comum de que reestruturar a governança municipal seria uma resposta necessária para as pressões da globalização e para preservar a posição competitiva de Toronto na economia global.⁴¹ No final, contudo, o status de cidade *charter* não mudou seu desenvolvimento econômico e a experiência canadense oferece uma nota de cautela sobre os riscos relativos a essa estratégia política.

3. IMAGINANDO BOSSA NOVA, SUAS POSSIBILIDADES E LIMITES.

Os aspectos teóricos e exemplos práticos de cidades desenvolvidas através de *charters* nos convidam a imaginar possibilidades e limites para estabelecer *Bossa Nova* para promover desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro.⁴² Importante, a necessidade de superar estruturas organizacionais fracas através de *by-passes*

³⁶ Harry Kitchen, Is Charter-City Status a Solution for Financing City Services in Canada – Or is that a Myth? SPP Research Paper, volume 9, number 2, página 1.

³⁷ *Idem*.

³⁸ *Idem*, páginas 7-14.

³⁹ *Idem*, 17.

⁴⁰ Roger Keil and Douglas Young, A Charter for the people? A Research Note on the Debate About Municipal Autonomy in Toronto, *Urban Affairs Review*, Volume 39, n. 1 (2003) página 95.

⁴¹ *Idem*.

⁴² A referência à *Bossa Nova* como o nome de fantasia de uma cidade charter no Rio de Janeiro evoca a memória do período glorioso logo antes da perda do status de capital nacional. Em 1958, Rio de Janeiro experimentou seu ano dourado em termos de vida social, conforto econômico, e reconhecimento cultural com a explosão da *Bossa Nova* como um gênero musical internacional coincidindo com o apogeu do Rio de Janeiro como uma cidade maravilhosa para se viver, trabalhar e desenvolver seu potencial. A ideia de imaginar *Bossa Nova* pressupõe refletir como essa cidade icônica brasileira pode se recuperar de sua condição atual de decadência econômica, política e social. Parte da decadência também vem da reorganização política do Rio de Janeiro após perder o status de capital federal. Inicialmente, o território da capital federal permaneceu como uma unidade política independente chamada *Guanabara*, que eventualmente entrou em uma fusão política com o Estado do Rio de Janeiro.

institucionais no Rio de Janeiro não é um tema absolutamente novo para Mariana Mota Prado e Michael Trebilcock, já que eles usaram as recentes experiências da “Unidades de Polícia Pacificadora” (UPPs) e das “Unidades de Pronto Atendimento” (UPAs) como estudos de caso para explicar os *by-passes* institucionais intencionais.⁴³ Em sua análise, as UPPs tentaram transformar serviços policiais, através de experimentação e uma estrutura paralela de operações que poderia ser adaptada para diferentes circunstâncias e responder mais efetivamente para demandas comunitárias.⁴⁴ Igualmente, as UPAs também são uma tentativa de transformar os serviços de emergência médica pela provisão de um canal alternativo para a população receber tratamento rápido para emergências de nível baixo e médio.⁴⁵ Eventualmente esses projetos falharam em entregar suas promessas por conta da falta de recursos causada pela crise fiscal do estado do Rio de Janeiro e uma das piores recessões econômicas do país.⁴⁶

Enquanto o livro apresenta relevantes estudos de casos de *by-passes* institucionais para a provisão de serviços governamentais no Rio de Janeiro, a imaginação institucional também poderia ser usada como um instrumento para a reorganização de toda a estrutura política da cidade. O estabelecimento de uma cidade *charter* poderia facilitar o desenvolvimento de novos regimes jurídicos para infraestrutura, produção industrial, programas educacionais, oportunidades de emprego e política habitacional. Um catalisador para a criação de cidades *charter* poderia ser a estagnação e decadência econômica causada pela falência institucional.

A questão é se a existência de uma alternativa iria estimular reformas. Desde que a capital brasileira se mudou para Brasília em 1960, o Rio de Janeiro tem experimentado contínua decadência.⁴⁷ Com a perda de poder político para Brasília, o vácuo político iniciou um ciclo vicioso de perda econômica que resultou na concentração de poder econômico em São Paulo. Sem poder político e econômico, o Rio de Janeiro perdeu proeminência, negócios e postos de trabalho.⁴⁸ Antes um centro relevante de mercado financeiro e produção industrial, a cidade perdeu sua bolsa de valores, indústrias e a maioria de suas empresas. Simultaneamente, o Rio de Janeiro continua a ser um destino atraente para migração, porque continua a ser uma referência cultural importante para o país.⁴⁹ Atualmente, a proporção de pessoas morando em uma de suas várias favelas corresponde a cerca de um oitavo

⁴³ Mariana Mota Prado and Michael J. Trebilcock, *Institutional Bypass: A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge: CUP (2019), Cap. 4.

⁴⁴ *Idem*, páginas 73-74.

⁴⁵ *Idem*, páginas 82-83.

⁴⁶ *Idem*, página 72.

⁴⁷ Mauro Osorio e Maria Helena Versiani, O Papel das Instituições na Trajetória Econômico-Social do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 2 (2013), página 190.

⁴⁸ *Idem*, páginas 191-193.

⁴⁹ Mauro Osorio e Maria Helena Versiani. A História de Capitalidade do Rio de Janeiro, *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 7 (2015), páginas 77-80.

da população da cidade.⁵⁰ O Rio de Janeiro abriga um número significativo de universidades e dezenas de milhares de universitários altamente qualificados se formam todos os anos, mas sofre de drenagem de cérebros eis que essas pessoas se mudam para outras cidades em busca de melhores oportunidades profissionais.⁵¹

O declínio da cidade decorre em parte do mal funcionamento de instituições, políticas públicas mal desenhadas, corrupção e perda de capacidade política. Interessante, após a transferência da capital para Brasília, políticos locais tentaram promover desenvolvimento industrial através da designação de áreas como distritos industriais que poderiam atrair investidores, mas a falta de instituições adequadas desencorajou o estabelecimento de novas empresas no Rio de Janeiro.⁵² Atualmente, o Rio de Janeiro possui o semblante de uma cidade sem prospectos para o futuro.⁵³

Planejar uma agenda para o desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro requer uma estratégia política focada nos desafios da região metropolitana, superando a infraestrutura precária, a baixa produtividade e promovendo um ciclo virtuoso de dinamismo econômico.⁵⁴ Contudo, um importante obstáculo para o desenvolvimento regional decorre da falta de um plano nacional.⁵⁵ A criação de uma cidade *charter* poderia proporcionar uma oportunidade para a reorganização política e econômica do Estado do Rio de Janeiro e para a superação da ausência de uma política industrial nacional. Interessante, existe a possibilidade de se alocar grandes lotes de terra desocupada nos subúrbios e área rural do Rio de Janeiro – como Paul Romer recomenda – ou designar uma área urbana já existente como uma cidade *charter* – como em Toronto. No caso do Rio de Janeiro, a cidade *charter* deveria proporcionar uma alternativa, permitindo aos atuais residentes a oportunidade de escolher o regime jurídico alternativo e se beneficiar das novas regras.

Os objetivos de se charterizar *Bossa Nova* deveriam ser desenhar um novo conjunto de organizações e regras do jogo que possam transformar a economia, sociedade e política de modo a facilitar o desenvolvimento humano no Rio de Janeiro. Um regime jurídico especial pode promover a produção industrial e a

⁵⁰ Mauro Osorio e Maria Helena Versiani, O Papel das Instituições na Trajetória Econômico-Social do Estado do Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 2 (2013), páginas 202-204.

⁵¹ Fernanda Mendes Bezerra e Raul da Mota Silveira Neto. Existe fuga de cérebros no Brasil? Evidências a partir dos censos demográficos de 1991 e 2000. Economia, v. 9, n. 3, (2008) p. 435-456.

⁵² Mauro Osorio e Maria Helena Versiani, O Papel das Instituições na Trajetória Econômico-Social do Estado do Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 2 (2013), páginas 197-200.

⁵³ A condição de anfitrião dos Jogos Olímpicos de 2016 proporcionou uma falsa sensação de potencial reconstrução da cidade, mas o Comitê Organizador falhou em entregar suas promessas. O legado do potencial reviver do apogeu da cidade se perdeu após o fim dos Jogos Olímpicos e se transformou em um senso compartilhado de desespero político, frustração social e depressão econômica.

⁵⁴ Bruno Leonardo Barth Sobral, A Questão Metropolitana em Perspectiva: O Desafio de Tornar a Periferia da RMRJ Mais Densa Produtivamente e com Melhor Infraestrutura Básica, em Mauro Osório et alli (ed). Uma Agenda para o Rio de Janeiro: Estratégias e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Socioeconômico. FGV (2015), páginas 42-43.

⁵⁵ *Idem*.

recuperação de empregos que saíram do Brasil para outros países que proporcionam mais valor para a cadeia global de produção das empresas multinacionais. As falhas das zonas industriais do Rio de Janeiro decorreram da crença equivocada de que a alocação de terra desocupada seria suficiente.⁵⁶ Uma cidade *charter* poderia também desenvolver políticas alternativas para educação, negócios, imigração, habitação, trabalho e capital. Como um laboratório para instituições experimentais, uma cidade *charter* poderia também proporcionar uma oportunidade para se experimentar com descriminalização de jogos de azar, prostituição e outros ilícitos penais como um experimento de política pública que poderia influenciar reformas jurídicas nacionais. Obviamente, emular uma “*Cidade Pecado*” como Las Vegas não traria resultados análogos a Shenzhen, Singapura e Dubai, mas é importante ter em mente que essas possibilidades também estariam abertas para uma cidade *charter*. No final, os objetivos combinados de governos, empresas, cidadãos e consumidores irão influenciar o caráter dessa parceria público-privada.

Uma cidade *charter* não pode ser considerada uma *panacea* para todos os problemas de desenvolvimento. Como um *by-pass institucional*, uma cidade *charter* é somente um instrumento para reforma institucional que oferece uma alternativa para os regimes jurídicos tradicionais e proporciona uma oportunidade para pessoas e empresas buscarem soluções inovadoras para seus problemas. Cidades *charter* também dependem de fatores culturais e da adesão voluntária de estudantes, trabalhadores, turistas e empresas através de uma combinação de escolha, entrada voluntária e livre saída para os cidadãos que aderem ao *charter*.⁵⁷ Além do direito nos livros, o que importa realmente é o direito em ação – percepções, expectativas e confiança de que as regras do jogo funcionam bem, solucionam conflitos adequadamente e são adjudicadas de maneira apropriada.⁵⁸ Essa combinação de fatores parece estar presente em novas cidades prósperas, como Shenzhen, Singapura e Dubai. Os programas para transformar Honduras em Hong Kong não produziram resultados similares até agora, especialmente por conta desses desafios que deveriam ser considerados quando se desenha e se estabelece uma cidade *charter*.⁵⁹ Uma outra limitação advém da dificuldade política, que é discutida na parte seguinte.

⁵⁶ Essa mentalidade é mencionada em círculos de direito e desenvolvimento como a maldição do “campo dos sonhos”, isto é, uma ilusão ingênua de que se alguém construir uma infraestrutura no meio do nada, “as pessoas virão”. Não raro atores estatais em países em desenvolvimento investem seu capital em projetos baseados nessa premissa e, devido a limitações institucionais, muitos desses projetos não se mostram sustentáveis e as pessoas não vem.

⁵⁷ Lan Cao, Charter Cities. William & Mary Bill of Rights Journal, volume 27, issue 3 (2019), p. 759.

⁵⁸ Veja, por exemplo, Martha Machado (2020) nesse volume.

⁵⁹ Uma nota de cautela sobre os limites do insight de Paul Romer é o fato de que a gestão imperial estrangeira produziu resultados positivos em Hong Kong, mas também resultados negativos em Shanghai e noutros locais, como salienta Aditya Chakraborty, Paul Romer is a brilliant economist – but his idea for a charter city is bad. Guardian, 27.07.2010, available at <https://www.theguardian.com/science/2010/jul/27/paul-romers-charter-cities-idea> (chechado em 20.03.2020).

4. DIFICULDADES PARA BYPASSAR A POLÍTICA E AS FUNÇÕES LEGISLATIVAS.

Dentre as muitas críticas dirigidas ao conceito de cidade *charter*, a questão de economia política parece ser a mais proeminente. Essas críticas são baseadas na premissa de que as cidades *charter* são dominadas e controladas por empresas multinacionais e, conseqüentemente, sujeitas à perda de soberania nacional, substituição do direito privado pelo direito público, princípios antidemocráticos, concentração de poder nos investidores estrangeiros e nas forças do mercado.⁶⁰ Essa dinâmica de economia política revela as dificuldades de se *bypassar* instituições e funções legislativas. Problemas potenciais incluem a possibilidade de que um parceiro internacional ou mesmo a burocracia poderia dominar as políticas públicas da cidade *charter*.⁶¹ Em Honduras, por exemplo, critérios tecnocráticos de desenvolvimento definem as Zonas de Emprego e Desenvolvimento Econômico (ZEDEs) – invés de critérios políticos mais complexos e contestados típicos de um regime democrático multipartidário.⁶² Embora o “próprio fato de que as ZEDEs sejam concebidas para *bypassar* a política local e nacional é por si só parte do seu apelo”, o déficit democrático das cidades *charter* é uma causa para preocupação e a legitimidade deve ser buscada noutro ponto além das estruturas constitucionais democráticas liberais.⁶³ Importante, entretanto, sob a perspectiva política, existe uma distinção clara entre uma cidade *charter* cujas regras são definidas pelo governo e aquela em que são deixadas inteiramente abertas para empresas ou tecnocratas – em que existe um argumento mais forte para perda de soberania política e déficit democrático.

Alguns comentaristas consideram que a legitimidade da cidade *charter* pode vir da proteção da liberdade ou da igualdade de oportunidade para seus residentes. Rahul Sagar argumenta que uma cidade *charter* deveria ser considerada legítima quando permite que pessoas escapem de condições problemáticas e é acompanhada por garantias substantivas e processuais, tais como a proteção de direitos básicos, aplicação imparcial do direito, emprego de fundamentação pública e potencialmente de referendo.⁶⁴ Julian Müller recorre à moralidade instrumental e a um apelo para a vantagem mútua e interesses compartilhados ao invés de razões morais na defesa da legitimidade das cidades *charter*.⁶⁵ Christopher Freiman defende as cidades *charter* como instrumentos de justiça cosmopolita em condições globais não-ideais, como em que novas oportunidade são dadas aos pobres para migrar para espaços com instituições mais eficientes em termos comparados.⁶⁶ Voxi

⁶⁰ Lan Cao, Charter Cities. William & Mary Bill of Rights Journal, volume 27, issue 3 (2019), p. 734-5.

⁶¹ *Idem*, página 756.

⁶² *Idem*, página 758.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ Rahul Sagar, Are Charter Cities Legitimate? The Journal of Political Philosophy, Volume 24, number 4 (2016) página 510.

⁶⁵ Julian Müller, Advancing Justice by Appealing to Self-Interest: The Case of Charter Cities, Moral Philosophy and Politics, volume 3, number 2 (2016), página 225.

⁶⁶ Christopher Freiman, Cosmopolitanism Within Borders: On Behalf of Charter Cities, Journal of Applied Philosophy, volume 30, number 1 (2013), página 41-42.

Heinrich Amavilah descarta a crítica de neocolonialismo ao apontar que cidades *charter* são baseadas na premissa de participação voluntária de todos os atores e em promessas de ganhos concretos se as autoridades políticas decidem quebrar com as regras antigas.⁶⁷

Importante, a política deve estar presente na cidade *charter* como uma atividade para conciliar interesses diferentes dentro de um espaço governado, através da alocação de oportunidades para a participação política de grupos relevantes e das partes interessadas proporcionalmente à sua relevância para o bem estar e à sobrevivência da comunidade política.⁶⁸ No caso de Toronto, por exemplo, o sentimento geral era de que “o propósito do *charter* seria proporcionar a cidade a capacidade de atuar em qualquer direção que a política local a conduzisse”.⁶⁹ Contudo, o *charter* consistiu em um instrumento de devolução de poderes da província para a municipalidade sem qualquer compromisso por formas mais participatórias de democracia que pareceriam reforçar a habilidade dos políticos locais para articular e implementar o bem comum.⁷⁰ Uma cidade *charter* pode encontrar um equilíbrio diferente entre decisões baseadas em políticas partidárias e políticas públicas, mas não deveria deixar o domínio da política ser colonizado pela tecnocracia e por interesses corporativos de modo a prejudicar os interesses dos seus residentes.⁷¹

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Cidades *Charter* são um exemplo provocativo de um *by-pass institucional* que captura nossa imaginação desde as transformações bem sucedidas promovidas na economia chinesa.⁷² Particularmente no caso do Rio de Janeiro, estabelecer uma cidade *charter* – a imaginada *Bossa Nova* – poderia constituir uma estratégia para reverter a trajetória atual de decadência contínua, restaurar capacidade institucional e estabelecer um regime jurídico alternativo que possa promover desenvolvimento. Talvez a encruzilhada crítica para tão radical transformação institucional poderia resultar da recessão economia trazida pela crise da pandemia de COVID-19 que golpeou com força as indústrias do turismo e do petróleo. De verdade, a experiência de Honduras recomenda cuidado, mas também merece atenção. Após apoio inicial para as REDs, Paul Romer abandonou o programa devido ao “processo decisório opaco do governo hondurenho, sem a aprovação da Comissão de Transparência exigida pela legislação das RED, que as cidades *charter*

⁶⁷ Voxi Heinrich Amavilah, *Romer's Charter Cities v. Colonization, Imperialism, and Colonialism: A General Characterization* (2011).

⁶⁸ Bernard Crick, *A Defesa da Política*. UNB (1975) página 7.

⁶⁹ Roger Keil and Douglas Young, *A Charter for the people? A Research Note on the Debate About Municipal Autonomy in Toronto*, *Urban Affairs Review*, Volume 39, n. 1 (2003) página 97.

⁷⁰ *Idem*, página 97.

⁷¹ Sobre os métodos e a abordagem de direito e políticas públicas, veja Maria Paula Dallari Bucci, *Métodos e Aplicações da Abordagem direito e Políticas Públicas*, *Revista Estudos Institucionais*, volume 5, n. 3 (2019), páginas 791-832.

⁷² Veja Henry Kissinger, *On China*. Penguin (2012).

buscavam remediar”.⁷³ Após o colapso das REDs, contudo, as ZEDes pareceram atrair o interesse de investidores internacionais e, por exemplo, a Agile Solutions, uma empresa Brasileira de software, planejou a construção de uma “vila start-up” de US\$ 200 milhões em Tegucigalpa, Honduras, como um laboratório para novas abordagens em saúde, educação e tributação.⁷⁴ Finalmente, a política é essencial para a conciliação de interesses. O regime jurídico de uma cidade *charter* dependerá de fatores culturais, experimentação institucional, e pragmatismo para proteger interesses compartilhados, novas oportunidades econômicas, e vantagens mútuas para seus residentes. Esses pontos nos conduzem novamente para os deixados em aberto por Mariana Prado e Michael Trebilcock em seu excelente livro: o potencial de cidades *charter* como *by-passes institucionais* e as dificuldades envolvidas em considerar regimes normativos alternativos como *by-passes*.

REFERÊNCIAS

AMAVILAH, Voxi Heinrich. **Romer’s Charter Cities v. Colonization, Imperialism, and Colonialism**: a general characterization, 2011.

BEZERRA, Fernanda Mendes; NETO, Raul da Mota Silveira. **Existe fuga de cérebros no Brasil?** evidências a partir dos censos demográficos de 1991 e 2000. *Economia*, v. 9, n. 3, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Métodos e Aplicações da Abordagem direito e Políticas Públicas**. *Revista Estudos Institucionais*, volume 5, n. 3, 2019.

CAO, Lan. **Charter Cities**. *William & Mary Bill of Rights Journal*, volume 27, issue 3, 2019.

FREIMAN, Christopher. **Cosmopolitanism Within Borders**: on behalf of charter cities. *Journal of Applied Philosophy*, volume 30, number 1, 2013.

HIRSCHMAN, Albert O. 1972. Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in FIRMS, Paul Romer. **Technologies, Rules, and Progress**: the case for charter cities. No Id 2471. 2010.

KEIL, Roger; YOUNG, Douglas. **A Charter for the people?** a research note on the debate about municipal autonomy in toronto. *Urban Affairs Review*, Volume 39, n. 1, 2003.

⁷³ Lan Cao, *Charter Cities*. *William & Mary Bill of Rights Journal*, volume 27, issue 3 (2019), página 743.

⁷⁴ *Idem*, página 728.



KITCHEN, Harry. **Is Charter-City Status a Solution for Financing City Services in Canada – Or is that a Myth?** SPP Research Paper, volume 9, number 2.

MÜLLER, Julian. **Advancing Justice by Appealing to Self-Interest:** the case of charter cities. *Moral Philosophy and Politics*, volume 3, number 2, 2016.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. **A História de Capitalidade do Rio de Janeiro.** *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 7, 2015.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. **O Papel das Instituições na Trajetória Econômico-Social do Estado do Rio de Janeiro.** *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 2, 2013.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypass:** a strategy to promote reforms for development. Cambridge: CUP, 2019.

ROMER, Paul; FULLER, Brandon. **Cities From Scratch:** a new path for development. *City Journal*, volume 20, number 4, 2010.

ROSENN, Keith S. **The Jeito:** Brazil's Institutional Bypass of the Formal Legal System and Its Developmental Implications. *American Journal of Comparative Law*, vol. 13, n. 3, 1971)

SAGAR, Rahul. **Are Charter Cities Legitimate?** *The Journal of Political Philosophy*, Volume 24, number 4, 2016.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. **A Questão Metropolitana em Perspectiva: O Desafio de Tornar a Periferia da RMRJ Mais Densa Produtivamente e com Melhor Infraestrutura Básica, em Mauro Osório et alli (ed). Uma Agenda para o Rio de Janeiro: Estratégias e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Socioeconômico.** FGV, 2015.