

DESENVOLVIMENTO NAS AMÉRICAS

CONFIANÇA

A chave para a coesão social
e o crescimento na América
Latina e Caribe

Editado por:
Philip Keefer
Carlos Scartascini

SUMÁRIO EXECUTIVO



A confiança é o problema mais urgente — mas o menos discutido — que a América Latina e o Caribe enfrentam. Seja em outras pessoas, no governo ou nas empresas, a confiança é menor na região do que em qualquer outro lugar do mundo. As consequências econômicas e políticas da desconfiança se propagam pela sociedade. Ela sufoca o crescimento e a inovação: investimentos, empreendedorismo e empregos florescem quando empresas e governo, trabalhadores e empregadores, bancos e tomadores de empréstimos, e consumidores e produtores confiam uns nos outros. A confiança dentro das organizações dos setores público e privado é essencial para a colaboração e a inovação. A desconfiança distorce a tomada de decisões democrática. Impede os cidadãos de exigir melhores serviços públicos e infraestrutura, de se unir a outros para controlar a corrupção e de fazer sacrifícios coletivos que beneficiem a todos. A boa notícia é que os governos podem aumentar a confiança dos cidadãos com promessas mais claras sobre o que os cidadãos podem esperar deles, reformas do setor público que lhes permitam cumprir suas promessas e reformas institucionais que fortaleçam os compromissos que os cidadãos assumem uns com os outros. Este livro orienta os tomadores de decisões em seu esforço para incorporar confiança e coesão social nas reformas abrangentes necessárias para enfrentar os desafios mais difíceis da região.

Sumário do relatório completo

1. Confiança, coesão social e crescimento na América Latina e Caribe
2. Medidas e determinantes da confiança
3. Confiança e a economia
4. Confiança, cidadania e construção de boas políticas públicas
5. Confiança e a efetividade das políticas públicas
6. A relação entre confiança e transformação digital
7. Instituições: mitigação da desconfiança
8. Organização, cidadania e o contrato social
9. O poder da informação
10. Navegando em um mar de desconfiança

Faça o download do relatório completo gratuitamente em:

www.iadb.org/DIAtrust

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Confiança: a chave para a coesão social e o crescimento na América Latina e Caribe

A confiança é o problema mais urgente enfrentado pela América Latina e Caribe, no entanto é o menos discutido. Ela está na base de inúmeras interações que são essenciais para sociedades saudáveis. Os eleitores escolhem candidatos que eles acreditam que vão cumprir suas promessas eleitorais; as empresas investem e inovam esperando que os governos não imponham impostos confiscatórios se as inovações tiverem sucesso; os empregadores pagam aos trabalhadores mesmo sem poder estar completamente seguros dos esforços desses trabalhadores, e os trabalhadores fazem seu trabalho esperando ser pagos; os compradores confiam que os vendedores lhes fornecerão produtos e serviços de qualidade, enquanto os vendedores entregam hoje contando com o pagamento no futuro; os investidores confiam seu capital a administradores de empresas; os cidadãos fornecem informações à polícia, com a qual contam para sua proteção; indivíduos são vacinados e tomam medicamentos recomendados por médicos em quem eles confiam para ter uma vida saudável. Quando a confiança está ausente nessas interações, a sociedade e todos os seus membros sofrem: a política é instável; a qualidade das políticas públicas se deteriora; o crescimento econômico desacelera; a equidade social diminui; e o bem-estar individual declina.

Mas o que exatamente é confiança? Confiança, neste relatório, é a crença de que os outros não agirão de maneira oportunista. Eles não farão promessas que não podem cumprir, não renegarão as promessas que podem ser cumpridas nem violarão normas para tirar vantagem de outras pessoas que as obedeçam. Resumindo, confiança é fé nos outros — em sua honestidade, confiabilidade e boa vontade. Pessoas confiáveis fazem promessas que podem cumprir, cumprem essas promessas e não violam as normas sociais. O comportamento oportunista é uma ameaça persistente em toda parte. Aqueles que o praticam podem obter recompensas

substanciais a que as pessoas confiáveis renunciam — do mutuário que decide se vai ou não pagar um empréstimo, aos políticos que escolhem cumprir ou não uma promessa de campanha ou desviar dinheiro público para seus interesses privados. A base de uma sociedade que confia é a disposição de seus membros a resistir a essas tentações.

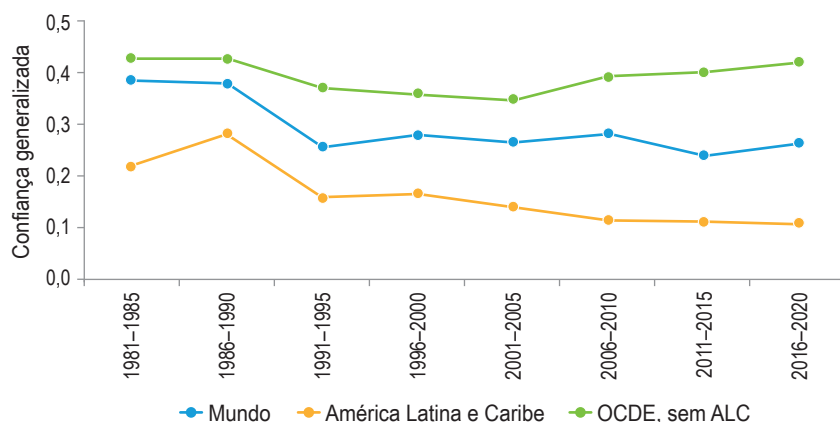
Um tema chave neste livro é a interação entre a confiança interpessoal (ou generalizada) e a confiança no governo, duas dimensões da confiança que geralmente são abordadas separadamente. Funcionários do governo, como as pessoas em geral, têm mais probabilidade de agir de forma oportunista — de maneira não confiável — quando não podem ser responsabilizados por suas ações. Grandes assimetrias em termos de informação — os cidadãos têm dificuldade para avaliar independentemente o trabalho do governo — e o poder coercitivo — os cidadãos são obrigados a cumprir as regras estabelecidas pelo governo — tornam ainda mais simples para os políticos agir de forma oportunista. Trabalhando juntos, os cidadãos podem punir membros do governo não confiáveis, rejeitando-os pelo voto, por exemplo. Diante de tal perspectiva, os membros do governo têm incentivos mais fortes para trabalhar pelos interesses dos cidadãos em vez dos seus próprios interesses.

No entanto, retirar os titulares dos cargos exige uma ação coletiva dos cidadãos. Infelizmente, quando os cidadãos não confiam uns nos outros, é menos provável que trabalhem juntos para responsabilizar os governos. Eles também se dispõem menos a fazer transações comerciais; contratar estranhos; pagar seus impostos; pedir que os governos financiem projetos de infraestrutura e construam um futuro melhor para eles e seus descendentes; e é mais provável que solicitem do governo que lhes proporcione benefícios pessoais imediatos na forma de subsídios e transferências, em vez de reivindicar investimentos mais eficientes e efetivos em bens públicos.

Uma região que não confia

Dada a importância da confiança interpessoal para a maioria das interações sociais, políticas e econômicas, seu baixo nível e declínio na América Latina e no Caribe são uma fonte de preocupação (Figura 1). Em todo o mundo, a fração de pessoas que acreditam que a maioria das pessoas pode ser confiável (confiança generalizada ou “interpessoal”) caiu de 38% no período de 1981-1985 para 26% em 2016-2020, de acordo com os dados da Pesquisa Integrada de Valores. Na América Latina e no Caribe, o declínio é ainda mais acentuado, com os níveis de confiança despencando de 22% para 11%. Apenas 1 em cada 10 pessoas considera que outras

Figura 1 ► Declínio da confiança na América Latina e Caribe



Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Pesquisa Integrada de Valores, que compila as sete ondas da Pesquisa Mundial de Valores (1981-2020) e as cinco ondas do Estudo Europeu de Valores (1981-2020).

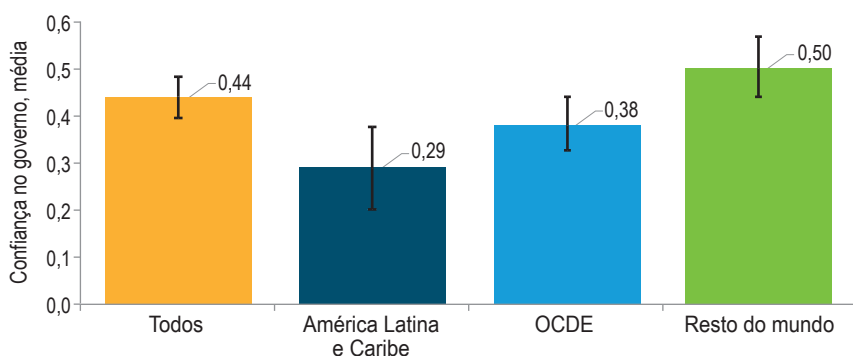
Nota: A confiança generalizada é calculada a partir de respostas à pergunta, “De maneira geral, você diria que é possível confiar na maioria das pessoas ou que é preciso ter muito cuidado ao tratar com as pessoas?” A confiança é igual a 1 se o entrevistado responder, “É possível confiar na maioria das pessoas”, caso contrário é 0. A variável de confiança foi agregada em nível de país como uma média ponderada das observações individuais, depois foi calculada a média para intervalos de cinco anos. Quando dados de um país estão disponíveis em ambas as pesquisas para um determinado ano, foi usada a média simples desses valores. Países da OCDE por ano são incluídos quando um país passou a fazer parte do grupo. O grupo de economias avançadas da OCDE exclui os seguintes países da América Latina e Caribe: Colômbia, Chile e México. A amostra total é de 115 países. Os 16 países da América Latina e Caribe incluídos são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

peças são confiáveis. Por mais instável que seja a confiança no resto do mundo, ela é menor na América Latina e no Caribe do que em qualquer outro lugar.

Este livro explora as muitas maneiras pelas quais a desconfiança interpessoal se espalha pela sociedade, com implicações significativas para a confiança no governo, nas instituições e no setor privado. Os baixos níveis de confiança interpessoal e a baixa capacidade de responsabilizar os governos refletem-se em alta desconfiança no governo. De acordo com a Pesquisa Integrada de Valores, no período de 2010–2020 uma média de menos de 3 em cada 10 cidadãos latino-americanos e caribenhos confiavam em seu governo. A desconfiança no governo é um problema mundial, mas é maior na América Latina e no Caribe, ainda que as diferenças não sejam tão acentuadas quanto no caso da confiança interpessoal (Figura 2).

As instituições desempenham um papel fundamental para ajudar os cidadãos a exigir prestação de contas dos governos. Quando o fazem, as instituições ajudam a construir confiança no

Figura 2 ► Confiança no governo em diferentes regiões

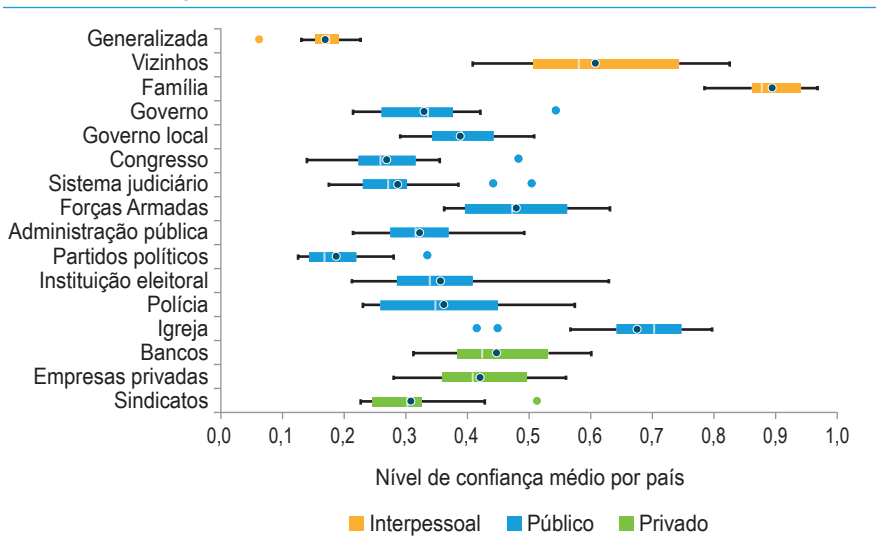


Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Pesquisa Integrada de Valores.

Nota: A confiança no governo vem da Pesquisa Integrada de Valores (2010–2020), que compila a sexta e sétima onda da Pesquisa Mundial de Valores (1981–2020) e a quinta onda do Estudo Europeu de Valores (2017–2020). A confiança no governo é medida com a pergunta: “Poderia me dizer quanta confiança você tem [no governo]: muita confiança, uma confiança razoável, não muita confiança ou nenhuma confiança?” As respostas foram codificadas de forma que a confiança é igual a 1 quando a resposta é “muita confiança” ou “uma confiança razoável” e 0 caso contrário. Cada barra é uma média simples dos dados de cada país. O grupo de economias avançadas da OCDE exclui os seguintes países da América Latina e Caribe: Colômbia, Chile e México. A amostra total inclui 95 países e os países latino-americanos e caribenhos incluídos são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Peru, Trinidad e Tobago e Uruguai.

governo. Os poderes Judiciário e Legislativo podem pôr freios no comportamento do governo, limitando a capacidade do governo de agir de forma oportunista. Os partidos políticos podem ser veículos eficazes para promover a ação coletiva dos cidadãos para que os governos prestem contas pelos seus atos. Infelizmente, o oposto também é verdade; a desconfiança nas instituições torna-as parte do problema e não da solução. Na América Latina e no Caribe, essas instituições com frequência não cumprem suas devidas funções. Em vez de aumentar a confiança no governo, eles se tornam parte da crise de confiança (Figura 3).

Figura 3 ▶ Níveis de confiança por tipo de instituição e empresa



Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Pesquisa Latinobarômetro (2010–2020).

Nota: A confiança generalizada é calculada a partir das respostas à pergunta, “De maneira geral, você diria que é possível confiar na maioria das pessoas ou que é preciso ter muito cuidado ao tratar com as pessoas?” A confiança é igual a 1 se o entrevistado responder, “É possível confiar na maioria das pessoas”, caso contrário é 0. As variáveis referentes à confiança em outras instituições/grupos são calculadas a partir da pergunta: “Quanto você confia em cada um dos seguintes grupos/instituições. Você diria que tem muita (1), alguma (2), pouca (3) confiança ou nenhuma confiança (4)?” As respostas foram recodificadas de modo que a confiança é igual a 1 se o entrevistado responder, “Muita” ou “Alguma” e 0 quando a resposta for “Pouca” ou “Nenhuma”. A média ponderada por país é calculada a partir dos dados dos indivíduos. As linhas nas caixas do gráfico representam a mediana (percentil 50) e os marcadores azuis escuros mostram o valor médio de cada categoria. A amostra inclui 18 países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Claro que, se as pessoas não confiam umas nas outras, no governo, nos tribunais ou nos partidos políticos, não é surpresa que também não confiem no setor privado. Na América Latina e no Caribe, a baixa confiança no setor privado e nas empresas reflete a baixa confiança nas instituições públicas. Se as pessoas acreditam que, de maneira geral, os outros não são confiáveis, é ainda mais provável que acreditem que as empresas tentarão tirar vantagem dos trabalhadores, consumidores e umas das outras. Sua desconfiança é reforçada quando elas também não confiam nas instituições que deveriam restringir comportamentos não confiáveis de empresas, como tribunais e órgãos reguladores do governo.

Confiança: o cimento para a coesão social e a cidadania

Pessoas que confiam umas nas outras se unem para construir sociedades prósperas. Pessoas que acreditam que os outros não agirão de forma oportunista experimentam um senso de coesão que lhes permite trabalhar para um objetivo comum. Sociedades em que a confiança é baixa não apresentam essa coesão.

Coesão social é um conceito amplo, que envolve noções de compromisso ou vínculo com a sociedade ou o país e seus membros. Este livro aborda a questão da coesão por uma perspectiva que enfatiza os papéis da confiança e da cidadania.

Cidadania é a disposição dos cidadãos de fazer sacrifícios individuais em prol de metas coletivas que são fundamentais para o sucesso de uma sociedade. Quando a confiança interpessoal é baixa, os esforços coletivos são difíceis e os laços de cidadania se esgarçam. Os cidadãos mostram-se menos dispostos a fazer sacrifícios, incluindo pagar impostos e obedecer a leis, associados a qualquer objetivo público. São menos capazes de contribuir para o esforço coletivo de responsabilizar os governos pela melhoria do bem-estar dos cidadãos. Quando a confiança e a cidadania são baixas, as políticas públicas oferecem menos benefícios para os cidadãos como um todo e relativamente mais para grupos restritos.

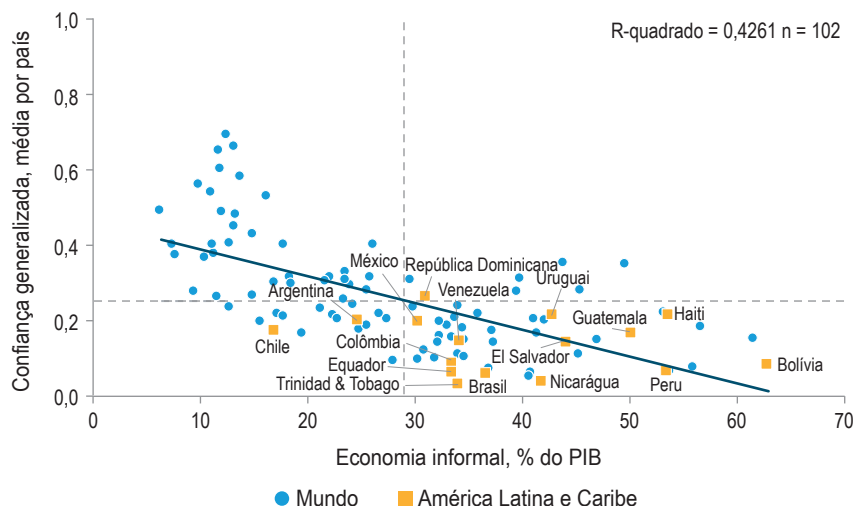
Por qualquer definição, a coesão social tende a se desintegrar nesses contextos: as políticas públicas têm consequências mais desiguais e a insatisfação com a sociedade aumenta.

O impacto da desconfiança na cidadania e na coesão social não é menos prejudicial no nível das empresas. Onde a confiança e a cidadania são baixas, as empresas e as pessoas dentro dessas empresas mostram-se mais dispostas a operar de maneira informal, seja como resposta a uma regulamentação onerosa e desnecessária ou como um sinal de sua disposição de buscar vantagens pessoais à custa da comunidade.

Quando a confiança generalizada é baixa, a confiança das empresas de que as regras foram feitas visando ao interesse público e de que os outros cumprirão as regras provavelmente será baixa. Em consequência, empresas e indivíduos optam pela informalidade em lugar da conformidade regulatória. Em consonância com essa expectativa, nos países em que há dados disponíveis tanto sobre confiança como sobre informalidade, verifica-se uma forte correlação negativa entre ambas. Os países da América Latina e do Caribe aparecem em sua maioria no quadrante inferior direito, onde estão aqueles com o menor grau de confiança e o maior grau de informalidade (Figura 4).

As medidas de cidadania baseadas em pesquisas transmitem uma mensagem similar: os cidadãos latino-americanos e caribenhos estão mais dispostos a ignorar as normas comunitárias e a admitir isso em uma pesquisa. Três exemplos dessa desconsideração das normas são rastreados por perguntas da Pesquisa Mundial de Valores: se os entrevistados solicitariam benefícios do governo aos quais não tinham direito, se tentariam não pagar no transporte público ou se trapaceariam nos impostos se tivessem a oportunidade. A Figura 5 mostra as respostas a essas três perguntas. Essas normas de cooperação cívica são significativamente mais fracas na América Latina e no Caribe do que na OCDE e no resto do mundo. As diferenças são não só estatisticamente significativas, mas também economicamente importantes (mais de 12% de diferença). Entre os componentes, “solicitar um benefício do governo ao qual você não tem direito” apresenta a maior diferença — mais de 20%.

Figura 4 ► Relação entre confiança e informalidade



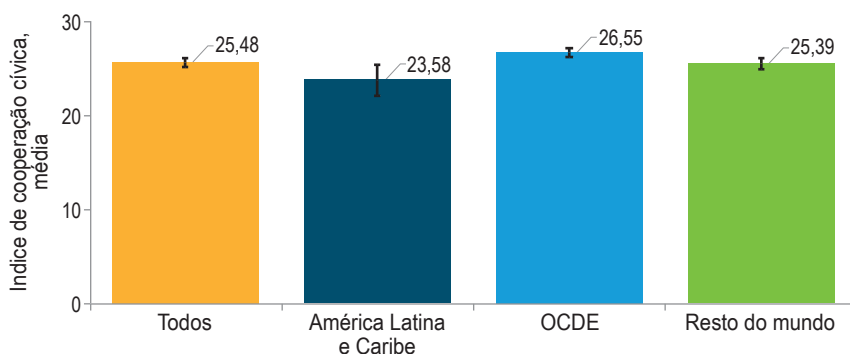
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Pesquisa Integrada de Valores e Índice de Economia Subterrânea.

Nota: Os dados sobre confiança vêm da Pesquisa Integrada de Valores, que compila as sete ondas da Pesquisa Mundial de Valores (1981–2020) e as cinco ondas do Estudo Europeu de Valores (1981–2020). O Índice de Economia Subterrânea (1991–2017) vem de Medina e Schneider (2019). Os autores definem economia subterrânea ou informal como “atividades econômicas que são escondidas das autoridades oficiais por razões monetárias, regulatórias e institucionais. [...] A economia subterrânea, neste estudo, reflete principalmente atividades econômicas e produtivas legais que, se registradas, contribuiriam para o PIB nacional, portanto a definição de economia subterrânea em nosso estudo procura evitar atividades ilegais ou criminosas, atividades artesanais informais ou outras atividades domésticas”. Cada ponto é a média simples das observações de cada país para os anos 2010–2017 e 2010–2020, eixo x e eixo y, respectivamente. As linhas pontilhadas representam os valores médios na amostra inteira para cada variável. A amostra total inclui 102 países, entre eles Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Peru, Trinidad e Tobago e Uruguai.

Desconfiança dentro do governo

Os efeitos danosos da desconfiança dos cidadãos têm outra dimensão que se estende aos órgãos do governo encarregados de administrar e implementar políticas públicas. O comportamento e as atitudes de funcionários públicos que trabalham nessas agências são determinantes fundamentais do desempenho das agências governamentais e, em última análise, da capacidade dos governos de desempenhar suas funções. A implementação de políticas bem-sucedidas requer que os funcionários públicos colaborem, sejam sensíveis e atentos às necessidades dos cidadãos

Figura 5 ► Capital cívico em diferentes regiões: três elementos da cooperação cívica



Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Pesquisa Integrada de Valores.

Nota: Os dados sobre capital cívico vêm da Pesquisa Integrada de Valores (2010–2020), que compila a sexta e a sétima onda e a sétima onda parcial da Pesquisa Mundial de Valores (1981–2020) e as quatro ondas do Estudo Europeu de Valores (1981–2008). O Índice de Cooperação Cívica baseia-se na metodologia de Knack e Keefer (1997) e, devido à disponibilidade de dados, usa apenas 3 das 5 perguntas originalmente usadas na metodologia: a) “solicitar benefícios do governo a que você não tem direito”, b) “tentar não pagar no transporte público” e c) “trapacear em impostos se você tiver a oportunidade”. A escala de variáveis foi ajustada; assim, um número mais alto significa maior cooperação cívica. Cada barra é uma média simples dos dados do país. O grupo de economias avançadas da OCDE exclui os países latino-americanos e caribenhos: Colômbia, Chile e México. A amostra total inclui 94 países, entre eles Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

e apliquem seu bom senso nas políticas públicas para maximizar o bem-estar dos cidadãos.

A confiança possibilita a colaboração em tarefas complexas dentro de agências governamentais. Os agentes públicos precisam trabalhar junto com seus colegas, cidadãos e agentes públicos de outras agências governamentais para implementar programas de governo. Para documentar a relação entre confiança e cooperação em agências do setor público na América Latina e no Caribe, a Pesquisa do Setor Público do BID feita em 2020 coletou informações de funcionários públicos sobre sua confiança e preferências de políticas. Eles responderam a perguntas sobre confiança em seus colegas de trabalho, funcionários públicos em geral e cidadãos.

Entre outras coisas, a pesquisa também solicitou opiniões sobre cooperação e compartilhamento de informações. A comparação dessas respostas entre entrevistados com alta e baixa

confiança revela um padrão de comportamento claro entre os funcionários públicos: aqueles que desconfiam dos outros apresentam menor cooperação e compartilhamento de informações. Os entrevistados que expressam maior confiança nos funcionários públicos têm uma probabilidade significativamente maior de afirmar que a cooperação melhora o desempenho no trabalho e que eles fazem uso das informações de colegas (ver Figura 6).

Desconfiança como um freio para o crescimento

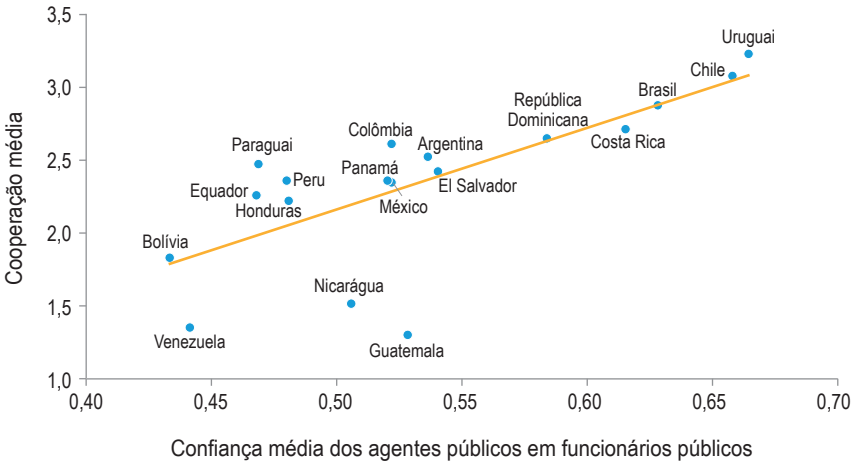
A desconfiança e os fracos vínculos de cidadania entre funcionários públicos e além deles aumentam os desafios crônicos e urgentes de baixo crescimento e alta desigualdade na região. Entre 1980 e 2020, a taxa média de crescimento per capita do PIB real na América Latina e no Caribe ficou abaixo da média mundial. Outras regiões reduziram a lacuna com os Estados Unidos. A América Latina e o Caribe, não: em média, os países da região fecharam apenas 4 pontos percentuais da lacuna de renda per capita com os Estados Unidos, muito menos do que os 47 pontos percentuais alcançados pelos países do Leste Asiático.

Além de ser uma das regiões de crescimento mais lento do mundo, a América Latina e o Caribe são há muito tempo a região mais desigual. Apesar de notáveis avanços recentes, a região ainda é cerca de 50% mais desigual do que a média dos países desenvolvidos. Estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe mostram que a parcela de pessoas pertencentes aos estratos de alta renda aumentou de 2,2% para 3% entre 2002 e 2017, mas, em 2014, os 10% mais ricos da população ainda detinham 40,5% da renda nacional no Brasil e 39,7% no México.

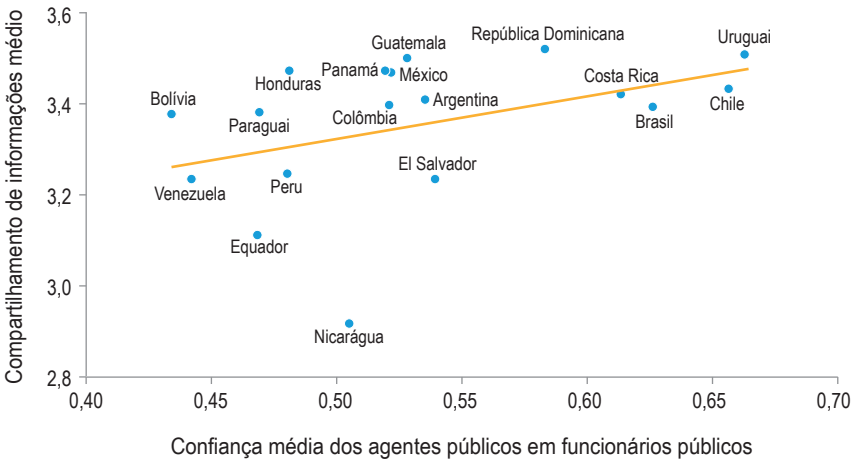
Confiança e cidadania têm um impacto significativo em todos os principais motores do crescimento e da desigualdade. O crescimento econômico depende de políticas públicas e instituições para acomodá-lo e incentivá-lo. As decisões mais importantes que impulsionam o crescimento econômico — investir, empregar,

Figura 6 ▶ Confiança dos funcionários públicos e colaboração

A. Cooperação



B. Compartilhamento de informações



Fontes: Elaboração dos autores com base no banco de dados da Pesquisa do Setor Público 2020 do BID e Keefer, Perilla e Vlaicu (2020).

Nota: Cooperação mede a concordância dos entrevistados com a declaração de que projetos em equipe, tarefas compartilhadas e reuniões influem em sua capacidade de fazer bem seu trabalho. Os valores de cooperação variam de -5 a 5, onde -5 representa “reduz muito” e 5 representa “aumenta muito”. Compartilhamento de informações mede quanto os entrevistados fazem uso de informações obtidas de seus colegas de trabalho. Os valores de compartilhamento de informações variam de 1 a 4, onde 1 representa “uso muito pouco” e 4 representa “uso muito”. A confiança dos agentes públicos em funcionários públicos apresenta médias normalizadas para o intervalo da unidade.

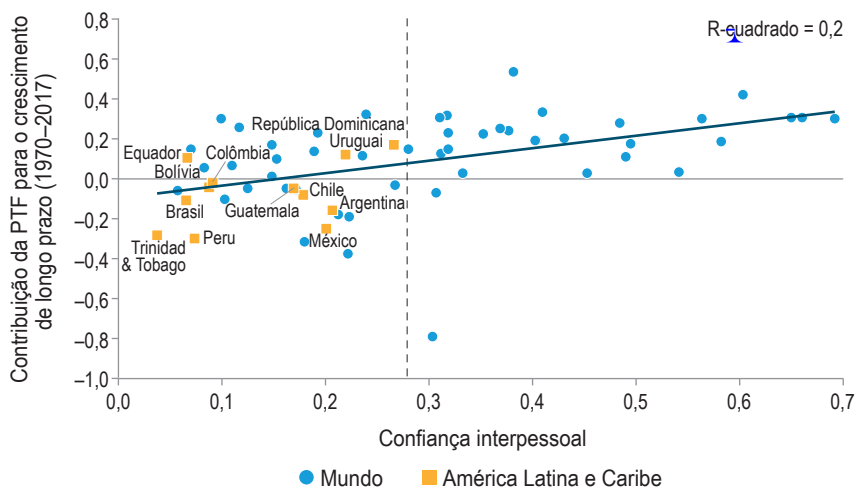
produzir, comprar ou vender — dependem todas da confiança. Os indivíduos mais produtivos, qualificados e inovadores têm maiores oportunidades econômicas em sociedades em que a confiança é mais alta; em sociedades onde não há confiança, essas oportunidades são limitadas.

A desconfiança distorce a atividade econômica por meio de três vias específicas. Uma é entre governo e empresas. Os governos usam uma variedade de políticas para promover a atividade econômica. Se as empresas não confiarem no governo, é menos provável que respondam às condições favoráveis que essas políticas possam criar. Outra via começa com a desconfiança interpessoal entre os cidadãos e afeta significativamente a regulação governamental das empresas. Cidadãos que desconfiam tanto do governo como das empresas exigem do governo uma regulação excessiva, o que onera as empresas quando elas tentam inovar, expandir e crescer. A terceira via vai da desconfiança interpessoal à maneira como as empresas se organizam internamente e conduzem negócios umas com as outras. Dentro das empresas, a desconfiança interpessoal restringe a tomada de decisões à família, em vez de delegar responsabilidade a trabalhadores externos potencialmente mais qualificados. Entre empresas, a desconfiança aumenta os custos de transações, favorecendo empresas já estabelecidas há muito tempo e criando barreiras à entrada de empresas novas e mais eficientes.

A desconfiança limita o livre movimento de trabalhadores, capital e ideias para empresas mais produtivas. Também reduz os incentivos das empresas para implantar os métodos de produção mais avançados, expandir para novos mercados, investir em novos produtos e processos e capacitar trabalhadores. Em vez disso, as empresas fazem investimentos grandes e improdutivos para se proteger do comportamento não confiável de outros. Um exemplo desses investimentos é o 1,4% do PIB que as empresas da América Latina e do Caribe gastam com segurança para se proteger da criminalidade.

Na ausência de produtividade, as empresas voltam-se para usar mais trabalhadores, capital e terra para enriquecer. No entanto, essas estratégias aumentam o crescimento a taxas cada vez menores quando a produtividade está estagnada. A Figura 7 ilustra esse fenômeno: a produtividade total dos fatores contribui

Figura 7 ► **Confiança interpessoal e contribuição da produtividade total dos fatores para o crescimento**



Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Pesquisa Integrada de Valores, que compila as sete ondas da Pesquisa Mundial de Valores (1981–2020) e as cinco ondas do Estudo Europeu de Valores (1981–2020), e as Penn World Tables (1950–2017).

Nota: A figura mostra comparações entre países da produtividade total dos fatores (PTF) agregada, a contribuição da produtividade para o crescimento e o crescimento de longo prazo com base em medidas em nível de país da confiança interpessoal (generalizada). Os dados relacionados a produtividade e crescimento vêm das Penn World Tables e são calculados pelas médias de cada país. Os dados de confiança interpessoal vêm da Pesquisa Integrada de Valores e são calculados como uma média simples de todas as ondas de pesquisa disponíveis para cada país. A confiança interpessoal é, assim, medida como a parcela dos cidadãos que respondem que, de modo geral, é possível confiar nas pessoas.

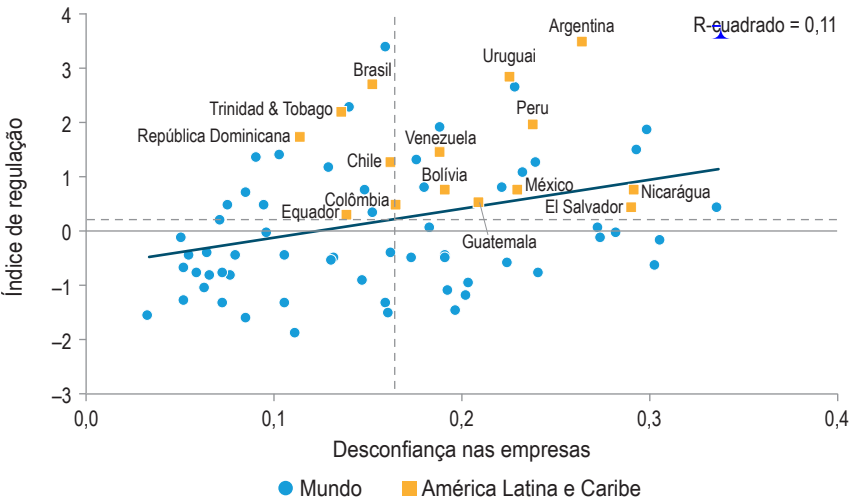
menos para o crescimento econômico em países de baixa confiança do que em países de alta confiança. Os países da região, com baixa confiança e baixo crescimento da produtividade, estão parados no lado esquerdo da linha ascendente. Em contraste, países do Leste Asiático, como Vietnã e China, estão na extremidade direita. Eles cresceram rapidamente ao longo das décadas, em parte graças aos altos níveis de confiança interpessoal.

Outra maneira pela qual a desconfiança prejudica o crescimento é a regulação excessiva. Cidadãos que desconfiam das empresas e do governo têm mais tendência a exigir regras rígidas que impeçam as empresas de poluir excessivamente, descumprir suas obrigações contratuais com trabalhadores e fornecedores, ou enganar os clientes quanto à qualidade de seus produtos. A

Figura 8 ilustra esse fenômeno, demonstrando como a desconfiança nas empresas está associada a exigências mais rígidas para iniciar e expandir negócios. A confiança é responsável por cerca de 11% da variação de regulação entre países. Em nenhum outro local a associação é mais forte do que na América Latina e no Caribe, onde tanto a desconfiança nas empresas como a rigidez da regulação são altos.

Além da entrada de empresas, as políticas públicas determinam uma infinidade de maneiras pelas quais as sociedades funcionam, de investimentos em sistemas educacionais à construção de nova infraestrutura. Falhas nas políticas públicas, portanto, contribuem diretamente para desacelerar o crescimento. Políticas orientadas

Figura 8 ▶ Rigidez da regulação e desconfiança nas empresas



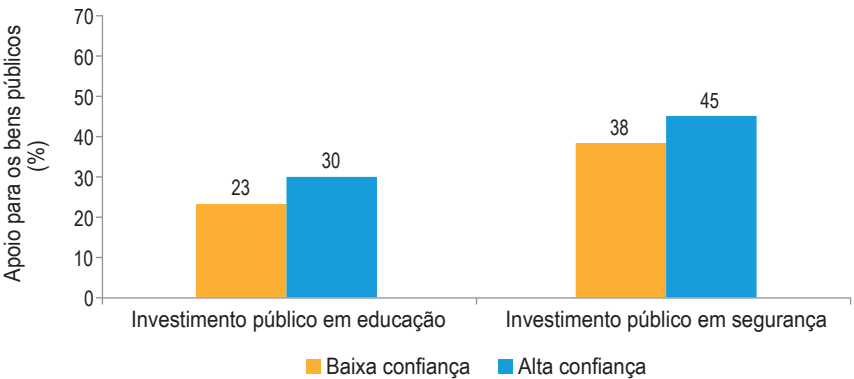
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados das Pesquisas Mundiais de Empresas (2006–2020) e na Pesquisa Integrada de Valores, que compila as sete ondas da Pesquisa Mundial de Valores (1981–2020) e as cinco ondas do Estudo Europeu de Valores (1981–2020).

Nota: A figura mostra um índice de regulações governamentais em nível de país como uma função dos níveis médios de desconfiança nas empresas. O índice é calculado usando os pesos correspondentes ao primeiro componente principal de um conjunto de variáveis relacionadas às percepções das empresas sobre as regulações, obtidas das Pesquisas de Empresas do Banco Mundial. O índice considera a proporção de proprietários de empresas que declaram que as limitações mais importantes ao crescimento relacionam-se a obter licenças de abertura e construção, lidar com tribunais e alfândegas, bem como o número de dias necessários para obter uma licença de abertura ou uma autorização para construção. A desconfiança nas empresas é calculada como a parcela de famílias em cada país que declaram confiar totalmente ou um pouco nas empresas em cada onda da pesquisa, depois é feita a média de todas as ondas de pesquisa disponíveis no conjunto de dados da Pesquisa Integrada de Valores para cada país.

para o crescimento que investem em bens públicos de longo prazo podem não ser politicamente atraentes, principalmente quando os eleitores não confiam que os governos cumprirão suas metas declaradas. Países com níveis diferentes de confiança, portanto, produzem políticas públicas sistematicamente diferentes.

Indivíduos exibem tendências semelhantes. Os participantes de uma pesquisa do BID-LAPOP responderam se preferiam impostos mais altos para financiar os gastos em educação pública ou impostos mais baixos para que as famílias pudessem pagar por si mesmas a educação de seus filhos. Outra pergunta oferecia uma escolha entre impostos mais altos para financiar os gastos do governo com segurança e impostos mais baixos para que as famílias cuidassem de sua própria segurança. Os entrevistados com níveis mais baixos de confiança têm menos probabilidade de apoiar os gastos do governo com os dois bens públicos, educação e segurança, possivelmente porque não confiam nas promessas dos políticos de converter a arrecadação tributária em educação de qualidade e segurança pública confiável (Figura 9).

Figura 9 ► Confiança dos cidadãos e preferências de políticas



Fonte: Elaboração dos autores com base no banco de dados BID-LAPOP 2017.

Nota: Os entrevistados escolheram entre uma preferência por impostos maiores para aumentar os gastos em educação e segurança ou impostos menores para permitir que as famílias gastassem mais em educação e segurança privada, respectivamente. A confiança interpessoal varia de 1 a 4, onde 1 é nenhuma confiança na maioria das pessoas e 4 é muita confiança. Baixa confiança interpessoal é definida como as opções 1 a 3, e alta confiança como o restante. A confiança em políticos varia de 1 a 4, onde 1 é nenhuma confiança em promessas de políticos e 4 é muita confiança. A baixa confiança em políticos é definida como as opções 1 ou 2, e alta confiança como o restante.

Desconfiança e fracos vínculos de cidadania conspiram contra a ação coletiva dos cidadãos. Embora todos os cidadãos vivam melhor com políticas que promovam o crescimento, individualmente cada um tem um incentivo para se isentar delas. Eles gostariam de desfrutar os benefícios de infraestrutura, cumprimento tributário e regulatório e educação sem ter que pagar sua parte nos custos dessas políticas. Empresas individuais preferem políticas fiscais que as favoreçam sobre outras empresas, mas, em média, o crescimento e a produtividade das empresas são mais rápidos se as políticas fiscais se aplicarem igualmente a empresas similares.

Sociedades que têm confiança e vínculos de cidadania mais fortes são mais capazes de superar esse dilema da ação coletiva. Em países com níveis mais altos de confiança interpessoal, o estado de direito e o cumprimento de contratos são mais fortes, bem como a segurança dos direitos de propriedade e a qualidade do sistema jurídico. Regionalmente, os países da América Latina e do Caribe são, em média, mais fracos em todas as dimensões: confiança, estado de direito, cumprimento de contratos, força dos direitos de propriedade e qualidade dos sistemas jurídicos.

As causas da desconfiança

Em sociedades em que os indivíduos acreditam que os outros não terão um custo a pagar por comportamentos oportunistas, é mais provável que eles acreditem que os outros não são confiáveis. Em consequência, em sociedades em que o preço a pagar por comportamentos oportunistas é baixo, os indivíduos têm menos probabilidade de acreditar que os outros são confiáveis. Mas por que o preço é mais baixo em algumas sociedades do que em outras?

Parte da explicação é de natureza histórica. Amplas pesquisas demonstram que a confiança cai quando os indivíduos de uma comunidade são forçados a se voltar umas contra as outras. Os efeitos são duradouros. Na África Ocidental, as comunidades que entregaram mais pessoas para os traficantes de escravos europeus no início do século XIX demonstravam uma confiança

significativamente mais baixa no final do século XX. Em outro regime de trabalho forçado, a mita no Peru colonial, as comunidades foram obrigadas a selecionar os indivíduos que seriam enviados para trabalhar nas minas de prata da colônia, das quais muitos nunca retornavam. Gerações mais tarde, essas mesmas comunidades apresentam menor provisão de bens públicos locais, o que é sintomático de uma cidadania fraca.

Uma explicação é que, em algumas sociedades, os indivíduos têm sistematicamente menos informações sobre o comportamento de outros, sejam políticos, empresas ou outros cidadãos, ou estão mais sistematicamente expostos a informações tendenciosas e falsas sobre o comportamento de outros. A confiança nos outros está intimamente ligada às crenças sobre como os outros se comportam, mas as informações moldam essas crenças. Quando a informação é escassa, os indivíduos sabem que o comportamento confiável não é recompensado e o comportamento não confiável não é punido, eles são mais propensos a acreditar que outros vão tirar vantagem deles. Quando as informações são tendenciosas, os indivíduos são mais propensos a ter crenças exageradas sobre a confiabilidade dos outros, o que os leva a ser excessivamente otimistas ou pessimistas. A tendenciosidade é endêmica em todos os países e está crescendo com a disseminação das mídias sociais; ela pode ser pior em alguns países do que em outros.

Pesquisas comportamentais demonstram que as pessoas evitam informações que contradigam suas crenças e buscam informações que as confirmem. Políticos populistas compreendem isso e dizem aos eleitores o que eles desejam ouvir. Os meios de comunicação comerciais, visando a captar a maior audiência possível, também têm fortes incentivos para oferecer as informações que as pessoas desejam receber. Com frequência, as informações que mais atraem atenção — e, portanto, geram as maiores receitas de publicidade e assinaturas — tendem a provocar divisões e prejudicar a confiança. Os meios de comunicação e os políticos preocupados com sua reputação de probidade têm incentivos para impor limites a esses impulsos populistas e comerciais. A reputação tornou-se uma preocupação menor com o surgimento

das mídias sociais e o aumento exponencial do número de provedores de informações, de indivíduos a empresas e governos. Por outro lado, as pressões competitivas para fornecer as informações que os indivíduos desejam ler aumentaram.

Outra razão importante pela qual a confiança é mais baixa em algumas sociedades do que em outras é que algumas sociedades são menos capazes de punir comportamentos não confiáveis, mesmo quando todos estão adequadamente informados sobre eles. Em algumas sociedades, indivíduos e grupos desfrutam de poder suficiente para protegê-los de punição por comportamento não confiável em relação aos outros. As instituições que controlam comportamentos oportunistas — tribunais, agências de auditoria, polícia — são mais robustas em alguns países do que em outros. As organizações também são fundamentais. E isto não só no setor privado, em que indivíduos organizados em empresas geralmente são muito mais produtivos do que produzindo e comercializando independentemente. As organizações também solucionam os dilemas de ação coletiva que impedem os indivíduos de agirem juntos para fazer cumprir o contrato social: para convencer o governo a fornecer bens públicos de maior qualidade ou rejeitar governos que optam pela busca de renda em lugar de decisões que melhorem o bem-estar público.

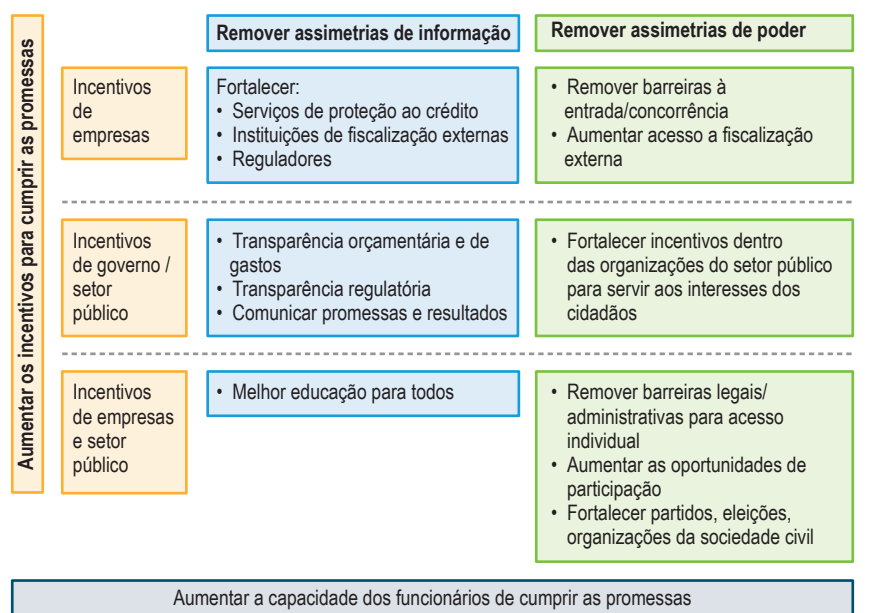
Finalmente, as sociedades podem diferir no grau em que seus membros incorrem em um custo emocional ou moral quando agem de maneira não confiável. Explicações históricas e culturais profundas podem explicar essas diferenças. Eles são, no entanto, evidentes no fato de que, em pesquisas, os indivíduos sempre indicam que acreditam que os membros da família são mais confiáveis do que as pessoas em geral. Os vínculos emocionais com os membros da família são mais fortes do que com as pessoas em geral, o que aumenta o custo emocional de comportamentos não confiáveis dentro da família. Contando com a existência desses vínculos, as pessoas expressam maior confiança nos indivíduos de dentro de sua família do que de fora dela.

Políticas para aumentar a confiança, a coesão social e o crescimento

A América Latina e o Caribe enfrentam desafios prementes, de crescimento e desigualdade a imigração e mudança climática. No entanto, as respostas ideais de políticas públicas para esses desafios podem não funcionar em um ambiente de baixa confiança e cidadania fraca. Por exemplo, as pessoas têm poucas razões para apoiar impostos mais altos para enfrentar os desafios da mudança climática se não confiarem que os governos vão usar as receitas para esse fim ou se não acreditarem que os outros cidadãos pagarão os impostos. Assim, a desconfiança e a cidadania fraca obrigam os formuladores de políticas a elaborar reformas de uma entre duas maneiras. Ou eles precisam encontrar respostas que exijam pouca confiança e não dependam de uma cidadania forte, ou precisam adotar reformas que abordem simultaneamente o desafio tangível — de baixo crescimento, por exemplo — e os desafios intangíveis de baixa confiança e cidadania fraca.

Há três tipos de reformas que poderiam ajudar os países a enfrentar seus muitos desafios (Figura 10). Em primeiro lugar, os países podem abordar as assimetrias de poder que reduzem a confiança nos setores público e privado com reformas judiciais e do setor público que deem às empresas e cidadãos maior acesso a soluções judiciais e administrativas previsíveis e rápidas de suas disputas entre si e com o governo. Eles também podem fortalecer as instituições que permitem que os indivíduos adotem ações por si próprios para responsabilizar governos. A remoção de obstáculos à ação coletiva dos cidadãos deve ser outra prioridade fundamental. Os países também podem estruturar e administrar organizações do setor público para alinhar os incentivos dos funcionários com os dos cidadãos. A regulação governamental pode desempenhar um papel significativo na redução das assimetrias de poder no setor privado, mas apenas se não fortalecer a posição dos que estão dentro (trabalhadores formais) em detrimento dos que estão fora (trabalhadores informais e desempregados), exacerbando a desconfiança.

Figura 10 ► Resumo da agenda de reformas para aumentar a confiança e a cidadania



Fonte: Elaboração dos autores.

Em segundo lugar, os países podem remover as assimetrias de informação que minam a confiança, exigindo que as agências do setor público comuniquem cuidadosamente as decisões que tomam e assumam a responsabilidade por essas decisões e suas consequências. Os pais não deveriam ter que enfrentar dificuldades para ter acesso aos resultados de provas escolares, nem os pacientes às taxas de mortalidade dos hospitais, nem os cidadãos às taxas de criminalidade, prisões e acusações de abuso policial, nem as comunidades à situação dos projetos de infraestrutura locais. Investir em educação é fundamental. Indivíduos mais instruídos podem distinguir melhor entre boa sorte e bom governo. As agências reguladoras também desempenham um papel importante: elas fiscalizam o cumprimento de padrões de qualidade, resolvendo assim assimetrias de informação que poderiam perturbar o funcionamento dos mercados. Reformas de instituições

do setor público, ao melhorar sua capacidade de solucionar assimetrias de informação, podem aumentar a confiança no setor privado.

Em terceiro lugar, os países podem integrar preocupações sobre confiança e cidadania em seus esforços para enfrentar os principais desafios econômicos e sociais da região: crescimento lento, alta desigualdade, mudança climática e crise fiscal. As metas dos países em todas essas áreas podem ser promovidas com reformas que construam confiança, como a transformação digital na administração da política fiscal, administração uniforme de políticas fiscais e regulatórias e criação de novas instituições.

Além de promover muitas medidas específicas, os políticos têm um grande papel a desempenhar. Eles são, afinal, os representantes de todos os cidadãos e assumiram nobremente a responsabilidade de suprir as necessidades coletivas que as pessoas não têm como alcançar por si mesmas. Não há um objetivo coletivo que seja mais fundamental do que uma sociedade confiante e com consciência cívica. Quando os políticos exibem um comportamento cívico e confiável, eles exercem uma forte influência sobre o resto do setor público e a sociedade em geral. Esse comportamento começa pela transparência: sobre as promessas que eles fazem, a implementação de suas promessas e os resultados para o bem-estar dos cidadãos. Estende-se à sua supervisão do setor público. Eles exigem o mesmo comportamento das agências que estão sob seu controle? Equipam o setor público com as ferramentas necessárias para atender às demandas e expectativas dos cidadãos?

Este livro apresenta recomendações sobre como os países podem aumentar a confiança, reconhecendo ao mesmo tempo que a confiança é facilmente perdida e só com grande dificuldade recuperada. Alcançar maior confiança na América Latina e o Caribe por meio de uma agenda de reformas abrangente pode gerar um círculo virtuoso que reforce a si próprio. Seja no setor público ou privado, um comportamento mais confiável e cívico levará a melhores resultados práticos: as receitas do governo aumentam quando os agentes fiscais são mais confiáveis; a aprendizagem dos alunos melhora quando professores mais confiáveis ausentam-se

menos; o acesso dos pacientes a medicamentos aumenta quando profissionais de saúde mais confiáveis não vendem suprimentos no mercado negro; o emprego aumenta quando reguladores mais confiáveis não exigem suborno dos empresários.

Esses ganhos não são triviais. Eles são a base que sustenta sociedades prósperas, aumentando a confiança no governo e levando os cidadãos a exigir mais e melhores bens públicos. Também constroem a cidadania: as pessoas não se orgulham apenas de um país que funciona bem, elas se orgulham umas das outras e são mais dispostas a participar do esforço coletivo que sustenta uma sociedade próspera e pacífica.

Confiança expõe argumentos incisivos de que a confiança social é um fator crítico que influencia os resultados do desenvolvimento em todos os âmbitos e que a América Latina e o Caribe, entre todas as regiões do mundo, estão enfrentando uma crise aguda de confiança. O livro indica formas concretas de governos e sociedades reverterem essas tendências enquanto lidam com os efeitos persistentes da COVID e o retrocesso econômico.

Francis Fukuyama

Titular da cátedra Olivier Nomellini e diretor do Mestrado Ford Dorsey em Política Internacional, Universidade Stanford

Economistas investigam dados sobre baixa confiança interpessoal na América Latina e no Caribe, identificando os altos custos que isso impõe tanto às políticas públicas como ao setor privado e apresentando opções sobre como os países podem lidar melhor com esses custos. Surpreenda-se com a amplitude e profundidade das boas ideias. Todo estudante de políticas públicas tem algo a aprender com este trabalho.

Nancy Birdsall

Presidente emérita e pesquisadora no Center for Global Development

Este livro traz argumentos convincentes para investir na confiança. Apresenta a evidência de que reconstruir a confiança entre os cidadãos acelera o crescimento, aumenta a segurança, reduz a desigualdade e garante um estado de direito robusto. O que os governos podem fazer é reconstruir as instituições e combater a desinformação, para moldar positivamente o que as pessoas acreditam sobre como os outros vão agir. Isso, argumenta o livro, desbloqueará o “molho secreto” da confiança e a chave para a coesão social.

Ngaire Woods,

Reitora da Blavatnik School of Government, Universidade de Oxford

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é uma instituição internacional criada em 1959 para promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe.

