

ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA: A CONTRIBUIÇÃO DA HA-JOON CHANG PARA A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

FAGNER C. DANTAS¹

O promissor campo da Administração Política (AP), desenvolvido a partir das pesquisas promovidas pelo professor Reginaldo Souza Santos, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, tem como marco inicial o artigo “A administração pública brasileira” (Santos & Ribeiro, 1993). A princípio a preocupação maior era entender as relações intergovernamentais entre Estado e sociedade. Dessa primeira reflexão até hoje a proposta do novo campo do conhecimento se ampliou, incluindo como elementos-chave noções como materialidade, temporalidade e desenvolvimento.

Se por um lado o novo campo de conhecimento vem preencher a lacuna resultante tanto da falta de articulação entre dois outros campos prévios (economia política e ciência política) quanto de um olhar mais específico sobre o funcionamento interno do Estado, por outro, o seu caráter vanguardista também cria a necessidade de se manter um diálogo franco não só com as vertentes teóricas consolidadas (conceito de “administração política” em Bobbio; intervencionismo keynesiano), mas, principalmente, com as outras teorias insurgentes (crítica de Guerreiro Ramos ao capitalismo; propostas regulacionistas para explicação das crises econômicas).

Uma dessas propostas de vanguarda que apresentam vários pontos de contato com o ideário da Administração Política é a Economia Política Institucionalista (EPI), proposta pelo economista anglo-coreano Ha-Joon Chang, no início dos anos 2000. Dentre os pontos de contato, citemos: a

¹ Mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia, 2012. Presidente da Sociedade Brasileira de Urbanismo. E-mail <fagnerd@yahoo.com.br>.

EPI assume uma posição crítica em relação ao instrumental econômico neoclássico; a EPI visualiza o Estado não como um “antro de corruptos” (visões à direita do espectro político, como a Teoria da Escolha Pública e a Teoria do *Rent-Seeking*) ou como mero “gabinete da burguesia” (visões à esquerda do espectro político, ancorados na lógica popularizada pelo *Manifesto Comunista*), mas sim como uma entidade complexa e multiorientada; a EPI entende que negar a relação entre economia e política é um esforço inútil ou mal-intencionado; essa relação deve ser reconhecida e aprimorada em favor do bem comum.

Assim, este artigo busca, a partir dos pontos de contato entre esses dois novos campos do conhecimento, reforçar a consistência teórica de ambos e ampliar sua aplicação prática no sentido de desenvolver um modelo de gestão das relações entre Estado, Mercado e Sociedade (proposta da Administração Política), a partir de novas concepções acerca do Estado e do Mercado, e, principalmente, da Política (proposta da Economia Política Institucionalista). Para tanto, o artigo traz uma breve apresentação da EPI; em seguida, apresentam-se as novas perspectivas que a EPI oferece na análise do Estado, do Mercado e da Política. Por fim, o tópico conclusivo indica as principais vinculações entre a AP e a EPI e o reforço mútuo entre os dois campos.

1. Ha-Joon Chang e as bases da economia política institucionalista

Por diversas vezes, os escritos de Administração Política mostram uma significativa proximidade entre este novo campo e o Institucionalismo, que é uma “escola de pensamento” que busca valorizar o peso das instituições sobre a ação dos indivíduos e organizações, reunindo, para esse propósito, ideias de vários autores, com destaque para a produção de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John Commons, no início do século XX.

Essa proximidade aparece em diversos textos de Reginaldo Souza Santos. Em um deles, afirma que tanto o Institucionalismo quanto o Regulacionismo e o Gerencialismo “apresentam contribuições importantes para a construção e a formação do conceito de Administração Política” (Santos, 2004, p. 59). De forma ainda mais explícita, em outro texto, afirma que, entre essas três vertentes, o Institucionalismo é o que está “mais próximo do que estamos investigando” (Santos, 2004, p. 21). Tratando especificamente de Veblen e de sua “percepção para além da ciência positivista à clássica”, Souza reafirma essa proximidade quando da impor-

tância dessa percepção para “apreensão e compreensão da essência da administração política” (Santos, 2004, p. 67).

A partir deste último ponto, estabelece-se a ideia de que essa superação do positivismo clássico é outro ponto de vinculação entre a Administração Política e a Economia Política Institucionalista. Santos (2004, p. 73) coloca essa superação como uma das bases do novo campo em formação: “A compreensão dessa ruptura instrumentalista deve ser um dos fundamentos básicos dos pressupostos da administração política”. Outro estudioso a optar pelo campo da Administração Política assim explicita a importância dessa superação das limitações do positivismo clássico:

Esse movimento denominado “administração política” objetiva ultrapassar os horizontes limitados de investigação que dominam a área de conhecimento, extrapolando, também, os limites impostos pela incapacidade, ou desinteresse, da ciência econômica (*economics*) contemporânea de trabalhar em uma perspectiva mais abrangente e interdisciplinar (Gomes, 2012, p. 9).

As vinculações indicadas acima corroboram, por um lado, o reconhecimento de que outras reflexões críticas também têm confrontado algumas das limitações do arcabouço tradicional usado na análise das relações dentro do Estado e deste para com a Sociedade Civil e o Mercado; e, por outro, de que, em função do vanguardismo e do contraponto representado por essas novas formas de análise dessas relações, todas elas têm muito a ganhar mantendo entre si um permanente intercâmbio.

Santos (2004, p. 85) reconhece que se trata de tarefa importante para a consolidação da Administração Política “buscar, no conhecimento já existente, aportes relevantes para que nos pudessem auxiliar na construção de um conceito de Administração Política, por conseguinte de um novo campo da ciência”. Tal afirmação vem ao encontro do que Santos (2004, p. 87) chama de “Dissidência da Economia”, tendo por base o Institucionalismo, um dos conhecimentos prévios que Santos mais associa com a Administração Política, a Economia Política Institucionalista — por meio do seu criador, Ha-Joon Chang — apresenta-se como uma interlocutora particularmente promissora daquela [Administração Política]. Antes, porém, é importante verificar a evolução do Institucionalismo até a nova abordagem proposta por Chang.

Em um exercício pleno de controvérsias, podemos apontar, apenas como referencial cronológico, o artigo Thorstein Veblen, de 1898, “Why is economics not a evolutionary science?”, um estudo importante por estabelecer o princípio básico sobre o qual o Institucionalismo está construído: o indivíduo não é um “dado” isolado, mas sim um “filtro”, onde cada ato que ele executa (ou cada ação que dele “sai”) é uma mescla de elementos idiossincráticos (instinto), omni-sincráticos (hábitos) e metassincráticos (instituições). Essa é a inferência possível da apreciação que Conceição (2000, pp. 28-9) faz do artigo de Veblen

A hipótese rejeitada por Veblen de que os indivíduos são supostamente tidos como “dados”, estabelece como alternativa sua própria tentativa em construir uma “teoria econômica evolucionária”, em que instintos, hábitos e instituições exercem na evolução econômica papel análogo aos genes na biologia (Veblen, 1898, apud Hodgson, 1993, p. 17).

Assim, o Institucionalismo original, baseado na contribuição de Veblen, Commons e Mitchell, tem sua nêmesis no neoclassicismo ortodoxo, caracterizado pelo individualismo metodológico, pela tendência ao equilíbrio do sistema econômico, pela objetividade positivista e pelo uso intenso de modelos matemáticos, o que confere a ele um nível próprio de abstração e universalidade (Sandroni, 1994, p. 125). Por outro lado, os pontos centrais do Institucionalismo original, cuja inegável referência é Veblen, foram assim descritos por Conceição:

A abordagem de Veblen centra-se em três pontos: na inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as dadas, desconsiderando as condições de sua implantação; na preocupação com a maneira como se dá a mudança e o conseqüente crescimento, e não com o equilíbrio estável; e na ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica (Conceição, 2002, p. 122).

Geoffrey Hodgson, em 1994, elaborou um excelente exercício para a compreensão da contraposição entre o Institucionalismo original e a ortodoxia neoclássica. A partir dos três princípios básicos do Institucionalismo original, Hodgson desenvolve oito atributos que podem caracterizar essa

escola. A forma de apresentação desses atributos, por sua vez, permite contrapor diretamente cada um deles com um aspecto característico da ortodoxia neoclássica. Com base na apresentação de Conceição (2007) dos atributos de Hodgson, podemos traçar um quadro que enfatiza as contraposições entre as duas escolas de pensamento.

QUADRO COMPARATIVO:
ORTODOXIA NEOCLÁSSICA VS. INSTITUCIONALISMO

ITEM DO PROGRAMA DE PESQUISA	ORTODOXIA NEOCLÁSSICA	INSTITUCIONALISMO
Métodos	Atomistas e reducionistas	Holístico e organístico
Agente	Orientado pela razão e pelo cálculo	Orientado pela rotina, mas também pela criatividade
Unidade de análise	Indivíduo, de forma exclusiva	Instituições, de forma exclusiva ou adicional
Concepção da Economia	Mecânica do equilíbrio	Sistema aberto e historicamente evolutivo
Preferências do indivíduo	Dadas, fixas e universais	Continuamente adaptáveis, e socialmente situadas
Tecnologia	Fixa e endógena	Evolutiva e motivadora do desenvolvimento socioeconômico
Conflito	Ignorado (crise como falha eventual)	Fundamental (crise como elemento de compreensão)
Bem-estar social	Foco na utilidade individual	Voltado para as necessidades humanas

Fonte: Autor, a partir de Hodgson (1994), apud Conceição (2007).

Da mesma forma que o Institucionalismo original surgiu como um contraponto à ortodoxia neoclássica, ele também deu margem a outros desdobramentos. Algumas dessas ramificações são efetivamente aprimoramentos do Institucionalismo original. Outras buscam superar eventuais lacunas do programa de pesquisa de Veblen e companhia. Há, por fim, aquelas que, não obstante mantenham filiações com aspectos do Institucionalismo original (importância das instituições), recuperam alguns elementos do neoclassicismo, como o individualismo metodológico baseado na maximização da função-utilidade pessoal. Das leituras feitas, Conceição (2007) foi o estudioso que melhor identificou os nós, e suas devidas naturezas, dessa “teia institucionalista”. A fim de suprimir a extensa citação do texto, reproduziremos em um esquema as propostas de classificação das escolas de matriz institucionalista, com os seus respectivos representantes. Salientamos que o autor não nomeou os integrantes das citadas Economia Social e Teoria da Regulação. No caso da Economia Social, os

representantes foram identificados no *site* da Association for Social Economics. No caso da Teoria da Regulação, seus principais representantes são notoriamente conhecidos no Brasil.

CORRENTES INSTITUCIONALISTAS

AUTOR		CLASSIFICAÇÃO				
Samuels (1995) <i>Obs.: Classificação Majoritária</i>	Antigo Institucionalismo (Veblen, Commons, Mitchell)	Neoinstitucionalismo (Rick Tilman, Charles Clark, Alan Dyer)			Nova Economia Institucional (Coase, Williamson, North)	
Nelson (1995)	Antigo Institucionalismo (Veblen, Commons, Mitchell)			Novo Institucionalismo / Nova Economia Institucional (Coase, Williamson, North)		
Stanfield (1999)	<i>Original Institutional Economics</i> (Veblen, Commons, Mitchell)			<i>New Institutional Economics</i> (Coase, Williamson, North)		
Villevall (1995)	A favor do Institucionalismo Original			Contra o Institucionalismo Original		
	Antigo Institucionalismo Norte-Americano (Veblen & Cia.)	Neoinstitucionalistas (Tilman & Cia.)	Escola da Regulação (R. Boyer, M. Aglietta, A. Lipietz)	Escola Austríaca (F. Hayek, L. Misses)	Nova Economia Industrial (Shubik)	Nova Economia Institucional (Coase & Cia.)
OUTRAS ESCOLAS QUE INTERAGEM COM O INSTITUCIONALISMO ORIGINAL						
Economia Social (Thomas Divine, David George)	Institucionalismo Radical (William Dugger, Ann Jennings)	Tradição Evolucionária (Giovanni Dosi, Christopher Freeman)		Tradição pós-keynesiana (Paul Davidson, Hyman Minsky)		

Fonte: Autor, a partir de Conceição (2007).

Não é objeto deste artigo fazer uma revisão bibliográfica sobre as diversas vertentes dessa “teia institucionalista”. Como o nosso objetivo é apresentar a Economia Política Institucionalista (EPI), faremos menção apenas à principal escola da contraposição ao Institucionalismo original, a Nova Economia Institucional, pois é a partir dela que Ha-Joon Chang, proponente da EPI, constrói sua crítica e a sua alternativa de abordagem dos processos econômicos.

Da mesma maneira que o Institucionalismo original foi apresentado a partir das principais contribuições de seus maiores expoentes, também resumiremos essa exposição da Nova Economia Institucional (NEI) a pontuações de seus principais representantes: Ronaldo Coase, Oliver Williamson e Douglas North.

Para observar a contribuição fundamental de Coase, é importante observar que ele foi resultante de outros *insights* que foram absorvidos ou criticados pelo fundador da NEI. Assim, o próprio John Commons, como se observou ao chamar atenção para a “transação” como unidade de aná-

lise, deu os primeiros passos na direção posteriormente desenvolvida por Coase. Por outro lado, Frank Knight é muito citado no artigo seminal de Coase, “The nature of the firm” (1937), ao fazer a seguinte afirmação: “is impossible to treat scientifically the determinants of the size of the firm” (Coase, 1937, p. 394), justamente uma das lacunas que Coase pretende preencher. Sua busca principal é entender por que as firmas são criadas para internalizar atividades que poderiam ser adquiridas no mercado. A sua resposta são os custos de transação, que podem ser classificados em dois tipos: custos de coleta de informações e custos de negociação e estabelecimento de um contrato (Farina et al., 1997, p. 55). Caso tais custos sejam excessivamente caros no mercado, torna-se mais vantajoso absorvê-lo em uma estrutura hierarquizada (a firma). Caso contrário, a melhor opção é adquiri-los diretamente no mercado.

Posto o *insight* inicial, coube a Oliver Williamson estruturar logicamente o processo dedutivo relacionado aos custos de transação, tarefa a que se propôs em vários de seus escritos, como em “Comparative economic organization: the analysis of discrete structure alternatives” (1991, p. 269): “My purpose in this paper is to extend and refine the apparatus out of which transaction-cost economics works, thereby to respond to some of the leading criticism”. Além de proceder ao refinamento operacional da Economia dos Custos de Transação, outra importante contribuição de Williamson foi apresentar as dimensões críticas acerca das quais as transações diferem: “Without purporting to be exhaustive, these include the frequency with which transactions recur, the uncertainty to which transaction are subject, and the type and degree of asset specificity involved in supplying the good or service in question” (Williamson, 1991, p. 281).

Por fim, cabe apontar as contribuições de Douglas North para a NEI. Dos três pensadores, North talvez seja o mais multifacetado e o mais abrangente. Aspectos como a História e a cultura em suas várias manifestações (religiosas, familiares, etc.) são captados pelo radar apurado de North no questionamento sobre as condições necessárias ao processo de desenvolvimento econômico.

Em relação à Economia Neoclássica, North mantém uma posição significativamente crítica, não deixando de enfatizar as suas limitações para explicar a evolução histórica e as diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países. Antes de propor, no entanto, a transferência de North para uma escola mais próxima do Institucionalismo original do que a sua

opositora, a NEI, cabe ressaltar a ressalva feita por Rollinat (1998, pp. 88-9): “Porém, para North, não se trata de abandonar a teoria neoclássica que fez da economia «a ciência social preeminente», e sim de ampliar seus horizontes, sendo o papel do historiador economista levar a bom termo esse desafio”.

A contribuição mais significativa de North, ou pelo menos a que terá mais repercussão na presente pesquisa, diz respeito a uma definição mais apurada do que seriam as tão citadas “instituições”. Com sólido *background* historicista, a circunscrição que North faz desse conceito-chave tanto repercute sobre o seu conteúdo quanto sobre as diversas naturezas possíveis daquelas instituições e a relação hierárquica entre elas. No que tange ao conteúdo do conceito de instituições, North pronuncia-se nos seguintes termos:

Institutions include any form of constraint that human beings devise to shape human interaction. Are institutions formal or informal? They can be either, and I am interested both in formal constraints — such as rule that human beings devise — and in informal constraint — such as conventions and codes of behavior. Institutions may be created, as was the United States Constitution; or they may simply evolve over time, as does the common law. I am interested in both created and evolving institutions, although for purpose of analysis we may want to examine the separately (North, 1990, p. 4).

Assim, as ideias de North são as mais adequadas para fecharmos essa primeira aproximação com a NEI. Partamos para uma introdução ao pensamento de Ha-Joon Chang sob a condição de ambiguidade em que se posiciona North entre o peso das instituições, afeito ao Institucionalismo original, e o individualismo metodológico, associado ao neoclassicismo. Essa ambiguidade de North é reconhecida e exposta por Rollinat nos seguintes termos:

Depois de rejeitar os esquemas simplificadores da teoria neoclássica e mostrar sua não aplicabilidade à história, North encontra-se na verdade no centro de uma contradição teórica: a de ter reintegrado o individualismo metodológico na análise das instituições, conforme a concepção dos partidários da “nova economia institucional” (Rollinat, 1998, p. 99).

A ambiguidade da NEI, na tentativa de mesclar aspectos do Institucionalismo original com elementos neoclássicos, torna a mistura por demais indigesta para alguns críticos, entre eles Ha-Joon Chang. Até aqui, procuramos exemplificar a evolução da economia política de modo geral, de Smith a Keynes, porque Chang utilizará e rejeitará elementos expostos ao longo desse trajeto. Assim; por um lado, se ele pode ser considerado simpático aos princípios keynesianos com ênfase na demanda e no intervencionismo estatal; por outro lado, ele se mostra totalmente reticente diante da abordagem neoclássica dos fenômenos econômicos. Ademais, se é visível a influência do Institucionalismo original em sua abordagem, a NEI, no entanto, é sumamente criticada.

Uma vez exposta essa observação, podemos abordar a proposta inovadora de Chang. O economista anglo-coreano da Universidade de Cambridge inseriu-se na discussão sobre a presença do Estado na economia já em seu livro de estreia *The political economy of industrial policy* (1994). Desde então, o estudioso produz livros e artigos de grande impacto. Para o nosso estudo, o artigo seminal “Breaking the mould” (2001b) torna-se de suma importância. Nesse artigo, Chang abre fogo contra os dogmas do discurso neoliberal; indo além da maioria dos críticos do neoliberalismo. Enfrentando o principal desafio admitido por alguns desses, mas recusado por todos, Chang propõe as bases de uma abordagem da economia alternativa aos ditames neoclássicos, enraizada no Velho Institucionalismo de Veblen e companhia, mas distanciando-se da Nova Economia Institucional de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North.

Em sua empreitada de reinserir a abordagem histórica no programa de pesquisa econômico, Chang critica as limitações da Economia Neoliberal em compreender a complexidade do processo de desenvolvimento. Para Chang, primeiro, é necessário expor a incoerência da visão neoliberal, para, em seguida, propor um programa de pesquisa alternativo, baseado em outras premissas. O primeiro desafio é aceito por Chang quando ele coloca a incoerência interna da abordagem neoliberal que, não obstante se apresente como um discurso coeso, trata-se, na verdade, de um “casamento de conveniência” entre dois parceiros que não falam a mesma língua — situação que o autor nomeou como “Unholy Alliance” entre a retórica do libertarianismo austríaco e o instrumental da economia neoclássica. As “obrigações maritais” são assim divididas:

[. . .] the marriage of convenience goes on, because the Austrian-Libertarian tradition supplies the popular appeal that neoclassical economics can never dream of supplying itself (Who are going to risk their lives for “Pareto optimality”? — but many been willing to for “liberty” and “entrepreneurship”), while the Austrian-Libertarian tradition, given its lack of intellectual legitimacy in “respectable” circles, needs the aura of “science” that neoclassical economics carries around (Chang, 2003, pp. 77-8).

Mas, se a crítica ao neoliberalismo estava bem demonstrada, restava a tarefa mais difícil: construir uma alternativa a essa abordagem que, apesar de todas as limitações mostradas, ainda impera nos estudos econômicos. Diante de tal impasse, Chang oferece uma proposta, inegavelmente incompleta, mas capaz de proporcionar novos olhares sobre os velhos fenômenos. Essa proposta recebe o nome de “Institutionalist Political Economy — IPE” (ou Economia Política Institucionalista — EPI). Chang pondera sobre a junção da economia política com a tradição institucionalista:

IPE is a “political economy” approach because, like the neoliberals analysis, it puts emphasis on the role of political factors in determining state policy. However, the political economy of IPE goes much further than its neoliberals counterpart in that it emphasizes the fundamentally political nature of the market and applies the political economy logic to the analysis of the market, and not just to the analysis of the state. At the same time, IPE is an “institutionalist” approach because, like the new institutionalist branch of neoliberals economics, it emphasizes the role of institutions in affecting human actions, including those within and surrounding the state. However, the institutionalism of IPE goes much further than that of NIE in that it emphasizes the “temporal priority” of institutions over individuals (rather than the temporal priority of individuals over institutions, as it is done in the NIE) and that it sees institutions as not simply “constraining” individuals behavior (as in the NIE) but also as being “constitutive” of individuals motivations (Chang, 2001b, pp. 20-1).

Uma boa forma de resumir a contribuição da EPI para a Administração Política é visualizar a perspectiva diferenciada que ela lança sobre o

Mercado, o Estado e a Política. A análise do Mercado, em Chang, busca enfatizar os aspectos políticos do Mercado, ou seja, ela não toma aquele como uma entidade racional neutra, contraposta ao Estado comandando por burocratas oportunistas, como acusam os neoliberais. O Mercado, tanto sobre influência dos aspectos políticos em seu funcionamento quanto o Estado, sofre influência de aspectos racionais na definição de sua atuação. Em relação ao Estado, Chang propõe que o visualizemos não como um antro de burocratas oportunistas, que farão tudo que estiver ao alcance para se beneficiar privadamente da máquina pública, mas sim como uma entidade complexa, cujos componentes têm múltiplas motivações e cujas motivações podem ser influenciadas pelas instituições com as quais interagem. Por fim, segundo Chang, a política é vista pelos neoliberais, primeiro, como corruptora dos agentes sob sua égide e, segundo, como meramente composta por atos coercitivos, que buscam restringir ações negativas e não promover motivações positivas.

Não há como negar que Chang busca uma forma de “romper com o modelo” que engessa o atual pensamento econômico, calcado em modelos matemáticos perfeitos (logo, irreais), uma tendência ao equilíbrio que nunca se concretiza e uma simetria de informação, que se não existe nem no mais íntimo dos casais, tampouco é possível alcançar em um universo de agentes econômicos em competição. Chang procura acordar os atuais analistas do desenvolvimento desse “sono dogmático”. Para tanto, dentre outras ferramentas, o autor oferece novas lentes para analisar o Estado, o Mercado e a Política.

2. Novas perspectivas analíticas da EPI como contribuição à Administração Política

2.1. O Estado na EPI

As principais questões a serem consideradas no sentido de qualificar a visão do Estado, partindo de uma posição neoliberal negativa para uma posição institucionalista ponderada, são as que constituem duas sequências causais propostas pelo neoliberalismo, segundo uma síntese de diversos trabalhos de Chang. Como primeira sequência, temos que o indivíduo autointeressado, ao tornar-se agente público, torna-se o burocrata oportunista cujo coletivo transforma o Estado em uma máquina de *rent-seeking*.

Já a segunda indica que a relação entre indivíduos e instituições é uma via de mão única, uma vez que as instituições não afetam as motivações internas dos indivíduos, apenas as suas condutas externas, o que faz com que o desenho institucional (sistema de incentivos e punições) seja a única forma de interferir intencionalmente na geração de desenvolvimento econômico.

O contraponto de Chang é imediato quanto a esse aspecto e se faz em duas frentes. Na primeira, o contraponto à ideia de preferências endógenas, ou seja, as preferências são tomadas como dadas, sem interferência do ambiente externo. Chang contrapõe esta à ideia bastante conhecida de que, na verdade, nossas preferências são, muitas vezes, interdependentes de outros integrantes do nosso meio social. Preferências são comparativas e não estáticas. Com apoio em Jon Elster, Chang discorre

Moreover, there exist interdependences between individual preferences. For example, people have what Elster (1983, ch. 2) calls counter-adaptive preferences — “the grass is always greener on the other side of the fence”. The psychology of luxury good consumption — part of one’s pleasure derives from the very fact that one consumes what others do not — is another example of interdependent consumer preference (Chang, 2001a, p. 7).

O mais importante nessas considerações é a segunda frente de ataque à ideia do indivíduo autointeressado, ou seja, a que confronta o resultado esperado caso o indivíduo correspondesse a essa imagem e o que é verificado na prática. Como exemplo, Chang aponta para o fato de que nem sempre o comportamento pode ser explicado pelo desejo de maximizar a própria utilidade como no seguinte caso de um grupo de burocratas coreanos responsáveis pelo órgão de planejamento econômico nacional

Um exemplo interessante é o caso da agência coreana de planejamento. Embora fosse o centro da intervenção governamental até os anos 1970, por várias razões diversos dos burocratas desta agência abraçaram a ideologia neoliberal a partir da década de 1980. No início dos anos 1990, alguns dos burocratas da agência demandavam a abolição de seu próprio ministério. É impossível explicar tal comportamento se aceitarmos a hipótese ortodoxa de que todo comportamento humano é egoísta. A não ser que aceitemos a importância da agência

humana e a influência de ideologias, não seremos capazes de compreender por que estes burocratas agiram contra seus próprios interesses “objetivos” e defenderam a redução de seu próprio poder e influência (Chang, 2008, p. 26).

A segunda sequência causal da visão neoliberal de Estado partia do entendimento de que a relação entre instituições e indivíduos era uma via de mão única, dos indivíduos em direção às instituições. Nessa leitura, as instituições não teriam um impacto significativo das preferências endógenas dos indivíduos. Como consequência, seu papel seria o de restringir a conduta externa, ou seja, “o que de fato fazemos”, sem maiores tentativas de mudar as motivações internas dessas condutas, isto é, “o que gostaríamos de querer fazer”. Como contraponto a essa visão, Chang apresenta, em seu artigo com Peter Evans, uma estrutura das instituições que incorpora três perspectivas:

Our proposal is that in order to construct such a vision we must get beyond the traditional view of “institutions as constraints” (i.e. understanding institutions primarily as impediments to the ‘natural order’ of the market). Instead, it is necessary to focus attention on institutions as devices which enable the achievement of economic goals and, perhaps even more important, on institutions as constitutive of the interests and worldviews of economic actors (Chang & Evans, 2000, p. 5).

Aqui estão presentes as três perspectivas que mostram o impacto das instituições não só como restritivas ao comportamento externo do agente (“institution as constraints”), mas também como geradora de possibilidades para esse comportamento (“institution as enabler”) e, o mais importante, como constitutiva das próprias motivações internas do agente para realizar determinado comportamento (“institution as constitutive”). Para Chang, é fundamental investir na dimensão constitutiva das instituições, desenhando-as de modo que essas busquem atingir as motivações intrínsecas da conduta do agente

IPE acknowledges the usefulness of these institutions that target behaviours directly, but would argue that behavioural standards can

also be improved, and in some cases more effectively improved, by changing the motivations of public personages. This, in turn, can happen through direct ideological exhortation (e.g., emphasizing a public service ethic in bureaucratic training), but perhaps more indirectly (given the constitutive role of institutions) through changing the institutions that surround them (e.g., devising incentive systems that reward teamwork in the bureaucracy in order to boost *esprit de corps*) (Chang, 2001b, p. 17).

Por essa construção, fica claro que elementos como a ética do serviço público e a formação de um espírito de corpo (que adiciona um coeficiente sinérgico na ação dos agentes públicos, tornando seu resultado algo mais do que apenas a soma de esforços individuais) podem ser entendidos, pelo menos nos campos de pensamentos distintos dos filiados tanto à visão neoliberal do Estado quanto à visão da NEI sobre as instituições, como elementos cruciais para aprimorar o desempenho da ação pública, e não apenas como iniciativas bem intencionadas para atribuir uma moralidade meramente litúrgica ao comportamento externo dos agentes públicos.

2.2. O mercado na EPI

As principais críticas de Chang à visão neoliberal do mercado podem ser resumidas em duas assertivas neoliberais: 1) primazia do mercado, onde o mercado é um fenômeno natural que prescinde do Estado; 2) o mercado é visto como influenciado apenas de forma residual e implícita pelas instituições. Como primeira contraposição feita pela EPI de Chang à tese neoliberal da primazia dos mercados sobre os Estados, tem o apelo à realidade registrada. Chang explicita sua contraposição à ideia de que “no início, existem os mercados”, com apoio em Karl Polanyi, que difundiria tal crítica ainda na década de 1940

The plain truth is that, in the beginning, there were not markets. Economic historians have repeatedly shown us that, except at the very local level (in supplying basic necessities) or at the very international level (in luxury trade), the market was not an important, and even less the dominant, part of human economic life until the rise of capitalism. In fact, although even Joseph Stiglitz, one of the most

enlightened neoclassical economists of our generation, once argued that markets develop naturally (Stiglitz, 1992, p. 75), the emergence of markets was almost always deliberately engineered by the state, especially in the early stage of capitalist development (Polanyi, 1957, is the classic work making this point; also see Block, 1999) (Chang, 2001b, p. 9).

Logo, a premissa da primazia do mercado está eivada de imperfeições que vêm sendo facilmente expostas por uma literatura crítica à visão neoliberal do mercado. O que essa literatura propõe é uma ideia de mercado que nasce e se desenvolve apenas no ambiente proporcionado por um Estado presente.

A segunda crítica feita à visão neoliberal do mercado por Chang remete à pouca consideração dada ao peso das instituições na formatação dessa visão de mercado. O resultado disso é, sobretudo, o afastamento da imagem refletida pela teoria ortodoxa da que é construída a partir das evidências históricas. Com relação ao pouco peso das instituições na visão neoliberal do mercado, Chang afirma que

To sum up the discussion in this section, understanding the market requires consideration of a much wider range of institutions than what are normally discussed by the neoliberals. In addition to property rights and the legal infrastructure that help their exercise and modification, which the neoliberals focus on, we also need to consider all the other formal and informal institutions that define who can hold what kinds of property and participate in what kinds of exchange, what the legitimate objects of exchange are, what the acceptable conducts in the exchange process are, on what terms different types of agent may participate in which markets, and so on. In other words, neoliberal markets are institutionally very under-specified, and we need a fuller institutional specification of markets if we are to understand them properly (Chang, 2001b, p. 16).

A ausência dessa especificação institucional mais completa para entender os mercados propõe um desafio ao qual se admitem duas alternativas: de um lado, lança-se mão, nas sacrossantas equações matemáticas, de “mecanismos de controle de contingências” que buscam a progressiva

depuração dos impactos de elementos não computáveis até gerar uma previsibilidade matemática ideal, intencionalmente alheia à imprevisibilidade discursiva real; de outro, incorporam-se os elementos não computáveis conhecidos, sem ignorar que outros nem sequer conhecidos também interferirão, no resultado final, para a formatação de uma previsibilidade discursiva pautada antes pela coerência interna aos seus pressupostos do que pela infalibilidade externalizável de seus cálculos.

A escolha da primeira opção pelos patronos da visão neoliberal do mercado, reduzindo o impacto multidimensional das instituições à sua vertente restritiva, já que esta pode ser condicionada na simplicidade de um código binário formado pelo par “incentivo/punição”, gera uma discrepância entre o que prevê as análises dessa visão e o que é apreendido da observação do mundo empírico.

A conclusão a que podemos chegar, após avaliar como a EPI vê o mercado (gerado pelo Estado e fortemente dependente das instituições) em contraposição à visão neoliberal do mesmo (gerador do Estado e capitaneado pelo autointeresse individual intrínseco, o que relativiza o impacto das instituições, devendo ser deixado livre), é que a relação contraditória entre a Teoria Ortodoxa (calcada na Economia Neoclássica e na Escola Austríaca, segundo Chang) e a Teoria Institucionalista é como aquela que existe entre a física newtoniana e a física quântica. Enquanto as primeiras não refletem a realidade, mas são redutíveis a modelos matemáticos operacionais, as duas últimas representam melhor a realidade, apesar de suas complexidades as impedirem de ser reduzidas à notação algébrica de uma equação. A escolha entre a operacionalização matemática e a representação discursiva parece ser a única forma de favorecer uma das duas teorias no momento da reflexão sobre a dinâmica do mercado.

2.3. A Política na EPI

A primeira contraposição que a EPI faz à visão neoliberal da política é quanto à racionalidade-padrão que busca hegemonizar o discurso da teoria econômica ortodoxa. Nesse sentido, conceitos como liberdade ou falhas de mercado, que são apresentados como unívocos, tornam-se completamente contestáveis a partir de outros olhares epistemológicos sobre a dinâmica econômica. No caso das falhas de mercado, um exemplo usado por Chang é o do conceito de assimetria de informações. Se a teoria orto-

doxa busca erradicá-la a fim de criar mercados competitivos equilibrados, essa assimetria é, por outro lado, considerada fundamental para abordagens heterodoxas da economia:

[. . .] a market which is perfect in the neoclassical sense (e.g., perfect information, no market power) may look like an absolute failure to Schumpeter because perfect information, which is necessary for a perfectly competitive market to exist, will lead to an instantaneous diffusion of new technology and thus to an instantaneous dissipation of monopoly rents, which means that there will be no incentive for entrepreneurs to innovate and generate new knowledge and new wealth (Chang, 2001b, p. 7).

Uma consequência fundamental desse reconhecimento de que não existe uma, mas várias racionalidades a orientar o comportamento humano em diferentes contextos é a implicação de antecipar a natureza conflituosa das decisões econômicas (uma vez que se parte do princípio de que os argumentos em conflito decorrem de racionalidades distintas, mas igualmente válidas). Tal consequência reposiciona a atividade política à centralidade na condução desses conflitos dentro do regime democrático. O professor português João Estevão destaca esse aspecto do pensamento de Chang:

Ha-Joon Chang fala do Estado como gestor de conflitos, o que introduz uma dimensão política na análise. Como “a mudança estrutural envolve a «destruição criativa» das rotinas produtivas e instituições existentes” (Chang, 2003a, p. 63), ela pode conduzir à degradação das posições relativas ou absolutas de alguns grupos e à melhoria das posições de outros, criando uma situação de tensão, com resistências e pressões dos diferentes grupos. O Estado pode gerir os conflitos de várias formas, muitas vezes optando por caminhos que poderão ser mais políticos do que econômicos, o que conduz à politização do funcionamento da economia. Mas, mais importante do que essa politização é a provisão pelo Estado de um adequado sistema de gestão de conflitos, indispensável para sustentar o dinamismo da economia (Estevão, 2004, p. 20).

Por essa perspectiva, Chang acredita que a defesa de um Estado minimalista é muito mais uma postura ideológica do que uma decisão pragmática

Needless to say, certain governments, especially those with an ideological commitment to a free Market, may not wish to be involved in a management of such conflicts, but the state can never remain a spectator. The fact that it is the ultimate guarantor of property (and others) rights and (normally) the most important actor in setting and executing the public agenda for changes in rights and institutions make it the ultimate manager of conflicts (Chang, 2003, pp. 57-8).

Aqui, o autor procede a uma afirmação importante que nos conduzirá ao próximo, e importante, tópico da relação entre despolitização da economia e ameaças à democracia. Trata-se da condição do Estado como metainstituição, ou seja, uma instituição que gera outras instituições. Chang (2003, p. 55) é explícito nesse sentido ao afirmar que “we need to look at the role of the state as an institution builder”. Diante de tanta consideração sobre o papel do Estado como instituição das instituições, a afirmação de Rodrik (apud Evans, 2008, p. 8), é significativa ao enaltecer também a democracia como metainstituição: “Rodrik (1999), for example, argues that democracy is seen as a «meta-institution» promoting the «highquality institutions» which in turn promote growth”. De posse dessas constatações, cabe lançar um olhar final sobre os impactos da visão neoliberal da política no exercício da democracia.

Um dos trabalhos mais interessantes, nesse sentido, é o do professor de Harvard K. Sabeel Rahman (2011). O estudioso parte do reconhecimento das limitações das duas formas consagradas, ao longo do século XX, para a gestão das relações entre Estado, Mercado e Sociedade. De um lado, a visão keynesiana, que lastreou o chamado *Welfare State*, durante a Era do Capitalismo Dourado, definição de Chang (1945-1975); de outro, a visão de Hayek, que fundamentou o neoliberalismo hegemônico, entre as décadas de 1980 e 1990.

Para Rahman, olhando em retrospectiva para os dois modelos, ambos padecem de uma série de deficiências quando colocados no contexto atual (obviamente, tais circunstâncias, à época, poderiam não ser consideradas deficiências). Na versão keynesiana, Rahman (p. 276) aponta a limitação

do seu objetivo (otimização do funcionamento do mercado) e a via para a consecução desse (insulamento tecnocrático das decisões econômicas). Já na aplicação dos ensinamentos de Hayek, os pontos cegos destacados por Rahman (p. 277) são: a falta de reconhecimento do mercado como uma construção social submetida antes às forças políticas que às forças econômicas; e, conseqüentemente, a sua concepção contraditória de livre-mercado, uma vez que este dependia justamente de um Estado forte para garantir essa tal “liberdade”. A partir dessas limitações, Rahman lança mão de uma terceira via baseada no trabalho de Karl Polanyi, que é pautada tanto pela diferença de objetivos quanto pelos métodos em relação às anteriores

Instead, individuals must realize that the “natural” market forces are the product of human agency and therefore changeable, while personal well-being depends as much on underlying institutional structure as on any individual initiative. Further, the dynamics of the market can be altered through the actions of a state in which all individuals share a controlling stake. In other words, state intervention can be undertaken through explicitly democratic means. In a democratic state, citizens have a stake in both state actions and social outcomes; as a result, state action no longer appears as a foreign imposition, but as the expression of a collective desire for a more just social order. Polanyi thus articulates a thicker notion of freedom as collective empowerment—an ideal which demands not only economic policies that promote welfare and decommodification, but also a robust democratic process that secures these policies (Rahman, 2011, p. 279).

A nosso ver, o grande ganho da proposta de Rahman está em uma alternativa de superação do problema axiológico, que, embora não seja cogitado na proposta keynesiana nem na visão da *Welfare Economics*, tributária da economia neoclássica (que aceitam a intervenção do Estado na economia axiologicamente justificada pela necessidade de corrigir falhas de mercado), permanece na proposta de Hayek, que nega qualquer intervencionismo. Nesse sentido, a proposta de terceira, via polanyiana, carrega seu valor; e é na superação que ela oferece às limitações keynesio-hayekianas, que ela se aproxima da proposta institucionalista de Chang, que, como ele mesmo afirma, também se coloca como alternativa a uma dicotomia próxima à enfrentada por Rahman

[. . .] despite its fundamentally pro-interventionist tone, welfare economics shares a belief in the institutional primacy of the market with neoliberalism which is anti-interventionist. [. . .]. The institutional view, in contrast, does not believe in the institutional primacy of the market. It believes that the market is only one of the many economic institutions and not necessarily the primary one (e.g. Williamson 1988; Simon 1991). Moreover, it argue that there is no reason to believe that there are “scientifically” given boundaries between different institutions — especially the kind of boundary depicted in the market — state dichotomy upheld by welfare economics and neoliberalism (Chang, 2003, p. 51).

4. Conclusão

Tal qual o campo da Administração Política, a Economia Política Institucionalista também apresenta a característica de ser uma proposta ao mesmo tempo vanguardista e ambiciosa. Vanguardista porque ainda se contrapõe a todo um arcabouço teórico das análises econômicas e políticas baseadas; as primeiras, na economia neoclássica fortemente econométrica; as segundas, em escolas de pensamento reducionistas (como a Escola da Escolha Pública), que aceitam como paradigma inconteste o individualismo metodológico. Ao mesmo tempo, também é ambiciosa por não se limitar a apontar os supostos erros dessas outras abordagens mais consagradas, mas enfrentar a árdua tarefa de construir um instrumental analítico que seja ao mesmo tempo rigoroso/objetivo e realista/relativo. Da mesma forma, a Administração Política, apesar de seus inegáveis avanços, desde o início dos anos 1990, ainda representa uma frente de vanguarda diante da hegemonia do paradigma funcionalista no campo da administração, bem como se coloca também diante de um projeto ambicioso de redefinição do campo da administração, inclusive com a substituição daquilo que é amplamente reconhecido como seu objeto (a organização) por um novo objeto (a gestão), que reconduz, em nova vertente, toda a reflexão acerca da administração enquanto campo científico.

O diálogo entre as duas propostas reflexivas mostra-se, de acordo com as ideias aqui apresentadas, amplamente profícuo no sentido de um reforço mútuo em suas trajetórias teóricas e práticas. Tanto a AP quanto a EPI buscam discutir o Estado, a partir de uma perspectiva menos dicotômica

do que a que permeia as visões mais tradicionais, reconhecendo a complexidade do Estado e sua inerente conflituosidade.

Outro ponto de contato, destacado na avaliação que a EPI faz da política, é o reducionismo da racionalidade econômica marcada pela econometria. Tanto a EPI quanto a AP recusam uma reflexão analítica ancorada no instrumental neoclássico, reconhecendo, novamente, a complexidade significativa que permeia as relações entre Estado e Sociedade. Enfim, a EPI e a AP reforçam-se mutuamente no sentido de que cada uma pode ser citada, na argumentação da outra, como exemplo de vertente igualmente dissidente em relação aos paradigmas mais tradicionais.

Os desafios que se colocam diante de ambas também se assemelham. Por um lado, construir um arcabouço teórico cada vez mais consistente. Por outro, difundir as vantagens teóricas e práticas desse arcabouço para ampliar o número de usuários e diversificar suas áreas de aplicação, popularizando o seu uso cada vez mais. Nesse sentido, as trocas de ideias e interpretações tanto sobre a Administração Política em si quanto sobre suas articulações teóricas, sejam estas antecedentes (como o Institucionalismo), sejam contemporâneos (como a Economia Política Institucionalista), são de suma importância para a evolução das propostas que buscam estar além do pensamento tradicional.

Referências

- CHANG, Ha-Joon. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Célia & CHANG, Ha-Joon. *Institutions and the role of State*. Northampton: Edgard Elgar, 2001a.
- . Um estudo sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico: algumas questões teóricas fundamentais. *Oikos – Revista de Economia Heterodoxa*, n.º 10, ano VII, 2008.
- . *Breaking the Mould: an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state*. (Programme Paper n.º 6). Nova York: United Nations Research Institute for Social Development, 2001b.
- . *Globalisation, economic development and the role of the state*. Penang: TWN; Londres: Zed Books, 2003.
- . *The political economy of industrial policy*. Nova York: St Martin, 1994.

- CHANG, Ha-Joon & EVANS, Peter B. The role of institutions in economic change. Meeting of the “Other Canon” Group. Venice, Italy: January 13-14/2000. Disponível em <<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/c&e-pdf.pdf>>.
- COASE, Ronald. The nature of the firm. *Economica*, n.º 4 (16), 1937.
- CONCEIÇÃO, Octávio Augusto C. Os antigos, ns novos e os neoinstitucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Revista Análise Econômica*, ano 19, n.º 36, 2000.
- . O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 6, n.º 2, jul.-dez. 2002.
- . Além da transação: Uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. *Economia*, Brasília, vol. 7, n.º 3, set.-dez., 2007.
- ESTÊVÃO, João. Desenvolvimento económico e mudança institucional: o papel do Estado. Working Papers n.º 8. Instituto Superior de Economia e Gestão, 2004. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/2712>>.
- EVANS, Peter B. Search of the 21st Century Developmental State (Working Paper n.º 4). Brighton: The Centre for Global Political Economy/University of Sussex, 2008.
- FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querino; AZEVEDO, Paulo Furquim de & SAES, Maria Sylvia Macchione. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997.
- GOMES, Fábio Guedes. O jovem percurso da Administração Política. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 1, pp. 7-24, jan.-fev. 2012.
- HODGSON, Geoffrey. The return of institucional economics. In: SMELSER, Neil J. & SWEDBERG, Richard (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Nova York: Princeton University Press; Princeton & Russel Sage Foundations, 1994.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- RAHMAN, K. Sabeel. Conceptualizing the economic role of the State: Laissez-Faire, Technocracy, and the Democratic Alternative. *Polity*, vol. 42, n.º 2, 2011.

- ROLLINAT, Robert. A história econômica e o estatuto das instituições em D. C. North. *O olho da história* (Revista de História Contemporânea), vol. 1, n.º 05, 1998.
- SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1994.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo, Salvador: Ed. Mandacaru, 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política brasileira. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, FGV, vol. 13, n.º 4, pp. 102-35, 1993.
- VEBLEN, Thorstein. Economics as an evolutionary science. *The Quarterly of Economics*, July, 1898.
- WILLIAMSON, Oliver. Comparative economic organization: The analysis of discrete structure alternatives. *Administrative Science Quarterly*, n.º 36, pp. 269-96, 1991.

Resumo

O presente artigo busca explicitar as vinculações entre a Administração Política, novo campo de conhecimento explorado, nos anos 1990, pelo professor Reginaldo Souza Santos, e a Economia Política Institucionalista, criada nos anos 2000 pelo economista Ha-Joon Chang. Essas vinculações estão demonstradas pela base comum no Institucionalismo e na tentativa de superação do reducionismo positivista. Busca, ainda, contribuir com a consolidação da Administração Política por meio da contribuição oferecida pela Economia Política Institucionalista, principalmente sua perspectiva diferenciada quanto ao Estado, ao Mercado e à Política.

Palavras-chave: Administração política. Economia política institucionalista. Estado. Mercado. Política.

Abstract

The article intends to show the links between the Political Administration, a new knowledge field created in the 1990's by Professor Reginaldo Souza Santos, and the Institutional Political Economy, created in the 2000's by economist Ha-Joon Chang. These links are demonstrated by a common base on Institutionalism and in a search to substitute the positivist reductionism and its analytical weakness. Beyond that, the article also aims to help on the consolidation of Political Administration showing the contributions offered by Institutional Politics Economy, especially its perspective on State, Market and Politics.

Keywords: Political administration. Institutional political economy. State. Market. Politics.