

CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO PARA A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CONTRIBUTION OF INSTITUCIONALISM TO THE RELATIONSHIP BETWEEN LAW AND PUBLIC POLICIES

Mateus Henrique Silva Pereira ¹

Resumo

Este artigo busca traçar algumas contribuições possíveis da Economia Política Institucional para a relação entre direito e políticas públicas. Para isso foi elaborada uma revisão de literatura de alguns importantes institucionalistas, tais como Veblen, Pollany, Hodgson e Chang. O resultado obtido demonstrou que a perspectiva institucionalista pode contribuir para a evolução do direito como arranjo institucional dentro das políticas públicas, servindo, pois, como complemento necessário para análise instrumental do direito em matéria de políticas públicas.

Palavras-chave: Institucionalismo, Direito, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to trace some possible contributions of the Institutional Political Economy to the relationship between law and public policies. For this, a review of the literature of some important institutionalists such as Veblen, Pollany, Hodgson and Chang was elaborated. The obtained result showed that the institutionalist perspective can contribute to the evolution of the Law as an institutional arrangement within the public policies, serving, therefore, as a necessary complement for instrumental analysis of the Law in the matter of public policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Institucionalismo, Law, Public policies

¹ Mestrando em Direito e Inovação pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

I - INTRODUÇÃO

O estudo que se pretende fazer dentro deste artigo procurará demonstrar as contribuições da análise institucional para as políticas públicas, e sua necessidade para a compreensão-atuação do direito nas políticas públicas. Considerando estas como promotoras de avanços civilizatórios para a cidadania e para o desenvolvimento social. Para isso, o estudo problematizará a incompletude do tratamento formal e procedimental dado pela ciência jurídica às políticas públicas. Em segundo lugar, o trabalho percorrerá alguns pontos considerados relevantes da teoria institucionalista, desde o velho institucionalismo, passando pelo neo-institucionalismo e pela Nova Economia Institucional até se chegar a Economia Política Institucional. Posteriormente, o presente trabalho indicará de que forma o institucionalismo poderá atuar para aperfeiçoar a relação entre direito e políticas públicas, e consequentemente, refletir em ações de cidadania e de desenvolvimento sustentável.

Ressalte-se a natureza exploratória do presente trabalho, já que se propõe a refletir sobre a relação ainda pouco explorada entre institucionalismo, direito e políticas públicas, e toda gama interdisciplinar que permeia o assunto. Com o intuito de posteriormente aprimorar as ideias e desenvolver de maneira mais sólida a pesquisa.

O método de investigação da presente pesquisa sobre esta temática ainda pouco explorada terá como base a pesquisa qualitativa (PIRES, 2010), caracterizando-se pela linha crítico-metodológica, já que se pretende analisar a complexidade da relação existente entre direito e políticas públicas para além do caráter instrumental do direito.

Tal questão foi investigada através de uma coordenação de diferentes tipos de conteúdos referentes a áreas de conhecimentos diversificadas: direito, economia, política, sociologia, caracterizando-se assim em uma pesquisa inter e multidisciplinar, em sua vertente jurídico-sociológica, na qual propõe-se a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo (GUSTIN, DIAS, 2010).

A importância desta temática justifica-se na busca por uma nova abordagem do direito como arranjo institucional nas políticas públicas, posicionando a ciência jurídica para além da formalidade/procedimentalidade inerente ao seu caráter instrumental. Desde já, este estudo deixa clara a importância dos aspectos estritamente legais das políticas públicas e que o direito toma conta, e por conseguinte, o seu aperfeiçoamento deve ser trabalhado. Entretanto, o artigo tem o intuito de mostrar outro caráter da relação entre direito e políticas públicas, e assim, atuar em favor da complementariedade entre direito como arranjo institucional e direito como ferramenta.

E por óbvio, o relevante papel exercido pelas políticas públicas, como um meio de avanços civilizatórios e de redução das mazelas sociais, traz outra justificativa de extremo valor para o presente estudo.

II – POLÍTICAS PÚBLICAS

O assunto políticas públicas costumeiramente traz consigo várias análises em diversos âmbitos do conhecimento científico, possuindo assim, caráter inter e multidisciplinar. No âmbito das políticas públicas atuam diversos atores sociais que possuem interesses distintos e travam dentro do debate público uma luta constante para defender seus propósitos e com intuito de obter vantagens em uma determinada ação estatal. Pode-se citar como exemplo, que as empresas provavelmente atuarão para diminuir seus custos sociais, de forma antagônica, tem-se representantes da sociedade civil, como sindicatos da classe trabalhadora que enxergam a possibilidade de aumentar seus direitos trabalhistas e conseqüentemente sua qualidade de vida e conquistar avanços civilizatórios. E também a participação do Estado, promotor das políticas públicas no que se refere aos níveis de legislativo e executivo, e de forma indireta o Judiciário, ator influente na formação da agenda de políticas públicas.

Percebe-se, portanto, a complexidade das definições pertencentes às políticas públicas, desde a formação de agenda, passando pela alocação dos recursos até a análise dos resultados. Tais definições consubstanciam todas as suas influências institucionais acima descritas: mercado, sociedade civil e governo.

A relação entre direito e políticas públicas dentro do debate público e das pesquisas acadêmicas não pode ser posta meramente no aspecto jurídico-formal de uma política pública, isto é, considerações de encaixe legal e procedimental, tais como disputas de interpretação envolvendo a observância de regras de competência, a autonomia de órgãos e entes públicos, a legalidade dos atos praticados por autoridades administrativas e as possibilidades e limites da revisão de decisões de política pública pelo Judiciário (COUTINHO, 2013). Toda complexidade existente em uma política pública deve abranger outros aspectos que fogem deste tipo de análise.

A abordagem aqui almejada trata-se de compreender o que o direito faz, o seu papel em políticas públicas no tocante aos arranjos institucionais que permeiam a tomada de decisões dos atores sociais participantes na definição de agenda, formulação da política pública e alocação dos recursos. Portanto, aqui se entende que a política pública e o direito possuem uma relação maior e mais complexa do que a mera exigibilidade de cumprimentos

de leis e de competências. Ou seja, o direito das políticas públicas possui aspectos para além de seu caráter instrumental/procedimental, tais como direito como arranjos institucionais e direito como vocalizador de demandas (COUTINHO, 2013), sendo este último real estimulador do exercício da cidadania.

Destarte, expõe-se logo em seguida, o conceito de instituições e o pensamento institucionalista, e logo depois, busca-se propor contribuições do institucionalismo para a evolução da temática de direito e políticas públicas.

III – O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES

Há na teoria institucionalista, diversidade sobre a conceituação exata sobre as instituições. Isso se deve ao caráter democrático e eclético do institucionalismo, possuindo diversas abordagens e linhas teóricas. Neste trabalho, trabalhar-se-ão as instituições como regras formais e informais, restritivas e constitutivas, que moldam comportamentos e decisões de toda uma sociabilidade, sendo capazes de ao longo do tempo e gradualmente transformarem sistemas econômicos e no caso principal deste trabalho, as políticas públicas.

Para mostrar as principais ideias de instituições, traz-se a definição de Hodgson, segundo o qual:

Institutions are durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions. Language, money, systems of weights and measures, table manners, firms (and other organizations) are all institutions (HODGSON, 2000).

Como complemento da definição acima exposta e como amostra da amplitude da conceituação que as instituições podem sofrer, as instituições podem ser vistas como uma esfera de regras, valores e hábitos que tem a capacidade de enquadrar a vida individual e coletiva e que mesmo sujeitas a mudanças, são relativamente estáveis, influenciando de forma relevante os outros níveis da análise institucional (ALMEIDA, 2011).

Os demais níveis citados pelo autor são os arranjos institucionais, os setores institucionais, as organizações e o indivíduo institucionalizado, que neste trabalho não será analisado, já que não é seu escopo esgotar a teoria institucionalista.

IV – O PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA

O institucionalismo surgiu precipuamente como uma resposta ao mainstream neoclássico da economia, opondo-se aos fundamentos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva. O núcleo teórico do institucionalismo tem como ideias: path dependence, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas (CONCEIÇÃO, 2002).

A ideia de path dependence é de grande importância no cenário institucionalista, por ela entende-se que as decisões tomadas no passado têm forte influência sobre as possibilidades do presente (GALA, 2003). Demonstrando a importância da análise histórica para o institucionalismo. Já o caráter diferenciado de desenvolvimento econômico refere-se à análise evolucionista da economia, nas diferentes formas de transformação econômica e tecnológica, e conseqüentemente, os seus impactos e resultados perante a sociedade. No que tange à pressuposição de que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas, percebe-se a relevância desta teoria para o presente trabalho, já que pode-se inferir que o locus de uma política pública é preenchido por vários tipos de interesses e por distintos atores sociais, representantes do Estado, do mercado e da sociedade civil.

A abordagem do velho institucionalismo, representado em figuras como Veblen, Polany e Commons, trouxe vários pontos interessantes, tais como o estudo das condições de implantação das inovações e a relevância de instintos, hábitos e instituições para a evolução econômica. Aqui, contudo, destaca-se a ideia da mudança gradual das instituições e a capacidade destas mudarem sistemas econômicos, atitudes e ações (CONCEIÇÃO, 2002).

O paradigma institucionalista determina uma melhor compreensão da sociedade e de sua estrutura organizacional em comparação com a teoria neoclássica. Esta se prende ao objetivo microeconômico de diminuição dos custos de transação, a contribuição de indivíduos isolados e a predominância do mercado sobre as demais instituições. Por outro lado, o institucionalismo volta-se para crítica a organização e performance das economias de mercado por se constituírem em mera abstração, para a geração de um substancial corpo de conhecimento em uma variedade de tópicos e para o desenvolvimento de um *approach* multidisciplinar para resolver problemas (CONCEIÇÃO, 2002).

A contribuição da Nova Economia Institucional (NEI) aqui explorada será da utilização da ideologia nas análises econômicas, jurídicas e políticas. As ideologias possuem funções importantes na manutenção e alterações de regras e hábitos. Diante disso, a análise institucional torna relevante a compreensão das relações reais da sociedade, não as tomando como dadas de forma superficial e aparente. Nesse diapasão:

Além da importância na sustentação de regras informais, as ideologias têm grande influência na constituição das regras formais de uma sociedade. Ao impregnar a tomada de decisão dos agentes políticos, estão também na base da formação de nossos códigos escritos; as ideologias importam para o entendimento das regras e leis que derivam do funcionamento do sistema político. Seja no comportamento de governantes, de grupos de interesses ou ainda de agentes do sistema judiciário, é somente por meio do conceito de ideologia que podemos entender a construção do arcabouço legal de uma sociedade. As ideologias estão na base da formação das regras formais e informais de uma sociedade, e portanto, tem papel fundamental no desempenho das diversas economias (GALA, 2003)

Faz-se necessário, que ao se ampliar as funções das instituições, não se olvide o papel exercido pelos indivíduos nas relações socioeconômicas. A teoria institucionalista não está entre as teorias que adotam somente um determinismo social da estrutura sobre o indivíduo. Para o institucionalismo, as instituições são capazes de moldarem e definirem as escolhas dos indivíduos, porém estes não são somente inertes às instituições, recebendo-as sem atuar nelas. Pelo contrário, ao longo do tempo, os indivíduos também influenciam as matrizes institucionais nas quais estão inseridos.

De forma oposta, o institucionalismo também não aponta para a preponderância da influência do indivíduo sobre as instituições, como o faz os liberais. O que realmente acontece é a influência das instituições sobre os indivíduos e destes sobre aquelas, o que Chang denominou de causação recíproca entre a motivação individual e as instituições sociais (CHANG, 2002).

Chang traz a necessidade de um novo tipo de entendimento da relação socioeconômica, que ele denominou de Economia Política Institucionalista, preocupada em redefinir as relações complexas existentes entre Estado, mercado, política e sociedade civil. O referido autor dinamiza a análise política ao apontar para as influências que as instituições produzem na percepção dos indivíduos sobre seus interesses, na visão das pessoas do tipo de questão que é objetivo real da ação política, e de como os indivíduos percebem a legitimidade de tipos particulares de ação política (CHANG, 2002).

A partir de alguns traços aqui descritos do institucionalismo, pode-se no próximo tópico fazer inferências e relacionar as contribuições desses traços para o aperfeiçoamento das políticas públicas e suas relações com o direito.

V – CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos escopos deste trabalho é o de promover o institucionalismo como uma real base teórica e metodológica para a análise e avanço das políticas públicas. Nesta parte, mostrar-se-á como a abordagem institucionalista pode contribuir para aperfeiçoamento das políticas públicas.

Ao refutar a exclusiva análise de mercado na economia, o institucionalismo preocupa-se em olhar para as demais instituições, tais como leis, resoluções, hábitos, cultura, que são capazes de influenciar tomadas de decisão entre agentes sociais participantes de uma política pública.

Outra característica importante é o recurso às diversas disciplinas e suas relações com as políticas públicas, tais como a sociologia, psicologia, política e antropologia. Isto contribui evidentemente para uma melhor compreensão da polarização dos conflitos existentes no seio das relações de políticas públicas e o quanto estas poderão atingir diversos objetivos. Considerando, pois, o *locus* das formulações de políticas públicas permeado de distintos interesses, afastando as análises que consideram as políticas públicas como o produto de apenas uma determinada classe social.

A abordagem histórica presente na economia política institucionalista, com a ideia acima exposta de path dependence, ajuda de maneira ampla na compreensão das tomadas de decisões dos atores sociais participantes e de qual ideologia pertencem. E também como foram construídas as instituições que influenciam uma determinada política pública, inclusive as instituições de direito, tais como leis, normas, portarias, jurisprudência etc.

Mais uma contribuição relevante dos institucionalistas refere-se ao modo gradual de como estes percebem a evolução da sociedade e da economia, através de instituições que melhores se adaptam diante das transformações ocorridas nas relações humanas. Isso pode influenciar na compreensão dos tomadores de decisões sobre os temas envolvidos nas políticas públicas. E também no planejamento, já que o processo de uma política pública passa por várias fases e, portanto, caracteriza-se por ser de médio a longo prazo. Planejá-la é um ato de compreensão de como determinada ação será aplicada e recebida gradualmente pela sociedade, e não esperar resultados meramente imediatos consubstanciados somente em saltos evolutivos.

Uma das contribuições que merece destaque no presente estudo são os arranjos institucionais pertencentes ao direito e às políticas públicas. As relações entre as esferas de governo, mercado e sociedade civil tem por base e recebem a influência do arcabouço jurídico. Por isso, o direito como arranjo institucional deve atuar com o compromisso de analisar os mapeamentos das políticas públicas, tais como as questões de intersetorialidade,

hierarquia, autonomia e as formas de descentralização. Dessa forma, o amparato institucional favorece enormemente a atuação de juristas nas políticas públicas, objetivando dessa maneira, a realização do desenvolvimento social.

E por fim, destaca-se a análise institucionalista no tocante à causalidade recíproca entre a motivação individual e as instituições sociais. Tal conceito fornece o entendimento de como as políticas públicas são dinâmicas, podendo acontecer mudanças nas instituições e nos indivíduos que as elaboram, aplicam e colhem os seus resultados. Portanto, a política pública não é influenciada somente por instituições ou somente por indivíduos, ambos se interrelacionam, se modificam e conseqüentemente, promovem a evolução das políticas públicas.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, lastreado na Teoria Institucionalista, de nomes como Hodgson e Chang, demonstrou que as contribuições de uma economia política institucionalista são de extrema importância para o avanço do direito como arranjo institucional de políticas públicas.

Ademais, a relação entre direito e políticas públicas merece uma amplitude maior do que o mero caráter instrumental do direito. As pesquisas envolvendo políticas públicas e a ciência jurídica necessitam de novas abordagens complementares ao comumente analisado pelo direito. Daí surge a importância de aspectos interdisciplinares para os estudos nesta temática. Caminhar junto com as ciências econômicas, políticas, sociológicas e com demais esferas é imprescindível para a lapidação de políticas públicas.

Ao aprofundar na teoria institucionalista, distancia-se da teoria liberal de análise mercadológica, realçando o papel das demais instituições como verdadeiras produtoras de mudanças graduais na economia e na sociedade.

Dessa forma, cabe a valorização das contribuições institucionalistas na relação entre direito e políticas públicas, com o intuito de evidenciar os potenciais que esta teoria pode fornecer para toda complexidade que envolve as políticas públicas. Urge, portanto, uma nova atitude dos pesquisadores e um novo olhar sobre as possibilidades de evolução a partir do estudo do institucionalismo.

VII- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Vasco. *As instituições particulares de solidariedade social: governação e terceiro setor*. Coimbra: Almedina, 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari(org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* – São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAVALIERI, Marco Antonio Ribas. *O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar*. Econ. Soc. Vol.22. no.1 Campinas, 2013
- CHANG, Há-Joon. *Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e Estado*. In Brasil, México, África do Sul, Índia e Cina: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Edusp e Unesp, 2002.
- _____. EVANS, Peter. *El papel de las instituciones em el cambio econômico*. In: EVANS, Peter. *Instituciones y Desarrollo em la Era da Globalización*. Bogotá: ILSA, 2007.
- CONCEIÇÃO, Octávio. *O conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas*. Revista Econ. Contemp. Rio de Janeiro, 6(2): 119-146, jul/dez. 2002.
- COUTINHO, Diogo R., *O direito nas políticas públicas*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, C.A.P. *A política pública como campo disciplinar*. Unesp: São Paulo, 2013.
- GALA, Paulo. *A teoria institucional de Douglas North*. Revista de Economia Política, vol. 23, n°2 (90), 2003.
- GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza F. *(Re) pensando a pesquisa jurídica*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010
- HODGSON, G.M. (2000) *The Hidden Persuaders: institutions and choice in economic theory*. Seminário “A situação atual da microeconomia: uma perspectiva metodológica”. Programa Doutorado em Desenvolvimento Econômico, UFPR, Curitiba, 16-17 out. (Anais).
- _____. “The approach of institutional economics”. *Journal of Economic Literature*, v.36, mar, p. 166-192, 1998.
- NORTH, Douglas. *Understanding the process of Economic Change*. Iea Occasional Paper, London, 1999.
- PIRES, Alvaro. *Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia para as ciências sociais*. In: POUPART, Jean; PIRES, Alvaro et all. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias [online]. Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006, pp.20-45. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 28 Jan.2017.