

Sessão 4 - Policentrismo

Paul Dragos Aligica - Institutionalism and Polycentricity

Vincent Ostrom - Polycentricity: The Structural Basis of
Self-Governing Systems

Aligica - Institutionalism and Diversity

- A teoria de Vincent e Elinor Ostrom toma a diversidade institucional não como um problema, mas como uma ferramenta a ser utilizada de modo construtivo
- Cada arranjo institucional tem suas utilidades e limitações: é tarefa do pesquisador entender ambas
- Para os Ostoms, os arranjos também não são únicos no que se refere a fins: há outras finalidades nas instituições, inclusive nas burocráticas, além do custo-benefício e eficiência
- Em resumo, não há fórmula que, a priori, seja melhor do que a outra. É preciso considerar várias questões antes de encontrar a melhor instituição para determinado problema

Idealismo e Realismo Institucional

- Ao contrário de Wilson, que toma uma posição normativa a respeito de como a burocracia *deve ser*, o programa de pesquisa de Vincent e Elinor Ostrom busca entender como *as instituições são*
- Se nem todas as instituições rígidas funcionam bem, e instituições de outras formas têm bons resultados, como entender estas diferenças?
- A pesquisa então deve migrar de um conceito ideal, baseado em princípios e sem contexto para um estudo dos *processos sociais* que justificam as instituições
- Como visto na sessão passada: instituições são *fatos sociais*

Primeira e Segunda Ordens

- Análise instituição de *primeira* e *segunda* ordens
- A análise de primeira ordem visa entender como certa instituição resolve problemas políticos, econômicos, jurídicos, etc
- É o tipo de pesquisa mais comum nas ciências sociais
- Os Ostroms são também interessados nos problemas institucionais de *segunda ordem*
- A análise de segunda ordem se dá em um nível “meta” da pesquisa social
- Visa entender quais os tipos de meta arranjos institucionais, em sentido amplo, são mais aptos a resolver determinados problemas

Meta Arranjos Institucionais

- Há vários tipos de meta arranjos; os mais abrangentes são o mercado e o estado
- Dentre estes dois grupos há uma diversidade de arranjos possíveis (democracia, autoritarismo, burocracia centralizada, policentrismo, etc)
- A teoria de Wilson, por exemplo, argumenta que o melhor meta arranjos institucionais é a democracia centralizada
- Princípios democráticos governam a esfera política enquanto o centralismo hierárquico governa a esfera da administração pública
- Seria este o único tipo de arranjo possível?

Meta Arranjos Institucionais

- Seria este o único tipo de arranjo possível?

NÃO!

Policentrismo

- O conceito vem de Michael Polanyi em seu *The Logic of Liberty* (1951) e foi originalmente usado para descrever a comunidade científica
- Polanyi afirma que o sucesso da comunidade científica deriva precisamente do fato de não existir uma autoridade central comandando o processo
- Os cientistas possuem um objetivo comum (conhecimento), mas são livres para atingir o objetivo do modo que acharem melhor
- Polanyi menciona que a idéia de policentrismo pode ser muito útil para preservar a liberdade de expressão e o *rule of law* na sociedade

Policentrismo

- Para Polanyi, policentrismo também oferece uma chave para o problema do cálculo econômico
- O mercado é, em certa medida, uma instituição policêntrica, na qual empreendedores estão constantemente buscando um modo mais eficiente de satisfazer os desejos dos consumidores e obter lucro
- O socialismo, assim, seria a transformação de um sistema policêntrico, onde os indivíduos adaptam-se aos outros e a inovação é constante, por um sistema estritamente monocêntrico de produção

Policentrismo nos Ostroms

- V. Ostrom define três características para um sistema político policêntrico: 1) diversas unidades independentes entre si; 2) que atuam considerando a ação das demais; 3) por meio de mecanismos de competição, cooperação, conflito e solução de controvérsias
- Ostrom cita o mercado, a comunidade científica, a burocracia, a legislação, sistemas políticos com freios e contrapesos e a ordem internacional
- Em seu trabalho, ele frequentemente ocupou-se de problemas de escala metropolitana ou regional, onde não há esfera de administração competente

Policentrismo nos Ostroms

- A meu ver, o policentrismo pode ser definido em quatro maneiras:
- *Uma ferramenta de ilustração*, a fim de descrever um problema específico
- *Uma ferramenta de análise*, que nos permite focar nossa atenção em determinados aspectos das instituições (a mão invisível, por exemplo)
- *Uma ferramenta de governança*, uma forma de organização da burocracia e do estado em geral
- *Uma ferramenta normativa*, uma medida de como a democracia deve ser

Policentrismo nos Ostroms

- Os Ostrom perceberam que agências autônomas nem sempre eram as melhores, e que agências que tinham tarefas sobrepostas tinham bons resultados
- Ao competirem e colaborarem entre si, as agências públicas tinham um comportamento similar ao do mercado, onde grupos e indivíduos auto-regulam seu comportamento
- Dessa forma, os conceitos de hierarquia de comando e especialização *não são condições necessárias nem suficientes* para uma administração pública que atende às demandas dos cidadãos

Policentrismo nos Ostroms

- Os Ostroms então lançaram um programa empírico de pesquisa para notar quais seriam tais condições
- Eles viram que há uma enorme complementaridade institucional entre agências de diferentes tamanhos
- Enquanto algumas agências maiores podem oferecer economia de escala, outras menores conseguem obter conhecimento local e ainda outras médias podem colaborar entre si para realizar tarefas complexas
- A noção de subsidiariedade está implícita na obra dos Oström, mas é necessário dar *um passo além*: não há ordem pré-estabelecida de competências, é preciso descobrir o que cada instituição requer

Policentrismo nos Ostroms

- Analisar as instituições políticas e burocráticas pela ótica do policentrismo também traz vantagens metodológicas
- Como comentamos na aula passada, desagregar a unidade de análise nos ajuda a iluminar aspectos que geralmente não são considerados pelos pesquisadores
- Por exemplo, é necessário considerar qual o processo de formação de determinada instituição; como ela opera internamente; como ela dialoga com outras organizações similares e diferentes, etc
- É um tipo de individualismo metodológico

Exemplo Histórico de Policentrismo

- Alexis de Tocqueville afirma que a democracia americana é marcadamente policêntrica
- O primeiro ponto é o sistema de freios e contrapesos, que força a fiscalização de uma parte do sistema político pelas demais
- O segundo é o federalismo, que distribui competências (e estabelece relações de cooperação e solução de controvérsias) entre diferentes entes federativos

Limitações do Conceito de Policentrismo

- Ordens policêntricas *não são sinônimas* de ordens espontâneas: em geral, o policentrismo funciona baseado em determinadas regras pré-definidas ou em conjunto com ordens planejadas
- Ostrom não discute a fundo o papel dos custos de transação (Ronald Coase) e não oferece uma saída clara para identificar quando estes custos se tornam proibitivos
- Por quais motivos uma agência, do mesmo modo que uma firma, preferiria produzir mais serviços internamente ao invés de comprar *todos* os demais no mercado?
- Os custos de informação para os cidadãos são altos

Limitações do Conceito de Policentrismo

- A atribuição de *accountability* é mais difícil, pois é complicado separar com precisão a zona de influência de cada agência ou unidade federativa. Assim, como cobrar do funcionário ou político responsável?
- Como o contexto é muito importante na análise de sistemas policêntricos, não há uma fórmula pronta para qual arranjo é mais funcional do que outro. Assim, existem custos substanciais de experimentação até que uma forma seja encontrada

Questões

- Existe alguma instituição que você sempre pensou sobre a lógica do monocentrismo que pode se beneficiar com uma análise sob a ótica policêntrica?
- Por qual motivo o policentrismo se aproxima do conceito de *rule of law*?
- Há alguma relação normativa entre policentrismo e governança? Todo modelo policêntrico é necessariamente melhor do que a alternativa?