

Ray Challen

"Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy.

Institutional Reform for Water Resources. New Horizons in Environmental Economics"

Edward Elgar, Cheltenham, 2000, 233 páginas

Este trabalho, realizado no âmbito de um programa de doutoramento na University of Western Australia, tenta responder ao desencanto que alguns institucionalistas expressam relativamente à fragmentação de que padece a investigação económica no domínio dos direitos de propriedade e das estruturas institucionais. Challen apresenta como ultrapassada a divisão tradicional, mantida pela moderna economia institucional, entre ideologias que defendem que a afectação dos recursos se faça através do recurso a mecanismos de mercado e aquelas que propõem que se utilizem mecanismos exteriores ao mercado nessa alocação. O autor nega esta dicotomia com base na aparente coexistência de ambas as formas institucionais nas estruturas de governo utilizadas na afectação e uso do recurso água. Challen tenta, por um lado, apontar as deficiências da teoria institucional e, por outro, desenvolver este quadro teórico de modo a melhorar a perspectiva e a intervenção política na gestão dos recursos naturais e do ambiente, elegendo a realidade australiana como substrato factual da análise. Espaço onde se considera existir um distanciamento entre a análise económica e a efectiva reforma institucional. O que é interpretado como sintomático de uma incapacidade de abordagem das questões levantadas pela reforma institucional no âmbito da perspectiva analítica da economia neoclássica, que tem dificuldades em examinar padrões alargados de comportamento económico. A fraca atenção que tem sido conferida à história económica do uso da água e à aferição comparativa das múltiplas estruturas institucionais alternativas de afectação deste recurso é apontada por Challen como susceptível de explicar parte das dificuldades encontradas no âmbito da reforma institucional que se tem procurado realizar neste domínio, tendo a análise política estado limitada à definição de soluções de curto prazo a implementar em mercados de concorrência perfeita.

Neste trabalho, procura-se construir uma moldura avaliativa que possa claramente lidar com as restrições práticas e as oportunidades que envolvem a mudança institucional, abandonando o posicionamento tradicional que ignora as instituições quer como variáveis endógenas quer como variáveis exógenas nos modelos económicos. Reconhecendo-se que o papel das instituições vai muito mais além daquele que lhe é atribuído pela análise económica neoclássica, que as entende como meros suportes do funcionamento do mercado, na "abstracção mecânica" que caracteriza o seu paradigma.

O reconhecimento e a tentativa de ultrapassagem da relutância histórica em abordar este tema, mais responsável pelo seu tratamento incompleto pela vasta maioria das análises do que as dificuldades metodológicas que o mesmo suscita, originou desenvolvimentos na nova economia institucional, cujos conceitos teóricos são usados nesta obra. Assim, o trabalho de Challen não se pauta pela metodologia da escola americana dos "velhos institucionalistas", com a sua abordagem descritiva, antiformalista, holística, comportamental, colectivista e intervencionista, mas pela da economia neo-institucional, que considera que a análise das instituições com o objectivo de regular a afectação e o uso dos recursos naturais é melhor realizada através do estudo das decisões alocativas e dos custos



que lhes estão associados no âmbito de arranjos institucionais alternativos. O ponto de partida adoptado é constituído pelos trabalhos da economia dos custos de transacção, que, juntamente com a teoria da organização, sugere que a resposta à questão de qual deve ser a instituição a realizar a afectação dos recursos depende de uma análise dos custos de tomada de decisão. Ou seja, é trazida à análise económica das instituições reguladoras do uso dos recursos uma nova perspectiva. Entende-se que a escolha entre sistemas alternativos de tomada de decisão sobre a afectação de recursos pode variar de acordo com os custos de transacção que estejam associados ao específico processo decisório desenvolvido sob os diferentes arranjos institucionais. A questão da escolha da melhor estrutura organizacional para uma dada situação é, assim, considerada uma questão empírica, que depende dos valores dos parâmetros de custo relevantes e das restrições que se impõem ao processo alocativo. A mudança institucional realiza-se mediante o processo político e é procurada, quer por agentes privados quer por agentes políticos, em resposta aos custos e benefícios percebidos como associados às possíveis acções. Os agentes económicos influenciam o comportamento dos agentes políticos através de investimentos quer directos quer indirectos, traduzidos na tomada de iniciativa colectiva na realização de *lobbies* políticos, na mudança da percepção pelos agentes políticos do *ratio custo/benefício* das mudanças institucionais desejadas pelos primeiros. A referida percepção é, no entanto, determinada não só por esta acção, mas também pelas instituições existentes, pelas preferências ideológicas, pelos benefícios políticos auferidos com cada acção e pelo estado da tecnologia social. A mudança institucional será procurada na medida em que envolva benefícios líquidos, *i.e.*, na medida em que a redução dos custos de transacção das decisões de alocação exceda os custos de estabelecimento e manutenção das novas instituições. E o conjunto óptimo de instituições para o governo de um particular sistema de decisões alocativas será aquele que minimiza a soma dos custos de transacção incorridos com o processo decisório com aqueles que advêm do estabelecimento e manutenção das instituições. A escolha institucional é, assim, tratada como um problema de eficiência-eficácia traduzido na minimização da soma dos custos de transacção estáticos com os custos de transacção dinâmicos. E na medida em que os custos da mudança podem impor substanciais restrições à escolha institucional, Challen fala, a este propósito, de “condicionamentos de percurso” (*path-dependencies*). Este autor realiza, por isso, uma dupla abordagem dos custos de transacção. Começa por tratar a dimensão estática dos mesmos, traduzida na aplicação convencional da teoria dos custos de transacção à análise institucional, seleccionando a estrutura institucional que minimiza os custos desta natureza associados ao processo decisório dirigido à obtenção de determinados resultados a nível da afectação de recursos. E desenvolve, depois, uma abordagem dinâmica destes custos, que atende aos encargos que estão associados à mudança institucional, denominados custos de transição e responsáveis pela criação de “condicionamentos de percurso”. Estes últimos ocorrem quando as oportunidades de reforma institucional são condicionadas pela estrutura institucional existente, que determina os custos de transição para estruturas alternativas. Na medida em que os titulares de interesses que podem ser ameaçados com a mudança impõem custos aos agentes políticos a quem compete decidir sobre a sua realização, influenciando, desta forma, os custos associados à reforma e, assim, a atracitividade relativa das diferentes opções, tornando algumas estruturas institucionais custosamente reversíveis. Challen defende, então, que a história institucional é uma variável que exerce uma influência de relevo nas oportunidades práticas de mudança institucional que se observam no presente, ou, por outras palavras, que podem existir custos de oportunidade intertemporais associados às mudanças institucionais realizadas hoje. Contudo, não se pode ignorar que o processo de aprendizagem pode desencadear uma exigência social de reforma das instituições.



Por isso, pode existir um valor na adopção ou manutenção de uma flexibilidade institucional que viabilize a resposta à alteração de parâmetros ou à aquisição de novos conhecimentos no âmbito dos sistemas de recursos. Isto é, pode-se considerar como um valor de opção (*quasi-option value*) o potencial benefício de se minimizarem os custos de transacção de uma futura mudança institucional. Uma reforma institucional que fortaleça os direitos de propriedade privada, *e.g.*, reduz a capacidade de resposta futura. Challen fala, a este propósito, de uma relação de troca entre a manutenção de flexibilidade institucional e os benefícios obtidos no presente com o uso dos recursos. Pois, a segurança da titularidade é importante para a realização de decisões de investimento e para o suporte de um sistema de negociação. O que não deve ser ignorado no contexto da análise política *ex ante*. Note-se que a consideração dos valores de opção está presente em muitas políticas baseadas no princípio da precaução, *i.e.*, em condições de incerteza e irreversibilidade, pode ser preferível actuar com cuidado na alocação presente dos recursos, deixando-se em aberto a possibilidade de se rever a opção realizada perante o aumento da informação disponível.

Nesta obra abandona-se a definição de direito de propriedade que engloba todas as instituições relacionadas com o uso de um bem físico, restringindo-se esse conceito à descrição da natureza da entidade decisora titular dos direitos relativos ao uso do recurso, abstraindo-se das características das decisões de afectação. Assim, opta-se por uma classificação quadripartida dos regimes de propriedade: propriedade do Estado (o poder de decisão reside numa entidade estadual), propriedade privada (esse poder concentra-se numa única entidade), propriedade comum (o poder em causa é atribuído a uma entidade colectiva restrita) e não-propriedade (acesso aberto – *open access* – inexistência de qualquer entidade com poder de decisão sobre o recurso). Segundo Challen, descrever um recurso em termos de um regime de direito de propriedade único faz pouco sentido, por tal implicar uma ignorância de muitas das características das instituições que regulam o uso do recurso.

A situação mais comum traduz-se na existência de múltiplos níveis de direitos de propriedade, e consequentemente de entidades com poder de decisão, sobre o mesmo recurso. Começando num poder amplo do Estado ou do governo nacional de controlar o uso do recurso e acabando nos poderes dos utilizadores individuais do recurso de realizar investimentos e decisões de produção relativamente à extracção e exploração do mesmo. Em cada nível da hierarquia podem, então, encontrar-se entidades que apresentam objectivos próprios na gestão do recurso e que realizam tipos de decisões fundamentalmente diferentes, produzindo todas elas um padrão de uso do recurso. Contudo, observa-se que cada nível é legalmente suportado e mantido pelo nível superordenado, com excepção do topo da hierarquia, que tem que se auto-sustentar. Challen conclui, assim, que a análise política deve visar, em primeiro lugar, a distribuição dos direitos de propriedade, com uma hierarquia de direitos para o leque de decisões que necessitam de ser tomadas para a alocação de um recurso e, em segundo lugar, a determinação das instituições de afectação mais apropriadas, que permitem que essas decisões sejam implementadas (sistemas de titularidade e mecanismos de alocação e realocação). As diferentes distribuições possíveis dos direitos de propriedade e as diversas instituições de alocação disponíveis são, por sua vez, consideradas comparáveis entre si através da determinação dos custos de transacção em que será necessário incorrer para realizar decisões de afectação sob diferentes arranjos institucionais. Propõe-se, assim, um esquema inovador para a análise política e institucional. Além dos regimes de direitos de propriedade, que definem as entidades com poder de decisão sobre a forma como os recursos são usados, e relativamente à forma como a titularidade (*entitlements*) sobre os recursos é definida e atribuída aos titulares dos direitos de propriedade são, ainda, apontados, nesta obra, três grandes tipos de instituições: os sistemas de titularidade através dos quais o recurso

é fisicamente dividido entre os vários titulares de direitos de propriedade (quotas de *input* ou quotas de *output*), os meios através dos quais as titularidades são inicialmente distribuídas entre os titulares de direitos de propriedade e os meios através dos quais essas mesmas titularidades podem ser redistribuídas em consequência da mudança dos parâmetros socioeconómicos ou biofísicos do sistema do recurso (baseados no mercado ou baseados em decisões administrativas). Estes quatro tipos de instituições podem ser encontrados dentro de cada nível da hierarquia institucional e dentro de cada subconjunto de instituições é possível observar estruturas institucionais alternativas. Ao ser estabelecida ou alterada a estrutura institucional, torna-se, então, necessário decidir sobre a forma que cada um destes subconjuntos de instituições deve assumir.

Os custos de transacção estáticos, juntamente com os dinâmicos, são considerados, por Challen, factores determinantes no desenvolvimento das instituições que procedem à alocação dos recursos. Analisa-se, assim, a sua importância na distribuição dos direitos de propriedade entre os vários níveis da hierarquia institucional e na selecção das instituições para a alocação e realocação dos recursos. E no último capítulo, a consideração dos custos de transacção estáticos e dinâmicos é incorporada no problema político genérico da escolha institucional. Challen não defende uma particular estrutura institucional para a resolução do problema ecológico, mas a utilização de múltiplos regimes de direitos de propriedade e de um vasto leque de estruturas institucionais interligadas e hierarquicamente organizadas. Propondo um quadro conceptual que permite determinar qual o nível da hierarquia institucional mais adequado para a tomada de cada decisão de alocação, em vez de se limitar a apontar quais os benefícios associados a um particular mecanismo de alocação isoladamente considerado. A complexidade das instituições e a forma como estas afectam a actividade económica é, então, o objecto deste trabalho, que pretende ser um contributo para a análise institucional e para a escolha institucional. Pois, é no domínio da análise política *ex ante* que a aplicação da teoria dos custos de transacção à investigação de arranjos institucionais alternativos pelos novos institucionalistas tem sido menos frequente. Assim, embora este trabalho se possa considerar “incompleto”, na medida em que não prescreve uma particular solução institucional para o problema da alocação e uso dos recursos naturais nem fornece um meio de modelar a escolha institucional de forma rigorosa e quantitativa, ele deve ser valorado por contribuir para a análise política com uma nova forma de abordar os problemas da escolha institucional, construindo uma metodologia que permite a consideração de variáveis que anteriormente eram objecto de um tratamento *ad hoc* pela análise política. É de notar, em particular, a integração no modelo de escolha institucional das influências da história institucional e da incerteza futura a par das tradicionais considerações dos benefícios económicos associados à mudança institucional. Levantam-se, contudo, dificuldades práticas à implementação do modelo construído, na medida em que não se encontram disponíveis procedimentos e técnicas para a mensuração rigorosa dos custos de transacção. Em especial, falta uma metodologia e uma experiência na estimativa *ex ante* dos custos de transacção em determinados sistemas de recursos sob estruturas institucionais alternativas. Mas, ainda assim, esta formulação do problema da escolha institucional pode fornecer um quadro conceptual útil na consideração de estruturas institucionais alternativas e dos custos e benefícios da mudança institucional, por proporcionar uma estrutura coerente para alguns dos procedimentos *ad hoc* de análise política existentes que parecem prestar alguma atenção aos três tipos de custos de transacção considerados neste trabalho.

Claudia Soares
Assistente da Universidade Católica do Porto

