



HAL
open science

Uma economia política sociológica: as políticas públicas como componentes das instituições capitalista

Andy Smith

► **To cite this version:**

Andy Smith. Uma economia política sociológica: as políticas públicas como componentes das instituições capitalista. Osmany Porto de Oliveira; Patrick Hassenteufel (org.). Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos, Escola Nacional de Administração Pública, pp.98-113, 2021, 978-65-87791-17-3. halshs-03267285

HAL Id: halshs-03267285

<https://shs.hal.science/halshs-03267285v1>

Submitted on 22 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

UMA ECONOMIA POLÍTICA SOCIOLÓGICA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO COMPONENTES DAS INSTITUIÇÕES CAPITALISTAS

Andy Smith, Centre Emile Durkheim-Université de Bordeaux

Introdução

Embora, como mostram outras contribuições para este livro, a análise de políticas públicas tenha, sem dúvida, gerado uma visão mais profunda de como os espaços políticos são governados, deve-se notar que, paralelamente a esse desenvolvimento, houve uma mudança dramática do impacto da política sobre a economia. Mais exatamente entre as décadas de 1980 e 2000, seja em livros didáticos, em trabalhos de pesquisas ou em congressos dedicados à análise do governo ou governança, a estruturação e evolução do capitalismo contemporâneo raramente foram abordadas de frente. Na raiz dessa deficiência está uma conceituação insatisfatória da economia que impede a pesquisa sobre a ação pública de tirar proveito de suas próprias conquistas a fim de analisar como o capitalismo é governado.

De fato, durante as três décadas acima citadas, que, aliás, correspondem à expansão das suas próprias áreas de investigação, na maioria dos casos, os especialistas em políticas públicas adotaram sem hesitar definições de economia desenvolvidas espontaneamente pelos agentes comerciais ou pelos poderes públicos. Por conseguinte, a pesquisa foi à cabeça para analisar a “política econômica” nacional ou local, ou uma das dezenas de políticas públicas “econômicas” setoriais, conforme postado pelos atores interessados. Amplamente reproduzida pela mídia, essa categorização do “econômico” tem corrido constantemente o risco de considerar que são as políticas públicas que estruturam a atividade econômica, ou mesmo cada capitalismo como um todo. No entanto, como mostra um número crescente de pesquisas recentes conduzidas na França sob uma perspectiva diferente (JULLIEN; SMITH, 2014; LEMOINE, 2016; HAY; SMITH, 2018), se a ação pública está mais ou menos fortemente envolvida nessas estruturas, em qualquer caso é crucial considerar que a atividade econômica está profunda e fundamentalmente orientada por instituições – ou seja, regras, normas e convenções estabilizadas (NEE, 2005, p. 55; HALL; TAYLOR, 2009) – nas quais participam as políticas públicas, sem automaticamente determiná-las. A partir desse ponto, o objetivo

da pesquisa sobre governança econômica passa a ser o de processos perpétuos de institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização das instituições que limitam a atividade econômica, ou seja, as ações sociais relacionadas à produção e comercialização de bens e serviços, bem como seu financiamento (Parte 1).

Equipada com os métodos investigativos comprovados da sociologia da ação pública – tais como entrevistas, exploração de arquivos, análise prosopográfica e de redes (ver introdução a este livro) – essa construção do objeto em torno das instituições capitalistas coloca a pesquisa em uma boa posição para desenvolver e testar hipóteses sobre as causas fundamentais da mudança ou reprodução destas normas, regras e convenções: o poder e a política (Parte 2). Desse ponto de vista, as políticas públicas ocupam um lugar importante na análise empírica, sem, no entanto, esmagarem imediatamente outras variáveis sociológicas. Em termos mais gerais, o primeiro objetivo subjacente a este capítulo é mostrar que, se forem integrados vários fundamentos da economia política, os investigadores formados em análise de políticas públicas podem dar uma contribuição significativa para a análise da economia e do capitalismo. O seu segundo objetivo é convencer todos aqueles que têm uma leitura fatalista da relação economia-governo contemporâneo de que esse último poderia ter sido diferente, e ainda o poderia ser.

1. A relação economia-governo como objeto de pesquisa: conceitos-chave

A fim de construir uma abordagem da economia que mobilize a contribuição de uma sociologia da ação pública, primeiro é necessário partir de uma epistemologia construtivista que integre as principais lições de um institucionalismo histórico ou sociológico. Essa abordagem permite construir rigorosamente a variável dependente da pesquisa, ou seja, o que deve ser explicado. Nessa base sólida, e para apresentar uma primeira etapa de pesquisa devidamente explicativa, iremos então propor um problema e um enfoque da pesquisa empírica construída em torno da noção de “trabalho político”.

Fundamentos teóricos: o institucionalismo construtivista

Em sintonia com os politólogos (HAY, 2016; ABDELAL; BLYTH; PARSONS, 2010), sociólogos econômicos (DOBBIN, 1994; FRANÇOIS, 2011) e economistas reguladores (BOYER, 2004, 2015), adotamos e defendemos uma epistemologia construtivista porque ela oferece uma alternativa poderosa ao determinismo material. Dominante na Economia e na Ciência Política do tipo escolha racional, essa premissa reduz o papel da política na atividade econômica ao confronto dos “interesses” que as abordagens “realistas” pressupõem para motivar os atores (GOUREVITCH, 2005; AMABLE;

PALOMBARINI, 2009). Portanto, a pesquisa conclui, por exemplo, que todos os agricultores franceses das terras baixas, bem como os seus representantes políticos eleitos, querem manter uma política agrícola comum que os beneficiou no passado. Ao contrário de tal postulado, o construtivismo orienta a pesquisa para descobrir as representações sociais da “realidade” presentes dentro e em torno do governo da ação financeira, produtiva e comercial, capturando, assim, por exemplo, a complexidade dos pontos de vista sobre o apoio público à agricultura na França. Dessa forma, torna-se significativamente possível ter em conta tanto a diversidade das representações sociais dos atores estudados (por exemplo, os agricultores das terras baixas), como, apesar dessas diferenças, as suas preferências podem ser agregadas numa única “voz”.

Além disso, o construtivismo obriga igualmente a investigação a produzir dados sobre a forma como os atores envolvidos nessa controvérsia procuram naturalizar suas próprias representações de um desafio social durante suas interações e interdependências. No entanto, não há nada de anárquico em tais relações. Estas ocorrem em torno de tentativas de mudar ou reproduzir as *institutions* (instituições NDT) que os atores consideram salientes em seus respectivos campos econômicos (FLIGSTEIN, 2001). Mais precisamente, de um ponto de vista analítico, combinar uma epistemologia construtivista com um institucionalismo compatível (HAY, 2016) conduz a uma ontologia que postula que:

- Os desafios do governo econômico são construções políticas. Sendo contingentes, devem, portanto, ser estudados como resultados de intercâmbios e lutas entre os atores.
- Essa contingência não é apenas delimitada porque algumas instituições são reforçadas pela ameaça de sanções (por exemplo, a lei agrícola), mas também porque a cognição e os símbolos dão legitimidade social a qualquer regra, norma ou convenção estabilizada (por exemplo, aquelas que promoveram a agricultura intensiva entre 1950 e 1990).

Para estudar a relação entre economia e política a partir dessa perspectiva, quatro conceitos em conjunto forjam um primeiro quadro analítico para mapear as instituições de cada setor da atividade econômica: as ordens institucionais, suas relações instituídas recorrentes, regulações transindustriais e as escalas de governo.

Consideramos que a atividade econômica está essencialmente inclinada para o que chamamos intencionalmente as indústrias (JULLIEN; SMITH, 2011), cada uma fortemente estruturada por um conjunto de instituições que constituem sua “ordem institucional” (LAGROYE, 1997). Essas instituições significam não apenas restrições à atividade financeira, produtiva e comercial de uma indústria, dotando-a de um quadro relativamente estável e, por conseguinte, de uma certa previsibilidade (por exemplo, a obrigação de as empresas farmacêuticas mostrarem os efeitos dos seus medicamentos por meio de “ensaios clínicos”). Todavia, essas instituições proporcionam ao mesmo tempo a condição para que a sustentabilidade da atividade econômica possa

ser considerada por seus *stakeholders* (por exemplo, pelos investidores em empresas farmacêuticas e funcionários dos ministérios da saúde). De fato, uma indústria é regulada no sentido de que é “regularizada” (BOYER, 2004) por uma atividade política que consiste em produzir, reproduzir ou mudar as suas instituições.

Se a ordem institucional de uma indústria tem necessariamente uma singularidade (obviamente, a da agricultura não é a dos medicamentos), essa ordem é, no entanto, comparável a outras porque cada uma sempre contém quatro “relações instituídas”. Estas últimas agrupam, respectivamente, as instituições que remetem aos desafios das finanças, do emprego, da compra (*sourcing*) e da comercialização (JULLIEN; SMITH, 2008 e 2011):

- A relação instituída das finanças abrange todas as instituições que proporcionam um quadro de acesso ao capital e ao financiamento para os agentes econômicos estudados (por exemplo, direito bancário, normas de cada bolsa de valores nacional, regras contábeis etc.).
- A do emprego diz respeito ao direito do trabalho, mas também às práticas de formação profissional e à gestão dos recursos humanos.
- A relação instituída de “compra” regula a forma como um bem ou serviço é produzido, ou seja, tanto a matéria-prima autorizada (por exemplo, uvas da região de Champagne para o vinho espumante com esse nome), como a sua transformação (por exemplo, a proibição de lhe adicionar açúcar).
- Por último, a relação instituída comercial reúne as regras e as normas relativas ao intercâmbio infra e internacional de tais produtos ou serviços (principalmente os direitos aduaneiros), bem como as que delimitam as práticas autorizadas em matéria de *marketing* e de publicidade (como por exemplo o conteúdo dos cartazes para a venda de alcóolicos).

Assim, cada relação instituída é construída e se concretiza por meio de suas próprias instituições e das articulações entre os atores que as moldaram ou reproduziram. Alguns atores estão presentes na regulação de todas as relações estabelecidas por uma indústria, enquanto outros estão presentes em apenas uma, duas ou três. Por exemplo, no caso da indústria farmacêutica europeia, as associações de pacientes investem principalmente em relações financeiras e de comercialização estabelecidas, mas têm pouco envolvimento em questões de emprego e de compra. O mais importante é considerar que a mudança na estruturação de uma indústria raramente é causada na escala de toda a sua ordem institucional. Geralmente começa no seio de uma única relação, antes de ter um impacto “por contágio” sobre as outras. Por exemplo, se hoje a agricultura orgânica na França começa a ser uma parte integral da oferta de cada supermercado, e, portanto, da relação instituída comercial de toda a indústria agrícola, é importante recordar que, na origem dessa tendência, encontram-se pequenas alterações institucionais introduzidas em torno do abastecimento durante os anos de 1980. Em suma, o raciocínio em termos das

Relações instituídas de uma indústria e suas interdependências deixa claro que cada uma dessas relações nunca está em perfeito estado de equilíbrio: pelo contrário, está sempre sendo institucionalizada, desinstitucionalizada ou re-institucionalizada.

Se a ordem institucional de cada indústria dispõe de certa autonomia, é óbvio que cada uma delas não é independente nem das outras (e de suas instituições), nem das regulamentações transversais que se aplicam horizontalmente a todas as indústrias.

No entanto, analisar as causas e os efeitos de regulamentações *transindustriais*, como a da moeda ou da concorrência entre empresas, exige um esclarecimento conceptual suplementar. Se, do ponto de vista jurídico, esses sistemas de regras são automaticamente impostos às ordens institucionais de cada indústria, na prática, os representantes de cada uma delas procuram frequentemente uma flexibilização ou mesmo isenções definitivas. Foi assim, por exemplo, que, até 1994, a indústria agrícola pode escapar, em grande medida, às regras do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) sobre o comércio internacional.

Esse exemplo empírico nos lembra também que a regulação das indústrias sempre implica, e sempre implicou, várias escalas de ação pública, coletiva e privada: ou seja, camadas reguladoras que constituem ao mesmo tempo espaços de cálculo e mobilização econômica, de direito, de políticas públicas e de legitimação política. Com a ascensão em potência de organizações internacionais, e principalmente da Organização Mundial do Comércio (OMC), todos sabemos que a escala mundial tem um impacto cada vez maior na regulação da atividade econômica. Mas o que a pesquisa em economia política permite esclarecer é que as decisões e as regras da OMC só produzem efeitos se se interligarem com as escalas europeia, nacional e subnacional (WOLFE, 2005; SMITH, 2009). Por essa razão, é importante examinar de perto cada relação instituída de uma indústria para identificar o que é regulado em cada escala, e os atritos e sentimentos de coerência e incoerência que podem resultar (JULLIEN; SMITH, 2014).

Em resumo, ao se articularem entre si, os quatro conceitos acima apresentados formam a base teórica da economia política aqui proposta. Mais especificamente, orientam a pesquisa para mapear quais as estruturas de uma área de atividade econômica, bem como sua reprodução ao longo do tempo ou suas mudanças. Partindo daí, para explicar esses fenômenos com a ajuda da sociologia da ação pública, o desafio da pesquisa torna-se a identificação do que faz mudar, ou não, as suas instituições, assim como as articulações entre elas.

O trabalho político como causa da reprodução ou mudança institucional

Se, como acabamos de estabelecer, a atividade econômica está fortemente estruturada pelas instituições tal como as entendemos, explicar essa estruturação deve basear-se em uma definição da política adequada. Para começar, como explica

Colin Hay (2007, p. 66-7 e 79), “a capacidade de agência” (*agency*), definida como a mobilização de atores com vista a um objetivo que a qualquer momento pode tornar-se “estratégico”, constitui um traço geral da política. Essa capacidade de agência “opõe a política ao fatalismo”, enfatizando que o primeiro é um universo onde a “contingência e deliberação” dominam a “necessidade” funcional. Por conseguinte, a política não deve ser reduzida ao que os funcionários eleitos e as administrações fazem. Basicamente, abrange escolhas coletivas relativas à alocação de recursos que, em função dos métodos a utilizar por meio de sondagens, implicam reflexão, deliberação e ação estratégica. É por isso que desenvolvemos o conceito de trabalho político como uma forma de entender o papel causal desempenhado pela criação de argumentos e alianças para mudar ou reproduzir instituições (SMITH, 2014; 2019). Para estudar esse trabalho político empiricamente, três processos definidos a partir de conceitos sociológicos sólidos devem ser mobilizados em conjunto: problematização, instrumentação e legitimação.

A problematização: como muitos sociólogos (GUSFIELD, 1981) e políticos (ROCHEFORT; COBB, 1994) têm demonstrado, as dificuldades experimentadas pelos atores sociais, tais como empresas ou ONG, nunca se tornam os “problemas” assimilados pelas organizações públicas espontaneamente. Ao contrário dessa visão do mundo funcionalista, a maior parte do trabalho político consiste em tentativas de construir “problemas públicos”, ou seja, de definir as questões sociais de tal forma que essa construção da realidade oriente seu tratamento pelas autoridades públicas. De um ponto de vista analítico, isso significa compreender não só o trabalho cognitivo que ajudou a moldar a definição de um problema, mas também a forma como a representação subjacente do problema se tornou “social” por meio da reunião de aliados que o compartilham suficientemente para defendê-lo. Esse ponto aparece mais claramente quando observamos de perto as quatro relações que foram instituídas, que tipicamente estruturam uma indústria como a de medicamentos. Na maior parte das vezes, é em torno da regulamentação das questões associadas ao capital, ao emprego, à compra ou ao *marketing* que os atores procuram “atualizar” as definições de problemas da sua indústria. Por exemplo, alguns atores representam a crescente concentração da indústria farmacêutica (ou seja, seu capital e sua relação instituída das finanças) como um problema público porque desestabiliza as outras três relações instituídas por essa indústria, enquanto outros consideram o setor do mercado puramente como um desafio empresarial firme, ou seja, não dentro da competência das autoridades de concorrência. Da mesma forma, para alguns atores sociais, o alto consumo de carne vermelha é um problema público (ambiental e de saúde), enquanto outros o reduzem a uma pergunta, à qual cada consumidor deve responder individualmente. Do ponto de vista analítico, conclui-se que, dentro dos componentes da atividade econômica, como as indústrias, a problematização é uma dimensão do trabalho político que coexiste com a análise e discussão da atividade financeira, produtiva e comercial.

A instrumentação: a definição de um problema público constitui, por conseguinte, parte de qualquer tentativa de alterar ou reproduzir as instituições que regulam a atividade econômica, mas isso terá pouco efeito se não for acompanhado de um trabalho político orientado sobre o segundo aspecto do trabalho político: a elaboração e subsequente atualização dos instrumentos da ação coletiva e pública. Como explicado no Capítulo 2 deste livro, quer se trate de regulamentos legais, subsídios ou tecnologias governamentais mais sutis, tais como indicadores ou categorias estatísticas, esses instrumentos muitas vezes se tornam instituições (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Ao fazê-lo, atuam de forma sustentável sobre o governo da atividade econômica. Pensemos, por exemplo, nos efeitos sobre a indústria farmacêutica dos reembolsos de medicamentos pelos sistemas de saúde nacionais na indústria, ou no impacto dos subsídios aos agricultores que produzem agrocombustíveis. Mais importante ainda, do ponto de vista ideológico, os instrumentos nunca são neutros, pois são sempre construídos em torno de escolhas fortemente estruturadas pelos valores de grupos sociais que os usam (PENISSAT; ROWELL, 2015). No caso dos agrocombustíveis, por exemplo, a liberdade de produção das empresas em questão tem precedência sobre a importância dada à proteção do meio ambiente.

Legitimação: ainda que os problemas públicos e os instrumentos de intervenção sejam geralmente específicos de uma indústria ou campo de atividade econômica e, portanto, devam ser justificados nesse nível, para se beneficiarem de apoio público sustentável, eles também devem ser legitimados dentro de espaços governamentais transetoriais, tais como comitês interministeriais, parlamentos ou órgãos de “diálogo social”. Daqui resulta que os atores implementam práticas de legitimação que assumem duas formas. Em muitos casos, os defensores de um problema ou instrumento procuram politizá-lo referindo-se a juízos de valor e aos princípios subjacentes, bem como se engajando na cobertura da mídia para iniciar ou investir no debate público (RADAELLI, 1999). Por exemplo, as grandes empresas farmacêuticas defendem os preços e os seus níveis de rentabilidade em nome de um “justo retorno” dos seus investimentos em “inovação”, um princípio que é muitas vezes promovido mais como um valor moral do que como um meio para alcançar a eficiência econômica. No entanto, em muitos outros casos, os atores preferem despolitizar as suas problematizações e instrumentações, referindo-se mais a relatórios de peritos, ao direito e à “eficácia” (DUBOIS; DULONG, 1999). Nesse segundo caso, predomina uma linguagem funcionalista e os atores procuram, sobretudo, restringir o debate a arenas confinadas, ou mesmo fechadas, como o comitê do Estado francês, que fixa o preço dos medicamentos.⁴⁷ Daqui resulta que o objetivo de tal legitimação por meio da tecnicização é evitar discussões abertas a um público

⁴⁷ Neste caso, o Comitê Econômico de Produtos para a Saúde (composto por representantes dos Ministérios da Saúde e da Indústria, diretores de agências de medicamentos e de saúde, bem como de seguradoras complementares).

pouco controlável e onde os debates sobre valores possam predominar. Em suma, a legitimação dos problemas e instrumentos públicos que estruturam a atividade econômica pode tomar diferentes formas. No entanto, o que é importante para o pesquisador é lembrar que problemas e instrumentos nunca são de natureza “técnica” ou “política” por essência (HAY, 2007). Pelo contrário, tornam-se tecnicizados ou politizados durante a sua construção e legitimação.

Em geral, e como o conceito de trabalho político permite fazê-lo, é ao combinar na análise os conceitos de problematização, instrumentação e legitimação que a pesquisa se torna mais bem equipada para estudar, o que faz mudar ou reproduzir as instituições que estruturam e orientam a atividade econômica.

2. As causas profundas da mudança ou da reprodução econômica

Se o objetivo da pesquisa é apenas descrever em pormenor a evolução da ordem institucional deste ou daquele campo de atividade política, basta uma análise em termos de trabalho político. Se, no entanto, o pesquisador também quiser revelar as causas profundas da mudança ou reprodução institucional, duas questões adicionais devem ser abordadas: a das assimetrias de poder e a intrínseca imbricação entre a atividade socioeconômica e a política.

Uma sociologia do poder à altura dos desafios: campos e posições de campo

Sem negar o alcance heurístico de outros conceitos concebidos para compreender a distribuição assimétrica do poder nos espaços sociais (redes, configurações...), o “campo” de Pierre Bourdieu (1992) é o mais adequado para esse objetivo por duas razões: por um lado, porque orienta firmemente a pesquisa empírica para identificar a concorrência entre os atores nos seus respectivos campos principais e, por outro, porque esse conceito também captura as lutas entre campos que estruturam o conjunto da atividade econômica e política.

De acordo com essa abordagem, um campo descreve um espaço social no qual os atores com capital (material, relacional, cognitivo, simbólico) heterogêneo trabalham para determinar e depois impor suas prioridades (ver a contribuição de V. Dubois para este livro). Como resultado, cada campo tem uma hierarquia, um conjunto de questões recorrentes, regras do jogo e “senso comum” compartilhado (MÉRAND, 2015). A concorrência dentro de um campo é muitas vezes feroz, mas geralmente é canalizada por essas regras e normas, bem como pelo desequilíbrio de poder que as sustenta (BOURDIEU, 1993, p. 30; ITÇAINA; ROGER; SMITH, 2016, p. 38). Empiricamente, uma análise sofisticada baseada em campo envolve o mapeamento da distribuição objetiva do capital dos atores, bem como das

posições de uns em relação aos outros (ver, por exemplo, GEORGAKAKIS; ROWELL, 2013; LEBARON, 2000).⁴⁸ Para isso, a pesquisa envolve uma análise sociográfica por meio da codificação das biografias e trajetórias dos atores individuais, bem como as informações da imprensa especializada e entrevistas com os responsáveis das organizações envolvidas.

Sem ir completamente ao fim nessa produção de dados e análise estatística, durante os nossos recentes trabalhos sobre o setor vitivinícola da agricultura europeia (ITÇAINA; ROGER; SMITH, 2016) e sobre a indústria farmacêutica (ANSALONI; PARIENTE; SMITH, 2017), emprestamos o conceito de campo para compreender as áreas de luta mais salientes (particularmente as áreas econômica, burocrática, científica, jornalística e profissional da política). Ao fazê-lo, propusemos também duas modestas extensões analíticas à teoria de campo.

A primeira consiste em romper com qualquer presunção de que cada campo está organizado nacionalmente. Mesmo que, tanto quanto sabemos, a ligação campo-nação nunca tenha sido teorizada como tal por Bourdieu, de fato, um grande número de análises empíricas em termos de campo atua como se os limites de um campo andassem de mãos dadas com as fronteiras nacionais. No entanto, parece-nos essencial considerar que um campo não tem fronteiras geográficas ou político-administrativas, porque cada um é um espaço social cuja hierarquia interna é determinada e evolui de acordo com o respectivo capital de cada um dos seus participantes. É certo que essa distribuição de capital no seu interior é afetada pelo impacto diferenciado das escalas regulamentares locais, nacionais, europeias e mesmo mundiais. Mas durante uma pesquisa, essa distribuição deve ser simplesmente documentada empiricamente sem territorialização *a priori*.

A segunda extensão da análise baseada nos termos de campo que propusemos diz respeito às relações entre campos. Apesar do nível relativamente elevado de autonomia que alguns campos podem adquirir, esse é sempre afetado, em graus variáveis, pelos outros espaços sociais que o rodeiam. Por exemplo, no segmento “farmacêutico” do campo econômico, empresas como a Sanofi ou a Teva competem diretamente entre si, mas ao mesmo tempo parte de sua atividade econômica e política é afetada por instituições que evoluem essencialmente dentro do campo burocrático (ex., em relação à fixação de preços), ou na confluência dos campos científicos e burocráticos (ex., sobre autorizações para comercialização de medicamentos: as AMM). Frustrados pela falta de precisão de Bourdieu nas relações entre

⁴⁸ Ao contrário do que a análise de rede teoriza, nesta perspectiva “a distribuição de forças” dentro de um campo não é estabelecida com base em observações de contatos visíveis entre atores. Em vez disso, o foco está nas *relations among organizations that may have no concrete ties to one another but that are, nevertheless, participants in the relations of force and contestation structuring the field as a whole* (EMIRBAYER; JOHNSON, 2004). Por conseguinte, um campo é uma configuração de posições definida por pesquisa. Não é o simples reflexo de como os próprios atores percebem o seu mundo de ação respectivo.

campos,⁴⁹ e de acordo com a ontologia estruturalista em que acreditamos firmemente, propusemos que, salvo em casos excepcionais, as relações entre campos não sejam reguladas por meio da colusão entre “empresários políticos” – isto é, atores que, por sua “habilidade social” (*social skill*) conseguem estabelecer a ligação entre uma orientação tomada em um campo e aquela tomada em outro (essa é a tese interacionista de Fligstein e McAdam, 2012). Partindo da observação empírica de que cada campo tem uma dinâmica própria (e que o trabalho dos atores que agrupa é dominado por ela), criamos a hipótese de que, nos momentos raros em que há sincronização entre os objetivos políticos prosseguidos em dois ou mais campos, essa se explica por um fenômeno de “contingência estruturada” e de “ressonância acidental”. O nosso principal argumento aqui é que, pelo menos no que diz respeito à atividade socioeconômica, a maior parte do trabalho político em relação às suas instituições é feito dentro dos próprios campos de cada indústria. Com efeito, essa hipótese estruturalista foi amplamente validada na nossa análise da reforma radical da política vitícola da União Europeia (UE) de 2008. Contrariamente às análises interativas, não encontramos qualquer vestígio de colusões e de atividade “empresarial” efetuada pelos atores localizados nos campos econômico, burocrático e científico. Uma vontade convergente de reformar essa política europeia emergiu sobretudo nesses três campos, por razões diferentes e sem concertação entre eles.

Dito isso, não se deve fechar a porta à possibilidade de que o trabalho político para reunir atores de campos diferentes possa também conduzir a uma mudança institucional. Por exemplo, esse trabalho tem sido observado em nossa análise da reforma da autorização de medicamentos na França (ANSALONI; PARIENTE; SMITH, 2017). Nesse caso específico, um trabalho conjunto de problematização e (des)legitimação levado a cabo por atores bem colocados nos campos científico e jornalístico contribuiu, em grande medida, para a revisão da agência francesa responsável pela regulamentação de medicamentos.

Em síntese, para esclarecer bem as instituições que estruturam a atividade econômica, bem como as suas eventuais evoluções, é essencial uma sociologia do poder. As posições obtidas nos campos em questão impactam essas instituições, pois condicionam a capacidade dos atores para levar a cabo um trabalho político de problematização, instrumentação e legitimação. Daí resulta que essas assimetrias de poder fazem parte daquilo que a investigação em economia política deve elucidar e explicar.

Uma sociologia da política reorientada para os valores e sua hierarquização

Descrever em profundidade as instituições e os campos não explica, todavia, a sua emergência, nem a sua progressão no tempo. Para identificar a sua causalidade

⁴⁹ Por exemplo, a sua noção de “campo de poder”, isto é, um campo que dominaria os campos especializados, parece-nos inoperante.

é necessário, portanto, completar uma pesquisa de tipo estruturalista com uma outra mais construtivista centrada nas disposições dos atores. Mais precisamente, é importante colocar em evidência o que gera as ações realizadas por cada ator para modificar, ou reproduzir, as instituições e os campos. O postulado aqui defendido é que são os valores dos atores que constituem esse nexo de causa e efeito. Portanto, a política é definida mais heurísticamente, sendo delimitada pelas mobilizações de valores para influenciar as instituições e os campos (SMITH, 2016;2017). Esclareçamos, então, a centralidade que atribuímos aos valores na análise política, antes de traçarmos as respectivas consequências metodológicas.

Para explicar o que motiva os indivíduos, os coletivos e as organizações a agir sobre o mundo social, há décadas o construtivismo ultrapassou de longe as análises em termos de interesse e de “escolhas racionais”. Demonstrou, principalmente, que o interesse ou a racionalidade de um agente social é sempre uma construção social consciente e filtrada pela sua socialização. Em outras palavras, para todos, a realidade é definida por um processo de interpretação orientado pela cognição e pelo simbolismo (HAY, 2016). Mas é importante voltar ao trabalho fundamental de Weber (e, em particular, às suas noções de *avaliações práticas e padrões finais*) para nos lembrar de que, na raiz da interpretação, estão os valores, isto é, representações do que é certo ou errado (WEBER, 1992, p. 393-4; KALBERG, 2010, p. 138-131), em outras palavras, quem é percebido como justo ou injusto (VERBA, 1987, p. 7). Mais exatamente, os valores fornecem aos atores os critérios que são mobilizados para avaliar as instituições e configurações de campo que estruturam a vida econômica (e social). Segue-se que, na análise causal que estamos tentando realizar, a primazia é dada aos valores na condição de “*the deep core*” (o núcleo duro, NDT) das “*basic ontological and normative beliefs*” (crenças básicas ontológicas e normativas) (SABATIER, 1998, p. 103-4).

No entanto, a definição de cada valor não cai do céu, nem surge isolada de outros valores complementares ou competitivos. Pelo contrário, a atividade política consiste constantemente em redefinir os valores como princípios axiológicos, bem como em combiná-los de formas sempre novas para influenciar instituições e posições de campo. Além disso, para muitos valores, como a liberdade, existem definições marcadas mais ou menos em concorrência umas com as outras. Da mesma forma, em alguns campos, as hierarquias de valores são agora relativamente estáveis (ex., a primazia da ordem sobre a justiça no domínio policial), enquanto em outros a articulação entre valores centrais é objeto de controvérsia. É o caso, particularmente, do campo econômico, em que os valores da liberdade e da segurança se chocam constantemente, e isso muitas vezes por meio de um terceiro valor: a igualdade. Considerando o objeto deste capítulo, é, então, a atividade política em torno desses três valores que constituirá o centro da proposta analítica feita brevemente abaixo.

A liberdade é evidentemente um valor que estrutura o pensamento e a ação política dos defensores da iniciativa privada e dos mercados menos

“comprometidos” pelas regras ou intervenções dos poderes públicos. Para além de uma posição de puro princípio, tais atores acreditam que favorecer a liberdade é a melhor maneira de encorajar a inovação, de produzir riqueza e até de assegurar a sua distribuição social mais justa. Esse é particularmente o caso das indústrias farmacêutica e agroalimentar. No primeiro, empresas como a Pfizer ou a Sanofi proclamam constantemente que precisam de menos restrições na comercialização dos seus produtos para salvar vidas por meio de “inovações terapêuticas”. Essa busca pela liberdade é também ampliada por muitos grandes grupos alimentares em nome da redução dos preços dos alimentos para “o consumidor”.

No entanto, pelo menos nos países democráticos, a liberdade deve sempre articular-se com o valor da segurança para garantir que os mais poderosos não esmaguem os indefesos e, ao fazê-lo, a sua liberdade de viver sem dominação excessiva. No entanto, a segurança pode ser definida de várias maneiras. Visto de forma restritiva, esse valor pode ser limitado à segurança (*safety*) de produtos, por exemplo, medicamentos. Nesse caso, esse valor está relativamente em linha com o da liberdade. No entanto, desde uma perspectiva mais ampla, a segurança pode ser amplamente definida como a sustentabilidade de uma atividade econômica, uma indústria, sua relação com o meio ambiente, ou mesmo um modo de vida para toda uma população (ex., a das bacias mineiras britânicas protegidas pelo Estado até meados da década de 1980, depois abandonadas).

Finalmente, um terceiro valor, o da igualdade, é frequentemente mobilizado para afetar as instituições econômicas e as posições de campo, tanto entre aqueles que dão primazia à liberdade, como entre aqueles que dedicam esse lugar à segurança. Para os primeiros, o que precisa ser igualado é a possibilidade de participar da concorrência econômica. Não surpreende, portanto, que os defensores da liberdade defendam mais frequentemente a “igualdade de oportunidades”, quer no nível dos indivíduos (ex., gênero no trabalho), quer das empresas (por exemplo, ao defenderem uma política de concorrência que proíbe os cartéis). Por outro lado, do ponto de vista dos atores para os quais a segurança deve ter precedência sobre a liberdade, a igualdade deve ser definida de forma mais abrangente, de modo a levar em conta as diferenças de capital material, relacional e simbólico que permitem que indivíduos, coletivos e organizações nunca iniciem as suas experiências de vida econômica a partir da mesma “linha de partida” e atuando sobre um “campo de jogo nivelado” (*level playing field*). É por essa razão que os defensores da segurança consideram que cabe ao Estado intervir fortemente para garantir que a concorrência econômica se processe no respeito de uma definição igualitária de igualdade.

Como já mencionei anteriormente (SMITH, 2016, 2017), o acompanhamento analítico de como os valores são definidos e priorizados é, portanto, uma estratégia de pesquisa vital para identificar as causas da mudança ou reprodução das instituições econômicas e as posições de campo que estão pendentes. Em efeito, decompondo, como fizemos na parte 1, o trabalho político em três processos-chave – a problematização, instrumentação, e legitimação –, em cada caso estudado torna-se

possível reconstituir, com a ajuda de uma coleta de dados sistemática e rigorosa,⁵⁰ os momentos contingentes e, em seguida, explicar sociologicamente as tomadas de decisão e os atos de poder decisivos.

Conclusão

Basicamente, ao aproveitar o recente trabalho de economia política realizado na França por cientistas políticos, este capítulo constitui uma proposta analítica alternativa ao que é apresentado como uma análise política da economia em outros lugares, e particularmente nos Estados Unidos. Para o leitor que quer compreender melhor o que estrutura a atividade econômica, contemporânea e histórica, e, sobretudo, as suas causas políticas, a primeira parte propõe uma versão reduzida de uma grade de análise e de uma abordagem de pesquisa desenvolvidas mais longamente em outros locais (SMITH, 2016; 2019) e aplicadas, especialmente, aos casos dos medicamentos e da agricultura na Europa. Essa abordagem, em termos de “análise política”, pode provavelmente ser complementada e reforçada em alguns aspectos. Mas já fornece uma proposta de pesquisa que pode examinar de perto o conteúdo altamente político das regulamentações de numerosas indústrias ao redor do mundo (como da madeira ou do açúcar, indústrias que são tão essenciais para a economia brasileira e tão controversas por seus efeitos ambientais e sociais). Como vimos, as políticas públicas desempenham muitas vezes um papel importante nessas regulamentações, sem que a pesquisa possa se contentar simplesmente em descrever ao pormenor esses instrumentos de intervenção, a sua gênese e desenvolvimento. Em poucas palavras, as regulamentações econômicas e as instituições que as estruturam nunca se reduzem às políticas econômicas governamentais.

Além disso, ao destacar a importância dos valores, suas hierarquias e suas articulações com as posições de campo, por meio da segunda parte esperamos, pelo menos, convencer o leitor de que a atividade econômica permanece altamente estruturada e contingente. As definições da segurança, assim como as da liberdade e da igualdade, hoje predominantes, não são imutáveis. Fabricadas pelo trabalho político e pelas lutas de poder, podem ser reformuladas politicamente por meio de compromissos múltiplos, longos e bem orientados. O papel das Ciências Sociais não é necessariamente o de participar ativamente em tais debates políticos e lutas de poder. Mas nossas análises podem e devem desempenhar um papel mais

⁵⁰ Em termos de método, os valores podem ser rastreados (*value tracing*) por meio da análise fina e longitudinal de documentos oficiais, discursos formais, textos de vários estatutos e, acima de tudo, por meio de entrevistas com os atores envolvidos na vida das instituições e dos campos. Isso pode ser feito dedutivamente (definindo os valores e, em seguida, procurando sua presença ou ausência em seu material empírico: SMITH, 2016) ou indutivamente, reconstruindo os valores durante a análise dos dados coletados.

indireto e igualmente importante nesse processo, particularmente porque, como escreve Colin Crouch (2013, p. 220), “É importante exibir hipocrisias, pois indicam vulnerabilidades que são o ponto de partida para a discussão de alternativas”.

Referências para aprofundar mais

FLIGSTEIN, N. *The Architecture of Markets*. Princeton N. J.: Princeton University Press, 2001.

HAY, Colin and Andy Smith (ed.). 2018. *Dictionnaire d'économie politique*: Capitalisme, institutions, pouvoir. Références. Paris: Presses de Sciences Po.

SMITH, A. *The Politics of Economic Activity*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Referências

ABDELAL, R.; BLYTH, M.; PARSONS, C. (ed.). *Constructing the International Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2010.

AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 7, n. 1, p. 123-143, 2009.

ANSALONI, M.; PARIENTE, A.; SMITH, A. Power shifts in the regulation of medicines: an inter-field analysis of a French agency. *Critical Policy Studies*, 2017.

BOURDIEU, P. The logic of fields. In: BOURDIEU, P. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1992. p. 94-114.

BOURDIEU, Pierre. Some properties of fields. In: BOURDIEU, Pierre. *Sociology in Question*. London: Sage, 1993. p. 72-77.

BOYER, R. *Théorie de la regulation*. Paris: La Découverte, 2004.

BOYER, R. *Economie politique des capitalismes. Théorie de la regulation et des crises*. Paris: La Découverte, 2015.

CROUCH, C. From Markets versus States to Corporations versus Civil Society? In: SCHAFER, A.; STREECK, W. (ed.). *Politics in an age of Austerity*. London: J. Wiley, 2013. p. 219-238.

DOBBIN, F. *Forging industrial policy: The United States, Britain and France in the Railway Age*. Cambridge (M.A.): Cambridge University Press, 1994.

DUBOIS, V.; DULONG, D. (dir.). *La question technocratique*. Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

EMIRBAYER, Mustafa; JOHNSON, Victoria. Bourdieu and organizational analysis. *Theory & Society*, v. 37, n. 1, p. 1-4, 2008.

- FLIGSTEIN, N. *The architecture of markets*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 2001.
- FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FRANÇOIS, P. (ed.). *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.
- GEORGAKAKIS, D.; ROWELL, J. (ed.). *The field of Eurocracy: mapping EU actors and professionals*. Basingstoke: Palgrave, 2013.
- GOUREVITCH, P. *Political power and corporate control*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- GUSFIELD, J. *The culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- HALL, P.; TAYLOR, R. Health, Social Relations and Public Policy. In: HALL, P.; LAMONT, M. (ed.). *Successful societies. How institutions and culture affect health*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 82-103.
- HAY, C. *Why we hate politics*. Cambridge: Polity, 2007.
- HAY, C. Good in a crisis: the ontological institutionalism of social constructivism. *New Political Economy*, v. 21, n. 6, p. 520-535, 2016.
- ITÇAINA, X.; ROGER, A.; SMITH, A. *Varietals of Capitalism. A political economy of the changing wine industry*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
- JULLIEN, B.; SMITH, A. (ed.). *Industries and globalization. The political causality of difference*. Basingstoke: Palgrave, 2008.
- JULLIEN, B.; SMITH, A. Conceptualizing the role of politics in the economy: industries and their institutionalizations. *Review of International Political Economy*, v. 18, n. 3, p. 358-383, 2011.
- JULLIEN, B.; SMITH, A. (ed.). *The EU's Government of Industries*. London: Routledge, 2014.
- KALBERG, S. *Les valeurs, les idées et les intérêts. Introduction à la sociologie de Max Weber*. Paris: La Découverte, 2010.
- LAGROYE, J. *Sociologie Politique*. Paris: Presses de la FNSP, 1997.
- LEBARON, F. *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. Paris: Seuil, 2000.
- LEMOINE, B. *L'ordre de la dette*, Paris: La Découverte, 2016.
- MÉRAND, F. Champ. In: DEVIN, G. (ed.). *10 concepts sociologiques en relations internationales*. Paris: CNRS Éditions, 2015.
- NEE, V. The New Institutionalisms in Economics and Sociology. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. 2nd ed.

- Princeton NJ/New York: Princeton University Press/Russell Sage Foundation, 2005. p. 49-74.
- PENISSAT, E.; ROWELL, J. The creation of a European socio-economic classification: limits of expert-driven statistical integration. *Journal of European Integration*, v. 37, n. 2, p. 281-297, 2015.
- RADAELLI, C. *Technocracy in the EU*. London: Longman, 1999.
- ROCHEFORT, D.; COBB, R. *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- SABATIER, P. The advocacy coalition framework: revision and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.
- SMITH, A. How the WTO matters to industry: the case of Scotch whisky. *International Political Sociology*, v. 3, n. 2, p. 176-193, 2009.
- SMITH, A. Policy-making within the European Commission: problematization, instrumentation and legitimation. *Journal of European Integration*, v. 36, n. 1, p. 55-72, 2014.
- SMITH, A. *The politics of economic activity*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- SMITH, A. The economic driven by politics as values: the case of pharmaceuticals in France. *New Political Economy*, v. 22, n. 6, p. 611-627, 2017.
- SMITH, A. Travail politique et changement institutionnel: une grille d'analyse. *Sociologie du Travail* (à paraître), 2019.
- VERBA, S. *Elites and the idea of equality*. Cambridge M.A.: Harvard University Press, 1987.
- WEBER, M. *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Plon, 1992.
- WOLFE, R. See you in Geneva? Legal (mis)representations of the Trading System. *European Journal of International Relations*, v. 11, n. 3, p. 339-365, 2005.