
A relação Estado-mercados na perspetiva do Institucionalismo Original

State-Market Relations from the Perspective of Original Institutionalism

Le rapport État-marchés dans la perspective de l'Institutionnalisme Originel

Jorge Bateira



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/4365>

DOI: 10.4000/rccs.4365

ISSN: 2182-7435

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Edição impressa

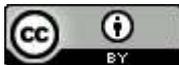
Data de publicação: 1 Dezembro 2011

Paginação: 35-54

ISSN: 0254-1106

Refêrencia eletrónica

Jorge Bateira, « A relação Estado-mercados na perspetiva do Institucionalismo Original », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 95 | 2011, colocado online no dia 01 dezembro 2012, criado a 04 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/4365> ; DOI : 10.4000/rccs.4365



JORGE BATEIRA

A relação Estado-mercados na perspetiva do Institucionalismo Original

Neste artigo faz-se a resenha de alguns dos argumentos que questionam radicalmente a teoria económica neoclássica da relação entre o Estado e os mercados e identificam-se as fragilidades metodológicas fundamentais dessa teoria. Em alternativa, apresenta-se uma interpretação da metodologia fundadora do Institucionalismo Original, a corrente de economia política iniciada por Thorstein Veblen. O texto apresenta uma visão da economia e dos mercados como instituições emergentes, em correspondência com uma metafísica dos sistemas sociais entendidos como processos complexos, auto-organizados e interativos. A relação entre o Estado e os mercados é analisada à luz desta interatividade institucional. Colocando em destaque a coevolução entre Estado e mercados, o texto atribui à política industrial um lugar central nos processos de desenvolvimento económico.

Palavras-chave: Estado; institucionalismo; instituições; mercado; política industrial; relação Estado-mercado.

Introdução

No período entre a Segunda Grande Guerra e os anos setenta do século XX predominou no Ocidente um tipo de economia capitalista que alguns autores designaram por economia mista, uma economia em que o Estado punha em prática políticas que regulavam mais ou menos apertadamente os mercados, redistribuía o rendimento gerado através de impostos e prestações sociais, protegia os cidadãos de alguns riscos e detinha empresas em alguns setores da economia.

A intervenção do Estado no funcionamento dos mercados foi justificada pela teoria económica com recurso à ideia de que, em concreto, os mercados não funcionam exatamente nos termos do Modelo de Equilíbrio Geral (MEG) proposto no século XIX por Leon Walras, um dos fundadores da corrente neoclássica. Vilfredo Pareto, seu discípulo, desenvolveu o pensamento do mestre através de uma abordagem particular das preferências dos indivíduos. Estas determinariam as suas escolhas e, em última análise,

o seu bem-estar. Pareto entendia que as utilidades que os indivíduos atribuem aos bens não podem ser medidas nem comparadas com as de outros, apenas ordenadas. Partindo destes pressupostos, Pareto conseguiu definir um princípio que, no seu enunciado mais forte, afirma: “O grupo de indivíduos aumenta o seu bem-estar ao mover-se de *a* para *b* se pelo menos um indivíduo ficar melhor em *b* e nenhum indivíduo ficar pior” (Acocella, 2000: 23). Apesar de se tratar de um juízo de valor, os economistas consagraram o “princípio de Pareto” como o seu conceito de “eficiência”. Foram mesmo mais longe e adotaram uma formulação designada por “ótimo de Pareto”, implicitamente sugerindo tratar-se de um estado social desejável: “Um estado social é um ‘ótimo’ de Pareto se ao mudar desse estado para qualquer outro não é possível melhorar o bem-estar de um membro da sociedade sem prejudicar a condição de pelo menos um outro” (*ibidem*: 24). Entretanto, a teoria neoclássica acabou por estabelecer uma correspondência entre o ótimo de Pareto e o equilíbrio de um mercado perfeitamente competitivo. Essa correspondência foi enunciada através de dois teoremas que, aplicados a um sistema de mercados, dizem o seguinte:

1. Num sistema económico dotado de concorrência perfeita e mercados completos, um equilíbrio competitivo, caso exista, será um ótimo de Pareto.
2. Se há mercados completos, e se estão reunidas certas condições no que toca às funções de utilidade individual [...] e às funções de produção [...], qualquer ótimo de Pareto pode resultar de um equilíbrio competitivo após uma redistribuição adequada de recursos (dotações iniciais) entre indivíduos. (*ibidem*: 72-3)

Com base no primeiro teorema, a teoria neoclássica aprova a intervenção pública sempre que os mercados não produzam uma afetação eficiente dos recursos. Diz-se então que há uma “falha de mercado”. Com o segundo teorema, e dentro de certos limites, justifica uma intervenção pública de redistribuição do rendimento para promover a equidade sem comprometer a eficiência.¹

Com a ascensão da ideologia neoliberal a partir dos anos setenta do século passado, seria de esperar que a escola austríaca (Menger, Hayek), cujo pensamento é muito crítico da intervenção pública nos mercados,

¹ A falta de realismo do primeiro teorema de Pareto é evidente. Destaco um dos pressupostos mais frágeis desta axiomática: a existência de um sistema de mercados completos. Ou seja, toda a atividade económica é plenamente regulada através de mercados sem falhas. Contudo, a realidade mostra-nos que não é assim e que externalidades, bens públicos, custos de transação e informação assimétrica são situações típicas dos mercados reais. Quanto ao segundo teorema, importa sublinhar que não é possível separar a função de afetação dos recursos da redistribuição dos rendimentos. Para uma crítica detalhada destes teoremas ver Acocella (2000: cap. 5).

tivesse substituído a síntese realizada por Paul Samuelson entre a sua leitura (revisionista) da obra de Keynes e a teoria neoclássica. O certo é que a obra de Hayek sempre foi secundarizada nos departamentos de economia das universidades. Chang dá uma explicação plausível para esse facto:

Tendo em conta que a tradição libertária austríaca foi mantida nas margens da respeitabilidade intelectual até aos anos setenta, os neoliberais não podiam dispensar a respeitabilidade “científica” de que gozava a economia neoclássica. Em compensação, a tradição libertária austríaca forneceu a atracção popular que a economia neoclássica nunca imaginaria suscitar (quem alguma vez deu a vida pelo Ótimo de Pareto ou o Equilíbrio Geral?). (2002: 541)

Assim, em vez de uma revolução académica comandada pela escola austríaca, assistiu-se a partir dos anos setenta do século passado a uma reforma da teoria neoclássica destinada a conter, ou mesmo reverter, os tradicionais argumentos favoráveis à intervenção do Estado. Controlando o poder político, e a narrativa sobre a inadequação das políticas keynesianas para enfrentar a crise do petróleo de 1973, os promotores da reconfiguração neoliberal da sociedade mobilizaram a teoria neoclássica em seu favor. Se esta já andava afastada dos problemas com que os decisores políticos realmente se confrontavam, a partir daí converteu-se progressivamente num formalismo estéril. Ao mesmo tempo, a tradicional análise das falhas de mercado foi, por um lado, modificada para legitimar um número mais restrito de intervenções públicas² e, por outro, completada com um novo domínio, o das “falhas do Estado”. Neste caso, passaram a teorizar-se as limitações ou os efeitos perversos das políticas públicas.

Temos assim, a partir dos anos oitenta do século passado, uma teoria neoclássica renovada a partir do quadro concetual de Walras. Inspirado pela física mecânica dos finais do século XIX, o MEG apenas reconhece a ação dos indivíduos como fonte de causalidade, desse modo ignorando a natureza sistémica e complexa dos mercados. Mais ainda, para sustentar a convergência dos mercados para o equilíbrio, apenas vê efeitos de retroação negativos em consequência da ação dos agentes económicos. Apesar das fragilidades evidentes, a teoria económica de matriz neoclássica permanece hegemónica nos programas e manuais de estudo de economia. No entanto, muitos economistas desenvolvem atualmente investigação inovadora à

² A existência de externalidades – ações de natureza económica que geram efeitos (físicos e/ou económicos) que atingem outros agentes sem que estes recebam compensação – é uma das falhas de mercado mais discutidas. Para uma crítica da teoria das externalidades ver Vatn e Bromley (1997).

margem do paradigma dominante. Entre as correntes minoritárias que se têm rejuvenescido nas últimas décadas encontra-se o Institucionalismo Original, o institucionalismo iniciado por Thorstein Veblen (Hodgson, 2004). É nesta corrente que se filia o presente texto.

Na primeira secção destacam-se alguns argumentos críticos da teoria neoclássica e identificam-se as suas fragilidades metodológicas fundamentais. Na secção seguinte faz-se um breve resumo da metodologia que sustenta a perspectiva do Institucionalismo Original, enquanto a terceira secção desenvolve um entendimento institucionalista do mercado e da relação Estado-mercados no respeito por uma metafísica de processo e uma ontologia emergentista.³ A conclusão discute uma implicação fundamental desta abordagem institucionalista, o lugar central que o Estado e a política industrial ocupam nos processos de desenvolvimento ocorridos nas últimas décadas.

1. Crítica dos fundamentos da teoria neoclássica

Três décadas passadas sobre a demonstração da impossibilidade de deduzir um equilíbrio único e estável num MEG distante da realidade económica, os manuais adotados no ensino da economia, em particular os de economia pública, permanecem imunes às críticas demolidoras que entretanto se foram acumulando (Rizvi, 2006). A título de exemplo, destaco a investigação de Kirman (1989) que mostra como, em vez da convergência para o equilíbrio, a instabilidade faz parte do modelo, mesmo quando se admite que os consumidores têm preferências idênticas. Ackerman refere o fracasso intelectual do modelo de equilíbrio geral nestes termos:

A descoberta/conclusão fundamental acerca da instabilidade [...] é que, num modelo de equilíbrio geral, pode ocorrer praticamente qualquer padrão contínuo no movimento dos preços. [...] Não só o equilíbrio geral não consegue ser comprovadamente estável, mas também a sua dinâmica pode ser tão má quanto o desejarmos. (2004: 16)

Na realidade, a crítica dos fundamentos da teoria neoclássica não só destruiu a ideia da tendência de um sistema de mercados para uma situação de equilíbrio único e estável como foi mais longe. Usando modelos de interação

³ Uma metafísica de processo entende que, em última instância, toda a realidade é “mudança”. “Para o filósofo do processo, o processo tem prioridade sobre o produto” (Rescher, 2000: 6). Acresce que os processos mais básicos tendem a organizar-se em sistemas abertos. Com a evolução, dão origem a novos sistemas, dotados de novas propriedades, que integram os de nível inferior. Assim, toda a realidade, incluindo a realidade sociocultural, está organizada em níveis emergentes, autônomos mas necessariamente interdependentes. Esta é uma ontologia emergentista baseada em processos (Campbell, 2009).

entre agentes económicos, e incorporando a não-linearidade nas equações, chegou a resultados com propriedades idênticas às de alguns fenómenos complexos da física, por exemplo a formação e rebentamento de bolhas especulativas.⁴ Assim, Ackerman conclui:

ficou provado que a estabilidade claramente não é uma propriedade matemática endógena das economias de mercado sujeitas a todas as condições iniciais. [...] Se é tão difícil demonstrar que a estabilidade é endógena a uma economia de mercado, então talvez seja exógena. (2004: 29-30)

Por conseguinte, em vez de procurar explicar o funcionamento dos mercados apenas a partir dos comportamentos dos indivíduos, na produção ou no consumo, faz todo o sentido relacionar estes comportamentos com realidades que os condicionam ou parcialmente os determinam, em particular as formas de coordenação extra-preço e as chamadas instituições. Como veremos na secção seguinte, não se trata de encontrar fatores de estabilidade exógenos (exteriores ao mercado), pela simples razão de que tais fatores, existindo através de uma relação necessária com as atividades dos agentes económicos, são também parte da instituição que é o mercado.

A integração na análise económica da articulação entre agentes do mercado, normas institucionais, empresas e outras organizações constitui uma linha de demarcação crucial entre a economia neoclássica e outras correntes teóricas, nomeadamente a economia política institucionalista a que Veblen deu início. No âmbito da economia neoclássica, a análise do mercado toma como referência um indivíduo centrado nas suas preferências e conduzindo-se por uma racionalidade calculatória que visa maximizar a utilidade dos bens e serviços que consome. O mercado é visto como o conjunto das trocas de um produto homogéneo sem intervenção da moeda. Pelo contrário, a economia institucionalista assume a natureza sociocultural do mercado vendo-o como uma realidade emergente, estruturada em diferentes níveis de organização e complexidade.⁵ Por exemplo, enquanto a economia neoclássica trata as empresas como funções de produção, a economia política

⁴ Note-se que os bancos centrais ainda continuam a fazer simulações com modelos de equilíbrio geral, os chamados modelos DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium) (Tovar, 2008).

⁵ “O emergentismo afirma que um todo é ‘algo mais que a soma das suas partes’, ou tem propriedades que não podem ser entendidas a partir das propriedades das partes. Portanto, o emergentismo rejeita a ideia de que existe um nível ontológico fundamental. Sustenta que a melhor forma de entender sistemas complexos deve ser procurada ao nível da estrutura, comportamento e leis da totalidade do sistema e que a abordagem científica pode exigir uma pluralidade de teorias (diferentes teorias para diferentes domínios) por forma a alcançar uma maior capacidade de previsão/explicação e um conhecimento mais aprofundado” (Silberstein, 2002: 81).

institucionalista vê a empresa como uma organização, com propriedades irreduzíveis às dos indivíduos que a constituem, e como um ator central do mercado.⁶ Nesta lógica, o mercado é um sistema social complexo, feito de relações entre os indivíduos, empresas, normas institucionais e cultura. É um sistema sociocultural que emerge através das interações causais entre estas diferentes realidades.

Recorde-se que os manuais de introdução ao estudo da economia não discutem a realidade dos mercados para além dos conhecidos gráficos da oferta e procura. Por isso, é plenamente justificada a perplexidade de Hodgson (2008: 251) quando afirma: “Nada menos que três Prémio Nobel notaram a paradoxal omissão da discussão das instituições do mercado na literatura da economia.”

Também no plano do indivíduo a teoria neoclássica apresenta enormes fragilidades. Desde Lionel Robbins que os economistas assumiram que o comportamento económico se traduz na escolha racional dos meios para alcançar finalidades que se consideram um dado. Em última análise, trata-se de uma racionalidade calculatória, instrumental, aplicável a qualquer domínio onde a otimização esteja sujeita a limitações, sejam elas recursos, regras ou comportamentos alheios (Smith, 2008). A facilidade da sua formalização matemática foi decisiva para a aquisição de respeitabilidade académica e, muito provavelmente, pelo menos em parte é isso que explica a importação deste modelo de racionalidade por outras disciplinas.

No entanto, desde meados do século XX que Herbert Simon (1959), indo além das críticas à teorização das preferências dos agentes económicos, pôs em causa a forma como a teoria neoclássica vê a mente humana e o comportamento racional. Em particular, destacou as grandes limitações do cálculo mental quando as alternativas não estão fixadas à partida e têm de ser procuradas, mas também quando se trata de antever as consequências de cada alternativa. O ponto de vista de Simon, embora ainda aceite por algumas correntes do pensamento crítico, em todo o caso já há muito que deixou de ser relevante face aos avanços da investigação em neurofisiologia e em psicologia (Damásio, 1999; Bandura, 2001).⁷ De facto, a cognição humana, construída através de uma sociabilidade sustentada por emoções, é uma realidade demasiado complexa para que a crítica dos

⁶ Importa lembrar que o Novo Institucionalismo é bem diferente do Institucionalismo Original. Aquele foi lançado por Oliver Williamson (1975) com o intuito de completar lacunas do pensamento neoclássico. Para Williamson, as instituições enquadram e incentivam comportamentos individuais, mas a interdependência entre esses dois níveis é ignorada. Para uma crítica do Novo Institucionalismo ver Vira (1997).

⁷ Note-se que Herbert Simon foi muito influenciado pela expansão da cibernética e pela tecnologia da computação. Para uma crítica mais aprofundada ver Bateira (2006).

fundamentos da teoria económica neoclássica se concentre nas limitações computacionais da mente e na impossibilidade de aceder à totalidade da informação relevante.

A economia política institucionalista iniciada com Veblen é mais profunda. Antes de mais, reconhece que os seres humanos só se tornam pessoas através da sociabilidade, pelo que eles próprios e o ambiente sociocultural em que vivem têm de ser vistos como interdependentes e coevolutivos. Mais ainda, entende que as decisões individuais nunca são o resultado de uma racionalidade utilitarista, atomista e pontual. Inspirado pelo Pragmatismo de Charles S. Peirce, o Institucionalismo Original assume que a racionalidade dos humanos se revela através das suas ações, do seu modo de estar no mundo (Kilpinen, 2003). Segundo esta visão, sobretudo trabalhada por John Dewey, meios e fins devem ser vistos como interdependentes e evolutivos: “um fim, ou efeito, depressa se torna um meio ou causa do que se segue. [...] nada do que acontece é final, no sentido de não pertencer a uma permanente cadeia de acontecimentos” (Whitford, 2002: 337).

De facto, o comportamento humano não é uma sequência de decisões pontuais em que a escolha dos meios é comandada e avaliada a partir de fins conhecidos. Pelo contrário, o comportamento humano é um *processo* em que os fins em vista também dependem da situação em causa e dos meios de que se dispõe. Essa interdependência é bem visível quando o aparecimento de novas tecnologias dá origem a novas necessidades, ou seja, novos fins. Por isso, superando a distinção analítica entre meios e fins, o Pragmatismo de Dewey sustenta que não se trata de realidades separadas. Antes, é na experiência de um processo em que os resultados vão sendo antecipados que o ser humano se revela racional ao deliberar provisoriamente sobre tudo o que está em jogo, ou seja, deliberando sobre resultados, fins, meios e a condução da própria ação. Este entendimento dinâmico da racionalidade humana torna-o radicalmente incompatível com a teoria da escolha racional, mesmo nas suas versões melhoradas para acomodar as críticas de que tem sido alvo.

Finalmente, negando a distinção entre economia positiva e economia normativa consagrada nos manuais universitários, a economia política institucionalista adota uma metodologia de investigação centrada nos processos económicos concretos e na permanente sujeição das teorias ao confronto com a realidade e com os resultados das políticas que sugere. Inspirada pelo Pragmatismo de Peirce, desenvolve “uma investigação autocorrectiva [que] produz soluções determinadas pela experiência, operacionalmente viáveis, para os problemas específicos de um sistema económico dinâmico, em mudança. O resultado é uma melhor compreensão da realidade da

mudança na economia em evolução” (Liebhafsky, 1993: 749).⁸ Para os economistas institucionalistas desta linhagem, não há uma economia positiva que descreve, analisa e explica, e uma economia normativa que ajuíza sobre opções políticas porque, de facto, a racionalidade humana envolve sempre um juízo, ainda que provisório, sobre meios e sobre fins (Rescher, 2004).

2. A metodologia do Institucionalismo Original

Para entender a complexidade do nexa “indivíduo – sistema social” é essencial regressar à economia política institucionalista de Veblen, uma corrente de pensamento que foi muito influente e mesmo talvez maioritária na academia dos EUA no período entre as duas grandes guerras. A ideia central do institucionalismo de Veblen está bem condensada no seguinte parágrafo:

O crescimento e as mutações do tecido institucional são um resultado da conduta dos membros do grupo, dado que é a partir da experiência dos indivíduos, pela habituação dos indivíduos, que as instituições emergem. E é no seio dessa mesma experiência que essas instituições actuam dirigindo e definindo as finalidades e o objectivo da conduta. (1994b: 243)

A última frase desta citação mostra que, para Veblen, as instituições têm autonomia, têm um poder causal que influencia a conduta dos indivíduos. Contudo, Veblen também recusa qualquer determinismo estrutural ao dizer que “as instituições emergem” através da sociabilidade dos indivíduos. No entanto, esta referência à “emergência” das instituições é pontual. Veblen manteve-se à margem da discussão filosófica do seu tempo sobre a relação ontológica entre os diferentes níveis da realidade (matéria, vida, pessoa, social) e não se comprometeu com uma ontologia particular da realidade social.⁹ Ainda assim, parece claro que recusou quer o individualismo metodológico quer o coletivismo metodológico (Hodgson, 2004: cap. 8). Apesar das ambiguidades de algumas das suas formulações, pode dizer-se que Veblen entendeu as instituições como entidades socioculturais evolutivas geradas por uma causalidade ascendente a partir da ação dos indivíduos e que, no mesmo processo, exercem uma causalidade descendente sobre as suas ideias, preferências e comportamentos.

⁸ Como disse Mirowski (1987: 1002), “a economia institucionalista é filha de uma tradição filosófica completamente distinta da que deu origem à economia neoclássica. Estas duas tradições têm um profundo conflito quanto às respectivas imagens da ‘ciência’ e, portanto, imagens profundamente incompatíveis do ‘homem económico’ e da ‘racionalidade’”.

⁹ Para uma discussão da ontologia emergentista da realidade social ver Weissman (2000).

Tendo passado ao lado da discussão sobre a ontologia da realidade social, Veblen atribuiu ao conceito de “instituição” um sentido vago e abrangente, focando a sua análise sobretudo em estruturas de natureza cultural.¹⁰ Apesar de ter discutido em profundidade a empresa, Veblen não se ocupou dos mercados. Para uma análise destes últimos, em que a dimensão sistémica das instituições é afluída, temos de visitar a obra de Karl Polanyi.

Karl Polanyi (1944) criticou os economistas clássicos pela sua visão atomística do indivíduo e por identificarem a troca de produtos, nas sociedades arcaicas, com o mercado. Para Polanyi, as transformações institucionais do século XIX na Grã-Bretanha, decorrentes da Revolução Industrial, deram origem a uma sociedade capitalista que passou a tratar como mercadorias (fictícias) o trabalho, a natureza e o dinheiro. Segundo Polanyi (1944: 71), “incluí-los no mecanismo do mercado significa subordinar a própria substância da sociedade às leis do mercado.”

A perspectiva institucionalista de Polanyi ficou consagrada de forma mais elaborada num dos seus últimos trabalhos:

O fundamento do conceito substantivo [da economia política] é a economia concreta. Esta pode ser definida de forma sucinta (ainda que não atraente) como um processo instituído que envolve a interacção entre o ser humano e o seu ambiente. (1957: 248)

Um estudo do modo como as economias concretas são instituídas deveria começar pela forma como a economia adquire unidade e estabilidade, ou seja, a interdependência e recorrência das suas partes. (*ibidem*: 250)

Ações de troca no plano pessoal apenas dão origem a preços se ocorrerem num sistema de mercados geradores de preços, um quadro institucional que em lado algum é criado através de simples trocas ocasionais. (*ibidem*: 251)

Estas formulações comprovam que Polanyi distinguia o plano interpessoal das trocas mercantis e o plano das normas institucionais do mercado. Mais, Polanyi considerava os dois planos como simultaneamente autónomos e interdependentes: “padrões institucionais e princípios de comportamento ajustam-se mutuamente” (Polanyi, 1944: 49). Por isso, criticou os pais fundadores da economia política por ignorarem a sociedade enquanto realidade emergente dotada de causalidade própria. Neste sentido, o pensamento de Polanyi sobre os mercados, a economia e a sociedade é não apenas institucionalista, mas também sistémico.

¹⁰ Para uma discussão da ontologia das estruturas culturais ver Bateira (2010).

Nos nossos dias, o sul-coreano Ha-Joon Chang tem vindo a mostrar a relevância do Institucionalismo Original na análise dos processos de desenvolvimento. Numa obra recente, chama a atenção para as relações de causalidade, tanto ascendente como descendente, que fazem parte do desenvolvimento das sociedades. Reconhecendo que a cultura de uma sociedade não industrializada parece pouco favorável ao desenvolvimento industrial, Chang desmente a ideia de que seja necessária uma “revolução cultural” para que o desenvolvimento ocorra:

Embora a cultura e o desenvolvimento económico se influenciem mutuamente, a causalidade é muito mais forte a partir do segundo do que da primeira. Em larga medida o desenvolvimento económico cria a cultura de que necessita. Mudanças na estrutura económica alteram a forma como as pessoas vivem e interagem umas com as outras, o que, por seu turno, altera a forma como elas entendem o mundo e se comportam. (2007: 200-201)

Chang aceita que as normas institucionais e a cultura moldam os indivíduos e influenciam os seus comportamentos. Mas, ao mesmo tempo, pôde observar em vários países a forma como as políticas económicas produziram efeitos nas interações entre os indivíduos nas empresas, nos sindicatos, nas organizações do Estado e nos demais subsistemas da sociedade, o que originou mudanças nessas mesmas organizações, nas normas das instituições e na cultura da sociedade. É neste quadro concetual de interdependências multinível, de uma ontologia emergentista, que a próxima secção aprofundará o conceito de mercado e a sua relação com o Estado.

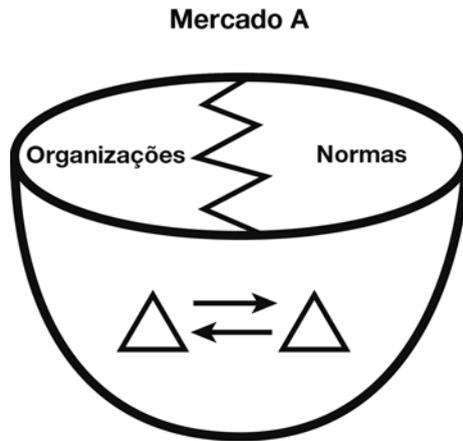
3. Estado e mercados coevoluem

Comecemos por uma pergunta elementar: o que são os mercados? Segundo a interpretação do Institucionalismo Original apresentada neste artigo, os mercados são sistemas sociais organizados para a provisão de uma sociedade. Eles emergem a partir da interação entre pessoas que, desempenhando papéis específicos, formam organizações, redes de relações e normas reguladoras das várias atividades (Figura 1).¹¹

Para entender a natureza do mercado é preciso fazer a *distinção analítica* entre as interações individuais (a base) e as estruturas que delas emergem, designadamente as organizações (redes de negócios, empresas, entidades

¹¹ Importa lembrar que os mercados, entendidos como instituições, só surgiram com a navegação de longa distância e com o advento do Estado-nação.

FIGURA 1 – O mercado como sistema complexo e auto-organizado



Fonte: Bateira (2010)

associativas ou reguladoras) e as normas institucionais (leis e regulamentos, regras informais, cultura do negócio). Indivíduos e estruturas do mercado formam um todo sistêmico, complexo e auto-organizado, numa palavra, uma “instituição”. Esta era também a perspectiva dos investigadores sociais que trabalharam com Polanyi nos últimos anos da sua vida. Dizia um deles:

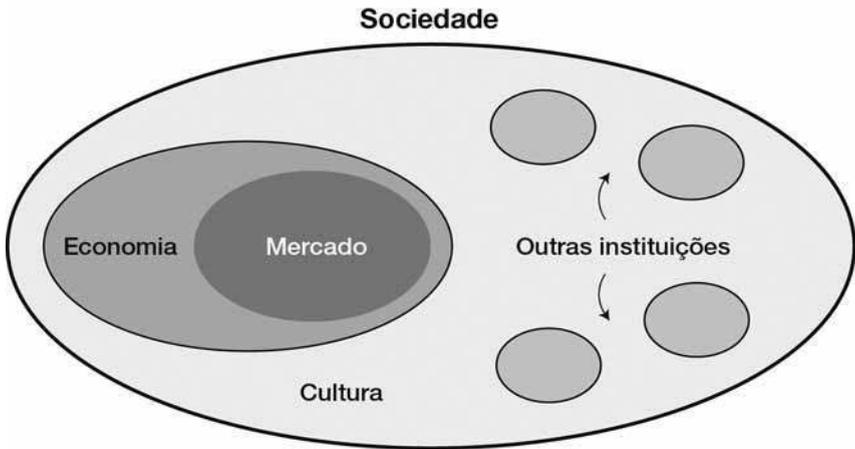
todas as sociedades, vistas como sistemas sociais auto-organizados, têm certas exigências fundamentais que devem ser satisfeitas para que possam subsistir. [...] Mais ainda, todas as sociedades na realidade têm estruturas de relações sociais através das quais essa oferta é assegurada, e em qualquer dos casos essa estrutura (ou estruturas) constitui a sua economia. (Hopkins, 1957: 287)

Neste ponto cabe destacar que as instituições de qualquer sociedade são de natureza, complexidade e funções diversas, o que permite relações de inclusão. Neste sentido, as empresas são (micro)instituições que operam nos mercados, sendo estes (meso)instituições, subsistemas da economia. Esta última é a (macro)instituição que assegura à sociedade a provisão de bens e serviços, mercantis e não mercantis (Figura 2).¹²

Este entendimento sistêmico põe em evidência que a provisão de uma sociedade depende também, e em grande medida, da produção *não*

¹² Ver Polanyi (1957: 249; itálico meu): “A instituição do processo económico atribui a esse processo unidade e estabilidade; ela produz uma estrutura dotada de *uma função específica para a sociedade*.”

FIGURA 2 – A sociedade como sistema sociocultural diferenciado



Fonte: Bateira (2010)

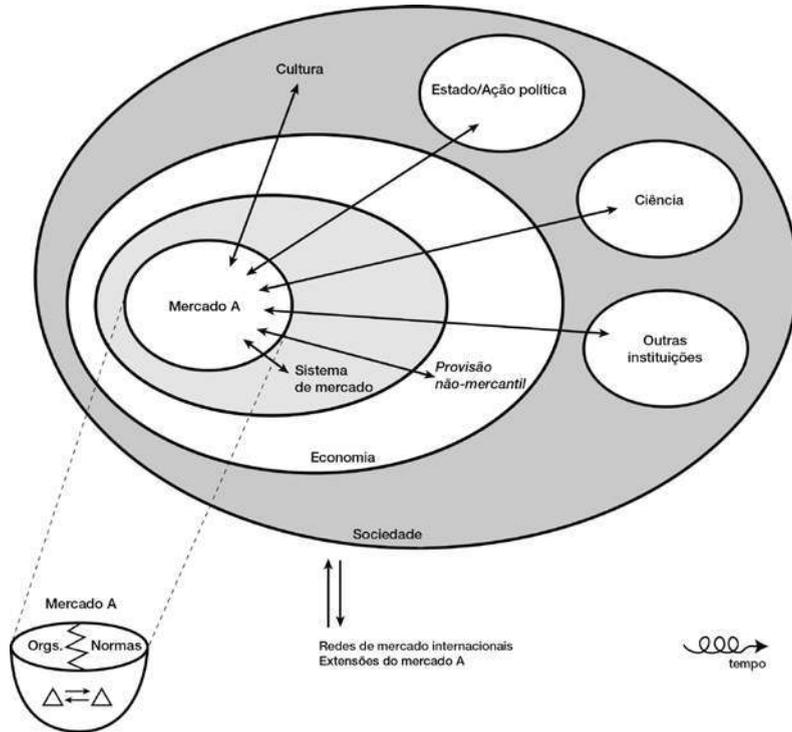
mercantil, pública e privada (Williams, 2005). Nunca é demais insistir que os mercados dependem da economia não mercantil, pelo menos através dos serviços que as famílias prestam aos seus membros que trabalham no subsistema mercantil (Ortiz, 2002). Assim, a atividade não mercantil de qualquer economia não pode ser vista como um resíduo do passado, ou como um complemento menor dos mercados modernos.

Deste ponto de vista, cada mercado, e o sistema de mercados no seu conjunto, só existe em interação com o Estado. De facto, não só alguns mercados são criados *ab initio* pelo Estado, mas também nenhum mercado funcionaria sem o quadro normativo que o Estado decreta e faz cumprir. Cada mercado emerge em interdependência com o Estado, os restantes mercados, a produção não mercantil da economia e as restantes instituições da sociedade (Figura 3).¹³

Dado que as instituições são processos (fluxos) organizados por causalidades envolvendo indivíduos e estruturas recursivamente interdependentes, não faz sentido falar de equilíbrio do mercado. Esta noção foi importada da física mecânica e, como é evidente, não pode ser aplicada à realidade social. Ainda assim, pode e deve ser salientada a relativa estabilidade da organização dos diferentes processos que constituem um mercado. Para a

¹³ Nos limites do presente texto não é possível fazer uma exposição completa do meu conceito de mercado. Destaco apenas que se trata de um sistema multinível que integra não apenas o processo de *apropriação* que decorre da compra e venda de bens e serviços mas também os processos de *produção, distribuição e consumo*. Sobre este ponto ver Bateira (2010: 163-174).

FIGURA 3 – O mercado e as suas interdependências



Fonte: Bateira (2010)

existência dessa estabilidade contribuem os efeitos de retroação negativa (amortecimento) que existem em todas as sociedades, com destaque para a inércia que as estruturas culturais introduzem na vida dos indivíduos e das organizações (Veblen, 1994a).

Esta visão interativa da natureza e funcionamento dos mercados torna inadequada a dicotomia “endógeno *versus* exógeno”, um instrumento analítico muito utilizado na teoria económica dominante. Um exemplo que realça a vantagem da perspectiva interativista, neste caso ao analisar a inserção de uma economia nacional no processo de globalização, é dado por Campbell:

As pressões internacionais [...] são mediadas pelas práticas nacionais já existentes. Novas práticas vindas de fora do país são traduzidas, acumuladas ou então articuladas com metatradições específicas do país herdadas do passado. [...] a internacionalização é ao mesmo tempo um movimento em direcção ao universalismo (convergência) e ao particularismo (divergência). (2007: 181-182)

Nesta visão institucionalista da sociedade, o Estado ocupa o lugar de meta-instituição, a instituição reguladora do sistema social. Ele detém o monopólio da produção de leis e do uso da força, cujo controlo e administração é disputado por vários grupos sociais, alguns organizados em forças políticas sujeitas ao escrutínio eleitoral.

Ao tratar o Estado como uma meta-instituição, assumo que ele emerge da interação entre indivíduos e entre organizações diversas (parlamento, ministérios, tribunais, polícia, etc.). Com o devir histórico, as interações individuais consolidaram as normas e as relações sociais específicas desta meta-instituição que, uma vez emergentes, garantem a autonomia interdependente entre os diferentes tipos de organização do Estado, assim como a sua natureza sistémica. Contra a corrente da escolha pública (Buchanan e Tullock, 1958), entende-se neste texto que a racionalidade dos funcionários do Estado e dos titulares de cargos políticos, tal como a dos restantes seres humanos, resulta de um complexo de razões e emoções que está longe de ser sistematicamente egoísta. As motivações dos agentes políticos são múltiplas e influenciadas pela cultura nacional, pela cultura das organizações a que estão vinculados, pelo exercício do poder, por interesses materiais, e também por interesses altruístas como o comum dos cidadãos.¹⁴

Um institucionalista reconhece que o Estado não é o guardião neutro do interesse geral, nem dispõe de capacidades ilimitadas para adquirir todo o conhecimento de que necessita para formular políticas ou para se fazer obedecer. Porém, aceitar as limitações dos funcionários, dirigentes políticos e organizações do Estado não implica aceitar a tese de Mancur Olson (1965), para quem o Estado está, por natureza, capturado por grupos de interesses económicos (Mayhew, 2001). Bem pelo contrário, a evidência histórica mostra-nos que os processos de desenvolvimento foram suportados pela intervenção de Estados que também tomaram decisões erradas e tinham burocracias que estavam bem longe da perfeição que desejaríamos. Como bem observou Chang (2009: 19), “No mundo real, os países bem-sucedidos são aqueles que conseguiram encontrar soluções ‘aceitáveis’ para os seus problemas de política económica e avançaram na execução de políticas, em vez de ficarem inactivos lamentando as imperfeições do seu sistema político.”¹⁵

¹⁴ Para uma crítica da teoria da escolha racional ver Archer (2000) e Joas (1996). Para uma crítica da teoria da escolha pública ver Udehn (1996).

¹⁵ Sobrevalorizando as “falhas do Estado”, a teoria económica dominante tem rejeitado o papel ativo do Estado desenvolvimentista e, em seu lugar, defendido um Estado regulador. Esta opção tem sido argumentada em termos de eficiência estática, concentrando-se em resultados de curto prazo, regra geral pequenos e não repetíveis. Ao mesmo tempo, ignora os resultados de longo prazo, sobretudo na produtividade e no crescimento. Sobre esta discussão ver Chang (1997).

Mesmo considerando apenas a produção e a troca, a visão do mercado aqui defendida vai muito além da ideia do mercado como um processo de concorrência entre empresas através do preço. Desde a análise dos ‘distritos industriais’ de Alfred Marshall que sabemos como a concorrência numa indústria sempre andou a par da cooperação empresarial. Assim, a institucionalização de uma cultura de confiança, propiciadora de cooperação, é parte integrante das normas informais que regem o funcionamento de mercados prósperos. Aliás, a cooperação entre as empresas, e destas com o Estado, está bem documentada na investigação de Lazonick (1991) sobre os processos de desenvolvimento industrial dos EUA e do Japão. Pelo contrário, sobre a desregulação dos mercados intensificada a partir da década de setenta do século passado, Chang (1997: 715-6) afirma que “embora existam casos sectoriais de notável sucesso, pelo menos quando vistos do ponto de vista da eficiência estática, os frequentemente esperados benefícios dinâmicos da desregulação geral da economia não parece terem-se materializado em larga escala na maior parte dos países.”

Na medida em que se funda na interação entre os mercados e as restantes instituições da sociedade, a economia política do Institucionalismo Original é intrinsecamente sociocultural e histórica. Não é redutível a uma análise de cálculo económico individualista centrada em custos de transação e ganhos de eficiência estática, os instrumentos analíticos que o Novo Institucionalismo de Williamson (1975) utiliza para discutir a natureza das empresas e dos mercados. O Institucionalismo Original rompeu com a racionalidade calculatória, com o conceito de equilíbrio do mercado e com o simplismo estéril das formulações algébricas. Em vez disso, abre-se ao diálogo com as ciências humanas e com os restantes campos de investigação na Ciência Social.

A atualização do Institucionalismo Original aqui defendida entende a evolução económica como um processo histórico de mudança nas estruturas da economia, na sociedade e nas interdependências que as sustentam. Em vez de procurar analogias com a biologia, um ponto fraco de Veblen que ainda hoje é trabalhado por alguns economistas que nele se inspiram (Hodgson, 2004), defende-se que a economia política institucionalista deve antes aprofundar o diálogo interdisciplinar e valorizar a dimensão histórica do seu objeto de estudo, com particular atenção à Escola Histórica alemã, que Veblen muito respeitava.

Conclusão

O Institucionalismo Original que defendo conduz a uma visão dos mercados como (meso)instituições integradas na instituição economia, em permanente interação com as restantes instituições da sociedade, em particular com a meta-instituição Estado. Daqui decorre uma nova forma de encarar a política económica conduzida pelo Estado, o que pode ser ilustrado com uma breve nota sobre o papel da política industrial nos processos de desenvolvimento.

A política industrial tem sido descrita como uma política seletiva, arbitrária, fornecedora de apoios financeiros a algumas grandes empresas ou indústrias que o Estado define como possuidoras de elevado potencial de crescimento, por vezes em contradição com o seu efetivo desempenho. Justificando-se com a existência de falhas do Estado, os seus críticos têm-lhe contraposto uma política de apoio indireto, sobretudo em gastos na educação, I&D e infraestruturas. Como já vimos, a perspetiva interativista da relação entre o Estado e os mercados é mais exigente. A experiência dos novos países industrializados mostra-nos que a política industrial se baseou numa cooperação estratégica entre o Estado e as empresas, sendo estas escolhidas num universo relativamente aberto (“targeting within universalism”) (Chang, 2009: 15).

O sucesso destes países confirma que uma política industrial relativamente seletiva, quando conduzida numa perspetiva de construção de competências, é um poderoso instrumento de desenvolvimento económico. Em vez de distribuir benefícios fiscais e financeiros pelas indústrias, de forma transversal, o modelo interativo propõe a criação de plataformas interinstitucionais de concertação, entre agentes públicos e empresários de indústrias específicas, tendo em vista a execução de uma estratégia partilhada. Neste processo, procura-se identificar os obstáculos ao desenvolvimento suscitados pela cultura da indústria, pelas qualificações dos trabalhadores e pelas competências dos empresários e quadros do Estado. Mais concretamente, nesse diálogo entre Estado e indústria trata-se de saber:

- (i) qual o motivo exacto pelo qual a execução de uma política industrial é, ou não, mais difícil que a de outras políticas? (ii) sendo mais difícil que a de outras políticas, será possível torná-la mais “fácil” com o estudo das “melhores práticas”? (iii) não se tratando de competências na economia dominante, quais serão então as competências necessárias para uma boa política industrial? (iv) qual a forma mais rápida e mais barata de construir essas capacidades? (Chang, 2009: 24-25)

Os críticos de uma política industrial conduzida por um Estado desenvolvimentista sentir-se-ão tentados a colocar a seguinte questão: como é possível que políticos e quadros dos ministérios, sem experiência empresarial,

estejam em condições de discutir com os empresários uma estratégia para a sua indústria? Na realidade, o modelo interativista de política económica parte de um entendimento mais realista do que é o conhecimento. Este último não é uma coisa de que se dispõe (ou não), é uma capacidade pessoal em devir que se desenvolve através da interatividade social. No processo de concertação de uma estratégia industrial, os agentes do Estado têm certamente muito a aprender, mas o mesmo se pode dizer dos empresários. A experiência dos países recentemente industrializados mostra que os primeiros “eram capazes de olhar para as coisas do ponto de vista nacional e no longo prazo, e não de um ponto de vista particular e de curto prazo” (Chang, 2009: 16), um olhar indispensável quando se trata de construir competências individuais e organizacionais, de renovar instituições e cultura.

Esta perspectiva institucionalista do desenvolvimento obriga-nos a interpelar criticamente as políticas da UE destinadas a apoiar a mudança estrutural nos chamados “países da coesão”. Em Portugal, após mais de uma década de volumosas ajudas financeiras, o problema do défice externo manteve-se e deu origem a uma acumulação de endividamento privado e público que tornou o país insolvente. A presente crise da zona euro obriga a reconhecer que a estratégia da UE destinada a promover a convergência real destes países foi um fracasso.

Por outro lado, importa compreender que este fracasso não é superável sem uma revolução no atual quadro jurídico da UE. De facto, a letra e o espírito dos Tratados impedem uma política industrial nos termos acima referidos, pelo menos no que toca à concorrência e ao livre comércio. A verdade é que um país da União Europeia, sobretudo se integrado na zona euro, não tem autonomia para conduzir uma política económica desenvolvimentista. No entanto, como lembra Chang (2005: 19), “O espaço das políticas é matéria de importância vital. Os dados históricos de longo prazo sugerem que este tem uma enorme influência na capacidade de um país alcançar o desenvolvimento económico.” Se isso é verdade, então a integração de Portugal na UE está no centro da crise com que hoje os portugueses estão confrontados.

Referências bibliográficas

- Ackerman, Frank (2004), “Still Dead After All These Years – Interpreting the Failure of General Equilibrium Theory”, in Frank Ackerman; Alejandro Nadal (orgs.), *The Flawed Foundations of General Equilibrium – Critical Essays on Economic Theory*. London & New York: Routledge, 14-32.
- Acocella, Nicolas (2000), *The Foundations of Economic Policy – Values and Techniques*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Archer, Margaret (2000), *Being Human: The Problem of Agency*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bandura, Albert (2001), “Social Cognitive Theory: An Agentic Perspective”, *Annual Review of Psychology*, 52, 1-26.
- Bateira, Jorge (2006), “Beyond the Codification Debate: A Naturalist View of Knowledge”, in Wilfred Dolfsma; Luc Soete (orgs.), *Understanding the Dynamics of a Knowledge Economy*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 222-250.
- Bateira, Jorge (2010), *Institutions, Markets and Economic Evolution – Conceptual Basis for a Naturalist Institutionalism*. Tese para obtenção do grau de PhD na Manchester Business School, The University of Manchester, UK.
- Buchanan, James M.; Tullock, Gordon (1958), *The Calculus of Consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis, IN: Liberty Fund Inc.
- Campbell, John L. (2007), “Complexity and Simplicity in ‘The Global and the Local’”, *Socio-Economic Review*, 5 (Review Symposium), 181-186.
- Campbell, Robert (2009), “A Process-Based Model for an Interactive Ontology”, *Synthese*, 166, 453-477.
- Chang, Ha-Joon (1997), “The Economics and Politics of Regulation”, *Cambridge Journal of Economics*, 21, 703-728.
- Chang, Ha-Joon (2002), “Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State”, *Cambridge Journal of Economics*, 26, 539-559.
- Chang, Ha-Joon (2005), “*Policy Space in Historical Perspective – With Special Reference to Trade and Industrial Policies*”. Comunicação apresentada na Queen Elizabeth House 50th Anniversary Conference. Consultado a 16.03.12, em http://www.networkideas.org/featart/sep2005/Policy_Space.pdf
- Chang, Ha-Joon (2007), *Bad Samaritans – The Guilty Secrets of Rich Nations and the Threat to Global Prosperity*. London: Random House.
- Chang, Ha-Joon (2009), “*Industrial Policy: Can We Go beyond an Unproductive Confrontation?*”, Comunicação apresentada em sessão plenária na Annual World Bank Conference on Development Economics, Seoul, Coreia do Sul, 22-24 de junho de 2009. Consultado a 16.03.12, em <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESK2009/Resources/Ha-Joon-Chang.pdf>
- Damásio, António (1999), *The Feeling of What Happens: Body and Emotion in the Making of Consciousness*. New York: Harcourt Brace & Company.
- Hodgson, Geoffrey M. (2004), *The Evolution of Institutional Economics – Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*. London & New York: Routledge.
- Hodgson, Geoffrey M. (2008), “Markets”, in John Davis; Wilfred Dolfsma (orgs.), *The Elgar Companion to Social Economics*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 251-266.

- Hopkins, Terence K. (1957), “Sociology and the Substantive View of the Economy”, in Karl Polanyi; C. M. Arensberg; H. W. Pearson (orgs.), *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Glencoe, Ill.: The Free Press, 271-306.
- Joas, Hans (1996), *The Creativity of Action*. London: Polity Press.
- Kilpinen, Erkki (2003), “Does Pragmatism Imply Institutionalism?”, *Journal of Economic Issues*, 37(2), 291-304.
- Kirman, Alan (1989), “The Intrinsic Limits of Modern Economic Theory: The Emperor Has no Clothes”, *Economic Journal*, 99(395), 126-39.
- Lazonick, William (1991), *Business Organization and the Myth of the Market Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Liebhafsky, E. E. (1993), “The Influence of Charles Sanders Peirce on Institutional Economics”, *Journal of Economic Issues*, 27(3), 741-754.
- Mayhew, Anne (2001), “Human Agency, Cumulative Causation, and the State – Remarks upon Receiving the Veblen-Commons Award”, *Journal of Economic Issues*, 35(2), 239-250.
- Mirowski, Philip (1987), “The Philosophical Bases of Institutional Economics”, *Journal of Economic Issues*, 21(3), 1001-1038.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ortiz, Sutti (2002), “Work, the Division of Labour and Co-operation”, in Tim Ingold (org.), *Companion Encyclopedia of Anthropology*. London: Routledge, 891-910.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation. Political and Economic Origins of our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Polanyi, Karl (1957), “The Economy as Instituted Process”, in Karl Polanyi; C. M. Arensberg; H. W. Pearson (orgs.), *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Glencoe, Ill.: The Free Press, 243-270.
- Rescher, Nicholas (2000), *Process Philosophy – A Survey of Basic Issues*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Rescher, Nicholas (2004), “Pragmatism and Practical Rationality”, *Contemporary Pragmatism*, 1(1), 43-60.
- Rizvi, S. Abu Turab (2006), “The Sonnenschein-Mantel-Debreu Results after Thirty Years”, *History of Political Economy*, 38 (suplemento anual), 228-245.
- Silberstein, Michael (2002), “Reduction, Emergence and Explanation”, in Peter Machamer; Michael Silberstein, *The Blackwell Guide to the Philosophy of Science*. Oxford: Blackwell, 80-107.
- Simon, Herbert A. (1959), “Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science”, *The American Economic Review*, 49(3), 77-107.
- Smith, Vernon L. (2008), *Rationality in Economics – Constructivist and Ecological Forms*. New York: Cambridge University Press.

- Tovar, Camilo E. (2008), “DSGE Models and Central Banks”, *BIS Working Papers* n.º 258, Basel, Switzerland. Consultado a 16.03.12, em <http://www.economics-journal.org/economics/journalarticles/2009-16>.
- Udehn, Lars (1996), *The Limits of Public Choice – A Sociological Critique of the Economic Theory of Policies*. London & New York: Routledge.
- Vatn, Arild; Bromley, Daniel W. (1997), “Externalities – A Market Model Failure”, *Environment and Resource Economics*, 9, 135-151.
- Veblen, Thorstein (1994a), *The Collected Works of Thorstein Veblen (vol. 1) – The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. London: Routledge/Thoemmes Press [ed. orig.: 1899].
- Veblen, Thorstein (1994b), “The Limitations of Marginal Utility”, in *The Collected Works of Thorstein Veblen (vol. 8) – The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays*. London: Routledge/Thoemmes Press [ed. orig.: 1909].
- Vira, Bhaskar (1997), “The Political Coase Theorem: Identifying Differences between Neoclassical and Critical Institutionalism”, *Journal of Economic Issues*, 31(3), 761-779.
- Weissman, David (2000), *A Social Ontology*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Whitford, J. (2002), “Pragmatism and the Untenable Dualism of Means and Ends: Why Rational Choice Theory Does not Deserve Paradigmatic Privilege”, *Theory and Society*, 31, 325-363.
- Williams, Colin C. (2005), *A Commodified World? Mapping the Limits of Capitalism*. London/New York: Zed Books.
- Williamson, Oliver (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.