



e-cadernos
CES

Centro de Estudos Sociais | Publicação trimestral | n.05

05

As Fundações Institucionais da Economia:
Propriedade, Mercados e Políticas Públicas



Centro de Estudos Sociais



Universidade de Coimbra



União Europeia



e-cadernos ces

PROPRIEDADE E EDIÇÃO

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

- LABORATÓRIO ASSOCIADO

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

www.ces.uc.pt

COLÉGIO DE S. JERÓNIMO

APARTADO 3087

3001-401 COIMBRA

PORTUGAL

E-MAIL: e-cadernos@ces.uc.pt

TEL: +351 239 855570

FAX: +351 239 855589

CONSELHO DE REDACÇÃO DOS E-CADERNOS CES

MARTA ARAÚJO (Directora)

ANA CORDEIRO SANTOS

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

JOSÉ MANUEL MENDES

LAURA CENTEMERI

MARIA JOSÉ CANELO

MATHIASTHALER

SILVIARODRÍGUEZMAESO

AUTORES

ALEKSANDER SULEJEWICZ

ANA NARCISO COSTA

EMILY THOMSON

HUGO PINTO

LAURA CENTEMERI

MARIA DE FÁTIMA FERREIRO

SEVIL ACAR

DESIGN GRÁFICO DOS E-CADERNOS CES

DUPLO NETWORK, COIMBRA

www.duplonetwork.com

PERIODICIDADE

TRIMESTRAL

VERSÃO ELECTRÓNICA

ISSN 1647-0737

© CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS, UNIVERSIDADE COIMBRA, 2009

AS FUNDAÇÕES INSTITUCIONAIS DA ECONOMIA: PROPRIEDADE, MERCADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

ORGANIZAÇÃO

Ana Cordeiro Santos, José Castro Caldas, José Reis

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

2009

Índice

Introdução	4
Maria de Fátima Ferreiro - <i>Direito de Propriedade e Ética da Terra: O Contributo de Aldo Leopold</i>	8
Laura Centemeri - <i>Environmental Damage as Negative Externality: Uncertainty, Moral Complexity and the Limits of the Market</i>	21
Ana Narciso Costa - <i>Deliberação e Mudança Institucional</i>	41
Hugo Pinto - <i>Dimensões Institucionais, Inovação e Transferência de conhecimento: Contributos dos Estudos das Variedades de Capitalismo</i>	66
Sevil Acar - <i>Globalization and Labor Markets in the Developing World: Gendered Dynamics</i>	91
Emily Thomson - <i>Do Ends Justify Means? Feminist Economics Perspectives on the Business Case for Gender Equality in the UK Labour Market</i>	118
@cetera.....	134
Recensão	
Aleksander Sulejewicz - <i>Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century. Market Economy as Political Project</i>	135

Introdução

A renovação da Economia, cuja necessidade tanto se faz sentir actualmente, dificilmente poderá deixar de envolver uma deslocação de perspectiva no sentido do reconhecimento da centralidade das instituições na economia. O estudo das instituições envolve, quer a análise do modo como as instituições condicionam e expandem a acção (individual e colectiva), quer o modo como se transformam e evoluem em consequência da acção colectiva. As instituições definem e especificam campos de acção para os indivíduos e determinam os resultados, individuais e colectivos, da acção e interacção humanas. Mas a acção colectiva e as políticas públicas reconfiguram permanentemente o enquadramento institucional, recompondo desta forma o campo de possibilidades dos indivíduos e dos colectivos.

O Núcleo de Estudos do CES sobre Governação e Instituições da Economia, organizador da *Escola de Verão de Economia Crítica do CES* (Aldeia das Dez, Oliveira do Hospital, 6 a 9 de Julho de 2009), a que se reportam os textos incluídos neste número dos e-cadernos, é um grupo multidisciplinar dedicado ao estudo da economia que se interessa precisamente pela análise do enquadramento institucional dos processos de provisão e uso. Assim se compreende que o tópico escolhido para esta primeira edição da Escola tenha sido precisamente “As fundações institucionais da economia: propriedade, mercados e políticas públicas”.

A Escola de Verão deu prioridade à discussão de duas instituições económicas básicas – a propriedade e os mercados – e especial relevo a duas abordagens da Economia crítica: a economia institucionalista e a economia feminista.

Apesar das especificidades teóricas e conceptuais de cada uma destas perspectivas há, entre ambas, pontos de contacto facilmente identificáveis.

Tanto a economia institucionalista como a economia feminista questionam a visão neoclássica da economia que praticamente a reduz aos mercados e assume que os indivíduos são agentes racionais e autónomos que prosseguem o seu interesse próprio.

Questionam também os métodos abstractos e dedutivos com que esta corrente, imitando a Física, procura chegar a teorias universais que se pretendem objectivas e neutras do ponto de vista dos valores.

Adoptando uma perspectiva crítica no estudo das várias instituições da economia, o institucionalismo e o feminismo chamam a atenção para a heterogeneidade das instituições, incluindo a dos mercados, e para a complexidade dos sistemas económicos; advogam o pluralismo na ciência económica e o diálogo entre as diversas áreas do saber para dar conta da contingência histórica e da complexidade dos sistemas económicos.

Para a economia institucionalista os mercados são construções políticas que definem quem (não) pode participar, o que (não) pode ser transaccionado, e que normas formais e informais (legais, morais) deverão ser respeitadas durante o processo de transacção mercantil. Os mercados definem assim a distribuição de recursos, de poder e de oportunidades entre os diferentes grupos sociais, bem como os valores (e os comportamentos) prevalentes num dado contexto. Sendo construções políticas, os mercados, bem como as várias instituições que os definem, estão em constante mutação. A mudança institucional é reconhecidamente um processo político que redefine a distribuição de deveres e obrigações entre indivíduos e grupos de indivíduos.

A economia feminista está particularmente atenta ao que designa por um enviesamento androcêntrico da corrente neoclássica, implícito num conjunto de dualismos que condicionam a prática científica e distorcem a representação da realidade económica: a distinção entre ciência positiva e normativa; entre objectivo e subjectivo; a oposição da eficiência à equidade; do interesse próprio ao altruísmo; a dicotomia racionalidade – irracionalidade. As implicações de política da economia dominante revelam-se assim inaptas para lidar com a complexidade e a pluralidade de valores das sociedades e economias heterogéneas, incluindo as que visam a promoção de igualdade entre géneros.

Para os que nela participaram a Escola de Verão foi uma experiência enriquecedora. Reunindo uma selecção de artigos apresentados por jovens investigadores nesta ocasião, este número dos e-cadernos tem como objectivo divulgá-la e partilhá-la com um público mais vasto.

A comissão organizadora da Escola de Verão de Economia Crítica do CES gostaria de agradecer a todos aqueles que participaram na sua concretização. Um agradecimento especial é devido aos professores convidados, Daniel W. Bromley da Universidade de Wisconsin-Madison, Julie A. Nelson da Universidade de Massachusetts Boston, e John O'Neill da Universidade de Manchester. Agradece também os apoios financeiros que possibilitaram a realização deste evento, do Banco de Portugal, da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, da FLAD –

Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, do Governo Civil do Distrito de Coimbra, da REN – Redes Energéticas Nacionais, e da Reitoria da Universidade de Coimbra.

Organização deste número

Os primeiros três artigos deste número tornam claro que a abordagem institucionalista é particularmente apta para a discussão dos valores.

No primeiro artigo, “Direito de Propriedade e Ética da Terra: O Contributo de Aldo Leopold”, Maria de Fátima Ferreiro apresenta e discute a Ética da Terra preconizada por Leopold. A autora dá-nos conta que, na esteira da abordagem institucionalista de John Commons, Leopold defende a integração de valores éticos no direito de propriedade da terra. Para além das normas que definem o que ‘pode’ e ‘não pode’ fazer-se relativamente àquilo que se possui e controla, o direito de propriedade deve integrar também normas éticas que remetem para ‘o que deve’ e ‘não deve’ fazer-se. A Ética da Terra de Leopold apresenta-se assim como um contributo para a discussão da ‘propriedade’ enquanto instituição que convoca direitos e deveres recíprocos numa perspectiva ética.

O artigo seguinte, “Environmental Damage as Negative Externality: Uncertainty, Moral Complexity and the Limits of the Market”, de Laura Centemeri, também trata de questões ambientais e também adopta uma perspectiva ética. A análise é no entanto centrada nos danos ambientais, em particular no que a economia neoclássica designa por externalidade negativa. A autora propõe uma abordagem sociológica capaz de reconhecer que a resolução de problemas ambientais é eminentemente um processo político que envolve a constituição de um público que colectivamente define e procura soluções para problemas ambientais, concretamente para problemas caracterizados por incerteza epistémica e moral.

Ana Costa, no artigo “Deliberação e Mudança Institucional”, trata da tomada de decisão individual e colectiva em situações de dilema ou conflito moral. A autora considera que estas situações podem constituir-se em móbil da acção orientada para a mudança institucional. Isto implica que se encete um processo de descoberta e de especificação dos fins tendente à sua harmonização num todo coerente, o qual não passa necessariamente pelo estabelecimento de *trade-offs* entre esses fins. A transformação de conflitos individualmente experimentados em acção colectiva depende contudo de condições muito exigentes.

O artigo de Hugo Pinto, “Dimensões Institucionais, Inovação e Transferência de Conhecimento: Contributos dos Estudos das Variedades de Capitalismo”, introduz questões atinentes à transferência de conhecimento entre a universidade e a empresa,

sublinhando a importância das arquiteturas institucionais para a competitividade dos países. O autor salienta a importância do Estado para o estímulo e activação de diferentes mecanismos de transferência de conhecimento.

Um segundo conjunto de artigos introduz a perspectiva feminista e as temáticas do género no mercado de trabalho.

O artigo “Do Ends Justify Means? A Feminist Economics Perspective on the Business Case for Gender Equality in the UK Labour Market”, de Emily Thomson, trata a igualdade entre géneros no mercado de trabalho britânico. Sob o domínio da corrente económica dominante, a autora dá conta de uma mudança no discurso político que tem abandonado argumentos assentes na igualdade de oportunidades passando a enfatizar a contribuição do emprego feminino para a eficiência económica e para a competitividade das empresas. A autora conclui que este tipo de argumentos pode ajudar a reduzir a desigualdade entre géneros se estender a definição de trabalho e de actividade económica, e incluir outras motivações presentes na provisão.

Sevil Acar, no artigo “Globalization and Labor Markets in the Development World: Gendered Dynamics”, descreve a evolução recente dos mercados de trabalho, e a sua relação com os processos de globalização económica, dando especial atenção ao trabalho feminino. Não obstante a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, Sevil conclui que esta não tem sido acompanhada por melhorias qualitativas nas condições laborais nem nos modos de vida das mulheres, reproduzindo formas de desigualdade pré-existentes à integração dos países em desenvolvimento na economia global.

Na secção @-cetera, Aleksander Sulejewicz apresenta uma revisão do livro *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century. Market Economy as a Political Project*, organizado por Ayşe Buğra e Kaan Ağartan, que discute a relevância da obra de Polanyi, um dos autores mais conhecidos dentro e fora das fronteiras disciplinares da economia, pela sua crítica à visão neoclássica dos mercados, enfatizando a sua natureza política, as suas múltiplas configurações, e os seus limites historicamente variáveis e contestáveis.

Ana C. Santos, José Castro Caldas, José Reis

DIREITO DE PROPRIEDADE E ÉTICA DA TERRA: O CONTRIBUTO DE ALDO LEOPOLD

MARIA DE FÁTIMA FERREIRO

ISCTE-LUI (INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA)

DINÂMIA (CENTRO DE INVESTIGAÇÃO SOBRE A MUDANÇA SOCIOECONÓMICA)

Resumo: O artigo apresenta a Ética da Terra segundo Aldo Leopold (1887-1948) nos seus aspectos essenciais e tendo como referência as obras *A Sand County Almanac* (1949) e *For the Health of the Land* (1999). A referência de Leopold ao direito de propriedade integra valores éticos, como a ‘responsabilidade’ e o ‘cuidado’, que, e segundo o autor, devem prevalecer nas relações entre o homem e a ‘terra’. A leitura das propostas de Leopold tem subjacente o conceito de “reciprocidade” dos direitos tal como foi apresentado por J.R. Commons. Com efeito, Leopold refere a importância e a necessidade do desenvolvimento da consciência ecológica dos proprietários traduzida em obrigações relativas ao que designa por “comunidade biótica”, uma metáfora que traduz as relações de interdependência entre os seres vivos. As considerações éticas de Leopold permitem reforçar a concepção da propriedade como um conjunto de direito e de deveres recíprocos, introduzindo aspectos actuais no contexto da reflexão sobre uma instituição que envolve o poder do homem sobre manifestações de vida cujo valor reivindica abordagens multidimensionais.

Palavras-chave: Aldo Leopold; terra; ética da terra; direito de propriedade.

1. Introdução

A abordagem institucionalista ao direito de propriedade proporciona a discussão em torno das normas (legais e éticas) que em contextos específicos definem o que pode/deve ou não fazer-se com aquilo que se possui e controla (‘property rights’).

Na análise que desenvolve sobre a noção de ‘direito’, Commons destaca a sua natureza ‘correlativa’ e ‘recíproca’. A primeira remete para a ligação entre direitos e deveres correlativos entre o detentor do direito e os ‘outros’; a segunda para a ‘outra face’ dos direitos, ou seja, para a existência de deveres recíprocos: “a existência de um direito pressupõe uma dedução dos seus efeitos devido a deveres recíprocos, diminuindo os seus possíveis benefícios” (Commons, 1934: 131).

O exercício de poder presente na titularidade de direitos traduz um conjunto de normas sociais que o legitimam e delimitam. É pois nas relações de interdependência que são definidos os direitos e os deveres associados à propriedade.

As normas jurídicas ocupam um lugar de destaque no processo de delimitação do âmbito de exercício do direito de propriedade por parte da visão institucionalista. Esta centralidade está bem patente na obra de Commons mas também noutras abordagens que, e embora de forma diversa do velho institucionalismo, se ocupam desta instituição de forma central como é o caso dos autores que integram a Escola dos Direitos de Propriedade (p. ex. Demsetz, 1964, Alchian, 1965).

Para além da dimensão legal, Commons defende que a análise das transacções¹ deve contemplar uma dimensão ética. O direito de propriedade envolve uma relação de poder entre os indivíduos, de ganhos e de perdas. A associação entre ‘faculdades’ e ‘oportunidades’ depende da posição relativa dos indivíduos num determinado contexto social (“going concerns”) (Commons, 1924), desencadeando processos de ‘conflito’ e de ‘ordem’ susceptíveis de serem analisados também numa dimensão moral. Com efeito, a ideia segundo a qual a propriedade consiste essencialmente em direitos de propriedade, ou seja, em normas que definem o que ‘pode’ e ‘não pode’ fazer-se relativamente àquilo que se possui e controla, pode integrar também normas éticas que remetem para ‘o que deve’ e ‘não deve’ fazer-se. A referência à Ética da Terra deve pois ser entendida como um contributo para a discussão da ‘propriedade’ enquanto instituição que convoca direitos e deveres recíprocos numa perspectiva ética.

A operacionalização da ideia de reciprocidade do direito de propriedade no âmbito da obra de Leopold aprofunda e amplia a consideração dos direitos e deveres envolvidos na apropriação e uso da terra. Aprofunda na medida em que o autor considera que a construção de uma (“verdadeira”) atitude responsável para com a terra exige uma transformação de valores e de atitudes: “[A]s obrigações não têm qualquer significado se não houver consciência, e o problema que enfrentamos é o de alargar a consciência social das pessoas por forma a incluir nela a terra” (Leopold, 1949: 209). Abrangente uma vez que Leopold alarga o universo de consideração moral de forma a incluir aquilo que designa por “comunidade biótica”, ou seja “solos, água, plantas, e animais, ou colectivamente: a terra” (*id.*: 204).

Apesar das conquistas entretanto alcançadas ao nível daquilo que Leopold designou por “consciência ecológica”, a sociedade continua a conceber a terra em termos

¹ Segundo Commons as “transacções” correspondem à unidade básica da análise da economia institucionalista e são definidas da seguinte forma: “As Transacções constituem os meios a partir dos quais, e de acordo com a lei e o costume, é adquirido e alienado o controlo legal das mercadorias, ou o controlo legal do trabalho e da gestão que irá produzir e disponibilizar ou trocar as mercadorias e os serviços até ao consumidor final” (Commons [1931], “Institutional Economics”, in *American Economic Review*, 21, 1-2).

essencialmente unidimensionais (o solo) e a estabelecer barreiras que nos afastam da terra mesmo nas suas funções produtivas. Assim, e não obstante a distância temporal, a visão e as propostas de Leopold continuam actuais na medida em que introduzem aspectos muito oportunos sobre a definição do direito de propriedade que envolve a terra e, portanto, sobre o modelo, dominante nas sociedades ocidentais, das relações entre o homem e o mundo natural.

Os aspectos introduzidos serão apresentados a partir dos seguintes tópicos: apresentação da Ética da Terra; uma síntese das impressões de Leopold sobre a paisagem e a “saúde da terra” a partir de dois pontos de observação: a sua exploração no Wisconsin e as viagens por vários Estados americanos; o último ponto conclui o artigo.

2. A Ética da Terra segundo Aldo Leopold

A Ética da Terra integra o ‘holismo ambiental’ ou seja uma posição que defende que “[...] uma visão englobante da natureza só pode ter lugar mediante a noção de uma comunidade biótica onde o homem tem assento, a par de outros membros da mesma, sem, no entanto, negar a necessidade de uma hierarquização axiológica” (Beckert, 2004: 11). Para Leopold “a ética da terra alarga as fronteiras da comunidade para nela incluir os solos, as águas, as plantas e os animais, ou colectivamente: a terra” (Leopold, 1949: 190).

A par da ética animal, e das éticas biocêntricas, o holismo ambiental ou as éticas ecocêntricas correspondem a éticas ambientais não antropocêntricas. A extensão do valor moral a outros seres vivos para além do próprio homem traduz o reconhecimento do seu ‘valor intrínseco’. O significado da expressão ‘valor intrínseco’ é tributário da terminologia kantiana (vd. Varandas, 2004b: 18) e traduz que algo “[...] é intrinsecamente valioso se tiver valor em si e por si mesmo independentemente do uso ou da função que possa ter na relação com outrem. Os seres que possuem valor intrínseco possuem igualmente qualidade moral e por isso são dignos de consideração e respeito” (*id.*:18).

Embora publicado originalmente em 1949, *A Sand County Almanac* começou a ser conhecido sobretudo a partir dos anos 60. Trata-se de um clássico da ecologia e da conservação da natureza e é conhecido sobretudo pelo ensaio “The Land Ethic”.

A pluralidade de estilos constitui uma das características da escrita de Leopold. A ‘interpretação’ da terra integra observações e descrições muito precisas sobre os ‘modos de vida’ de animais e plantas numa sucessão de estações do ano, de habitats e da própria história americana, apreciações críticas sobre as políticas e as formas de gestão dos recursos naturais, incluindo uma certa ideia de progresso. Esta interpretação crítica

da paisagem e dos seus elementos é frequentemente acompanhada por uma linguagem poética e reflexões filosóficas sobre o sentido da vida e do lugar do homem na 'terra'.

A definição da Ética da Terra está sintetizada nas passagens mais conhecidas do ensaio:

A ética da terra apenas alarga os limites da comunidade por forma a incluir nela os solos, as águas, as plantas e os animais, ou, colectivamente, a terra. (Leopold, 1949: 190)

[...] a ética da terra altera a função do *Homo sapiens*, tornando-o de conquistador da comunidade da terra em membro e cidadão pleno dela. Implica respeito pelos outros membros seus companheiros, e também respeito pela comunidade enquanto tal (*ibid.*).

Uma ética da terra reflecte [...] a existência de uma consciência ecológica, e esta por sua vez reflecte a convicção de que somos individualmente responsáveis pela saúde da terra. A saúde é a capacidade de auto-renovação da terra. A conservação é o nosso esforço para compreender e preservar essa capacidade (*id.*: 203).

O cadeado que deve ser removido para libertar o processo evolutivo conducente a uma ética é simplesmente este: deixe de considerar o uso honesto da terra como um problema exclusivamente económico. Analise cada questão em termos do que é certo ética e esteticamente, tanto quanto do economicamente vantajoso. Uma coisa é certa quando tende para preservar a integridade, a estabilidade e a beleza da comunidade biótica. É errada quando tende no sentido contrário (*id.*: 206).

Há nestas passagens cinco aspectos essenciais constitutivos da Ética da Terra:

- i. Alargamento do universo moral a outros seres vivos para além do homem – a “comunidade biótica”.
- ii. A superação da dicotomia homem-natureza que resulta do aspecto anterior e que torna o homem membro da ‘comunidade’.
- iii. A mudança dos valores e a educação ecológica como condições fundamentais da coexistência dos membros da ‘comunidade’ e da Ética da Terra.
- iv. A definição do uso responsável da terra como algo que deve ter presente valores económicos, éticos e estéticos, numa conciliação entre o útil, o belo e

o bom e rejeitando uma lógica estritamente economicista nas decisões que envolvem o uso da terra.

- v. A definição de “saúde” da terra enquanto capacidade de auto-renovação.

O primeiro aspecto revoluciona (*cf.* Varandas, 2004) a noção convencional de ética ao incluir todos os seres vivos que fazem parte do “ambiente humano” no universo de consideração moral. Para Leopold, esta extensão da ética à terra, que inclui os solos, as águas, as plantas e os animais, é “uma possibilidade da evolução” e uma “necessidade ecológica”. O conceito de “comunidade” é, neste sentido, central na Ética da Terra.

A afirmação e interiorização da noção de comunidade e dos valores éticos a ela associados são essenciais para o desenvolvimento da “consciência ecológica” que inclui uma alteração do conteúdo da “educação para a conservação”. Os agricultores são particularmente visados na crítica de Leopold ao direito de propriedade, considerando que este não é acompanhado de obrigações recíprocas que salvaguardem o interesse da comunidade, superando o interesse próprio. Para o autor, o desenvolvimento de uma verdadeira consciência ecológica, ou seja, o alargamento da “consciência social das pessoas por forma a incluir nela a terra” envolve, mais do que leis, “[...] uma alteração das nossas prioridades intelectuais, das nossas lealdades, afectos e convicções” (*id.*: 194). O “mecanismo operativo” da Ética da Terra é o mesmo das outras éticas: “a aprovação social das acções rectas; a desaprovação social das acções erradas” (*id.*: 207).

O predomínio de valores económicos nas decisões relativas ao uso da terra constitui para Leopold uma das “principais fraquezas de um sistema de conservação da natureza”, uma vez que “[...] a maioria dos membros da comunidade da terra não tem valor económico”, como o “canto dos pássaros” e as “flores selvagens”. No entanto, e como refere o autor, “[...] essas criaturas são membros da comunidade biótica, e se (como creio) a estabilidade dessa comunidade depende da sua integridade, têm o direito de continuar a existir” (*id.*: 195). A invenção de subterfúgios para atribuir valor económico aos membros da comunidade biótica como forma de conservação conduz à destruição de “espécies” e de “grupos” mas também de “comunidades bióticas inteiras” (p. ex. pântanos, pauis, dunas e ‘desertos’).

Para Leopold, a opção de relegar essas espécies ou comunidades para reservas, monumentos ou parques apresenta dificuldades associadas à extensão e dispersão do território ocupado pelas espécies e/ou comunidades bióticas e à capacidade do Estado adquirir e controlar a totalidade dessas áreas: “[...] o Estado provavelmente não pode adquirir ou controlar essas parcelas tão dispersas. O resultado é que, em extensas áreas, condenámos algumas delas à extinção definitiva” (*id.*: 196). A alternativa passará pelo

“esclarecimento ecológico” dos proprietários privados, que devem sentir-se orgulhosos de serem os “curadores” de áreas que proporcionam beleza à sua exploração e à comunidade (*id.*: 196). Não sendo contra a conservação levada a cabo pelo Estado (Leopold passou parte da sua vida a trabalhar neste domínio da administração pública), o autor defende sobretudo a responsabilização dos “proprietário e utentes industriais da terra”.

A atribuição de subsídios aos agricultores para prestarem actos não lucrativos à comunidade quando o único custo envolvido é a “previsão, abertura de espírito ou tempo” é uma medida de política igualmente criticada pelo autor. As seguintes palavras resumem a sua visão sobre o que considera serem os procedimentos convencionais da conservação da natureza, o que designa por “substitutos de uma Ética da Terra”, bem como o que defende como solução para a afirmação de uma “verdadeira ética”:

Resumindo: um sistema de conservação da natureza baseado apenas no interesse económico próprio é forçosamente desequilibrado. Ele tende a ignorar, e por isso eventualmente a eliminar, numerosos elementos da comunidade da terra desprovidos de valor comercial, mas que são (tanto quanto sabemos) essenciais para que ela funcione saudavelmente. Assume, falsamente creio, que as partes económicas do relógio biótico funcionarão sem as partes não-económicas. Tende a relegar para o governo numerosas funções eventualmente grandes de mais, complexas de mais, ou excessivamente dispersas para serem executadas pelo governo. Uma obrigação ética por parte do proprietário privado é o único remédio visível para essas situações (*id.*: 198).

O conceito de “pirâmide biótica” substitui em Leopold a ideia de ‘equilíbrio da natureza’ na educação para a conservação uma vez que, e como refere, “uma ética da terra destinada a completar e a orientar a relação económica com a terra pressupõe a existência de alguma imagem mental da terra como mecanismo biótico” (*id.*:198). A concepção desse mecanismo como uma ‘pirâmide’ pretende transmitir a ideia de uma “fonte de energia que flui através de um circuito de solos, plantas e animais” (*id.*:199) e que pode ser interrompido ou alterado por intermédio da tecnologia provocando “alterações de uma violência, rapidez e alcance sem precedentes” (*id.*: 200).

A descrição do funcionamento da “pirâmide” permite uma aproximação àquilo que Leopold considera constituir o propósito da conservação: a fertilidade ou “saúde” da terra. Leopold faz questão de destacar três aspectos essenciais do circuito de energia próprio da terra, a saber: “i) a terra não se limita ao solo; ii) as plantas e os animais nativos conservam aberto o circuito da energia; isso nem sempre acontece com os não nativos;

iii) as alterações provocadas pelo homem são de ordem diferente das alterações devidas à evolução e arrastam efeitos mais globais do que as intenções ou as previsões de quem as provoca” (*id.*: 201).

As notas finais do ensaio “Ética da Terra” retomam a necessidade de se proceder a uma alteração dos valores que devem presidir à relação do homem com a terra:

É para mim inconcebível que uma relação ética com a terra possa existir sem amor, respeito e admiração por ela, e uma elevada consideração pelo seu valor. Por valor quero obviamente dizer algo muito mais amplo do o mero valor económico; quero dizer valor no sentido filosófico. O mais sério obstáculo que retarda a evolução de uma ética da terra é talvez o facto de que o nosso sistema educativo e económico, em vez de se aproximar dela, volta as costas a uma consciência intensa da terra. O homem moderno típico está separado da terra por numerosos intermediários, e por inúmeras bugigangas mecânicas. Não tem uma relação vital com a terra; para ele, ela é o espaço entre cidades onde crescem culturas agrícolas. Deixem-no à solta na terra por um dia, e se o local onde o deixarem não for um terreno de golfe ou uma área ‘pitoresca’, ele aborrecer-se-á mortalmente (*id.*: 205).

3. A Leitura da Terra

Os dois primeiros textos do *Almanac* operacionalizam os conceitos apresentados no ensaio sobre a Ética da Terra a partir de impressões que Leopold obteve de dois pontos de observação: a sua exploração no Wisconsin comprada nos anos da Grande Depressão e as viagens por vários Estados americanos.

Devem destacar-se os seguintes tópicos da análise e interpretação da paisagem/terra desenvolvida por Leopold nestes textos:

- i. A importância de saber ver, da percepção, fruto do conhecimento/ciência, da sensibilidade, do “amor” à terra e da educação ecológica.
- ii. A concepção da terra e da paisagem como um “livro de história”, um texto onde estão inscritas as leis, a inovação tecnológica, os ciclos económico e ecológicos.
- iii. Tema do progresso e do poder e a sua tradução na paisagem. A este propósito o autor enfatiza o poder dos proprietários/agricultores e da inscrição desse poder na terra, assim como as diferenças de apropriação da terra pelos homens e pelos outros seres.

As descrições das viagens das aves assim com do processo de crescimento e interacção da flora e da fauna são o resultado de uma percepção com bases científicas, de um ‘ver conhecedor’. Este conhecimento deve-o Leopold à formação em ciências florestais em Yale, mas também à sua experiência de caçador e autor do clássico *Game Management*, facto que pode parecer contraditório com o seu “amor” à terra. No entanto, o Leopold-caçador alterou a sua atitude perante a caça e a vida selvagem. Disso mesmo nos dá conta nalgumas passagens do *Almanac*, sendo a mais famosa integrada num texto que dá o título à versão portuguesa da obra – *Pensar como uma montanha*. Segundo Susan L. Flager (citada em Marques, 2008: 14), biógrafa de Leopold, este texto foi, pelo menos em parte, escrito em resposta ao desafio de um antigo aluno, H. Albert Hochbaum, colocado nos seguintes termos: “Porque você foi mais longe na compreensão do que a maioria de nós, é importante que deixe alguma indicação de que, no caminho que o fez chegar ao resultado final do seu pensamento, você seguiu por vezes pistas iguais às de toda a gente e que conduziram a veredas erradas” (Hochbaum, *apud* Marques, 2008: 15). Trata-se do seguinte excerto:

Nesses tempos nunca tínhamos ouvido dizer que se pudesse desperdiçar uma oportunidade de matar um lobo. Num segundo, começámos a atirar chumbo sobre a pilha, mas com mais excitação [...]. Quando esvaziámos as espingardas, a velha loba tinha sido abatida, e um dos cachorros arrastava uma perna pelas rochas escorregadias impossíveis de transpor. Chegámos junto da velha loba a tempo de observar um altivo fogo verde a morrer nos olhos dela. Compreendi nesse momento, e nunca mais deixei de o saber, que havia algo de novo para mim naqueles olhos – algo que apenas ela e a montanha conheciam. Nesse tempo, eu era jovem, e cheio de prontidão no gatilho; pensava, porque menos lobos significavam mais veados, que o desaparecimento total dos lobos seria o paraíso dos caçadores. Mas depois de ter visto aquele fogo verde a extinguir-se, senti que nem o lobo nem a montanha concordavam com essa maneira de ver. (Leopold, *Op. cit.*:130)

O contacto com a natureza e as vivências como as que o autor descreve acima são para ele parte de uma educação ecológica que não é substituível pela leitura dos manuais e pela sala de aula, nem tão pouco se coaduna com a compartimentação e a especialização do conhecimento.

A proposta de leitura das paisagens por Leopold é um convite à percepção das ‘paisagens invisíveis’, algo que pressupõe o desenvolvimento de uma visão que alcance além do óbvio. O lamento da morte do *Silphium* (uma flor com “o caule da altura de um

homem de uma ‘planta bússola’[...] lantejoulada de flores amarelas do tamanho de um pires, que se assemelham às flores do girassol”), e com ela da própria pradaria, representa o conhecimento e sensibilidade profunda que Leopold não sente nos viajantes que percorrem as estradas ladeadas por esta planta quando está em flor.

O desaparecimento das espécies, assim como a sua conservação, inscreve-se no texto histórico da paisagem. A concepção da terra e da paisagem como um livro de história está presente em muitas passagens do *Almanac* como a seguinte, onde Leopold apresenta a sua definição de conservacionista:

Li já muitas definições do que é ser conservacionista, e eu próprio escrevi umas quantas, mas suspeito que a melhor de todas se escreve não com uma caneta mas sim com um machado. A definição decide-se no que pensa um homem enquanto corta a madeira ou enquanto decide o que vai cortar. Um conservacionista é alguém que está humildemente ciente de que a cada golpe está a pôr a sua assinatura na face da terra. As assinaturas diferem, como é evidente, sejam escritas com machado ou com caneta, e é assim que deve ser (*id.*: 78-79).

O episódio descrito no mês de Fevereiro do *Almanac* e intitulado “o bom carvalho” constitui um exemplo desta visão da inscrição da história na paisagem/terra. Leopold e a sua família encontraram um carvalho caído na sua propriedade. “Foi um raio que pôs fim ao fabrico de madeira por parte deste carvalho específico” (*id.*: 29). A árvore passou um ano a secar ao sol, findo o qual a família decidiu aproveitar a madeira. Leopold acompanha a descrição do corte do carvalho com factos do período histórico em que viveu o “bom carvalho”. A presença destas árvores na pradaria americana é ela própria um facto histórico já mencionada por John Muir.² Um dos factos “vivenciados” pelo carvalho foi o ‘crash’ da bolsa em 1929, a produção das leis das florestas nacionais e de uma lei das plantações florestais (1927), a criação de uma grande reserva nas “terras baixas do Alto Mississipi” (1924), uma nova política florestal (1921) e a “Grande Saraivada” (1922). A “serra mordeu” também os anos 1910-1920, a década do “sonho da drenagem” quando “escavadoras a vapor chuparam até secar os pântanos do Wisconsin central para fazer delas explorações, e em vez disso fizeram pilhas de cinzas” (*id.*: 31). E o autor continua ainda nesses anos em que “o carvalho continuou a fazer madeira da mesma forma, mesmo em 1915, quando o Supremo Tribunal aboliu as florestas estaduais e o Governador Philip declarou peremptoriamente que a ‘silvicultura estadual

² John Muir (1838-1914) foi um dos “grande fundadores do movimento conservacionista. Destacou-se na luta pela preservação e fundação dos parques nacionais General Grant, Sequoia e Yosemite” (Nota da Edição Portuguesa).

não é uma boa proposta em termos de negócio’. (Não ocorreu ao governador que talvez exista mais que uma definição do bem, e mesmo de bom negócio. Não lhe ocorreu que enquanto os tribunais escreviam uma definição do bem nos livros da lei, os fogos estavam a escrever uma muito diferente sobre o rosto da Terra. Talvez que, para se ser governador, não se possa ter dúvidas nessas matérias)” (*id.*: 31). A serra termina no início da vida deste carvalho, ou seja, nos anos 1860, época da Guerra da Secessão, “[...] quando milhares de pessoas morreram para decidir esta questão: será que a comunidade homem-homem pode levemente ser dissolvida? Decidiram a questão, mas não compreenderam, nem nós compreendemos ainda, que a mesma questão se aplica à comunidade homem-terra” (*id.*: 35).

As leis, os anos de seca, a introdução de novas espécies e a extinção de outras são relatados por Leopold até ao cerne da árvore que, sendo um “carvalho negro”, foi também assunto de debate na Sociedade Agrícola do Wisconsin em 1881.

As acções de cortar e de serrar simbolizam o poder do homem sobre a terra, que como vimos acima a propósito da definição de conservacionista, se exerce também com a caneta (a lei). A crítica à face visível desse poder, ao progresso, ou, melhor, a um certo tipo de progresso, é uma constante na análise de Leopold que defende algo aparentemente muito simples: a coexistência entre o progresso e a vida selvagem ou um progresso que preserve a vida selvagem.

O poder do proprietário manifesta-se na capacidade de criar e/ou destruir a ‘terra’. Este poder e, conseqüentemente, os dilemas com os quais os ‘escritores de paisagens’ se confrontam diariamente face à necessidade de tomar decisões, tendo em vista também a sua sobrevivência económica, leva Leopold a dar vários exemplos em que o princípio deve ser o da consciência de que a parcialidade se “[...] revelará, em média, algo mais do que uma boa intenção” (*id.*: 81). Leopold introduz assim questões de natureza prática que nos aproximam dos problemas concretos vividos pelos agricultores. Callicot (1999) chama-nos a atenção para o facto de Leopold reconhecer a necessidade de exploração da terra pelo homem mas sublinha simultaneamente a importância e urgência de preservar a beleza da “comunidade”. Tendo o próprio Leopold de decidir entre cortar o videiro vermelho ou o pinheiro na sua exploração, por exemplo, confessa que corta sempre o videiro. Eis as suas razões:

O videiro é uma árvore abundante no meu município e cada vez o é mais, ao passo que o pinheiro é escasso e cada vez mais escasso; talvez que a minha parcialidade consista em ser a favor dos desfavorecidos. Mas que faria eu se a minha herdade estivesse situada mais para norte, onde o pinheiro é abundante e o

videoeiro vermelho escasso? Confesso que não sei. A minha herdade é aqui (*id.*: 79-80).

Depois de ponderar, incluindo nessa ponderação razões também de natureza económica, apercebe-se de que a sua decisão se baseia no afecto: “A única conclusão a que alguma vez cheguei é que amo todas as árvores, mas estou apaixonado pelos pinheiros” (*id.*: 80). E assim fica impressionado ao aperceber-se dos diversos “caracteres que diferentes homens atribuem a uma mesma árvore” (*id.*: 81).

Pelo poder e controlo da terra, e pela responsabilidade inerente, os agricultores estão muito presentes nas reflexões de Leopold, tendo o autor publicado vários artigos e ensaios entre 1938 e 1942 destinados a estes actores da “comunidade biótica” e reunidos em *For the Health of the Land*.

Leopold desenvolveu e transmitiu o seu sonho (conservação da terra) como intérprete, conselheiro, crítico e filósofo. A manutenção da saúde e da estabilidade da terra dependem do desenvolvimento do sentido de responsabilidade, sabedoria e cuidado. A invisibilidade de alguns elementos da paisagem tornam-se visíveis aos olhos de quem conhece, ama e preserva a saúde da terra. A paisagem é para Leopold o retrato do proprietário, do seu sentido estético e das suas virtudes morais. Em síntese, e segundo Leopold, a paisagem fala-nos da Ética da Terra.

4. Conclusão

A abordagem institucionalista à propriedade abre espaço para a reflexão acerca dos valores que presidem à sua definição. Se, por uma lado, a análise das normas legais é fundamental para o conhecimento dos direitos e deveres recíprocos que *de jure* estão envolvidos na instituição ‘propriedade’, as considerações éticas, por outro, confrontam-nos perante o ‘certo’ e o ‘errado’ das relações que, e no caso da propriedade fundiária, envolvem a sociedade e o mundo natural.

A Ética da Terra alarga o universo de consideração moral a toda a “comunidade biótica” e, nessa medida, a ideia de reciprocidade é perspectivada a partir de uma concepção holista da terra. Trata-se de saber como exercer o direito (poder) de controlo sobre uma realidade inseparável do próprio homem. A capacidade de construir e de destruir associada ao direito de propriedade deve partir do conhecimento da terra (solos, água, animais e plantas). Neste sentido, os deveres recíprocos do direito de propriedade no contexto da Ética da Terra envolvem o desenvolvimento de uma consciência ecológica.

O registo (sazonal e de viagem) da vida de animais e de plantas que compõe o *Almanac* permite conhecer as relações de interdependência dos membros da “comunidade biótica” e do impacte do exercício do poder do homem, exercido com machado ou com caneta, sobre a terra. A paisagem americana descrita por Leopold fala-nos da ética que presidiu à sua construção. A reciprocidade da propriedade está inscrita na terra e a sua interpretação envolve capacidades cognitivas e emocionais.

A abordagem de teor mais filosófico conjuga-se em Leopold com uma visão pragmática de aconselhamento aos agricultores tendo como propósito a implementação de um modelo de gestão que passa, entre outros aspectos, pela cooperação dos agricultores, o incremento da diversidade de culturas nas explorações agrícolas, em suma, pela articulação entre o progresso e a conservação. Não estamos perante uma atitude proibicionista e restritiva, uma vez que a noção de exploração económica da terra está muito presente. Essa exploração não deve é justificar a adopção de critérios estritamente economicistas nas decisões de uso da terra, nem no progresso cego que destrói e elimina a beleza e a economia dos ecossistemas.

A transdisciplinaridade da abordagem de Leopold é outro aspecto que deve ser sublinhado e que permite perceber a sua aversão à compartimentação do conhecimento e à especialização excessiva. A sua relação com a terra e aquela que propõe não se faz também por compartimentos sob pena de, como refere, falharmos o diagnóstico das “doenças da terra” e comprometermos o desenvolvimento da ‘comunidade’.

FÁTIMA FERREIRO

Maria de Fátima Palmeiro Baptista Ferreiro, Professora Auxiliar do Departamento de Economia do ISCTE-IUL.

Licenciada em Sociologia pelo ISCTE (1991), Mestre em Economia e Política Social pelo ISEG (1997) e doutorada em Economia pelo ISCTE-IUL (2005). Tese de doutoramento intitulada *Economia, Direito de Propriedade e Agricultura*.

É docente no Departamento de Economia do ISCTE-IUL desde 1991, onde lecciona disciplinas nas áreas da história do pensamento económico, introdução à economia, economia social e solidária e economia rural.

É membro efectivo do Dinâmia – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica (Lisboa).

Desenvolve a sua investigação nas áreas da história do pensamento económico, economia rural e do território, economia e direito (*direitos de propriedade*), economia e ambiente, e economia social. Contacto: fatima.ferreiro@iscte.pt

Referências Bibliográficas

- Alchian, Armen A. (1965), "Some economics of property rights", in Steven G. Medema (ed.) (1995), *The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Beckert, Cristina (2004), "Apresentação", in Cristina Beckert e Maria José Varandas (eds.), *Éticas e Políticas Ambientais*. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Callicot, J. Baird e Freyfogle, Eric T. (1999), "Introduction", in *For the Health of the Land*, previously unpublished essays and other writings. Washington: Island Press.
- Commons J. R. (1924), *Legal Foundations of Capitalism*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Commons, J. R. ([1934] 2003), *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*. New Brunswick e Londres: Transaction Publishers.
- Commons, J. R. [1931], "Institutional Economics", in *American Economic Review*, 21: 1-2
- Demsetz, H. (1964), "Towards a theory of property rights", in Steve G. Medema (ed.) (1995), *The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Leopold, Aldo (1949), *A Sand County Almanac*. Oxford: Oxford University Press.
- Leopold, Aldo ([1949] 2008), *Pensar como uma montanha*. Águas Santas: Edições Sempre-em-Pé.
- Leopold, Aldo (1999), *For the Health of the Land*, previously unpublished essays and other writings, (J. Baird Callicot e Eric T. Freyfogle, eds.). Washington: Island Press.
- Marques, José Carlos Costa (2008), "Notas sobre a tradução portuguesa" da obra de Aldo Leopold, *Pensar como uma Montanha*. Águas Santas: Edições Sempre-em-Pé.
- Varandas, Maria José (2004), "Fundamentos da Ética da Terra", in Cristina Beckert e Maria José Varandas (eds.), *Éticas e Políticas Ambientais*. Lisboa, Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.

ENVIRONMENTAL DAMAGE AS NEGATIVE EXTERNALITY: UNCERTAINTY, MORAL COMPLEXITY AND THE LIMITS OF THE MARKET

LAURA CENTEMERI

CENTRE FOR SOCIAL STUDIES (CES), UNIVERSITY OF COIMBRA

Abstract: The economic concept of negative externalities is the dominant frame in environmental policies. Revisiting environmental damage with a sociological approach, I show how the process of externalities definition and internalisation is a political process in which a public is constituted and common problems are collectively defined and addressed. In particular, I highlight the presence in this process of two kinds of uncertainty which have to be dealt with: epistemic uncertainty and moral uncertainty. Keeping these two forms of uncertainty analytically separated is useful in order to understand the limits of the market as a way to internalize environmental externalities and to analyse in their specificities the different types of translation, mediation and composition which are needed in order to create the conditions for a truly inclusive and democratic public deliberation on environmental damage and its reparation.

Key Words: Externalities, uncertainty, Michel Callon, William K. Kapp, Laurent Thévenot

Introduction

Terms such as “environmental crisis”, “environmental issue” or simply “environment” have gained currency for indicating a collection of problems, deprived of any stable and univocal criterion of inclusion: climate change, pollution, natural and technological risks, toxic waste, species extinction, exhaustion of natural resources. In order to address these different manifestations of the environment as a public problem, neoclassical economics resorts to just one category of analysis: negative externalities.

This capacity to reduce a wide variety of problems to their lowest common denominator is a point of strength of neoclassical economics: it goes with the high generalizability of its tools. Nonetheless, this is also a point of weakness. In fact, the lowest common denominator guaranteeing generalizability is defined by assuming that environmental problems emerge because of the absence of markets for environmental goods.

Accordingly, the solutions envisioned are either the introduction of some mechanism meant to amend this failure of the market or the attribution of property rights over environmental goods. This approach prevents neoclassical economics from taking into account the relevance of two distinctive aspects of environmental damage that challenge the appropriateness of exclusively relying on economic tools when dealing with environmental problems.

First, we have to consider the epistemic uncertainty surrounding environmental processes which account for environmental degradation. We cannot always identify the specific causes of incidences of environmental damage, because we are confronted with complex systems which involve complex social and ecological interdependencies. Second, we must acknowledge that there are different ways to value the environment, some of them quantifiable, others not so.

In both cases, the issue of incommensurability, that is, the absence of a common unit of measurement across different phenomena, emerges as central, thus putting into question the capacity of economic tools alone to address environmental concerns: “from an ecological point of view, the economy lacks a common standard of measurement, because we do not know how to give present values to future, uncertain and irreversible contingencies” (Martinez-Alier, 1995: 76).

The aim of this paper is to bring into the debate on environmental damage¹ an analysis of both epistemic uncertainty and moral complexity and thereby to emphasize the place of incommensurability in public decisions concerned with the environment. The concept of negative externalities can be a useful heuristic in discussing environmental damage, as long as “instead of focusing on ‘missing markets’ as causes of allocative disgraces, we focus on the creative power that missing markets have” (Martinez-Alier *et al.*, 1998: 283).

The paper is organised as follows: in the first paragraph I present the neoclassical approach to environmental damage. In the second, I present a critical standpoint, internal to the economic debate, addressing the limits of this conceptual frame. I show how the issues raised in this debate open a window of opportunity for a cross-fertilisation with a sociological perspective. Developing this line of reasoning, I discuss externality situations as “problematic situations” (Dewey, 1938) marked by epistemic uncertainty (§3) and moral uncertainty (§4). In particular, I address the question of how these two kinds of uncertainty can be reduced so as to make collective decisions on environmental problems possible, while still guaranteeing their inclusiveness, in terms of acknowledging plural ways to know and value the environment.

¹ The notion of environmental damage I will discuss throughout the paper is that of the environmental damage understood or defined in terms of negative externality.

The Neoclassical Approach to Environmental Damage

In the neoclassical economic frame, goods exchanged in the market are the only way through which the materiality of the world is taken into account. On the one hand, consumption is considered as a process of destruction, so that no material support is left after consumption (that is: no waste exists). On the other hand, the so called “free goods” (air, water) are non-market goods and thus basically not relevant to the economic analysis. In this sense, we can say that the sphere of “the economic” has been built as independent and separate not only from the sphere of “the political” but as also from the environment.² As a consequence, neoclassical economic theory is intrinsically indifferent to the processes assuring the reproduction of the environmental and material conditions guaranteeing the existence of human beings (Luzzati, 2005).

Starting in the 1960s, in a climate of growing political and social awareness of the environmental crisis (Carson, 1962; Commoner, 1971), economics has been abruptly confronted with the necessity of taking the environment into account, first of all through the issue of the exhaustion of natural resources (Club of Rome, 1972) and then through the issue of the environmental damage caused by industrial pollution (Boulding, 1966; Krutilla, 1967).

It is on these premises that a specific branch of economics addressing environmental problems, known as “environmental economics”, has developed. The key analytical concept around which this field of investigation is structured is that of *externalities*. The concept of externality is not specific to environmental issues: it is used to define situations where the activities of one (or more than one) economic agent(s) have consequences on the economic well-being of other agents, without any kind of exchange or transaction occurring between them.³ When these indirect consequences increase well-being, externalities are qualified as “positive”; otherwise, they are qualified as “negative”. Pollution is the classic example of a negative externality, while public health policies produce positive externalities. Since there is no reward (or gain) for those producing positive external effects or sanctions for those causing negative external effects, externalities cause the market to fail to achieve an efficient allocation of resources. In fact, when externalities are present, private and social costs diverge, so that profit maximizing decisions are socially inefficient because prices do not carry all the relevant information. We speak then of negative externalities if the social cost of an activity is higher than its private cost.

² On the construction of the “economic” as a separate sphere see Dumont (1977), Hirschman (1977) and, in particular, Polanyi (1944) whose analysis stresses the negative consequences on the environmental equilibria of this fictional separation of the economic sphere.

³ For a detailed account of the history of the concept of externality see Papandreou (1994).

Let us take the example of a factory that produces the good X, maximizing its profit. In order to decide the optimum level of production, the cost of production has to be taken into account in the economic calculus. If the factory can dispose freely of its waste in the environment, without paying for it, the cost of pollution is not taken into account when deciding the optimum level of production. As a result, the volume of production maximizing the producer's private profit is higher than that guaranteeing the social optimum.

The solution proposed for this market failure is that of internalizing externalities by integrating them into the economic calculus of maximizing actors. Different instruments have been proposed in order to achieve this goal: giving a price to free environmental resources, taxing the polluter, introducing regulation, attributing property rights over environmental resources. These instruments are applied in order to correct price signals, so that individual optimizing decisions are aligned with the socially optimum resources allocation. This frame of analysis is the major contribution of economic theory to the field of environmental policies.

In the solutions neoclassical economics provides for the internalization of environmental externalities the key issue is determining the social optimum. In order to determine the social optimum, it is necessary to set some optimum level of pollution, since a level of zero pollution is considered unrealistic. This optimum level of pollution is set according to a comparison between the costs and benefits of pollution and de-pollution. The problem is represented as a problem of allocation of scarce resources. To summarize, pollution causes damage but de-pollution implies costs. Resources are scarce, so those resources to be invested in the protection or restoration of the environment cannot be used for the production of other socially valuable goods. The internalization of environmental negative externalities results in solving a problem of cost-benefit analysis applied to pollution and de-pollution.

This approach oversimplifies the nature of environmental problems and raises a great many critiques. First of all, the redistributive effects of environmental policies designed according to this model are not taken into account. The unequal allotting of costs and benefits among different individuals, social categories, present and future generations, geographical areas is not considered in the decision process (Vallée, 2002: 80). Important issues of equity linked to the environment go completely unaddressed in this frame. The only social goal taken into account in the neoclassical approach is that of efficiency in allocating scarce resources. But more is at stake when deciding about the environment, *i.e.* other relevant social goals such as, for example, equity (Godard, 2003).

Second, the economic marginal analysis cannot usefully apply to systems as complex as those found in nature. A marginal increment in pollution does not necessarily result in a

correspondingly marginal injury to the environment. There may be a tipping point beyond which the environment can absorb no more pollution and irreversible damage is thus inflicted on ecological systems (Sagoff, 1981: 1393). This brings to the fore the difficulty of valuating environmental damage through a cost-benefit approach. The cost-benefit method implies that we have full information on the consequences of an action, as well as a clear definition of cause-effect mechanisms, which is rarely the case when the environment is involved. Moreover, expressing irreversible losses in monetary terms is quite controversial. Equally controversial is the valuation of environmental benefits.

The valuation of environmental costs and benefits has become one of the main topics of research in environmental economics. Economists define the social value of a good according to the intensity of consumers' preference as expressed by people willingness to pay. When markets are absent, as is the case of environmental goods, preferences cannot be observed through consumers' actual choices. Economists must then rely on methods such as contingent valuation: individuals are directly asked through a survey how much they would be willing to pay for a good or accept as compensation for its loss in a hypothetical market.

These methods give rise to internal difficulties which lead to sophisticated attempts to solve them.⁴ But the emphasis on the need for monetary valuation in environmental policies is based on a set of misleading assumptions. First, behind the importance given to the valuation of environmental goods there is the idea that well-being consists of the satisfaction of preferences, so that we can ascertain the total well-being produced by a policy option by measuring the strength of preference of affected parties for or against its realization by their willingness to pay for measures. But:

It is implausible to assume that the satisfaction of preferences as such is either constitutive of welfare or leads to an increase of welfare. (...) I might prefer to smoke in the absence of knowledge of its health effects. Had I been fully informed my preferences would have been otherwise, and the satisfaction of raw preferences might lead to a decrease, not an increase in well-being. (...) What matters in the valuations is not the preference, but the quality of reasons and information (O'Neill, 1997: 517).

The neoclassical approach to environmental problems, on the contrary, neglects the influence of information and of debating reasons on individual preference formulation. The intensity of preferences is considered as the only way people have of expressing what they want.

⁴ See the references listed in O'Neill (1997: 546).

Second, valuing environmental goods is considered necessary in order to decide among conflicting objectives. The claim here is that given the existence of competing objectives in environmental policies, resolution requires some common measure of comparison. For example, when managing a forest, conflicts can arise between objectives of biodiversity preservation, of wood production, of recognition of cultural values attached to the forest. In the neoclassical approach the way to solve the conflict is through comparing costs and benefits of different forest management measures. This implies putting a price not only on biodiversity but also on people's attachment to forests as part of their identity. This implies not considering that in real life not all objectives are tradeable and that social relations exist (including relations to the environment) that are constituted by refusing to put a price on them (Espeland and Stevens, 1998).

As I will discuss in greater depth in the next paragraph, the neoclassical approach to environmental damage has been criticised as reductionist within the field of economic theory, because of its denial of the specific moral and political problems raised by environmental issues. A broader understanding of the rationality of public decision processes, not limited to market rationality, is claimed as necessary when the environment is involved.

A Critical Economic Perspective on Environmental Damage

The neoclassical economic approach to environmental damage has been radically critiqued by economists, usually with an institutionalist background, interested in developing alternative interpretations of economic action and in critiquing the paradigm of *homo oeconomicus*. The theoretical challenge environmental damage represents for neoclassical economics has been openly assumed and investigated (see: Martinez-Alier, 1987).

Two main charges are levelled at the way neoclassical economics deals with environmental issues. First, the relations existing between human beings and their environment are complex, and this complexity cannot be grasped through economic tools alone. These tools can deal only with a part of the relevant interactions accounting for environmental degradation, that is, those interactions that can fit a market frame. This implies that collective decisions on environmental issues call for a multidisciplinary approach. Second, allocative efficiency cannot be considered as the only way to define the collective interest when the environment is involved. As pointed out by William K. Kapp, considered one of the conceptual founders of the heterodox approach of ecological economics, environmental externalities are not a case of market failure but a failure of the

market as a cognitive, moral and material frame to deal with the environment (Kapp, 1970).

The critical approach to environmental damage developed by Kapp is of particular interest, because it offers a basis for a more “realistic” definition of what environmental damage is, why it is produced, how it can be internalized (Swaney and Evers, 1989; Luzzati, 2005; Franzini, 2006). In fact, Kapp adopts an approach which considers the economy as an open system. As a result, three issues are made visible that open an opportunity for cross-fertilisations with a sociological approach.

First of all, Kapp identifies the origin of externalities in the “fiction” of the “economic sphere” as a closed sphere. This fiction rests upon market value considered as the only possible definition of value. If we consider the economy as an open system, then alternative definitions of what constitutes value have to be taken into account. “Social use value” is, for example, a definition of the value Kapp suggests and which rests upon issues of preservation of environmental equilibriums and satisfaction of human beings’ fundamental needs. Since the market cannot take into account these plural ways to define what constitutes value, we need other forms of evaluation and of social and political determinations of the social use value, involving different forms of knowledge about the environment and the interactions human beings have with it. The plurality of ways to define what constitutes value goes in tandem with different desirable collective goals to be pursued: allocative efficiency is just one of them. That is why “deliberative, *i.e.*, political decisions” are needed in order to evaluate “environmental requirements in comparison to other public goals to be pursued” (Kapp, 1963: 317).

Second, Kapp associates the existence of externalities to the question of legitimacy. In his view, externalities are in fact produced by a form of “cost shifting” (from economic activities of production to the environment) which is considered legitimate in our societies. In this sense, the definition of social and environmental rights, and, more generally, forms of political critique, in modifying or challenging the terms of legitimacy, can reduce the social acceptability of the cost shifting, helping to develop forms of internalization.

Third, the question of legitimacy is connected by the author to the question of “conventional measurements of performance” and of indicators used as a basis for public decisions impacting the environment (Kapp, 1950: vii). Kapp stresses the epistemic complexity characterizing environmental damage. This implies the need to take into account a wide variety of indicators in order to decide on environmental issues. Besides economic indicators, social and natural indicators have to be considered as a knowledge base for the decision. Still, no easy synthesis is possible, because the different kinds of social and environmental cost are incommensurable. Economic tools based on monetary equivalences cannot offer a synthesis of the actual costs-benefits trade-off really at stake.

The complexity of the social and environmental implications of decisions impacting the environment can thus not be expressed through “synthetic measures”, which usually hide forms of power abuse (*apud* Luzzati, 2005: 11).

To summarize, Kapp emphasizes the political content of the work of what neoclassical economics calls “internalization”; at the same time, Kapp is critical of the entire idea of externality, since the external-internal divide is defined by neoclassical economics considering the market as the “internal” to which all kinds of relation between human beings and the environment should adapt. On the contrary, Kapp’s analysis points to the dimensions of uncertainty and plurality brought to the fore by environmental damage: uncertainty (epistemic), because of the wide variety of natural and social processes that have to be explored, researched and taken into account as relevant in the public decision concerning environmental issues; plurality in the definition of what constitutes the value of the environment. These different forms of valuing the environment rest upon the definition of a plurality of valuable goals to be pursued collectively.

In the next paragraph I will address the critical points raised by Kapp, re-interpreting them in the frame of a sociological approach to environmental damage. Understanding the processes of social definition of externalities is relevant in order to comprehend not only how environmental damage is defined in our societies but also what is at stake when we talk about internalization.

Environmental Externalities “Revisited” by Sociology: Dealing With Epistemic Uncertainty

Using the category of externality to deal with environmental damage can produce a distorted vision of the problems at stake, as Kapp’s critical approach clearly shows. At the same time, analyzing environmental damage as negative externalities to be internalized can be a good heuristic. However, using the concept of externality as a heuristic requires a deeper understanding of the external-internal divide which defines the very essence of externalities.

I propose to explore this external-internal divide by means of a pragmatic sociological approach, according to which the dynamic from the external to the internal can be analysed as a process of construction of a “world in common”.⁵ This construction implies

⁵ The pragmatic approach I adopt in my analysis is that associated with the work of Michel Callon and Bruno Latour and of Luc Boltanski and Laurent Thévenot over the past decade (Callon and Latour, 1981; Thévenot, 1990; Boltanski and Thévenot, 2006). This approach is also referred to as the “new French pragmatic sociology” (Silber, 2003) and it is linked to a wider “pragmatic turn” of the French social sciences occurring in the 1990s (Dosse, 1999). For a synthetic presentation of this approach see Bénatouïl (1999) and Breviglieri and Stavo-Debaugé (1999). It is important to specify that French pragmatic sociology was not directly influenced by American pragmatism, even if later connections have been drawn in particular with John

the definition of more or less conventional resources (objects, laws, rules, indicators, routines, arrangements) meant to help agents in building a community of perspectives on the way to coordinating with other agents and the environment (Dodier, 1993). This approach recognizes a plurality of ways in which agents are related to the environment. These different relations to the environment are actively formatted by agents, in order to guarantee the achievement of valuable collective goals.

A good starting point for discussing externalities from a sociological perspective is Kapp's argument linking externalities to the construction of the economic sphere as a "closed sphere", an argument which has a lot in common with Karl Polanyi's analysis of the disembeddedness of the market economy (Ophuls, 1977).

In *The Great Transformation* (1944), Polanyi advances an interesting analysis according to which the logics of "economic liberalism", imposing the separation of the economic sphere, find themselves confronted with a movement of "social protection" (or conservation) which becomes manifest through the organised action of those people more directly affected by the negative consequences of market activities. What Polanyi offers us is, in fact, a sort of theory of market externalities internalization based on the principle of the "double movement": the legitimacy of measures adopted according to the market model is challenged by the organized actions of those people suffering negative consequences. Through their struggle, the market can be – so to say – "re-embedded".

With a similar approach but trying to go beyond the automatism of Polanyi's analysis –in which the "double movement" is considered as an "unconscious" resistance of the social – Michel Callon has proposed that the concept of externalities to be revisited in terms of "overflows" (Callon, 1998a, 1998b; Callon *et al.*, 2001). We can summarize his analysis as follows: negative externalities are non-calculated market costs which affect agents who react by mobilizing publicly so as to produce the conditions for the recognition of the damage suffered. Thus, the market undergoes a re-organization – that is, an internalisation is produced. In Callon's view this re-organization produces a de-naturalization and re-politicization of the market.

This approach to externalities considers the process of internalization as a process of formation of a "public". With a similar perspective to that developed by Dewey (1927, 1938), those people affected by negative consequences of a "problematic situation" constitute themselves as a "public", that is, a collective actor who, through a process of inquiry, explores the problems experienced. Callon stresses the political relevance of externalities as political situations where problems are defined and explored and a community is called to deliberate on what has to be considered as a public problem and how to deal with it.

Dewey's work (Karsenti and Quéré, 2004).

On the other hand, from Callon's perspective, externality is a useful concept because it reveals the "social construction of the market" (Callon, 1998b: 244): externalities show that the market is a socio-technical construction. In fact, in order for the market to guarantee coordination, a specific frame of the situation is necessary. This means that the relations existing between human beings and the environment have to be put into an appropriate form for the market to work: this form is the one allowing calculativeness. As Callon argues: "calculating (...) is a complex collective practice" (Callon, 1998a: 4), which means that reality has to be equipped and prepared in the right shape so as to make calculation (and the market) work.

In this respect, externalities highlight both the socio-technical construction of the market as a specific framing of coordination (among agents and with the environment) and the unavoidable existence of "overflows". Callon's analysis focuses on the socio-political processes of overflow identification and framing, that is, the socio-technical processes by means of which what economists call externalities are socially defined and dealt with. This issue is not included in the neoclassical economic analysis of externalities, which assumes the self-evidence of externalities, ignoring the work of their formatting. On the contrary, Callon's approach develops Kapp's suggestion that dealing with externalities means dealing with how conventional measurements of performance and indicators for public decisions are defined.

In Callon's analysis of overflow identification and framing, two processes are entwined. First, the production of knowledge about overflows, meant to help put them into a format which enables public decision. Second, the political mobilization of those people who are affected by the overflowing. Taking as examples environmental risk cases (OGM, nuclear radiation, chemical pollution), Callon emphasizes the scant self-evidence of environmental damage and the work of inquiry necessary to produce proof and evidence of the negative effects affecting people and their environment. In this sense, what economists define and study as negative externalities are already the output of a socio-technical process which gives shape to an occurrence of damage recognised as such in the public space.

The identification and framing of overflows are usually the object of public controversies. These controversies concern categories, tools and indicators which are used to define cause-effect relations, to measure damage, to identify victims. This work of framing takes place in "hybrid forums" (Callon, 1998b), that is, spaces of deliberation where experts, public decision-makers and citizens debate damage definition. These controversies indicate the absence of a reliable knowledge base to identify and deal with externalities.

Experts (and expert knowledge) play an important role in providing legitimate and public categories to frame overflows. At the same time, Callon stresses the fact that framing environmental damage challenges expert knowledge. Environmental damage is the product of a complex web of interdependencies that cannot be grasped through the standardized and formal categories and tools of laboratory sciences. Different, “lay” forms of knowledge of the environment are crucial in order to define the type and extent of environmental damage, and how to intervene in order to internalize it.

Callon’s analysis, then, is centred on the aspect of epistemic uncertainty surrounding environmental damage. The definition of environmental damage is analysed by Callon as a socio-technical process of collective reduction-containment of epistemic uncertainty through the definition of a knowledge base which includes a variety of forms of knowledge: the idea of a “hybrid forum” as the place where controversies are settled points in this direction.

As I have already pointed out, this reduction-containment is particularly complex to achieve when the environment is involved, because environmental damage can be defined in relation to different specifications of the relevant human-environment interdependencies to be taken into account, for example from those more grounded locally to those which are defined more globally (Godard, 2000). These different interdependencies are linked to different “formats of information” (Thévenot, 1997) which translate them into actual knowledge. We are then confronted with different kinds of knowledge: general scientific knowledge detached from the specific case and intended for broad circulation; local knowledge, embedded in familiar surroundings and shared through proximity relations.

As remarked by Wynne (1996: 59), in this dichotomy of local-general knowledge, “social assumptions and models”, “social prescriptions”, as well as “tacit forms of social order, relationships and identities”, are at stake. There is a dimension of power involved in the definition of the legitimate knowledge for public decision. This is the aspect Kapp refers to as a struggle for legitimacy, which is, in turn, linked to the issue of “different constructions of what constitutes value” confronting each other in the arenas where the framing of overflows takes place. This aspect is marginally addressed in Callon’s analysis, when he assumes that victims of environmental damage mobilize in hybrid flora so as to adjust and correct the market frame in order to include demands for “more justice” (Callon *et al.*, 2001).

The question of the plurality of definitions of the desirable collective goals to be pursued needs to be addressed in greater depth, since the very same definition of externalities as “negative” implies a common moral view that cannot be taken for granted

but ought to be considered as a crucial part of the socio-technical construction of externalities.

To summarize, what Callon points to as a distinctive aspect of environmental damage is the high level of epistemic uncertainty to be dealt with. In particular, the main issue is the definition of the relevant knowledge to assess environmental problems and to decide collectively as to their treatment. As a result, Callon is particularly interested in exploring the different ways in which local knowledge can succeed in being recognised as a form of public knowledge, through an articulation with scientific knowledge. At the same time, he endeavours to define procedures which can help the dialogue between experts and lay people in hybrid flora, so as to foster the production of inclusive forms of public knowledge and decision on environmental damage.

However, Callon's analysis is weak in addressing two relevant questions, entangled in the process of negative externality definition and internalisation: first of all, the place of the market (and calculativeness) as the frame to regulate overflows and the relation of the market with other legitimate frames of regulation and evaluation; second, the moral dimension involved in the definition of "negative externalities", since the very same definition of "negative" implies a judgement and an evaluation about what can be considered as good.

As discussed in the next paragraph, the difficulties in settling controversies concerning environmental externalities are not only linked to the epistemic complexity characterizing environmental problems but also to the dimension of moral complexity involved in the process of defining environmental damage.

Environmental Externalities "Revisited" by Sociology: Dealing With Moral Complexity

The concept of "critical uncertainty" developed by Boltanski and Thévenot in *On Justification* (2006; Thévenot, 1989) can be particularly useful in exploring how epistemic uncertainty is linked to forms of disagreement on the moral criteria relevant in defining and settling problematic situations.

The justification approach originates in the empirical study of disputes involving people and things, when people have recourse to the most legitimate forms of evaluation to frame their arguments in public and put them to a test. These forms of evaluation are called by the authors "orders of worth". Each order of worth places value on a specific mode of relation with our social and natural environment.

According to Boltanski and Thévenot's justification approach, "there is not just one way of making value" but "multiple principles of evaluation": "orders of worth are not

values counterposed to value but are constitutive of value. Orders of worth are the very fabric of calculation, of rationality, of value” (Stark, 2009: 22). From this perspective, market is indeed one of the organizing principles of our society but, in addition to a market rationality, modern society also has an industrial or technological rationality, another organized around a civic logic, and others arrayed according to principles of loyalty, inspiration and renown.

Orders of worth are not specific to distinct spheres of activity. The market order is not the order of worth of the economic sphere. Each of the orders of worth can be salient in a given situation. This implies that markets in real life never work according to what the market rationality model would lead us to expect. They are always characterized by the co-presence of different rationalities at work.

In this frame, moral uncertainty is, then, linked to the existence in our societies of different legitimate ways to define what constitutes value, that is, in the specific case of environmental issues, of qualifying the environment as a “good”. This plurality implies that the environment can be qualified as patrimonial heritage, linked to the history and traditional way of life of a community; as a landscape, valuable according to an aesthetic criterion; as endowed with symbolic value; as a pool of resources with a price defined through the market; as a dimension of the human condition to which rights are linked; as a space to be planned according to principles of efficient organisation of different functions. A specific environment can be valued according to each of these moral criteria, defining what constitutes its value (Thévenot *et al.*, 2000; Godard, 2000, 2003). Symmetrically, the definition of what constitutes an occurrence of environmental damage is thereby non-univocal.

Assuming this condition of critical uncertainty linked to the existence of different ways to define what constitutes value implies taking seriously into account the dimension of incommensurability characterizing problematic situations as morally critical situations: “As coherent principles of evaluation, each of the orders of worth has distinctive and incommensurable principles of equivalence. Each defines the good, the just, and the fair – but according to different criteria of judgement (Stark, 2009: 23).

As a result, if we consider externalities as morally critical situations, internalisation implies not just a re-framing of the market, through finding a way to translate it into a calculative format (basically, a way to commensurate) different kinds of relations to others and to the environment; internalisation is first of all a process of building “compromises”⁶ between different orders of worth coexisting in the same situation. This construction of

⁶ In the justification approach, “compromise” is not a temporary agreement between individual interests: it is a true “composition” of different justification criteria which gives birth to a new, “composed” normative criterion (Boltanski and Thévenot, 2006).

compromises takes into account and deals with incommensurability without setting commensurability as a goal, at the same time drawing up a shared frame in which collective decisions can be made. The internal-external divide is, then, re-defined in this perspective in terms of the presence/absence of collective frames of regulation of the relations between human beings and their environment, guaranteeing what is recognized as a valuable collective goal. These frames of regulation can include elements of calculativeness and market coordination, but in a compromise with other orders of worth. They are crafted through public discussion and deliberation concerning reasons and justifications for public decision.

Epistemic uncertainty and moral uncertainty are two dimensions of uncertainty we should keep analytically separated, but they are entangled. In fact epistemic uncertainty (meaning the uncertainty concerning the relevant knowledge which will allow a decision to be made on a problematic situation) is linked to moral uncertainty. If agreement on the frame for moral judgement concerning what constitutes value is missing, then controversies on what is the relevant knowledge (and the relevant agents) for the collective decision are impossible to settle. At the same time, once the moral frame is defined, the high level of epistemic uncertainty characterizing environmental damage, and which can cause the failure of institutional arrangements, opens up the possibility for a critique of these same arrangements. The critique can point to the need to improve the performance of these arrangements (the moral assumptions incorporated in the arrangements are not contested) or to define a new type of arrangement (the moral assumptions incorporated into the arrangements are contested).

The orders of worth we have discussed until now define a “horizontal pluralism” concerning public and legitimate repertoires of evaluation and judgement. Starting from the work on justification, Thévenot has developed the approach of “regimes of engagement” which emphasizes a different type of moral complexity, of particular interest when dealing with environmental issues: a “vertical pluralism” (Thévenot, 2006). This second type of pluralism highlights the relevance in our societies, besides the plurality of legitimate orders of worth guiding justifiable action, of more personalised and localised moral criteria defined as such by agents in their engagement of proximity and familiarity with a specific environment (Thévenot, 1990, 2001, 2007). In particular, the moral criteria guiding the familiar engagement of a person with his/her environment are defined as such in the experience of living in - and being familiar with - an environment, and they can be shared only if the very same experience of attachment to the environment is shared. Being based on familiarity and proximity, these moral criteria cannot be applied when problems are discussed in terms of public problems potentially affecting everybody. When public problems are at stake, “generality” (Boltanski and Thévenot, 2006) is a main feature

defining the legitimacy of arguments. To make proximity goods acknowledgeable to others in discussions of public problems, it is necessary to find a way to compose them with public and legitimate criteria of judgement and evaluation.

As argued by Stavo-Debaugue and Trom (2004) in discussing Dewey's theory of the public, the "problematic situation" is always at first experienced as a "trouble" altering proximity attachments. Only in a second moment do troubles undergo a redefinition in order to be expressed and reconstructed, during the inquiry process, in a format that allows for public judgement and evaluation. Legitimate common goods which are under threat in the specific situation are articulated with proximity concerns.⁷

When dealing with environmental damage, the ways to define value based on proximity are crucial, since the environment, before being publicly valuable in terms of patrimonial heritage, resources and rights, is what materially surrounds the agent as a space of proximity and familiarity, where attachments guaranteeing the consistency of the person are anchored (Breviglieri, 2002). When dealing with environmental issues, it is particularly important to take into account and explore this dimension of proximity in which the trouble generated by the problematic situation is first experienced. In fact, sometimes environmental disturbances affect the person so acutely that "voice" (Hirschman, 1970) is highly demanding, and sometimes impossible. Hybrid flora requires such an active stance without considering the resources (even those of an emotional nature) and capabilities (of argumentation) agents need to have. Moreover, sometimes environmental troubles cannot find an easy way to access the public space in terms of public issues: forms of "vicious extensions" of these moral criteria of proximity -in terms, for example, of communitaristic claims- can emerge (Centemeri, 2006: ch.4).

As suggested by Callon, the definition of environmental externalities and their internalization should take place in regulated spaces of deliberation: they are intended as public arenas in which "translations" occur, that is, processes of definition of chains of equivalence (Callon and Latour, 1981). At the same time, they are spaces of epistemic and moral complexity in which issues of incommensurability have to be dealt with. This requires in particular paying attention to the conditions implicitly or explicitly defined for the inclusion in these deliberative arenas. Are these arenas really designed and equipped to make possible the inclusion of experiences and voices relating concerns and troubles which are not straightaway in the appropriate format for entering the public debate? Do deliberation processes also concern the very same definition of what has to be considered as "negative" and as damage, not only taking into account the plurality of legitimate orders

⁷ In the case study they discuss of the citizen mobilisation for the preservation of the Vieux Lyon quarter, the authors show how, through reference to "patrimonial heritage", a group of militants succeeds in composing the local concerns of inhabitants threatened by an urban renovation plan involving a radical transformation of their familiar space, with a collective interest in the preservation of an artistic heritage site of world interest.

of worth but also the moral dimension involved in engagements of proximity affected by environmental damage?

Mediations (and mediators) are, then, needed to deal with incommensurability and the impossibility of a generalized trade-off. This implies work designed to make publicly visible several legitimate moral perspectives without aiming at their reduction to a common denominator, but helping making moral assumptions explicit and part of the deliberative process. At the same time, compositions are needed to bring the relevance of proximity goods into the public discussion, articulating them with public concerns. This implies a capacity of the mediator to be, at the same time, familiar with the environment and detached from it. This double condition is necessary in order to evaluate how differently environmental damage affects persons, threatening goods defined as such in the experience of engagements of proximity as well as in the public space (Richard-Ferroudji, 2008).

Conclusion

The concept of negative externalities is the dominant frame in environmental policies. In this paper I have discussed the neoclassical economic approach to environmental damage, showing, by means of a critical analysis developed within the field of economics, the risks of reductionism implied by such an approach. Considering efficiency as the only desirable collective goal to be pursued, economic theory has no means by which to detect and analyse the presence, in externality situations, of conflicting definitions of what constitutes value. Besides market efficiency, other evaluation criteria to define what is a collective good or bad are relevant in externality situations.

The approach of neoclassical economics prevents us from taking into account the political nature of externality situations. Revisiting externalities by means of a sociological approach, I have shown how the process of externality definition and internalisation can be analysed as a political process in which a public is constituted and common problems are collectively defined and addressed. In particular, I have highlighted the presence in this process of two kinds of uncertainty which have to be dealt with: an epistemic uncertainty and a moral uncertainty.

The epistemic uncertainty raises the question of the relation existing between lay and expert knowledge in defining the legitimate knowledge base for public decision. The moral uncertainty is related to the existence of a plurality of definitions by which something is valued as a good or as a bad. In particular, I have pointed out the relevance of two sources of moral complexity: the existence of different orders of worth, according to which what is good is publicly defined, and the existence, besides these public moral criteria for

evaluation, of more local criteria of judgement, anchored in the experience of proximity to the environment.

The two kinds of uncertainty (epistemic and moral) are strictly intertwined. Still, keeping these two forms of uncertainty analytically separated is useful in order specifically to analyse the different types of translation, mediation and composition (at epistemic and moral levels) which are needed in order to create the conditions for a truly inclusive and democratic public deliberation on environmental damage, its definition, repairing and prevention.

The economic tools designed for dealing with externalities, with their emphasis on commensurability, are deeply inadequate to promote a reduction of epistemic and moral uncertainty which could allow for a truly inclusive composition of plural ways to value the environment. In this sense, the neoclassical approach to externalities can be not only misleading in addressing the problems at stake but it can produce a situation of lack of democracy regarding how environmental problems are defined as collective. Public decision processes concerning environmental issues have to be designed so as to take into account different stances concerning not only the relevant knowledge base for decision-making but also the very definition of what can be considered as an environmental good or bad.

Acknowledgements

I would like to thank for their comments on earlier versions of this paper José Maria Castro Caldas, Luigi Pellizzoni, Audrey Richard-Ferroudji, Laurent Thévenot and Tommaso Vitale and the two anonymous referees. The paper was first conceived during my stay at the GSPM Laboratory (EHESS-CNRS), made possible by a post-doctoral grant awarded by the Municipality of Paris (Bourse Internationale de la Ville de Paris, 2005/2006).

LAURA CENTEMERI

Laura Centemeri has a PhD in Economic Sociology (University of Brescia). She has been a post-doctoral research fellow at the EHESS (Paris) and at the University of Milan. She is Senior Researcher at the Risk Observatory of CES, University of Coimbra, and is the author of *Ritorno a Seveso. Il danno ambientale, il suo riconoscimento, la sua riparazione* (Bruno Mondadori, 2006). Contacto: centemeri@ces.uc.pt

References

- Bénatouïl, Thomas (1999), "A Tale of two Sociologies: The Critical and the Pragmatic Stance in Contemporary French Sociology", *European Journal of Social Theory*, 2(3), 379-396.
- Boltanski, Luc and Thévenot, Laurent (2006), *On Justification. Economies of Worth* (Catherine Porter trans.). Princeton: Princeton University Press (Original work published 1991).
- Boulding, Kenneth E. (1966), "The Economics of the Coming Spaceship Earth", in Henry Edd Jarrett (ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 3-14.
- Breviglieri, Marc (2002), "L'horizon de ne plus habiter et l'absence de maintien de soi en public", in Daniel Cefaï and Isaac Joseph (eds.), *L'héritage du pragmatisme*. La tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 319-336.
- Breviglieri, Marc and Stavo-Debaugé, Joan (1999), "Le geste pragmatique de la sociologie française", in *Antropolítica*. Brasil: Universidade Federal Fluminense, 7, 7-22.
- Callon, Michel (1998a), "The Embeddedness of Economics Markets in Economics", in Michel Callon (ed.), *The Laws of the Markets*. Oxford, UK: Blackwell Publishers, 1-57.
- Callon, Michel (1998b), "An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology", in Michel Callon (ed.), *The Laws of the Markets*. Oxford, UK: Blackwell Publishers, 244-269.
- Callon, Michel et al. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Callon, Michel and Latour, Bruno (1981), "Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macrostructure Reality and How Sociologists Help Them to do so", in Karin Knorr-Cetina and Aaron V. Cicourel (eds.), *Advances in Social Theory and Methodology. Toward an Integration of Micro and Macro-Sociologies*. Boston: Routledge, 277-303.
- Carson, Rachel (1962), *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin.
- Centemeri, Laura (2006), *Ritorno a Seveso. Il danno ambientale, il suo riconoscimento, la sua riparazione*. Milano: BrunoMondadori.
- Commoner, Barry (1971), *The Closing Circle: Nature, Man and Technology*. New York: Alfred Knopf.
- Dewey, John (1927), *The Public and its Problems*. New York: Henry Holt and Co.
- Dewey, John (1938), *Logic: The Theory of Inquiry*. New York: Henry Holt and Co.
- Dodier, Nicolas (1993), "Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique", *Réseaux*, 62, 65-85
- Dosse, François (1999), *Empire of Meaning: The Humanization of the Social Sciences*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dumont, Louis (1977), *Homo Aequalis I: Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*. Paris: Gallimard.
- Espeland, Wendy N. and Stevens, Mitchell L. (1998), "Commensuration as a Social Process", *Annual Review of Sociology*. Annual Reviews, 24, 313-343.

- Franzini, Maurizio (2006), "Social costs, social rights and the limits of free market capitalism: A re-reading of Kapp", in Wolfram Elsner *et al.*, *Social Costs and Public Action in Modern Capitalism*. London: Taylor & Francis Ltd., 56-71.
- Godard, Olivier (2000), "Sur l'éthique, l'environnement et l'économie. La justification en question", *Cahiers du Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique*, 513, 1-46.
- Godard, Olivier (2003), "Autour des conflits à dimension environnementale. Evaluation économique et coordination dans un monde complexe", *Cahiers d'économie politique*, 47, 127-153.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. (1977), *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism Before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Kapp, Karl William (1950). "Political Economy and Psychology: The survival of Hedonism and the Research Tasks of the Future". *Kyklos*, 3, 205-29.
- Kapp, Karl William (1963), *The Social Costs of Business Enterprise*. Nottingham: Spokesman.
- Kapp, Karl William (1970), "Environmental Disruption and Social Costs: A Challenge to Economics". *Kyklos*, 23, 833-848.
- Karsenti, Bruno and Quéré, Louis (eds.) (2004), *La croyance et l'enquête. Aux sources du pragmatisme*. Paris: Editions de l'EHESS.
- Krutilla, John V. (1967), "Conservation reconsidered", *American Economic Review*, 57(4), 777-786
- Luzzati, Tommaso (2005), Leggere Karl William Kapp (1910-1976), "Per una visione unitaria di economia, società e ambiente", *Discussion Papers del Dipartimento di Scienze Economiche—Università di Pisa*, 56, 1-30.
- Martinez-Alier, Joan (1987), *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*. Oxford, UK: Blackwell.
- Martinez-Alier, Joan (1995), Political Ecology, Distributional Conflicts and Economic Incommensurability, *New Left Review*, 211, 70-88.
- Martinez-Alier, Joan *et al.* (1998). "Weak Comparability of Values as a Foundation for Ecological Economics", *Ecological Economics*, 26, 277-286.
- O'Neill, John (1997), "Managing Without Prices: The Monetary Valuation of Biodiversity", *Ambio*, 26 (8), 546-50.
- Ophuls, William (1977). *Ecology and the Politics of Scarcity*. San Francisco: W.H. Freeman & Co.
- Papandreou, Andreas A. (1994), *Externality and Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Richard-Ferroudji, Audrey (2008), "L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau. Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements", PhD Thesis. Paris: EHESS.
- Sagoff, Mark (1981), "Economic Theory and Environmental Law", *Michigan Law Review*, 79 (7), 1393-1419.
- Silber, Ilana F. (2003), "Pragmatic Sociology as Cultural Sociology. Beyond Repertoire Theory?", *European Journal of Social Theory*, 6(4), 427-449.

- Stark, David (2009), *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Stavo-Debauge, Joan and Trom, Danny (2004), "Le pragmatisme et son public à l'épreuve du terrain. Penser avec Dewey contre Dewey", in Bruno Karsenti and Louis Quéré (eds.), *La croyance et l'enquête. Aux sources du pragmatisme*. Paris: Editions de l'EHESS, 195-226.
- Swaney, James A. and Evers, Martin A. (1989), "The Social Cost Concepts of K. William Kapp and Karl Polanyi", *Journal of Economic Issues*, XXIII (1), 7-33.
- Thévenot, Laurent (1984), "Rules and Implements: Investment in Forms", *Social Science Information*, 23(1), 1-45.
- Thévenot, Laurent (1989), "Equilibre et rationalité dans un univers complexe", *Revue Economique*, 40 (2), 147-197.
- Thévenot, Laurent (1990), "L'action qui convient", in Patrick Pharo and Louis Quéré (eds.), *Les formes de l'action*. Paris: Editions de l'EHESS, 39-69.
- Thévenot, Laurent (1997), "Un gouvernement par les normes. Pratiques et politiques des formats d'information", in Bernard Conein and Laurent Thévenot (eds.), *Cognition et information en société*. Paris: Editions de l'EHESS, 205-241.
- Thévenot, Laurent (2001), "Pragmatic Regimes Governing the Engagement With the World, in Karin Knorr-Cetina et al. (eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London: Routledge, 56-73.
- Thévenot, Laurent (2006), *L'action au pluriel. Sociologie des regimes d'engagement*. Paris: La Découverte.
- Thévenot, Laurent (2007), "The Plurality of Cognitive Formats and Engagements. Moving Between the Familiar and the Public", *European Journal of Social Theory*, 10(3), 409-423.
- Thévenot, Laurent et al. (2000), "Forms of Valuing Nature: Arguments and Modes of Justification in Environmental Disputes", in Michelle Lamont a Laurent Thévenot (eds.), *Rethinking comparative cultural sociology: Repertoires of Evaluation in France and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 229-272.
- Vallée, Annie (2002), *Economie de l'environnement*. Paris: Seuil.
- Wynne, Brian (1996), "May the sheep safely graze? A reflexive view on the expert-lay knowledge divide", in Scott Lash et al., *Risk, Environment and Modernity*. London: Sage, 44-83.

DELIBERAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL

ANA COSTA¹

DINÂMIA/ISCTE - LISBOA

Resumo: Este ensaio defende que a mudança institucional, sendo um resultado da acção colectiva, está relacionada com a forma como os conflitos entre valores são pessoal e colectivamente vividos. O argumento parte do reconhecimento da importância dos dilemas morais presentes na deliberação e na escolha – individual e colectiva. Os valores são frequentemente plurais, incomensuráveis e conflituantes, oferecendo razões para agir que apontam em direcções opostas. Apesar disso, os indivíduos, tal como os colectivos, escolhem, mas escolhem frequentemente com dificuldade. Os mesmos indivíduos podem, no entanto, ser obrigados a agir sem que a deliberação tenha culminado numa escolha satisfatoriamente justificada. Agem portanto em conflito (moral). Na medida em que os conflitos individualmente experimentados com sofrimento moral podem decorrer das instituições, e não da natureza, o conflito moral individual pode constituir-se em móbil da acção (colectiva) orientada para a mudança institucional. No entanto, a transformação de conflitos individualmente experimentados em acção colectiva depende de condições muito exigentes.

Palavras-chave: Deliberação; mudança institucional; incomensurabilidade de valores; conflito de valores; acção em conflito.

A tomada de decisão, seja individual, seja colectiva, é quase sempre orientada, não por um, mas por múltiplos valores. O pluralismo de valores é uma característica inerente da tomada de decisão individual e colectiva.

Os valores presentes na escolha são frequentemente conflituantes e incomensuráveis, isto é, o decisor tem quase sempre de se confrontar com razões para

¹ Este texto é, em larga medida, o resultado da dissertação de doutoramento intitulada *A Dificuldade da Escolha. Acção e Mudança Institucional*, 2008. Este trabalho é também um esforço colectivo, no qual a contribuição e a dedicação de José Maria Castro Caldas têm sido inestimáveis. Foi apresentado, em primeiro lugar, no ciclo de sessões “Assuntos privados e serviço público: o que nos faz correr”, organizado conjuntamente pelo CES e pelo Le Monde Diplomatique, e posteriormente, na Escola de Verão de Economia Crítica do CES. Agradece-se por isso aos participantes destes encontros, em especial a João Rodrigues, John O’Neill e Julie Nelson, pelos seus comentários à apresentação deste texto. Uma palavra muito especial de agradecimento a Ana Santos e José Maria Castro Caldas, por terem propiciado todos estes momentos de partilha e reflexão conjunta.

agir que não só diferem umas das outras, como apontam para cursos de acção em direcções opostas. Os valores conflituam quando não é possível escolher uma alternativa que os acomode todos em simultâneo. Mas a noção de conflito comporta ainda um outro significado que envolve o reconhecimento da incomensurabilidade, isto é, da dificuldade de expressar ou de efectivar em simultâneo todos os valores em presença, ou dito de outra forma, da impossibilidade de compensar a supressão total ou parcial de um valor com acréscimos na efectivação de outro(s). Tanto ao nível da escolha individual, como ao nível da escolha colectiva, a selecção de um determinado curso de acção ao mesmo tempo que conduz à efectivação de certos valores, pode implicar a supressão de outro(s).

Apesar do conflito de valores os indivíduos e os colectivos escolhem. No entanto, escolhem com mais ou menos dificuldade dependendo da natureza dos valores em conflito e do contexto da acção.

A noção de *dificuldade da escolha* é simplesmente ignorada pela teoria da escolha racional. Na perspectiva desta teoria, o estabelecimento de *trade-offs* entre todos os valores é sempre não problemático para os indivíduos. Os indivíduos escolhem e, segundo esta teoria, esse facto é evidência da possibilidade de estabelecimento de *trade-offs* entre todos os valores do espaço de escolha (Kavka, 1991; Levi, 1986). Na perspectiva da teoria da escolha racional, a escolha individual é sempre possível e (moralmente) fácil.

O mesmo não acontece no que diz respeito à escolha colectiva. Reconhecendo neste caso o conflito e a incomensurabilidade das “utilidades” individuais, a teoria da escolha racional (Arrow, 1963) chega a conclusões opostas: a deliberação colectiva, entendida como um processo de agregação das preferências individuais, é incapaz de produzir um resultado colectivo consistente. A escolha colectiva racional é simplesmente impossível.

Defende-se neste ensaio que a mudança institucional, sendo um resultado da acção colectiva, está relacionada com a forma como os conflitos entre valores são pessoal e colectivamente experimentados.

O argumento parte do reconhecimento da importância dos dilemas (morais) presentes na deliberação e na escolha – individual e colectiva – e de uma conceptualização da deliberação como tentativa de superação desses dilemas. Passa em seguida à consideração da possibilidade da *acção em conflito*, isto é, da acção que ocorre por necessidade, sem que a deliberação tenha culminado numa escolha satisfatoriamente justificada. Na medida em que os conflitos então vividos pelos indivíduos com sofrimento moral podem decorrer das instituições, e não da natureza, o conflito moral individual pode constituir-se em móbil da acção (colectiva) orientada para a mudança institucional. No entanto, a transformação de conflitos individualmente experimentados em acção colectiva depende de condições muito exigentes.

Abrindo espaço para o argumento, a primeira secção é dedicada à concepção de tomada de decisão (e de racionalidade) característica da teoria da escolha racional. A esta concepção opõe-se, na segunda secção, uma noção de deliberação (e de racionalidade) como processo de descoberta e experimentação, em que os fins e os meios da acção emergem e são especificados de modo a articular os vários valores em confronto (Dewey, 1922). Nesta perspectiva, a deliberação é um processo não finalizado, que requer a permanente reinterpretação do contexto em mudança e do significado dos valores em confronto à luz de novas circunstâncias da acção. A terceira secção estabelece a relação entre a acção em conflito e a mudança institucional através da formulação das condições que permitem transformar conflitos morais subjectivamente experimentados em acção colectiva orientada para a mudança institucional.

1. Da possibilidade da escolha individual à impossibilidade da escolha colectiva

A teoria da escolha racional está comprometida com pressupostos e conclusões totalmente díspares quanto à escolha individual e quanto à escolha colectiva. No caso da escolha individual, pressupõe-se a admissibilidade do estabelecimento de *trade-offs* entre todas as dimensões de valor que caracterizam o espaço de alternativas dado. Isto significa que ao indivíduo é *sempre possível e não problemático* proceder a uma redução das várias dimensões valorativas das diferentes alternativas de escolha a uma medida única de valor, com base na qual são estabelecidas comparações inequívocas entre alternativas. Para a teoria da escolha racional a comensurabilidade de valor é uma condição necessária da racionalidade da escolha, sem a qual a maximização de uma função escalar representativa das preferências do agente não seria possível.

Uma vez postulada a comensurabilidade, perante eventuais situações de conflito entre dimensões de valor é sempre possível ao indivíduo contrabalançar perdas nalguma dimensão de valor por ganhos noutra ou noutras ao longo de uma curva de indiferença. O facto da escolha é simplesmente assumido como evidência para o estabelecimento de todo o tipo de *trade-offs*. Na perspectiva da teoria da escolha racional, admite-se sempre, implícita ou explicitamente, como Levi (1986: 118) sublinha, que “no momento da escolha podemos resolver o conflito através da própria escolha – *i.e.*, sem qualquer justificação”. E a escolha torna-se, nesta perspectiva, “um simples facto matemático... apenas a questão do estabelecimento de *trade-offs* numéricos entre diferentes itens” (Richardson, 1997: 105), ou dimensões de valor.

O pluralismo e o conflito de valores, que na versão da escolha individual soçobram à evidência da própria escolha, assumem no caso da escolha colectiva a forma extrema da impossibilidade da escolha. O pressuposto da comensurabilidade de valor, isto é, a

possibilidade de estabelecimento de comparações intrapessoais entre diferentes dimensões de valor e de redução a uma dimensão única, não é transposto para o domínio da escolha colectiva. A abordagem de Arrow de 1951, desenvolvida em *Social Choice and Individual Values*, encara com relutância a possibilidade de se estabelecerem comparações inter-individuais de utilidade ou de se medir a intensidade das preferências dos indivíduos a partir da sua disponibilidade marginal a pagar, cujo somatório permitiria a construção de uma função de bem-estar social. Arrow procura assim obter uma regra de tomada de decisão que permita traduzir as preferências individuais numa decisão colectiva única, racional e simultaneamente aceitável, no sentido em que o tratamento que é dado às escolhas dos indivíduos se possa considerar equitativo. A conclusão do seu trabalho – posteriormente designada *Teorema da Impossibilidade* – é que basta ter três alternativas de escolha e três indivíduos para que a escolha colectiva se torne inconsistente, instável e arbitrária, ou seja, irracional.

Segundo Arrow, qualquer procedimento democrático deveria respeitar um conjunto de condições mínimas no que concerne à tomada de decisão colectiva. Assim, as regras de decisão colectiva deveriam originar resultados que revelassem ser consistentes em termos da ordenação das várias alternativas de escolha. Estas regras deveriam ser também não ditatoriais, no sentido em que o resultado da escolha não pode ser determinado pelas preferências de um qualquer indivíduo independentemente das preferências manifestadas pelos outros indivíduos. O domínio das preferências individuais e das alternativas de escolha deve ser irrestrito e a forma como a escolha colectiva conduz à ordenação das alternativas em presença apenas deve depender das ordenações individuais dessas alternativas, ignorando outras possibilidades de escolha. Finalmente, se todos os indivíduos manifestarem preferir uma determinada alternativa às restantes, o resultado da escolha colectiva deverá ser constituído por essa alternativa. O *Teorema da Impossibilidade* de Arrow, assumindo-se como uma generalização do paradoxo de Condorcet, mostra que a inconsistência da escolha colectiva é uma característica intrínseca dos sistemas democráticos, não existindo nenhuma regra de tomada de decisão colectiva que não viole pelo menos uma daquelas condições: é sempre possível formar-se uma maioria cujo resultado, em termos de escolha colectiva, seja contraditório com os resultados formados a partir de outras maiorias.

As implicações do *Teorema da Impossibilidade* de Arrow e da teoria da escolha colectiva parecem ser devastadoras em termos da capacidade dos sistemas democráticos para traduzirem as preferências individuais em escolhas colectivas racionais: qualquer definição colectiva do bem comum, construída a partir da agregação das preferências dos vários indivíduos, revelar-se-ia simplesmente inconsistente, tornando-se assim destituída de significado. Como Pildes e Anderson (1990: 2135)

assinalam, “como podem as decisões democráticas ‘dar às pessoas o que elas querem’ se essas decisões, quando obtidas através de processos justos [*fair*], são incapazes de produzirem resultados consistentes ou racionais?”.

Na esteira da abordagem crítica desenvolvida por Pildes e Anderson (1990) importa considerar que a teoria da escolha colectiva está comprometida com uma determinada perspectiva acerca da deliberação colectiva e da racionalidade da escolha. Nesta perspectiva - a da teoria da escolha racional - a deliberação e a escolha colectivas são vistas apenas como um processo de agregação das preferências individuais ‘dadas’. A possibilidade de modificação das preferências dos próprios indivíduos em consequência dos processos de deliberação colectiva nem sequer é considerada: as preferências individuais, que devem exibir as propriedades formais da estabilidade e consistência, são um dado prévio à escolha, quer no plano da escolha individual, quer no da escolha colectiva. Isto significa que as preferências estão fora da alçada da razão, circunscrevendo-se a racionalidade à selecção dos meios que melhor satisfazem as preferências ou os fins dos agentes, previamente estabelecidos. A racionalidade da escolha é assim um mero requisito formal, definido unicamente em termos da sua consistência interna (Isaac, 1997), isto é, independentemente das razões subjacentes à tomada de decisão e à acção (individual e colectiva).

Acresce ainda que esta perspectiva axiomática da escolha racional é consequencialista – as escolhas são avaliadas unicamente em termos das consequências ou dos resultados que tendem a originar - e não considera a interpretação e o significado, socialmente construídos, que estes resultados podem assumir em diferentes contextos de escolha.

A ontologia do indivíduo subjacente à teoria da “escolha racional” agrega numa mesma categoria – *as preferências* – todos os valores que presidem à determinação, ou ao julgamento, da acção, não permitindo distinguir gostos (*wants*) de valores e não autorizando a interferência dos valores na determinação dos gostos. Desta forma, não é reconhecida a capacidade dos seres humanos para reflectirem, individual e colectivamente, sobre as finalidades da sua acção e para agirem em conformidade com os fins que consideram apropriados. Os fins sendo pré-determinados são exteriores à própria acção (individual e colectiva). Ignora-se assim a capacidade dos indivíduos de modificar os fins da acção, processo esse que não se constrói de forma isolada e separada dos contextos de acção, mas que deriva da sua participação em processos de deliberação colectiva e nas práticas sociais constitutivas desses contextos. É através destes processos de deliberação colectiva e destas práticas sociais que as próprias decisões e acções individuais adquirem significado (Pildes e Anderson, 1990).

A perspectiva da escolha racional parece assim não ser compatível com uma ontologia que reconheça as capacidades morais dos seres humanos. Aliás, tendo presente que a escolha, nesta perspectiva, se restringe à selecção dos melhores meios que satisfaçam os fins previamente estabelecidos, para um determinado conjunto de restrições conhecido, é mesmo possível considerar que a escolha racional não é uma verdadeira escolha, mas sim o resultado da resolução de um problema de optimização. A escolha implicaria sempre, pelo menos na abordagem crítica à teoria da escolha racional que aqui se procura articular, a descoberta dos fins e, também, dos meios da acção. A teoria da escolha colectiva que decorre da teoria da escolha racional, sendo incapaz de compreender a forma como os processos de deliberação colectiva e as práticas sociais influenciam a formação das preferências individuais, e como é que a acção dos indivíduos, constituída em acção colectiva, é capaz de transformar esses processos e essas práticas, colapsa na impossibilidade da própria escolha colectiva.

Perante estas limitações, poder-se-á concluir, na senda de Pildes e Anderson (1990), que esta teoria se mostra de todo incapaz de compreender os processos de tomada de decisão em sociedades democráticas e heterogéneas, em que a pluralidade de valores e a possibilidade de conflito entre eles são aspectos iminentes da própria escolha e acção.

Esta fragilidade reflecte-se também ao nível da compreensão dos processos de mudança institucional.

De facto, a teoria da escolha racional e a teoria da escolha colectiva não oferecem qualquer perspectiva que possibilite a compreensão do modo como os indivíduos, tal como os colectivos, lidam com situações de escolha marcadas pela pluralidade e pelo conflito de valores. No caso da escolha individual, a assumpção do pressuposto da comensurabilidade de valor como condição necessária da racionalidade da escolha impede que se reconheça a existência de qualquer conflito real ou significativo entre valores. No caso da escolha colectiva, a própria racionalidade colapsa perante a pluralidade e o conflito de valores. Como Pildes e Anderson (1990: 2143) referem, o “argumento de que os valores são irredutivelmente plurais desafia a visão da racionalidade que está no cerne da teoria da escolha colectiva. Se o pluralismo de valores está correcto, então a teoria da escolha colectiva tem de estar errada.”

A questão relevante que deve ser salientada é que os indivíduos, tal como os colectivos, quando confrontados com valores incomensuráveis e conflituantes, escolhem efectivamente, mas escolhem muitas vezes com *dificuldade*. O reconhecimento da dificuldade da escolha, em ambos os níveis - individual e colectivo - tem ainda subjacente uma mudança de perspectiva da própria racionalidade da escolha: a ênfase desloca-se de uma perspectiva lógica, axiomática, para a compreensão dos processos de tomada de decisão que os indivíduos, assim como os colectivos, encetam de forma a procurarem

articular os vários valores, incomensuráveis e em conflito, presentes na escolha. Isto é, de uma racionalidade desprovida da consideração das razões subjacentes à tomada de decisão, para uma racionalidade como justificação. Esta mudança de perspectiva requer que nos baseemos, nos pontos que se seguem, em diversos contributos teóricos, provenientes da própria ciência económica, mas fundamentalmente da psicologia e filosofia pragmatistas na abordagem de Dewey em *Human Nature and Conduct* e em *The Public and its Problems*. Outros contributos contemporâneos da filosofia moral também serão referidos.

2. A dificuldade da escolha: Deliberação individual e colectiva

A acção humana é de facto influenciada por tendências diversas e contraditórias; em muitas situações de escolha os indivíduos são confrontados com razões para agir que são diferentes e apontam em direcções opostas. Os indivíduos têm também diferentes representações do mundo que os rodeia e discordam frequentemente sobre os valores que consideram relevantes num determinado contexto e sobre a sua importância. A heterogeneidade, ao nível da multiplicidade de atributos que caracterizam os diversos objectos ou cursos de acção e da presença de considerações normativas e/ou morais, assim como ao nível da coexistência de uma pluralidade de pontos de vista, é uma característica intrínseca da acção humana e da vida em sociedade. Da pluralidade e da incomensurabilidade dos valores presentes na escolha resulta a possibilidade de conflito.

O conflito entre valores não se reduz, no entanto, apenas ao mero conflito resultante da escassez ou da impossibilidade de maximizar em simultâneo todos os objectivos, em virtude das restrições da situação de escolha, já tido em consideração pela teoria da escolha racional. Trata-se sobretudo de reconhecer a dificuldade de expressar ou de efectivar em simultâneo todos os valores em presença, ou dito de outra forma, da impossibilidade de compensar a supressão total ou parcial de um valor com acréscimos na efectivação de outro(s). A selecção de um determinado curso de acção, quer ao nível da escolha individual, quer ao nível da escolha colectiva, ao mesmo tempo que conduz à efectivação de certos valores, pode implicar a supressão de outro(s). Ao longo do processo, dependendo dos valores que são efectivados e da sua articulação, como daqueles que são suprimidos, é o próprio carácter e identidade dos indivíduos, tal como a história dos colectivos, que estão em construção. A natureza do conflito é por conseguinte substantiva e qualitativa.

A imposição de uma razão única totalizante, como medida comum das várias razões para agir, resultaria assim na impossibilidade de reconhecer o conflito entre valores, ou na sua dissolução. Porém, como refere Nussbaum (1997: 1202), “tornar dois fins

comensuráveis quando existem boas razões para pensar que eles são distintos em qualidade é em si mesmo um exemplo de irracionalidade”. A racionalidade exige, como já assinalava Dewey (1922), a não redução da deliberação a um mero cálculo de quantidades, ou a um qualquer processo de agregação de valores num comensurante. Como o autor sublinha, pressupor que

[...] todos os desejos e disposições, todos os hábitos e impulsos, são os mesmos em qualidade é equivalente à asserção de que nenhum conflito real ou significativo é possível entre eles; [...] A maior parte das situações que requerem reflexão resultam do facto de realmente não sabermos o significado das tendências que estão a efectuar pressão no sentido da acção. Temos de pesquisar, experimentar. (Dewey, 1922: 216).

A noção de deliberação, como um processo de descoberta e de experimentação, afasta-se claramente da noção de escolha reduzida a uma necessidade, que no ponto anterior foi identificada como pertencendo à teoria da escolha racional.

Importa neste ponto sublinhar que a dificuldade da escolha aqui considerada não está relacionada com as limitações computacionais do sujeito da escolha que afectam a sua capacidade de determinação de *trade-offs* entre todos os valores, já reconhecida por Simon (1955). Ela resulta antes de uma dissonância e de uma tensão emocional que é característica da contemplação de certas transacções entre valores. A sua natureza é assim moral. Não se trata da dificuldade computacional experimentada pelos indivíduos dada a inexistência de um “denominador comum” entre todos os valores do espaço de escolha, mas da recusa do estabelecimento de *trade-offs* entre certos valores. Em relação a certos valores existem determinados entendimentos partilhados que resultam na rejeição do estabelecimento de *trade-offs* com outro(s) valores. Por exemplo, dificilmente se considera como moral algum valor que facilmente admite uma contrapartida pecuniária ou um equivalente em qualquer outro bem.

Estes entendimentos partilhados acerca dos valores que devem ser preservados tendem a ser sempre mediados pela interpretação das circunstâncias da acção e estão sujeitos a evolução histórica. Existem assim ao longo da história das sociedades, e entre diferentes sociedades, bens cuja mercadorização ou transacção foi/é objecto de reprovação. Também ao nível da escolha individual, as diferenças qualitativas e o conflito entre valores não estão determinados *a priori*; a existência de conflito depende da forma como os valores em presença na situação de escolha são vividos e sentidos pelos indivíduos, da sua expressão e efectiva articulação ou, pelo contrário, da supressão de certos valores e do significado que determinadas acções adquirem em contextos

concretos. A escolha – individual e colectiva – tem assim uma *dimensão expressiva*, o que significa que o julgamento e a reflexão sobre a escolha efectuada não se restringem às consequências, em termos dos resultados que decorrem das várias alternativas em confronto. Esta dimensão expressiva da escolha requer ainda que a interpretação e o significado que as acções assumem em determinados contextos não possam ser vistos como produzidos ao nível de um indivíduo isolado, sendo antes construídos socialmente, constituindo sempre entendimentos partilhados. Deliberação individual e deliberação colectiva estão profundamente interligadas.

As razões da dificuldade da escolha

Atendendo a estes dois níveis de deliberação – individual e colectivo – é possível distinguir diferentes razões para a existência de conflito. Podemos ter, em primeiro lugar, a situação em que existe um entendimento comum em relação aos valores que são considerados relevantes na situação de escolha. Ao nível intrapessoal, os indivíduos rejeitam a ideia destes valores poderem ser objecto de transacção com outro(s) valores: a mera contemplação desta possibilidade é geradora de tensão emocional e de repúdio. Ao nível interpessoal, apesar de existir um entendimento partilhado acerca dos valores considerados relevantes e que devem ser preservados, pode existir desacordo quanto às formas como isso poderá ser efectivado, isto é, os indivíduos podem ter diferentes interpretações quanto aos modos como esses valores podem ser expressos e efectivados em determinadas circunstâncias da acção.

Pildes e Anderson (1990: 2146) falam assim de valores que são “‘hierarquicamente’ incomensuráveis com outros, significando isto que a consideração incomparavelmente maior de um valor em relação a outro é expressa através da recusa de certos tipos de transacções entre ambos.” Tetlock *et al.* (2000) distinguem diferentes tipos de transacções: as transacções tabu (*taboo trade-offs*) envolvem a atribuição de um prémio monetário a bens e serviços que normalmente não são objecto de transacção mercantil, como, por exemplo, órgãos humanos, crianças, ou a isenção do serviço militar obrigatório, sendo objecto de condenação por parte dos indivíduos quando ocorrem.

Valores como a vida, os direitos humanos, ou a dignidade estão nesta situação: em relação a estes valores rejeitamos a existência de uma contrapartida monetária ou de um equivalente em termos de outros valores como a eficiência ou a eficácia. As práticas sociais e a cultura tendem, como Pildes e Anderson (1990) assinalam, a reflectir este tipo de entendimento. Porém, em virtude da necessidade de ter de aplicar estas práticas e estes hábitos a circunstâncias que estão em constante transformação, o conflito pode surgir. De facto, em face das novas circunstâncias, as práticas sociais prevalecentes e os

hábitos estabelecidos podem mostrar-se incapazes de preservarem certos valores, protegendo-os do estabelecimento de *trade-offs* com outro(s) valores, e/ou pode registar-se uma mudança do significado atribuído a certo tipo de *trade-offs*.

Pode, ainda, nem sequer existir um entendimento partilhado em relação aos valores que são considerados relevantes em determinadas circunstâncias da acção. Nesta situação, os indivíduos podem ter diferentes perspectivas quanto aos valores que não devem ser objecto de transacção com outro(s) valores. Ou mesmo no caso em que exista acordo nesta matéria, os indivíduos podem simplesmente sentir-se incapazes de os comparar. Ao nível intrapessoal, os indivíduos podem ver-se confrontados com as mesmas razões de dificuldade da escolha, experimentando também um sentimento de incerteza quanto aos valores que pensam dever ser preservados na situação de escolha. Neste caso é necessário reconhecer, para além da preferência estrita e da indiferença, a existência de uma terceira relação entre objectos de escolha ou cursos de acção – a *incomparabilidade*. Para Pildes e Anderson (1990), nesta situação, os valores em confronto revelam-se como “‘radicalmente’ incomensuráveis”. Os autores rejeitam por completo que as noções formais de consistência e de completude possam ter aqui algum significado. Este poderá ser o caso de valores como justiça, equidade, liberdade, ou segurança, que em determinadas circunstâncias da acção se podem opôr. Tetlock *et al.* (2000) representam estas situações como tratando-se de transacções trágicas (*tragic trade-offs*), em que estão em confronto valores igualmente importantes, constitutivos da identidade pessoal e moral dos indivíduos.

Em torno de uma outra perspectiva da deliberação e escolha racionais

Face à dificuldade da escolha, os indivíduos não ficam, no entanto, necessariamente paralisados. Aliás, a experiência subjectiva dos processos de deliberação pessoais e a observação empática dos processos mentais e das acções dos outros, para além da nossa participação em diversos processos de deliberação colectiva, sugere-nos que as situações de dificuldade moral são frequentes e que indivíduos e colectivos procuram lidar com estas situações de uma forma racional. Interessa então explorar uma perspectiva da deliberação e da escolha racionais que dispense o pressuposto da comensurabilidade de valor e que reconheça os dilemas morais frequentemente envolvidos na deliberação (individual e colectiva). Esta perspectiva, rompendo com a teoria da escolha racional, considera a deliberação como um processo que não se restringe à mera escolha dos melhores meios para alcançar fins dados, envolvendo antes, em simultâneo com a consideração dos meios, a descoberta dos fins ou das

razões para agir. A referência a diversos contributos teóricos provenientes da tradição pragmatista e da filosofia moral contemporânea é aqui essencial.

Dewey (1922) rejeita a visão instrumental da escolha como procura de meios para fins dados, considerando que meios e fins resultam de um processo de descoberta que constitui a própria deliberação. Nussbaum (1997: 1208) sublinha também que “o processo de deliberação não só conduz a uma especificação mais precisa do[s] fin[s] mas também a uma selecção mais refinada dos meios instrumentais”.

A deliberação equivale, para Dewey (1922: 190), a “um ensaio dramático (imaginativo) de várias linhas de acção concorrenciais”. Perante o conflito, o processo de deliberação tem de lidar com a impossibilidade de efectivação de todos os fins, visando a articulação dos diferentes fins em confronto. Na medida em que a articulação dos fins pode requerer a sua reconfiguração, a deliberação pode ser vista como um processo que culmina numa escolha e numa acção “em que todos [os fins] são efectivados, embora não, na sua forma original, mas de uma maneira ‘sublimada’, isto é de uma forma que modifica a direcção original de cada um reduzindo-os a uma componente que os procura conjugar numa acção qualitativamente transformadora” (Dewey, 1922: 194). Segundo Dewey (1922), para que isto aconteça é necessário que o processo deliberativo conduza ao estabelecimento de um “objecto abrangente” (*comprehensive object*), à luz do qual é possível a articulação dos vários fins ou valores em confronto na escolha. A reconfiguração dos fins, ou dos valores que lhes estão subjacentes, é o mecanismo através do qual se torna possível, apesar do conflito, chegar a uma escolha determinada.

Também Nussbaum (1997: 1208) considera que as “pessoas estão sempre a deliberar acerca dos fins” e que “[e]stas deliberações, que procuram especificar o conteúdo de um fim vago, não têm a estrutura vertical simples de uma deliberação meios-fins”. Pelo contrário, “[e]las desenrolam-se normalmente movendo-se horizontalmente, pesquisando sobre outros fins que a pessoa pode ter”. Ou seja, segundo Nussbaum (1997: 1208), “[é] desta forma holista que visa uma coerência abrangente e a conjugação entre os nossos fins tomados como um grupo” que nós habitualmente deliberamos.

Para Richardson (1997), a especificação dos fins envolve a percepção e a interpretação das circunstâncias em que o fim é prosseguido, podendo isso ser obtido a partir da descrição “do que é o bem ou onde, quando, porquê, como, através de que meios, por quem, para quem a acção é feita ou o bem é prosseguido” (Richardson, 1997: 73). Este autor partilha também a ideia de que a especificação dos fins tem como propósito a criação de coerência entre os vários fins em confronto através do estabelecimento de relações de suporte mútuo entre eles, em que eventualmente certos fins podem ser reguladores de outros.

Na tradição pragmatista, a que aqui se faz referência, assim como para Nussbaum e Richardson, a racionalidade pressupõe que as finalidades da acção, tal como os meios, estejam sujeitas a exame e a reconfiguração à luz da reflexão do agente. A racionalidade depende então da forma como o processo de deliberação foi conduzido, isto é, do modo como os diferentes fins em confronto, e os valores que por eles são representados, foram combinados em resposta às alterações do contexto. Segundo Dewey (1922: 194), a “razoabilidade é na verdade a qualidade de um efectivo relacionamento entre desejos [...]. Significa a ordem, a perspectiva, a proporção que é obtida durante a deliberação a partir da diversidade de preferências anteriormente incompatíveis”. A escolha racional passa a ser vista então como um processo de articulação de razões justificativas da escolha. Justificar uma escolha é articular os valores à luz dos quais uma determinada alternativa deve ser seleccionada, o que não significa que essa combinação específica de valores tenha que oferecer um valor ou uma razão melhor do que todas as outras que se podem colocar para as restantes alternativas (Dewey, 1922; Raz, 1986). A racionalidade justificativa não se reduz a uma mera operação de maximização. Nesta perspectiva, a deliberação que incida apenas sobre a escolha de meios fica aquém do critério a partir do qual é estabelecida a racionalidade da escolha e da acção.

Afinal, apesar da dificuldade, sempre escolhemos...

Esta perspectiva da deliberação como um processo de pesquisa e de experimentação que envolve em simultâneo os meios e os fins da acção opõe-se a uma noção instrumental da escolha. A especificação e a reconfiguração dos fins surge como o mecanismo através do qual a escolha e a acção se tornam possíveis apesar da dificuldade. Em determinadas circunstâncias da acção, isto pode significar simplesmente que certos fins têm primazia de efectivação em relação a outro(s). Importa questionar de que forma esta perspectiva acerca da deliberação e da escolha racionais poderá servir de inspiração à formulação de conjecturas sobre os procedimentos que indivíduos e colectivos mobilizam para, face à dificuldade, escolherem e agirem.

Voltando à situação anteriormente mencionada, em que Pildes e Anderson (1990) se referem a valores “‘hierarquicamente’ incomensuráveis” e Tetlock, Kristel, Beth, Green e Lerner (2000) a transacções tabu, poder-se-á aceitar a não existência de limites à realização de um valor que se considera superior? Pelo contrário, o estabelecimento de limites à realização de um valor superior por valores secundários implicará o reconhecimento da possibilidade de *trade-off* entre os valores secundários e o valor superior?

Consideremos então duas situações hipotéticas. No primeiro caso, uma empresa farmacêutica lança no mercado um novo medicamento utilizado no controle do colesterol e reconhecidamente eficaz na prevenção de doenças cardiovasculares. A empresa sabe, no entanto, que um dos princípios activos deste medicamento pode ter efeitos secundários e provocar a morte, reconhecendo ainda que a eliminação deste risco implicaria mais investigação, o que se traduziria num acréscimo dos custos. O medicamento é lançado no mercado sem que a empresa torne pública esta informação aos profissionais de saúde e à comunidade em geral.

O segundo caso refere-se ao reconhecimento muito frequente de que não é possível afectar todos os recursos hospitalares existentes para salvar uma vida. Os responsáveis da área da saúde têm habitualmente de afectar os recursos à sua disposição à satisfação de diferentes necessidades, o que implica muitas vezes ter de decidir quando terminar os tratamentos.

Olhando para estas duas situações poder-se-ia afirmar que em ambas se assume a existência de uma contrapartida monetária para o valor preservação da vida humana – no primeiro caso essa contrapartida é estabelecida em termos da redução dos custos da empresa, no segundo caso em termos da eficiência da gestão dos recursos hospitalares -, e que a escolha é possível dada a aceitação do *trade-off*. Porém, a escolha efectuada nestas duas situações tem significados distintos, que só podem ser reconhecidos tendo em atenção a interpretação das circunstâncias específicas que envolvem a escolha e a acção.

A interpretação destas circunstâncias sugere que no caso da empresa farmacêutica a escolha implicou o estabelecimento de uma contrapartida monetária do valor da vida. A acção desta empresa reflecte negligência e desprezo pela vida humana, o que gera repúdio, condenação moral e a conseqüente necessidade de punição. Porém, o segundo caso traduz o reconhecimento da dificuldade da escolha, em circunstâncias que, muitas vezes, se revelam trágicas. O funcionamento das instituições e as práticas sociais que lhe correspondem oferecem mecanismos que permitem aos indivíduos pelo menos aliviar a dificuldade da escolha. Os profissionais de saúde, designadamente os médicos, podem basear-se em regras que estão definidas e que procuram estabelecer critérios para a tomada deste tipo de decisão. Mesmo que isso não evite em absoluto o sentimento de desolação que podem continuar a experimentar, as próprias normas podem constituir-se em justificação. Os indivíduos também não escolhem de forma isolada - no caso dos profissionais de saúde a decisão é muitas vezes tomada em conjunto, pelos pares -, o que implica a existência de processos de deliberação colectiva.

A deliberação, tanto ao nível individual, como ao nível colectivo, pode envolver o estabelecimento de relações de regulação de uns valores sobre outros. Esta relação não

atribui, no entanto, ao valor superior a prerrogativa de ser implementado sejam quais forem as consequências em termos das outras dimensões relevantes da avaliação. Por outro lado, daqui não pode ser retirada a implicação de que todos os valores têm como contrapartida perdas ou ganhos noutras dimensões de valor, porque a relação de regulação recusa aos valores secundários capacidade de estabelecerem uma relação de transacção com um valor superior. No segundo caso, em que se considera a impossibilidade de afectar todos os recursos hospitalares existentes a salvar uma vida, o valor que se mantém como regulador é o valor da vida. A natureza assimétrica da relação entre valores fica expressa através da forma como, num contexto concreto, a reconfiguração e a articulação de valores foram possíveis, o que significa o reconhecimento de uma dimensão expressiva associada à escolha e à acção. Este reconhecimento requer todo um processo de interpretação em que as circunstâncias da acção presente são tomadas em consideração, assim como a influência que as escolhas passadas tiveram sobre as circunstâncias presentes e as implicações das escolhas actuais sobre as circunstâncias futuras da escolha.

Como Pildes e Anderson sublinham,

[u]m determinado *trade-off* quantitativo de um bem em relação a outro pode ser aceitável em determinados contextos, mas repugnante noutros. E não existe um cálculo consequencialista subjacente dos custos e benefícios que possa classificar os *trade-offs* relevantes segundo o seu significado expressivo. (Pildes e Anderson, 1990: 2158)

Por exemplo, uma descoberta científica ou um magistral concerto de piano podem ser premiados com uma recompensa monetária. Mas o significado da acção varia conforme se atribui ou não ao prémio monetário a força motivadora da acção criativa do seu agente. O prémio monetário pode ser interpretado como uma forma de reconhecimento de um esforço criativo, que seria empreendido mesmo na sua ausência, mas também pode ser visto como um incentivo sem o qual tal esforço não existiria. Este prémio tanto pode reforçar como impedir a expressão do valor intrínseco do esforço criativo. Tudo depende do contexto em que a acção decorre e do(s) significado(s) que a acção assume nesse contexto concreto.

A reconfiguração de valores pode ainda assumir outra forma: um valor pode ser especificado de um modo que, embora represente um desvio relativamente ao fim-em-vista (“*end-in-view*”), não compromete de forma irreversível a efectivação desse fim. Esta possibilidade de escolha equivale a uma suspensão temporária e não irreversível de um determinado valor, isto é, a um adiamento da sua efectivação

enquanto que outros valores encontram expressão já na situação corrente. Esta possibilidade de escolha tanto pode colocar-se ao nível da deliberação individual, como ao nível da deliberação colectiva, quando os indivíduos têm diferentes perspectivas sobre os valores que devem ser preservados no estabelecimento de *trade-offs* com outro(s), ou quando simplesmente se sentem incapazes de os comparar. Tal situação é particularmente relevante quando se está a falar de valores “radicalmente” incomensuráveis” (Pildes e Anderson, 1990), ou de transacções trágicas (Tetlock *et al.*, 2000).

Face à incomparabilidade, a racionalidade da escolha não pode cingir-se aos requisitos formais da consistência. A inconsistência pode constituir-se assim como uma forma racional para lidar com a dificuldade da escolha. Os valores, cuja efectivação está suspensa na situação actual, reemergem em escolhas posteriores. Em termos de política pública, isto pode originar a mudança de enfoque em torno de fins diferentes – por exemplo, justiça, segurança e liberdade. Para Pildes e Anderson:

[Esta forma de] inconsistência assumida pode ser um indispensável mecanismo para expressar um julgamento público: os valores em confronto não devem decisivamente ser hierarquizados; esta inconsistência pode consistir numa forma racional de oferecer a cada valor o seu lugar, respeitando ao mesmo tempo a importância de manter em aberto o conflito. A inconsistência desafia assim a teoria da escolha colectiva: uma vez que a tendência das instituições políticas de alternar entre diferentes políticas pode em determinados contextos ir ao encontro de importantes fins democráticos, esta prática pode não ser o vício fundamental que a teoria da escolha colectiva proclama ser. (Pildes e Anderson, 1990: 2172)

A escolha pode porém, como Dewey (1922: 210) considerava, revelar-se “apenas um compromisso superficial, não uma decisão efectiva, mas o adiamento do assunto”. Isto pode resultar “da vitória de um impulso temporariamente intenso sobre todos os seus rivais; uma unidade pela opressão e supressão, não pela coordenação” (Dewey, 1922: 210-211). Quando a escolha é assim obtida, por um compromisso superficial ou pela imposição temporária de um valor sobre todos os outros, não pela efectiva coordenação dos vários valores em confronto, ela permanece por assim dizer em aberto, reemergindo em deliberações posteriores. Este compromisso superficial pode ser reconhecido pelos indivíduos como uma consequência do contexto institucional em que a acção decorre. A suspensão temporária de um determinado valor pode deixar de ser possível, a sua supressão pode tornar-se irreversível em virtude das circunstâncias da acção, comprometendo o fim-em-vista (“*end-in-view*”), com consequências sobre o carácter e a

identidade dos indivíduos e sobre a sua história como colectivo. Neste sentido, a deliberação não exclui a possibilidade da *acção em conflito*, isto é, a acção orientada por uma escolha indesejada. Esta noção de acção em conflito vai ser considerada no próximo ponto a fim de esclarecer a relação entre acção e mudança institucional.

3. Acção em conflito e mudança institucional

A *acção em conflito* significa que o sujeito é confrontado com uma situação em que todas as alternativas são por ele consideradas indesejáveis e em que apesar disso tem de agir. Quando o conflito é atribuído a elementos institucionais do contexto, o desejo de efectivação dos valores suprimidos pode transformar-se em "razão suficiente" para agir, em momento posterior, sobre os factores institucionais que podem estar na origem do conflito de valores experimentado. O conflito pessoal pode ser o móbil para a acção, mas para que a acção ocorra de facto e dela resultem processos de mudança institucional é preciso que a acção seja colectiva e isso depende de condições que de seguida se procurarão esclarecer.

A *primeira condição* de transformação do conflito moral individual em acção colectiva tendente à mudança institucional é o reconhecimento por parte dos indivíduos de que existem outros no grupo que experimentam um conflito de natureza semelhante ao seu.

Os dilemas morais podem ser vividos pelos indivíduos como uma experiência isolada, materializando-se numa insatisfação que, ou não dá lugar à acção, ou motiva apenas respostas individuais, isto é, origina ou o conformismo, ou o *exit* (Hirschman, 1970).

No entanto, através da interacção e da comunicação os indivíduos podem aperceber-se de que a sua experiência está a ser vivida também por outros. A partir desse momento a acção colectiva existe em potência, mas para que ela ocorra é ainda necessário que se verifique uma segunda condição.

A *segunda condição* de transformação do conflito moral individual em acção colectiva tendente à mudança institucional é que os indivíduos atribuam o conflito a elementos institucionais do contexto e não à necessidade natural e tenham a capacidade de imaginar em colectivo (re)arranjos institucionais que possam ultrapassar ou aliviar o conflito individual e colectivamente experimentado.

O reconhecimento da origem institucional do conflito e o exercício imaginativo só são possíveis quando os indivíduos enfrentam a sua situação do ponto de vista da "questão trágica", isto é, quando entre as alternativas em confronto se procura reflectir sobre a existência de alguma que não seja dúbia ou inaceitável do ponto de vista moral. Para Nussbaum (2000), a relevância da "questão trágica" reside precisamente no facto de

suscitar a reflexão sobre as causas do dilema moral e a possibilidade de se encontrarem outros arranjos institucionais que permitam evitá-lo. Como Nussbaum (2000: 1016) afirma, a “[t]ragédia é raramente apenas tragédia”, no sentido em que os indivíduos sejam confrontados com diferentes cursos de acção cujas consequências são sempre moralmente indesejáveis. A tragédia decorre quase sempre do “hábito e tradição, tratado como natural e inevitável” (Nussbaum, 2000: 1015). A ênfase atribuída à questão trágica proporciona um “escrutínio crítico sistemático do hábito e da tradição” (Nussbaum, 2000: 1017), que pode revelar a origem institucional do conflito e fazer emergir, em imaginação, alterações do contexto institucional que possam conduzir a uma situação em que o conflito de valores seja resolvido ou, pelo menos, não se faça sentir de forma tão intensa.

No entanto, o reconhecimento da “questão trágica”, a capacidade de escrutínio crítico dos hábitos e o exercício imaginativo de que fala Nussbaum não podem ser dados como adquiridos, nem tomados como um processo que ocorre necessariamente à escala do indivíduo isolado. É que pode acontecer, como refere Nussbaum (2000), que o próprio sujeito tenha dificuldade em compreender a tragédia em que se encontra e as consequências daí decorrentes, enquanto outros indivíduos, na posição de espectadores, podem ser capazes de o reconhecer.² Segundo a autora, no palco em que as tragédias individuais são representadas “todo aquele que compreenda a situação tem direito de colocar a questão” (Nussbaum, 2000: 1011) e ao fazê-lo procurar transformar a compreensão que cada um dos actores tem do seu próprio drama privado. Nem por serem pessoais os dilemas morais deixam de ter uma natureza social. Como Dewey bem compreendia “o que o [indivíduo] faz e o que são as consequências do seu comportamento, em que consiste a sua experiência, não pode ser descrito, muito menos explicado, isoladamente” (Dewey, 1927: 188).

Para Hirschman (1970), a dificuldade de reconhecer as possibilidades de mudança, isto é, de imaginar outros arranjos institucionais, está na origem do que o autor designa como um comportamento de lealdade inconsciente (“*unconscious loyalist behavior*”) traduzido em conformismo e acomodação, que podem, como refere o autor, ser interpretados por um observador exterior como expressão de lealdade genuína. Na perspectiva de Hirschman (1970), este comportamento de lealdade inconsciente é muitas vezes obtido, no contexto organizacional, através da criação de barreiras institucionais à entrada e/ou à saída da organização. Para Nussbaum (2000), o mesmo resultado pode ser obtido com a atribuição da situação trágica à necessidade natural e a ocultação da sua origem institucional.

Mas, para Hirschman (1970), há um outro tipo de lealdade, uma lealdade consciente, radicada na percepção de mudanças realizáveis, que se manifesta em acção. Neste tipo

² O coro da tragédia grega evocado por Nussbaum (2000) ilustra esta ideia.

de lealdade *voice* e *exit* podem coexistir em complementaridade. O “membro *leal* não sai, mas algo *lhe* acontece: ele começa a ser extremamente infeliz por continuar como membro” (Hirschman, 1970: 88) e passa a ter uma actuação em que reivindica alterações das políticas e do modo de funcionamento vigentes na organização. Como o próprio autor afirma, a eficácia deste protesto pode ser aumentada pela existência de uma ameaça credível de saída (*exit*). “A ameaça de saída é tipicamente feita pelo membro leal – isto é, pelo membro que se preocupa – que não deixa nenhuma pedra por mexer antes de se resignar à decisão difícil de sair ou mudar” (Hirschman, 1970: 83). Assim, para que o protesto seja eficaz “deve existir a possibilidade de sair, mas a saída não deve ser tão fácil nem tão atraente que se verifique assim que a organização de que se é membro revele deterioração” (Hirschman, 1970: 83).

Para Hirschman (1970), só indirectamente o *exit* pode contribuir para a mudança institucional, por via da degradação da posição da organização. A possibilidade de mudança e de regeneração da organização depende sempre da *voice*, ou da acção colectiva, e é mesmo possível conceber situações em que o *exit* não se coloca sequer como alternativa ao indivíduo empenhado na mudança institucional. De facto, só aparentemente os dilemas morais dizem respeito apenas ao sujeito da escolha e podem ser superados individualmente com uma mudança pessoal de contexto; eles envolvem quase sempre situações em que as consequências são públicas e a sua superação exige a acção colectiva.

Tomemos, por exemplo, a situação de conflito entre obrigações familiares e obrigações de trabalho, a que Nussbaum (2000) faz referência. A marcação dos colóquios do departamento de filosofia da Universidade de Harvard para as dezassete horas, altura em que a escola já estaria encerrada, colocava todos os professores que tinham obrigações parentais perante uma escolha difícil. A dificuldade residia não apenas na decisão do que fazer quando estes acontecimentos ocorriam, mas no facto das alternativas em confronto acarretarem ambas consequências morais indesejáveis. Não estar presente no colóquio significaria uma falta relativamente ao compromisso profissional, mas optar por estar presente implicaria que a obrigação parental e a atenção que é necessário dedicar aos filhos não seriam efectivadas. Nussbaum (2000) conclui então que a resposta à “questão trágica” seria simplesmente negativa – nenhuma das alternativas apresenta consequências que se possam considerar moralmente aceitáveis.³ Poderíamos imaginar que o dilema moral de cada professor poderia ser ultrapassado com a sua transferência para um departamento em que os seminários se realizassem a

³ Como relata Nussbaum (2000: 1015), a “questão trágica” resolveu-se como por milagre no dia em que: “Robert Nozick se levantou do modo subversivo e despreocupado que só a nomeação definitiva possibilita e disse: Agora tenho que me ir embora; tenho que ir buscar o meu filho ao treino de hóquei”.

um horário compatível com as obrigações familiares de cada um. No entanto, isso não obstará a que continuasse a existir um mundo em que, em geral, os compromissos familiares são negligenciados com consequências que recaem sobre o conjunto da sociedade (lembremo-nos, por exemplo, da dinâmica das taxas de fecundidade). Na medida em que o dilema moral pode resultar de ter de viver nesse mundo em que as obrigações parentais são negligenciadas, e não propriamente de ser confrontado individualmente com a ‘necessidade’ de negligenciar as suas obrigações parentais, a solução preconizada pelo *exit* não o é propriamente. Como escreve Hirschman (1970: 99), nestas circunstâncias o “membro continua a importar-se com a actividade e com o ‘produto’ da organização *mesmo depois de a ter abandonado*”.

A consciência de que as consequências do declínio de uma organização, em virtude do *exit*, se podem alastrar a toda a sociedade pode constituir uma forte restrição à saída dos membros mais conscientemente leais. Esta consciência traduz-se na percepção de que “a *saída completa é impossível*; em certo sentido (...) [mantemo-nos] membros da organização apesar da saída formal” (Hirschman, 1970: 100). Bens públicos, como a educação e a saúde públicas, proporcionam ilustrações do que aqui é dito. O *exit* tende a significar a degradação destes serviços públicos, com consequências que atingem mesmo aqueles para os quais a saída foi possível.

Enquanto nas transacções privadas, o *exit* se traduz simplesmente na cessação de uma relação, em contexto público, o *exit* pode ser, na melhor das hipóteses, uma forma de protesto, cujo efeito nos processos de mudança institucional é apenas indirecto. Como escreve Hirschman:

a saída significará agora resignar sob protesto e, em geral, denunciar e combater a organização de fora em vez de trabalhar por uma mudança de dentro. Por outras palavras, a alternativa situa-se agora não tanto entre o protesto e a saída como entre o protesto de dentro e o protesto de fora (depois da saída). A decisão de sair prende-se então com uma questão totalmente nova: Em que ponto é que somos mais eficazes (para além de estarmos mais em paz connosco próprios), combatendo políticas erradas de fora ou continuando a tentar mudar as políticas estando dentro? (Hirschman, 1970: 104-105)

Em suma, o *exit* só indirectamente pode desempenhar um papel na mudança institucional e o predomínio do *voice* sobre o *exit* na lealdade consciente depende, como aqui vimos com a ajuda de Hirschman (1970) e de Nussbaum (2000), da tomada de consciência colectiva da origem institucional do conflito individual e do exercício colectivo de imaginação institucional.

Tomando como inspiração Dewey (1922), o exercício de imaginação de contextos institucionais alternativos é feito com base na projecção futura das consequências da reconfiguração imaginada. Este é um processo sempre experimental. As consequências da recreação do contexto envolvente dependem de

circunstâncias que ainda não foram experimentadas, e que portanto só podem ser antecipadas de uma forma incerta e inexacta. O ponto essencial é que a antecipação deve pelo menos orientar assim como estimular o esforço, que isto deve constituir uma hipótese de trabalho corrigida e desenvolvida pelos acontecimentos à medida que a acção prossegue. (Dewey, 1922: 56)

O exercício imaginativo e criativo de que fala Dewey representa a essência de um processo deliberativo, agora colectivo, cuja viabilidade mais uma vez está dependente de condições prévias.

A *terceira condição* de transformação do conflito moral individual em acção colectiva tendente à mudança institucional é a livre comunicação entre os indivíduos integrantes de um grupo e a formação de um sentido moral de comunidade no grupo.

Na realidade, o preenchimento das condições anteriores pressupunha já a possibilidade de comunicação entre os membros do grupo. Sem comunicação não há consciência da natureza partilhada dos dilemas morais, nem destriça na atribuição da origem do conflito à necessidade natural ou ao contexto institucional. Mas a necessidade de comunicação é ainda mais saliente em relação ao processo deliberativo, a partir do qual é imaginada a alternativa institucional a construir pela acção colectiva.

O processo de deliberação colectiva envolve a identificação dos factores institucionais que estão na base do conflito, isto é, que são limitativos da efectivação de certos valores ou que impedem a expressão de determinados compromissos morais. Este diagnóstico da situação actual tem sempre como referência, na tradição pragmatista, os resultados futuros que se pretendem realizar através da mudança institucional. Isto significa então que o processo de deliberação colectiva assenta numa reflexão sobre as consequências da reconfiguração institucional. As consequências antecipadas são precisamente o que confere significado à acção colectiva. Na descrição de Bromley (2006), esta reflexão é um exercício abductivo que parte da construção de diferentes cenários imaginativos em termos dos valores que se pretendem efectivar, e da sua articulação, e envolve o confronto hipotético das alterações institucionais susceptíveis de realizar estes cenários. Segundo este autor, o processo decorre até que um destes cenários e uma destas hipóteses se tornem dominantes, afirmando-se como uma “razão suficiente” para agir partilhada pelos indivíduos.

Um processo deliberativo deste tipo só pode ocorrer no seio de uma comunidade. Dewey operava uma distinção entre a mera associação de indivíduos e a comunidade:

a actividade conjunta ou associada é uma condição da criação de uma comunidade. Mas a associação em si mesma é física e orgânica, enquanto a vida comunal é moral, isto é, emocionalmente, intelectualmente, conscientemente sustentada. [...] A actividade em associação não necessita de nenhuma explicação; as coisas estão feitas desta forma. Mas nenhum montante de acção colectiva [entendida como o agregado de acções individuais] constitui por si mesmo uma comunidade. (Dewey, 1927: 151)

A mera associação distingue-se assim da comunidade pelo facto dos indivíduos desenvolverem, nesta última, um significado para a acção conjunta tendo em conta a reflexão que formam sobre as consequências dessa mesma acção.

A acção colectiva, como a temos vindo a conceptualizar, é distinta da acção agregada, da simples associação, no sentido em que pressupõe uma circunstância em que “‘nós’ e ‘nosso’ existem apenas quando as consequências da acção combinada são percebidas e se transformam num objecto de desejo e de esforço, ao mesmo tempo que ‘eu’ e ‘meu’ aparecem na cena apenas como uma parte distintiva na acção mútua que é conscientemente reconhecida e reclamada” (Dewey, 1927: 151-152).

O conceito de comunidade, em Dewey (1927), é desprovido de qualquer conotação pré-moderna. Para ele, “a democracia não é uma alternativa a outros princípios da vida associativa. Ela corresponde à ideia em si mesma da vida em comunidade” (Dewey, 1927: 148).

Esta concepção que relaciona a democracia e os seus procedimentos com a existência de comunidade tem fundamento numa dimensão central da filosofia e da psicologia pragmatistas. Assim como a deliberação individual inteligente (ou racional) pressupõe abertura para o conflito interno de valores, a deliberação colectiva inteligente (ou racional) depende da livre expressão de pontos de vista divergentes. Seguindo Bromley (2006: 142) “no caso da acção colectiva, estar no contexto da acção significa estar rodeado por outros com expressões divergentes”, isto é, por outros que têm do mundo que os rodeia diferentes representações e que projectam em imaginação diferentes cenários (“*created imaginings*”). A construção de representações e de cenários convergentes, ao longo do processo de deliberação colectiva, envolve, como Bromley (2006) sublinha, um processo continuado de debate em que os diferentes cenários e alternativas de acção são apresentados e comparados numa interacção comunicacional baseada na persuasão e não na supressão ou na repressão de pontos de vista. Só de

uma deliberação colectiva deste tipo pode emergir uma escolha colectiva, que se constitui para os indivíduos numa "razão suficiente" para agir.

A democraticidade dos processos deliberativos tem, em Dewey (1927), um valor epistémico: "sem procedimentos democráticos, que garantem a todos os membros da sociedade qualquer coisa como comunicação livre de dominação, os desafios sociais não poderão ser resolvidos de forma inteligente" (Axel Honneth, 1998: 773). Trata-se afinal da transposição para a esfera da deliberação colectiva de conclusões a que Dewey chegou no âmbito da sua análise do trabalho científico. Nesse plano Dewey (1927) constatava que uma constante e sistemática interacção de hipóteses de trabalho e de resultados contribuía de forma decisiva para a qualidade das soluções. No domínio da deliberação colectiva, a capacidade de encontrar respostas inteligentes dependeria igualmente da participação de todos na reflexão conjunta e na realização do debate a partir de uma pluralidade de perspectivas. A democracia é, para Dewey, a forma de organização política que satisfaz mais completamente as condições da deliberação colectiva inteligente:

o governo popular é educativo como outros modos de regulação política não são. Ele força o reconhecimento de que existem interesses comuns, se bem que o reconhecimento do *que* são estes interesses possa ser confuso; é a necessidade de discussão e publicitação implícita no governo popular que conduz a alguma clarificação do que são estes interesses. (Dewey, 1927: 207)

Pelo contrário, "o que quer que obstrua e restrinja a publicitação, limita e distorce a opinião pública e condiciona e deturpa o pensamento sobre os assuntos sociais" (Dewey, 1927: 167). Sem o hábito de comunicação livre e sistemática pode haver turbas em movimento paroxístico, mas não acção colectiva tendente a uma mudança institucional inteligente. Em última análise, a efectivação da mudança institucional e a racionalidade desta mudança dependem da "melhoria dos métodos e das condições do debate, discussão e persuasão" (Dewey, 1927: 208), isto é, do aperfeiçoamento da democracia.

É interessante notar ainda que, para Dewey, a existência de uma pluralidade de valores e de perspectivas, ao invés de ser um obstáculo à decisão colectiva, como no teorema da impossibilidade de Arrow (1963), é antes um factor que contribui para a qualidade da decisão. Esta mudança de perspectiva resulta afinal da substituição da concepção da acção como escolha de meios para fins dados por uma outra em que a racionalidade se caracteriza precisamente pela escolha e reconfiguração dos fins da acção, sejam eles individuais ou colectivos. Se dos processos de deliberação colectiva pode emergir uma escolha determinada, isso é porque a comunicação e a persuasão

operaram uma reconfiguração intrapessoal dos fins que do ponto de vista interpessoal é convergente.

O culminar dos processos de deliberação colectiva é a constituição de uma convergência ou a formação de um compromisso colectivo, uma escolha pública em que a “decisão parece, a todos (maior parte?) os participantes, a melhor coisa a fazer dadas as circunstâncias” (Bromley, 2006: 143). Este compromisso é, no entanto, precário e experimental, pelo que as soluções encontradas em termos dos arranjos institucionais propostos são sujeitas a revisão à medida que as consequências das reconfigurações operadas se vão revelando. É por isso mesmo que a acção colectiva, tal como a acção individual, deve ser entendida como um processo em vez de uma sucessão discreta de deliberações.

Conclusão

Este ensaio partiu do reconhecimento dos dilemas morais presentes na deliberação – individual e colectiva. Reconhecimento este que constituiu um ponto de ruptura com a teoria da escolha racional e o *Teorema da Impossibilidade* de Arrow. Procurou-se mostrar que o facto dos indivíduos, tal como os colectivos, efectivamente escolherem não implica necessariamente a redução de todas as dimensões de valor a um comensurante único. Numa concepção de racionalidade em que os fins estão abertos à reflexão, a deliberação envolve todo um processo de descoberta e de especificação dos fins tendente à sua harmonização num todo coerente, mas não, ou não necessariamente, o estabelecimento de *trade-offs* entre estes fins. Nesta perspectiva da deliberação e da escolha racionais, a suspensão temporária, mas não irreversível, de um determinado valor e a sua efectivação em deliberações posteriores, longe de significar inconsistência da escolha, pode constituir uma forma racional de lidar com a dificuldade da escolha. Em sociedades heterógeneas, em que convivem uma pluralidade de pontos de vista, este mecanismo pode aliás servir um ideal democrático de tornar possível a expressão de diferentes valores e compromissos.

A deliberação colectiva e a deliberação individual surgem frequentemente encapsuladas uma na outra. Os indivíduos não agem de forma isolada; a própria interpretação das circunstâncias da acção e o significado que determinados *trade-offs* assumem em contextos concretos são construções sociais.

Procurou-se mostrar também que na concepção de deliberação que tem raízes no pragmatismo de Dewey há lugar para a acção em conflito. A escolha pode resultar num compromisso superficial entre os vários valores em confronto, numa acção, que resultando de uma escolha deliberada, é mesmo assim considerada indesejável pelo

sujeito da escolha. A acção em conflito pode ser o resultado não da natureza dos valores em confronto, ou de uma necessidade natural, mas das circunstâncias institucionais que envolvem a escolha. Em consequência, os conflitos morais individualmente experimentados podem constituir-se em força motriz da acção colectiva orientada para a mudança institucional.

No entanto, a transformação do conflito moral e da acção em conflito, experimentados individualmente, em acção colectiva e mudança institucional depende de condições exigentes. Os indivíduos, mesmo que em associação, podem muitas vezes não conseguir sequer encarar os seus dilemas do ponto de vista da “escolha trágica”. As tentativas de dissolução do conflito e de redução de toda a dificuldade à determinação de *trade-offs* entre valores concorrem para este resultado ao procurarem substituir-se a hábitos de reflexão individual e de crítica e de deliberação colectiva democrática. Em contrapartida, a participação em processos de deliberação colectiva, em que as diferentes razões para agir são apresentadas e comparadas a partir de uma pluralidade de pontos de vista, culminando na emergência de um cenário convergente, oferece ao indivíduo, que participa nesses processos, uma perspectiva a partir da qual novos fins podem tomar forma.

ANA NARCISO COSTA

Doutorada em Economia pelo ISCTE, onde é actualmente professora auxiliar. Investigadora do DINÂMIA-ISCTE, tem-se dedicado à tomada de decisão individual e colectiva, à relevância dos dilemas morais na escolha e acção económica e ao estudo de certas correntes teóricas da economia, como o institucionalismo.

Contacto: ana.costa@iscte.pt

Referências bibliográficas

- Arrow, Kenneth J. (1963 [1951], *Social Choice and Individual Values*. Nova Iorque: Wiley.
- Bromley, Daniel W. (2006), *Sufficient Reason. Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.
- Dewey, John (1930 [1922]), *Human Nature and Conduct. An Introduction to Social Psychology*. Nova Iorque: The Modern Library.
- Dewey, John (1991 [1927]), *The Public and its Problems*. Ohio University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge e Londres: Harvard University Press.
- Honneth, Axel e Farrel, John M. M. (1998), “Democracy as Reflexive Cooperation: John Dewey and the Theory of Democracy Today”, *Political Theory*, 26 (6) 763-783.

- Isaac, A. G. (1997), "Morality, Maximization and Economic Behavior", *Southern Economic Journal* 63, 559-570.
- Kavka, Gregory S. (1991), "Is Individual Choice Less Problematic than Collective Choice?", *Economics and Philosophy* 7, 143-165.
- Levi, Isaac (1986), *Hard Choices. Decision Making under Unresolved Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha C. (1997), "Flawed Foundations: The Philosophical Critique of (A Particular Type of) Economics", *The University of Chicago Law Review*, 64 (4) 1197-1214.
- Nussbaum, Martha (2000), "The Cost of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis", *Journal of Legal Studies*, 29, 1005-1036.
- Pildes, Richard H. e Elizabeth Anderson (1990), "Slinging Arrows at Democracy: Social Choice Theory, Value Pluralism, and Democratic Politics", *Columbia Law Review*, 90 (8) 2121-2214.
- Raz, Joseph (1986), *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Richardson, Henry S. (1997), *Practical Reasoning about Final Ends*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, Herbert (1955), "A Behavioural Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118.
- Tetlock, P. *et al.* (2000), "The Psychology of the Unthinkable: Taboo trade-offs, forbidden base rates, and heretical counterfactuals", *Journal of Personality and Social Psychology*, 78, 853-870.

DIMENSÕES INSTITUCIONAIS, INOVAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO: CONTRIBUTOS DOS ESTUDOS DAS VARIEDADES DE CAPITALISMO

HUGO PINTO

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS, UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Resumo: Os estudos das variedades de capitalismo sublinham a importância das arquitecturas institucionais para a competitividade dos países. Partindo de uma revisão de literatura da discussão precursora de Hall e Soskice, dos sistemas empresariais de Whitley e da abordagem da governação da qual Amable e Boyer são autores representativos, este artigo foca a implicação destas teorias sobre a inovação e a transferência de conhecimento entre a universidade e a empresa. A reflexão reforça a importância das complementaridades institucionais enquanto noção útil em termos teóricos mas também para a operacionalização de uma análise institucional ancorada em dados empíricos. O enfoque central dado à empresa deve ser complementado por uma visão sistémica que permita olhar o leque alargado de actores, onde a universidade ganha importância. A intervenção do Estado é essencial para moldar os comportamentos inovadores dos actores, favorecendo e estimulando a utilização dos diferentes mecanismos de transferência de conhecimento.

Palavras-chave: Transferência de Conhecimento, inovação, instituições, variedades de capitalismo, sistemas sociais de inovação e da produção.

1. Introdução

A Agenda de Lisboa elege a transferência de conhecimento como uma questão crucial para a União Europeia, dando especial destaque ao papel que as universidades podem desempenhar. Transcendendo as tradicionais actividades de investigação e educação,

elas devem também desenvolver actividades de transferência de conhecimento tendo em vista o desenvolvimento territorial. Contudo, o alcance deste processo de transferência de conhecimento depende da envolvente institucional.

Há quase uma década atrás Hall e Soskice (H&S, 2001) introduziram, num texto seminal, o conceito de variedades de capitalismo (VdC) na análise das diversidades institucionais dos países, evidenciando que as especificidades e complementaridades das arquitecturas institucionais se traduzem em diferentes capacidades de adaptação dos estados-nação às tensões da globalização. Os países não só não estavam a convergir para um modelo único de capitalismo neoliberal, como as vantagens institucionais comparativas de cada um promoviam respostas diversas à mundialização da economia. Como destaca Hancké (2009), esta abordagem é considerada uma das mais importantes inovações das ciências sociais comparadas, tornando-se rapidamente uma das teorias centrais da economia política.

Este artigo procura discutir três ramos das variedades de capitalismo para encontrar pistas sobre como estas teorias olham a transferência de conhecimento: a abordagem fundadora de H&S, os sistemas empresariais de Whitley (1999) e a visão inspirada na Escola da Regulação Francesa dos sistemas sociais de inovação e produção (SSIP). O objectivo é ilustrar como a envolvente institucional condiciona de forma central os processos inovadores.

2. Inovação, universidade e transferência de conhecimento

2.1. Ideias preliminares sobre inovação e transferência de conhecimento

A noção de inovação evoluiu nos últimos cinquenta anos de um enfoque centrado na tecnologia para um conceito que, apesar da inspiração schumpeteriana de um novo ou melhorado produto ou processo, sublinha a complexidade e o alargado leque de dimensões, escalas e actores (OECD, 2005). Apesar de não ser muito eficaz, do ponto de vista da operacionalização de políticas, deixar esta noção em aberto permite compreender melhor que a inovação resulta de trajectórias específicas onde a tecnologia e o conhecimento são desenvolvidos na interacção de múltiplos factores altamente determinantes do contexto. A procura do mercado e as oportunidades de comercialização condicionam a decisão da produção de conhecimento e podem ser exemplos de dependências que conduzem determinadas empresas, regiões ou países a caminhos específicos. A emergência de uma abordagem sistémica do processo inovador aumenta a atenção na componente institucional nos processos de criação, transferência e aplicação de conhecimento, enfatizando as condições, regulações e políticas nas quais operam os mercados e o papel da governação neste quadro geral. A centralidade da

inovação destaca a importância do conhecimento científico para o progresso económico. O papel que as universidades têm neste aspecto tornou-se mais relevante do que na visão tradicional da inovação na qual era a empresa o alvo principal de atenção. Este é um dos corolários de várias teorias que destacam o novo papel do conhecimento e da universidade engajada na criação de dinâmica territorial, promovendo o desenvolvimento e a investigação fundamental e aplicada. Neste âmbito é fundamental analisar a transferência de conhecimento como aspecto central na competitividade e coesão dos territórios, em particular na explicitação e estruturação das interligações entre os actores dos sistemas de inovação.

A transferência de conhecimento tem sido objecto de diversas abordagens. No presente artigo a transferência de conhecimento focada é aquela que se efectua da universidade, encarada enquanto produtora e protectora dos comuns que resultam da investigação científica, para a sociedade que a envolve, em particular as empresas que absorvem este conhecimento e o levam para o mercado. Apesar de limitada, esta noção capta muitos dos elementos que centram na academia a produção de conhecimento científico e na empresa a sua aplicação e concretização de potencial económico. Assim, e apesar de muitas vezes a noção originalmente utilizada por muitos autores ser “transferência de tecnologia”, optou-se por falar de transferência de conhecimento, noção que engloba dimensões adicionais e que parece mais adaptada à dificuldade de separar os mundos de ciência, da tecnologia e da inovação (Latour 1987, 2005).

A formulação de políticas de incentivo à transferência de conhecimento adequadas às particularidades de cada realidade carece de um entendimento das especificidades do território, em particular das instituições ligadas às actividades inovadoras. A mera replicação de boas-práticas de transferência de conhecimento, como é prática comum, é insuficiente para alcançar o sucesso. Os contextos institucionais em que são aplicadas as políticas podem ser por vezes tão díspares que a replicação resulta num rotundo falhanço. A ambição europeia de se transformar num espaço competitivo e coeso carece de uma capacidade de resposta adequada aos desafios diversificados nos estados-membros que se deparam com arquitecturas institucionais, incentivos e comportamentos dos actores bastante distintos nesta temática.

2.2. Da mudança na universidade à importância da transferência de conhecimento

As universidades têm sido um dos actores mais ligados à produção de conhecimento e assumem uma função enquanto nós das redes científicas e tecnológicas globais (David, 1994). Actualmente as universidades vivem um período marcado por uma forte mudança

paradigmática. Ao papel de geração de conhecimento adicionam-se novas necessidades sociais que se espera que a universidade possa responder.

Gibbons *et al.* (1994) introduzem a noção da emergência de um novo e interactivo sistema de investigação socialmente mais distribuído. A produção de conhecimento, no passado completamente alocada às instituições científicas e em disciplinas estruturadas, é actualmente muito mais heterogénea. O novo modo de produção de conhecimento, definido como Modo 2 em oposição ao seu predecessor Modo 1 não vai substituir completamente o primeiro mas será um seu complemento. O conhecimento no Modo 2, que Boaventura de Sousa Santos (2008) designa de conhecimento pluriuniversitário, é gerado num contexto de maior aplicação, essencialmente transdisciplinar, tentando mobilizar perspectivas teóricas e metodologias empíricas para resolver problemas específicos. No Modo 2 os actores envolvidos são mais numerosos e têm uma intensa interacção. Uma característica muito relevante refere-se à crescente reflexividade do processo de criação de conhecimento, um processo dialógico capaz de incorporar uma maior diversidade de pontos de vista. As formas de controlo de qualidade mostram como aos sistemas de controlo pelos pares são adicionados outros critérios de natureza económica, social e cultural, complexificando a identificação do que é a boa ciência.

O conhecimento pluriuniversitário é, como refere Boaventura de Sousa Santos (*ibid.*: 35), um conhecimento contextual, uma vez que o princípio organizador da sua produção é a aplicação, que ocorre na maior parte dos casos fora do ambiente universitário, e os critérios de relevância são derivados das noções dos investigadores e dos utilizadores, o que origina o seu carácter mais transdisciplinar. O novo modo de conhecimento tem estado mais evidente nas parcerias universidade-indústria, ou seja, enquanto conhecimento mercantil, mas que não se deve esgotar nesta dimensão e alcançar outras que envolvam solidariedade e partilha entre os actores. O papel da universidade tem sido reconfigurado no sentido do contributo do conhecimento para a competitividade económica, sendo as políticas de investigação orientadas para as áreas que perspectivem maior capacidade de serem absorvidas pelas empresas e transformadas em novos produtos e processos. As restrições ao financiamento público das universidades têm sido estímulos fortes à busca de parcerias com o sector privado para a comercialização dos resultados da investigação.

Hessels e van Lente (2008) discutem e comparam a visão do Modo 2 com outras abordagens relacionadas com as mudanças no sistema científico, evidenciando como o seu âmbito alargado permitiu uma grande atenção das políticas de ciência. Uma das abordagens comparadas no artigo de Hessels e van Lente foi a Triple Helix, o célebre modelo de Etzkowitz e Leydesdorff (1997). O modelo evidencia a intersecção de três esferas e as interacções múltiplas entre os vários actores, o seu papel na dinâmica do

sistema e o espaço partilhado que surge e que carece de novos actores capazes de uma intermediação efectiva. A Triple Helix origina a ideia que a nova universidade deverá ser a universidade empreendedora (Etzkowitz, 2003; Etzkowitz *et al*, 2000) engajada numa terceira missão que engloba, como destacam Gunasekara (2006) ou Goldstein (2008), uma série de actividades empreendedoras: promover o desenvolvimento económico regional, encorajar e recompensar os membros das faculdades que forneçam assistência técnica ou de gestão a empresas na região, comercializar a investigação, fornecer assistência à criação de empresas de bases tecnológica e participar nos investimentos das novas empresas resultantes do conhecimento gerado na academia.

A relevância da transferência de conhecimento como tópico central para as políticas de inovação aumentou nos Estados Unidos desde os anos oitenta com o Bayh-Dole Act. Berman (2008) sublinha a importância deste evento no processo de institucionalização e sinalização da relevância das práticas ligadas à transferência de conhecimento – em particular, na apropriação dos benefícios económicos de patentes resultantes de investigação publicamente financiada. As mudanças nas práticas da universidade já vinham de trás, mas foram institucionalizadas por este novo enquadramento legal. Simultaneamente na Europa o programa ESPRIT, focando as tecnologias de informação, sublinhava a importância da cooperação para a investigação. O primeiro Programa-Quadro para a Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (1984-87) aumentou a atenção dada ao tema, assumindo-se este programa como referência incontornável na União Europeia (UE). Outro marco relevante foi o Livro Verde sobre a Inovação (European Commission, 1995) que destacou a emergência da economia do conhecimento na qual a universidade se assumia como agente-chave para a geração de novo conhecimento e na implementação de instrumentos para aproximar as realidades da academia e da empresa. Para a UE, a importância da transferência de conhecimento é reforçada pelo hiato existente na capacidade tecnológica relativamente aos EUA e ao Japão, reportado inicialmente no livro verde e consecutivamente por diferentes avaliações das performances inovadoras.

Debackere e Veugelers (2005) identificam como principais ligações formais indústria-ciência a criação de empresas tecnológicas, a investigação colaborativa bilateral ou em consórcio, a investigação contratada e a consultoria, desenvolvimento e exploração de direitos de propriedade industrial. Outros canais, como a cooperação na educação/graduação, formação avançada para os funcionários das empresas, intercâmbios de pessoal entre a empresa e a universidade, são também importantes. Os autores acrescentam que por detrás desta variedade de relações formais surge um conjunto de contactos informais e redes de carácter pessoal. Apesar de difíceis de mensurar, estes contactos informais são centrais para promoverem novas relações

formais. Para existir um interesse de parte a parte em estabelecer estas ligações tem que haver uma compatibilização entre a oferta de conhecimento e a procura existente, dando atenção ao que Cohen e Levinthal (1990) designam por capacidade de absorção das empresas.

Bercovitz e Feldman (2005) identificam os cinco mecanismos formais e informais da transferência de conhecimento entre universidade-empresa que sintetizam estes vários contributos: investigação financiada, licenças, contratação de estudantes, criação de novas empresas, e serendipidade. D'Este e Patel (2007) referem que existe abundante evidência empírica que a transferência de conhecimento ocorre através de múltiplos canais, criação de novas infra-estruturas físicas, consultoria e investigação contratada, investigação em consórcio, formação, encontros e conferências, discutindo como o enfoque excessivo e promoção do patenteamento e criação de empresas pode originar efeitos negativos no empenho nos restantes canais. Os autores destacam como principais instigadores da interacção entre a universidade e a indústria a orientação comercial da universidade (que pode ser percebida pela existência na sua missão de apoio ao desenvolvimento regional e pela proporção de financiamento da investigação vindo da indústria), as características dos departamentos (a escala dos recursos, a qualidade da investigação e a proximidade com a indústria) e as características individuais do investigador (capacidade de atrair investimentos, estatuto académico, idade, normas culturais dos campos científicos, experiência anterior na indústria).

Podemos assim tentar esboçar um conceito alargado de transferência de conhecimento, inspirado em Bozeman (2000) e Molas-Gallart *et al.* (2002), como uma noção distinta de outras interligadas como a disseminação de tecnologias ou difusão de inovação. A transferência de conhecimento é um processo voluntário e activo de engajamento para benefício mútuo entre organismos de investigação, empresas, governos ou a comunidade de forma a gerar, adquirir, aplicar ou dar acesso ao conhecimento necessário para melhorar o bem-estar material, humano, social e ambiental. A comercialização da ciência deve ser vista como uma das componentes da transferência de conhecimento.

3. A transferência de conhecimento e o contexto institucional

A secção anterior sublinhou a importância da transferência de conhecimento e procurou identificar os principais mecanismos que caracterizam este processo. Uma das dúvidas que permanece é, uma vez que existem vários mecanismos, como se geram diversidades de comportamentos dos actores? Uma resposta aceitável pode ser baseada em Phan e Siegel (2006) que, ao discutirem efectividade da transferência (de tecnologia,

na sua noção mais estrita, focando o tema do licenciamento), evidenciam quatro dimensões essenciais e completamente interligadas que condicionam o comportamento dos actores na transferência de conhecimento: o contexto organizacional, a efectividade da transferência, o contexto institucional e o contexto individual (quadro I).

Quadro I: Contextos que condicionam a transferência

Contexto Organizacional	Efectividade
Desenho estrutural, fluxos de informação, formas legais	Licenciamento e criação de empresas
Contexto Institucional	Contexto Individual
Políticas, práticas, valores partilhados, sistemas de incentivos	Ética profissional, objectivos pessoais, atitudes, experiência, conhecimento e competências

[fonte: Phan e Siegel (2006: 53) adaptado]

Estes autores destacam, por exemplo, que os gabinetes de transferência de conhecimento nas universidades dos EUA ao centrarem a sua actuação nas questões do licenciamento incentivaram o aumento do número de patentes. A comercialização bem sucedida da investigação académica deriva de incentivos individuais, propensões ao risco e conjuntos de capacidades dos empreendedores académicos que dependem largamente da arquitectura institucional existente.

A pertinência de se efectuarem análises institucionais no domínio económico é justificada, segundo Jackson e Deeg (2006), pelo facto das economias nacionais serem caracterizadas por configurações institucionais específicas que condicionam a economia, têm impactos diferenciados no desempenho dos países e criam dependências de trajectória. No entanto, um obstáculo sempre presente é a dificuldade intrínseca da noção de instituição.

O esforço de definir instituição é grande e nem sempre satisfatório. No entanto, alguns traços comuns emergem das definições nem sempre compatíveis que autores centrais do Institucionalismo utilizam. As instituições são, segundo Hodgson (2006), tipos de estruturas centrais na sociedade, sistemas de regras estabelecidas e prevalentes que estruturam as interacções sociais. North (1994) refere que as instituições são restrições humanamente criadas que estruturam a interacção humana, constituídas por restrições formais (regras, leis, constituições) ou restrições informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) e as formas de enquadramento que definem a estrutura de incentivos na sociedade. Aoki (2001) compreende uma instituição como um padrão de interacções sociais auto-sustentado, representado por regras com significado que todos os agentes conhecem e incorporam como crenças partilhadas sobre o modo como o jogo é jogado. Bromley (2006) destaca que um claro entendimento

das instituições requer que estas sejam consideradas tanto na sua dimensão restritiva como na dimensão libertadora dos indivíduos, ao definirem conjuntos de oportunidades, campos de acção para membros de determinado grupo. As instituições assumem-se enquanto elementos constitutivos das relações económicas e sociais e não apenas como limites a essas relações. Nelson (2008) ilumina o conceito de instituições ligando-o ao de tecnologias sociais. A transferência, difusão e generalização de certas tecnologias depende que se desenvolva um adequado contexto institucional para a sua utilização, como já tinha sido apresentado em Freeman e Louçã (2004) ou Freeman e Perez (1988).

Jackson e Deeg (*ibid.*) apresentam vários domínios institucionais que podem ser alvo de comparações: sistemas financeiros, governação empresarial, relações inter-empresas, relações industriais, formação de competências, criação de trabalho, estado de bem-estar e inovação.

Quadro II: Comparações do capitalismo em enquadramentos seleccionados

Autores Representativos	Domínios Institucionais	Grupos de Países	Notas
Hall e Soskice	Sistemas financeiros, relações industriais, competências, coordenação inter-empresarial	Economias liberais de mercado vs. Economia coordenadas de mercados (indústria vs. grupos coordenados)	Ligada à análise dos custos de transacção
Whitley	Estados, sistemas financeiros, competências, confiança/autoridade	Tipos ideais: fragmentado, projecto em rede, distrito industrial coordenado, conglomerado financeiro, conglomerado integrado, compartimentado, colaborativo e altamente colaborativo	Compara dimensões de relacionados com organização horizontal vs. vertical, controlo da propriedade e dependência empregado-empregador
Hollingsworth, Boyer, Petit, Amable	Competição nos mercados de produtos, as instituições do mercado laboral, governação financeira e corporativa, protecção social e estado de bem-estar, e o sistema de educação/formação	Clusters de cinco países: capitalismo fundado no mercado, mesocorporativista (asiático), europeu continental, social-democrata e mediterrâneo	Baseado em seis mecanismos de governação para coordenação das transacções: mercados, hierarquias, estados, associações, redes e comunidades Usa métodos indutivos de agregação

[fonte: Jackson e Deeg (2006: 31) adaptado]

Os autores distinguem três diferentes ramos das variedades de capitalismo que vão, seguidamente, ser analisados com mais detalhe (quadro II):

- A primeira ligada à visão precursora de Hall e Soskice;
- Uma segunda, os sistemas nacionais de empresas de Whitley;
- E ainda uma terceira, que designam por abordagens à governação (os sistemas sociais de produção de Hollingsworth e Boyer e os sistemas sociais de inovação e da produção de Amable).

3.1. A coordenação nas economias de mercado

A abordagem pioneira de Hall e Soskice (2001) propõe-se explicar as similitudes das economias desenvolvidas, relacionando os processos de modernização com a presença de modelos diferenciados de produção que tentam compreender as interações estratégicas, colocando a empresa no centro dos sistemas relevantes e que moldam a sua actividade: o sistema de governação empresarial, o sistema de relações entre empresas, as relações inter-industriais e o sistema de educação e formação. A aproximação é eminentemente micro-analítica focando as interações estratégicas da empresa institucionalmente incrustada. A comparação entre os países faz-se através do modo como as empresas resolvem os seus problemas de coordenação.

Os autores introduzem a noção de vantagem institucional comparativa, uma arquitectura institucional de determinada economia política que fornece às empresas vantagens em actividades específicas – as empresas podem realizar certas actividades e produzir determinados bens mais eficientemente que outras porque existe um suporte institucional. Como não existe uma distribuição semelhante das instituições pelos territórios, uma diversidade de perfis produtivos e desempenhos económicos emerge. Os autores distinguem dois tipos básicos de regimes de produção: economias liberais de mercado (ELM) e economias coordenadas de mercado (ECM). As economias liberais de mercado partilham características como as orientações empresariais de curto prazo, mercados laborais desregulados, educação geral e forte concorrência inter-empresarial. Nas economias coordenadas o comportamento económico é estrategicamente coordenado através de outros mecanismos fora do mercado, existe um maior enfoque nas finanças de longo prazo, níveis elevados de formação vocacional, cooperação tecnológica e estipulação de normas entre empresas. As ECM tendem a concentrar os seus investimentos em activos específicos e co-específicos, enquanto as ELM preferem activos facilmente mutáveis. Estas características fazem realçar como as complementaridades institucionais funcionam. Duas instituições dizem-se complementares se a presença (ou eficiência) de uma instituição melhorar o rendimento

(ou eficiência) da outra. Por exemplo, um enfoque de curto prazo requer uma capacidade rápida de ajustamento da força de trabalho que necessita de um mercado laboral flexível onde se possa despedir e contratar com facilidade. No entanto, como os autores sugerem, muitos países não têm uma forma coerente de capitalismo, ou seja, são versões intermédias dos tipos ideais, em que as suas instituições não geram complementaridades relevantes, algo potenciador de ineficácias e ineficiências, resultando em desempenhos económicos mais débeis. Os padrões de especialização tecnológica são largamente determinados pelo tipo de capitalismo do país. As ELM tendem a especializar-se em inovação radical, enquanto as ECM se concentram na inovação de natureza incremental. A inovação radical é particularmente relevante em sectores tecnológicos em rápida mudança que carecem de uma capacidade de se assumir o risco em novas estratégias de produtos e da célere implementação das mesmas. A inovação incremental tende a ser mais importante para a manutenção da competitividade na produção de bens de capital, de modo a manter a qualidade do produto e garantir a fidelização dos clientes que se coaduna com os pressupostos relacionais e de estabilidade das ECM. Casper *et al.* (1999) mostraram que as empresas de *software* e biotecnologia na Alemanha tinham conseguido entrar com sucesso nestes sectores avançados mas que tinham mais potencial em segmentos caracterizados por tecnologia baseada em conhecimento cumulativo com menor risco de implantação no mercado.

Corolário 1

As arquitecturas institucionais discutidas por Hall e Soskice possibilitam ilustrar algumas implicações para a transferência de conhecimento. Para além da discutida especialização em inovações radicais pelas economias liberais e em inovações incrementais pelas economias coordenadas, Casper (2006) destaca como nas ECM existe uma maior articulação no sistema de formação, entre a indústria e as universidades, no desenho dos currículos e na investigação aplicada. Nas ELM as ligações entre as universidades e as empresas estão eminentemente focadas nas actividades de I&D e acabam por basear-se em transacções de curto-prazo, em particular com o licenciamento de direitos de propriedade industrial (DPI) das universidades para empresas estabelecidas ou em novas empresas criadas e dirigidas por professores. O enquadramento legal e os gabinetes de transferência de conhecimento são facilitadores destes mecanismos formais. Por outro lado, as ECM focam relações de longo prazo na investigação aplicada entre departamentos e grandes empresas onde os enquadramentos legais são potenciadores

da posse por parte do investigador das pesquisas publicamente financiadas. Existe uma menor atenção à vertente de comercialização da transferência de conhecimento.

3.2. Os sistemas empresariais e tipos de estado

O segundo tipo de abordagem das variedades de capitalismo é a proposta de Whitley (2007a, 1999) com os sistemas empresariais. Estes sistemas podem ser definidos como padrões distintos de organização económica que variam em grau e modo de coordenação das actividades económicas, na organização e interconexão entre detentores do capital, gestores, especialistas e outros funcionários. O autor estabelece ligações entre macro-instituições, sistemas de inovação e modos de organização, notando que os arranjos institucionais constroem e potenciam o desenvolvimento das capacidades empresariais, em particular as capacidades inovadoras. Determinadas instituições encorajam as empresas a desenvolver capacidades competitivas específicas mais efectivas em determinadas indústrias. Estas características explicam os padrões de especialização e desempenho económico. Whitley isola um número limitado de elementos de modo a combiná-los e obter um conjunto de ideais-tipo que podem ser comparados com casos reais. Delimitam-se oito tipos de sistemas empresariais, quatro tipos de estados e seis tipos de sistemas de inovação que recombinações permitem analisar aspectos específicos das configurações institucionais.

Uma das características relevantes na análise de Whitley é que este destaca que, apesar da forte heterogeneidade entre regiões, a escala nacional permanece a mais relevante para a análise dos arranjos institucionais devido ao papel central que os estados-nação continuam a ter na governação e na regulação da economia. Os sistemas empresariais são analisados de acordo com o nível de integração da propriedade (fragmentado, projecto em rede, distrito industrial coordenado, conglomerado financeiro, conglomerado integrado, compartimentado, colaborativo e altamente colaborativo). A coexistência dos sistemas empresariais em proporções distintas origina diferentes tipos de Estado: absoluta independência, de desenvolvimento dominante, corporativista empresarial e corporativista inclusivo. Esta arrumação é compatível com a proposta de H&S, onde a noção de complementaridade também é crucial para a coerência e estabilidade dos tipos ideais, baseada nos princípios de eficiência económica e na partilha de poder.

Estes diferentes tipos de Estado associam-se às características das empresas e dos sistemas empresariais, através das estruturas de governação, relações entre empresas, relações no emprego e capacidades organizacionais. Os sistemas de inovação são identificados por um número limitado de elementos (a partilha de autoridade,

envolvimento nos sistemas públicos de investigação, grau de coordenação autoritária, especificidade empresarial das inovações, descontinuidade das inovações e natureza sistémica das inovações) que, com as complementaridades existentes, originam os seis sistemas: autárquico, artesanal, de equipas tecnológicas, guiado pelo Estado, baseado em grupos e altamente colaborativo. Estes tipos de sistemas de inovação são mais característicos de determinados tipos de Estado, por exemplo, os tipos autárquico e de equipas tecnológicas são mais comuns nos estados de absoluta independência, e os sistemas altamente colaborativos ou baseados em grupos são normalmente associados aos estados corporativistas.

Central para Whitley (2003) é o papel da ciência no apoio ao crescimento de novas indústrias. As tecnologias radicalmente inovadoras têm variado entre os países que incentivam os diferentes níveis de concorrência reputacional e de pluralismo intelectual e flexibilidade (quadro III). Estas duas características dos sistemas públicos de investigação ajudam a explicar: (i) diferenças significativas no grau em que a investigação é coordenada entre as universidades e outras organizações similares para resolver problemas comuns e (ii) a facilidade com que as novas metas e abordagens são desenvolvidas e incorporadas nos programas de investigação para lidar com novos tipos de problemas. Um sistema público de investigação é entendido pelo autor como o conjunto de entidades cujos recursos humanos estão afectos em grande proporção à investigação e os arranjos institucionais que moldam o financiamento, a direcção e a avaliação da ciência.

Quadro III: Tipos de sistemas públicos de ciência

Nível de Pluralismo e Flexibilidade	Intensidade da Competição pela Reputação	
	Baixa	Alta
Baixa	Hierarquias diferenciadas: encorajando as inovações intelectuais de carácter incremental em programas centralmente planeados	Hierarquias competitivas: encorajando contribuições para objectivos disciplinares inseridos em quadros estabelecidos
Alta	Pluralismo diferenciado: sistemas que encorajam diversos programas em diferentes organizações, lidando com diferentes problemas	Pluralismo Competitivo: sistemas que encorajam risco intelectual e abordagens variadas e mutáveis face a problemas comuns

[fonte: Whitley (2003: 1019)]

Estas características dos sistemas públicos de investigação contribuem para perceber como os sistemas empresariais produzem inovações e lidam com uma variedade de problemas. Os sistemas públicos de investigação são, por sua vez,

afectados por quatro características dos quadros institucionais que regem a produção de conhecimento nos diferentes países: a extensão da delegação do Estado a elites científicas e intelectuais no que respeita ao emprego e ao controlo de recursos, a concentração do controlo administrativo dentro das organizações de investigação, a estabilidade e a força da hierarquia das organizações de investigação e a segmentação dos objectivos organizacionais de investigação e de trabalho. Juntas, estas características ajudam a explicar grandes diferenças na competição científica e no pluralismo entre sistemas.

O Estado promove a diversidade da relação das empresas com a universidade (Whitley, 2007b). Uma principal influência é sentida directamente na universidade, vista como o actor central dos sistemas públicos de investigação, na forma como esta adquire e utiliza recursos, na direcção das actividades centrais e no desenvolvimento de capacidades organizacionais. Em sistemas de investigação altamente concentrados e hierarquizados os investigadores podem tender a ficar na mesma universidade e não circular por várias organizações, dificultando a transferência de conhecimento. Um sistema de investigação mais flexível e plural facilita a participação empresarial na investigação. O envolvimento das empresas na investigação pode ser passivo e indirecto (principalmente com a absorção de pessoal qualificado) ou activo (com laços colaborativos intensos de estudo de problemas genéricos).

Corolário 2

Whitley, ao destacar a análise dos sistemas públicos de investigação, sublinha como a flexibilidade e a habilidade em adquirir, desenvolver e usar novo conhecimento são mais facilitados por alguns arranjos institucionais que por outros. Apesar da empresa permanecer o agente cujo comportamento configura toda a economia, a universidade assume-se como o actor central no sistema de investigação. Os modos como as actividades inovadoras se organizam nos países dependem da dominância, enquanto mecanismo de interacção entre os actores, das transacções anónimas do mercado ou de relações cooperativas governadas por compromissos possibilitados por autoridades comuns. Whitley sugere que partilhar conhecimento e colaborar na inovação é menos arriscado nestes últimos contextos mas pode, tal como sugerido também por H&S, inibir o surgimento de inovações radicais que são descontínuas (ou disruptivas) face ao conhecimento e à tecnologia estabelecidos e às comunidades envolvidas. Apesar disto, há uma ilação muito importante, as economias coordenadas podem também alcançar a competitividade em sectores tecnológicos emergentes se adoptarem estratégias de nicho quando as suas empresas têm vantagens institucionais comparativas adequadas a esses

sectores. A transferência de conhecimento é relativamente mais lenta entre organizações em sistemas públicos de investigação altamente segmentados em termos de objectivos, carreiras e recursos. Existem dificuldades em responder a novos resultados da investigação quando as trajectórias individuais permanecem isoladas. A existência de metas partilhadas, quer em termos teóricos quer aplicados, é essencial como catalisador da transferência. As fronteiras da investigação fundamental e a produção de conhecimento virado para aspectos mais práticos são mais fluidas, permeáveis e sobrepostas em sistemas onde a divisão disciplinar se dilui face a uma abordagem focada em problemas, o que facilita a integração das empresas em redes de investigação.

3.3. Governação e sistemas sociais de inovação e de produção

A abordagem da governação é uma macro-análise que procura compreender e mapear os mecanismos de coordenação na governação da actividade económica com várias extensões e alargamentos. Hollingsworth e Boyer (1997) mostram como nem todas as relações sociais acontecem no mercado. Variados mecanismos de coordenação fornecem aos actores vocabulários e lógicas para perseguirem os seus objectivos, definindo o que deve ser valorizado e evidenciando as normas e leis a seguir. Estes mecanismos de coordenação estão associados a diferentes sistemas sociais de produção que resultam em desempenhos económicos díspares.

Um sistema social de produção pode ser entendido como o conjunto de instituições e estruturas de um país ou região que são integradas numa configuração social: o sistema de relações industriais, o sistema de formação de trabalhadores e de gestores, a governação das empresas, as relações entre empresas, as relações das empresas com fornecedores e clientes, os mercados financeiros, as concepções de justiça e equidade nos mercados de capitais e de trabalho, a estrutura e política do Estado. Todas estas instituições, organizações e valores sociais tendem a ser coerentes.

Segundo Boyer (2003), uma análise económica às instituições deve ter em conta várias constituintes: *habitus*, convenção, organização, instituição e ordem constitucional. Boyer (2003, 2004) distingue cinco formas institucionais fundamentais, que podemos designar por *building blocks*: regime monetário, relação salarial, concorrência, adesão ao regime internacional e Estado. O regime de acumulação é o conjunto de regularidades que asseguram um processo geral relativamente coerente de acumulação de capital e que permite aumentar ou reduzir as distorções e desequilíbrios que resultam destes processos. O modo de regulação enquadra o grupo de procedimentos e comportamentos, individuais e colectivos, que reproduzem as relações sociais

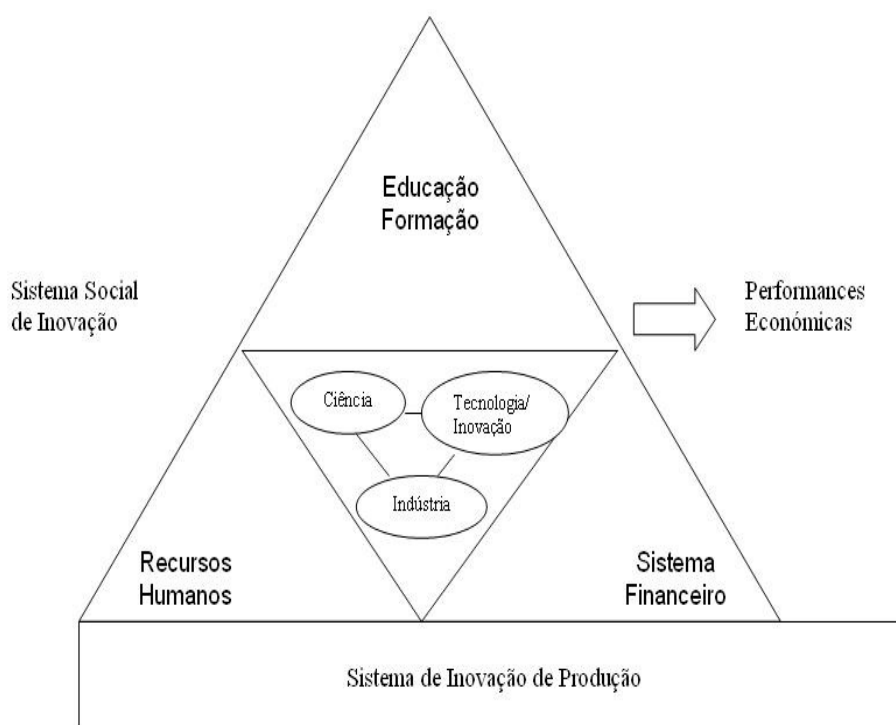
fundamentais através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas, permitindo sustentar o regime de acumulação em vigor e assegurar a compatibilidade dinâmica das decisões descentralizadas.

Amable e Petit (1999) referem como as dimensões institucionais são cruciais para o entendimento de vários mecanismos económicos e discutem a noção de arquitectura institucional para ilustrar como as instituições podem formar um conjunto coerente e complementar. Face à diversidade institucional estes autores sugerem duas abordagens distintas para relacionar as instituições com cada dimensão específica que se pretende analisar. A primeira abordagem baseia-se na ideia de que a análise do conjunto de actividades relacionadas a determinado tema permite compreender as instituições centrais. Segundo os autores este método pode não ser o mais eficaz, porque na prática não existe uma correspondência exacta entre actividades relevantes e instituições. Esta abordagem é característica, por exemplo, de muitos estudos que utilizam o paradigma de sistema nacional de inovação. Uma segunda abordagem com uma visão mais alargada, proveniente da Escola da Regulação Francesa, utiliza a noção de complementaridade institucional. Os autores tornam esta noção mais abrangente ao distinguirem três tipos:

- Tipo 0: quando as instituições são induzidas por actividades conexas;
- Tipo 1: quando duas ou mais instituições se reforçam mutuamente e têm efeitos conjuntos sobre as actividades e os actores;
- Tipo 2: quando uma instituição tem efeito noutra instituição.

Os sistemas sociais de inovação e produção (SSIP) de Amable, Barré e Boyer em *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation* (1997) são então uma tentativa de ultrapassar a visão limitativa dos sistemas de inovação, apresentando-os como um subgrupo do total da economia. A análise dos SSIP revela como o núcleo de um sistema de inovação, constituído pelo triângulo ciência, tecnologia/inovação e indústria, é fortemente interdependente de três vértices distintos: a educação/formação, os recursos humanos e o sistema financeiro (figura I).

As características constituintes do sistema social de inovação em cada território geram capacidades económicas distintas que criam especificidades no sistema de inovação de produção.

Figura I: Os sistemas sociais de inovação e produção

[fonte: Amable, Barré e Boyer (1997: 127)]

Utilizando dados recentes, Amable e Lung (2008) analisam variáveis de cinco blocos essenciais: [1] a competição no mercado dos produtos, [2] a negociação salarial e o mercado laboral, [3] a intermediação financeira e a governação empresarial, [4] a protecção social e [5] o sector da educação. A partir dessas cinco variáveis identificam quatro modelos principais de sistemas na União Europeia: economias baseadas no mercado (economias liberais de mercado ou modelo anglo-saxónico), economias sociais-democratas, capitalismo europeu continental e capitalismo do sul da Europa (mediterrânico)¹.

Corolário 3

A abordagem da governação, da qual os SSIP são um exemplo, revela-se uma análise institucional comparada ancorada numa significativa componente empírica, incorporando na investigação variáveis quantitativas relevantes. Enquanto os ramos anteriores das variedades de capitalismo focavam a empresa institucionalmente incrustada como elemento central e ponto de partida da análise, esta abordagem sublinha como o conjunto de domínios institucionais influencia as macro-variáveis que se reflectem em indicadores comumente utilizados. A empresa abandona o lugar central da análise para

¹ Para uma explicação sobre cada tipo de capitalismo ver anexo 1.

o partilhar com outros actores, como a universidade, que assumem funções centrais nos diversos sub-sistemas que constituem o sistema social de inovação e produção de um país. O sistema de relações entre esses domínios institucionais é operacionalizado através de uma noção enriquecida de complementaridade institucional, que tem paralelismos com a ideia de componentes principais associada a vários procedimentos estatísticos multivariados.

4. Implicações e limites

A transferência de conhecimento assume-se como um processo central para a inovação e para o desenvolvimento, onde a ligação universidade-indústria se transfigurou numa rede de conhecimento incrustada territorialmente. É um processo caracterizado por diferentes mecanismos que se vulgarizaram face aos contextos específicos nos quais os actores participam na transferência. A arquitectura institucional restringe e potencia as actividades e comportamentos dos actores. Neste sentido, as instituições devem ser um aspecto central na compreensão de como as universidades se interrelacionam com a sua envolvente, em particular com o tecido empresarial, que leva o conhecimento para o mercado. As diferenças de instituições entre os territórios criam variações nos desempenhos económicos, mas também na governação. A configuração e a intensidade de utilização de diversos mecanismos de transferência de conhecimento dependem da arquitectura institucional. Por exemplo, a utilização da patente como instrumento central de transferência de conhecimento decorre, entre outros factores, dos enquadramentos legais dos países que dão diferente atenção à violação dos direitos de propriedade. Nos EUA ou no Reino Unido, a vigilância relativamente a este assunto é forte, pelo que a relação entre a universidade e a empresa assume predominantemente esta forma, estimulando as actividades de licenciamento do conhecimento. Em Portugal, que seria caracterizado por Teece (1986) como um regime de apropriação fraco em que é difícil proteger os direitos de propriedade do conhecimento e da tecnologia, as patentes têm dificuldade em assumir-se como um mecanismo útil de relação entre a universidade e a empresa, funcionando principalmente como um sinalizador de capacidade tecnológica e de expressão da vontade de comercialização do conhecimento.

As diferentes abordagens discutidas apresentam contributos relevantes para uma análise institucional da transferência de conhecimento sublinhando como as instituições se organizam e complementam, criando lógicas de articulação que estruturam as regras do jogo. Mas a abordagem das VdC não está isenta de críticas.

A visão de H&S foi aliás bastante criticada pela ligação que fez entre as dinâmicas de inovação e a coordenação das economias. Taylor (2004) foi um dos primeiros críticos da

especialização das economias em inovações com distintos graus de radicalidade. O autor defendeu que os EUA são um caso extremo e que não podem ser tomados como exemplo-base para esta comparação. Muita da inovação do mundo actual é financiada e executada pelo Estado e pelas universidades. As relações internacionais são também um aspecto a não descurar, porque a dinâmica inovadora raramente é integralmente endógena mas sim largamente dependente das relações dos sistemas de investigação com outros sistemas externos. Akkermans *et al.* (2009) apoiaram esta crítica de Taylor, principalmente porque a evidência empírica de H&S era fraca. Testar uma conjuntura geral com base num teste com apenas dois países (EUA e Alemanha) e onde se negligenciam várias dimensões de radicalidade é bastante problemático. Socorrendo-se de uma análise longitudinal de vários países da OCDE, estes autores usaram um leque alargado de indicadores de radicalidade de inovações e fizeram um conjunto de comparações para concluir que, apesar do corolário de H&S não poder ser tomado como uma regra generalizável, ele consegue explicar uma parte significativa de comportamentos de indústrias em diferentes países.

Também Whitley acaba por sublinhar, tal como H&S, o papel central do Estado na estruturação dos sistemas empresariais. Os estados, ao interferirem na economia, provocam uma grande diversificação das arquitecturas institucionais. As formas como as actividades inovadoras se organizam nos países estão muito dependentes da dominância das transacções de mercado anónimas ou de relações cooperativas governadas por compromissos possibilitados por autoridades comuns como mecanismos de interacção entre os actores. A menor autoridade e coordenação estimulam o desinteresse em compromissos de longo prazo e condicionam a aprendizagem entre esferas organizacionais. Whitley sugere que partilhar conhecimento e colaborar na inovação é menos arriscado nestes contextos, mas pode inibir o surgimento de inovações radicais que são descontínuas (ou disruptivas) face ao conhecimento e à tecnologia estabelecidas e às comunidades envolvidas. Mas as economias mais coordenadas podem também alcançar a competitividade em sectores tecnológicos emergentes, ao focarem estratégias de nicho quando as empresas têm vantagens institucionais comparativas. Esta ideia contraria o pressuposto de que o potencial inovador europeu está limitado a sectores tecnológicos de média intensidade.

A abordagem difundida por Amable oferece uma visão sistemática de diversas dimensões institucionais relevantes, onde dados macroeconómicos se ligam de forma coerente aos pressupostos das anteriores abordagens centradas na empresa. A ideia de sistema social de inovação e produção pode ser muito interessante como ponto de partida para criar, ancorado em informação empírica, tipologias de países que incorporem na análise aspectos intimamente ligados à inovação. Um contraste evidente entre esta

abordagem e as duas anteriores é que o enfoque na empresa é substituído por uma visão integrada do sistema que influi na governação da inovação e da produção.

O enquadramento institucional da transferência do conhecimento está fortemente relacionado com as complementaridades institucionais que se reflectem nos comportamentos dos actores e influenciam as actividades económicas e performances dos territórios. Amable alarga a VdC de H&S ao criar um leque aumentado e complexo de tipologias. O problema está no facto de que, na realidade, cada estado-nação tem um tipo próprio de capitalismo, com instituições específicas. A VdC original mantém-se muito atractiva pela simplicidade conceptual dos seus ideais-tipo, que contrapõem as duas componentes essenciais da arquitectura institucional dos países.

Uma das principais limitações apontadas às abordagens de VdC tem sido a dificuldade de analisar escalas sub-nacionais, onde as questões da proximidade e da aprendizagem são essenciais, resultando no paradigma actual dos sistemas regionais de inovação (Carrincazeaux, Lung e Vicente, 2008; Gossling e Rutten, 2007; Asheim e Gertler, 2004; Asheim e Isaksen, 2002; Cooke, 1998). Vários autores têm feito um esforço de compatibilização das duas abordagens. Solari e Gambarotto (2009) testaram as diferenças regionais na UE em termos de variedades de capitalismo. Para este fim, partindo da tipologia de Amable, encontraram evidências de diferenças regionais ligadas aos diferentes perfis nos diferentes *building blocks*. Também Carrincazeaux e Gaschet (2006) tentaram compreender os perfis regionais utilizando uma bateria de indicadores relacionados com as dimensões sugeridas, de modo a construir tipologias de regiões europeias em termos de ciência, tecnologia e indústria. As conclusões ilustraram uma grande diversidade de perfis regionais, onze tipos de regiões, que têm uma forte diversidade em termos económicos. De notar que os autores realçaram que, apesar desta diversidade regional, uma importante dimensão nacional continuava a imperar nas diferenças de performances existentes. Esta é uma das conclusões da literatura das VdC que se mantém apropriada, o nível nacional é uma escala analítica indispensável para a comparação institucional devido ao papel crucial dos estados-nação na regulação.

A existência de formas de coordenação nas economias que transcendem os mercados, como as redes ou as comunidades que são centrais no processo de transferência de conhecimento, justificam *per se* o grande interesse em olhar a transferência de conhecimento por referenciais institucionalistas. Uma análise aprofundada da transferência de conhecimento deve considerar como ponto de partida um leque abrangente de dimensões institucionais, como os sugeridos pela VdC, que criam os alicerces dos comportamentos diferenciados de todos os tipos de actores.

HUGO PINTO

Economista. Mestre em Economia Regional e Desenvolvimento Local e Licenciado em Economia pela Universidade do Algarve é membro colaborador do recente Centro de Investigação sobre Espaço e Organizações. Presentemente é doutorando no Programa “Governança, Conhecimento e Inovação”, organizado pelo Centro de Estudos Sociais e pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Prepara, com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (ref. SFRH/BD/35887/2007), uma tese sobre dimensões institucionais e transferência de conhecimento. Contacto: hpinto@ualg.pt

Referências bibliográficas

- Akkermans, D. *et al.* (2009), “Do ‘liberal economies’ really innovate more radically than ‘coordinated market economies’? Hall and Soskice reconsidered”, *Research Policy*, 38, Elsevier, 181-191.
- Amable, B. (2005), *Les cinq capitalismes: Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*. Paris: Seuil.
- Amable, B. *et al.* (1997), *Les Systèmes d’Innovation à l’Ère de la Globalisation*. Paris : Economica.
- Amable, B. e Lung, Y. (2008), *The European Socio-Economic Models of a Knowledge-based Society. Main Findings and Conclusion*. Cahiers du GREThA 2008-26, Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée.
- Amable, B., e Petit, P. (1999), “Identifying the structure of institutions to promote innovation and growth”, *CEPREMAP Working Papers*, 9919, disponível online em http://www.cepremap.cnrs.fr/couv_orange/co9919.pdf a 26-11-2009.
- Aoki, M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge e Londres, The MIT Press, 1-29.
- Asheim, B. e Gertler, M. (2004), “The geography of innovation: Regional innovation systems” in Fagerberg J. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Asheim B. e Isaksen A. (2002), “Regional Innovation Systems: The Integration of Local ‘Sticky’ and Global ‘Ubiquitous’ Knowledge”, *Journal of Technology Transfer*, 27, 77-86.
- Bercovitz, J. e Feldman, M. (2005), “Entrepreneurial Universities and Technology Transfer: A Conceptual Framework for Understanding Knowledge-Based Economic Development”, *The Journal of Technology Transfer*, Springer, 31, 175-188.
- Berman, E. P. (2008), “Why Did Universities Start Patenting? Institution-Building and the Road to the Bayh-Dole Act”, *Social Studies of Science*, 38.
- Bok, D. (2003), *Universities in the Marketplace – The Commercialization of Higher Education*. New Jersey: Princeton University Press.
- Boyer, R. (2004), *Une théorie du capitalisme est-elle possible?* Paris: Odile Jacob.

- Boyer, R. (2003), "Les institutions dans la théorie de la régulation", *CEPREMAP Working Papers*, n. 2003-08, disponível online em www.cepremap.cnrs.fr/couv_orange/co0308.pdf a 26-11-2009.
- Bozeman, B. (2000), "Technology transfer and public policy: A review of research and theory", *Research Policy*, Elsevier, 29, 627-655.
- Bromley, D. (2006), *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. New Jersey: Princeton University Press.
- Carrincazeaux, C. e Gaschet, F. (2006), "Knowledge and the Diversity of Innovation Systems: A Comparative Analysis of European Regions", *Cahiers du GRES*, 29, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- Carrincazeaux, C., Lung, Y. e Vicente, J. (2008), "The Scientific Trajectory of the French School of Proximity: Interaction and Institution-based Approaches to Regional Innovation Systems", *European Planning Studies*, 16, 617-628.
- Casper, S. (2006), "Export the Silicon Valley to Europe: How Useful is Comparative Institutional Theory?", in Hager, J. e M. Meeus (eds.), *Innovation, Science, and Institutional Change*. New York: Oxford University Press, 483-504.
- Casper, S. et al. (1999), "Can high-technology industries prosper in Germany: institutional frameworks and the evolution of the German software and biotechnology industries", *Industry and Innovation*, Routledge, 6, 6-23.
- Cohen W. e Levinthal, D. (1990), "Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation", *Administrative Science Quarterly*, 35, 128-152.
- Cooke, P. (1998), "Origins of the concept" in Braczyk, H.J. et al. (eds.), *Regional Innovation Systems – The role of governances in a globalized world*, 1ª ed. Londres: UCL Press.
- David, P. (1994), *Accessing and expanding the science and technology knowledge base*, Working Group on Innovation and Technology Policy. Paris: OECD.
- Debackere, K. e Veugelers, R. (2005), "The role of academic transfer organizations in improving industry science links", *Research Policy*, 34, Elsevier, 321-342.
- D'Este, P. e Patel, P. (2007), "University-industry linkages in the UK: What are the factors underlying the variety of interactions with industry?", *Research Policy*, 36, Elsevier, 1295-1313.
- Etzkowitz, H. (2003), "Research groups as 'quasi-firms': The invention of the entrepreneurial university", *Research Policy*, 32, Elsevier, 109-121.
- Etzkowitz, H. e Leydesdorff L. (eds.) (1997), *Universities and the Global Knowledge Economy – A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. Londres: Continuum.
- Etzkowitz, H. et al. (2000), "The future of the university and the university of the future: Evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm", *Research Policy*, 29, Elsevier, 313-30.
- European Commission (1995), *Livro Verde sobre a Inovação*. Bruxelas: CE.
- Freeman, C. e Louçã. F. (2004), *Ciclos e Crises no Capitalismo Global – Das Revoluções Industriais à Revolução da Informação*. Porto: Edições Afrontamento.

- Freeman, C. e Perez, C. (1988), "Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour" in Dosi, G. et al. (eds.) (1988), *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers, 38-66.
- Gibbons, M. et al. (1994). *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres: Sage.
- Goldstein, H. A. (2008), "The 'entrepreneurial turn' and regional economic development mission of universities", *Annals of Regional Science*, Springer.
- Gossling, T. e Rutten, R. (2007), "Innovation in Regions", *European Planning Studies*, 15, 2, Taylor & Francis, 253-270.
- Gunasekara, C. (2006), "Reframing the Role of Universities in the Development of Regional Innovation Systems", *The Journal of Technology Transfer*, 31(1), Springer, 101-113.
- Hall, P. A. e Soskice, D. (2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism", in Peter A. Hall e David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1-68.
- Hancké, B. (2009), "Introducing the Debate", in Hancké, B. (ed.) (2009), *Debating the Varieties of Capitalism – A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Hessels, L. e van Lente, H. (2008), "Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda", *Research Policy*, 37, Elsevier, 740-760.
- Hodgson, G. (2006), "What Are Institutions?", *Journal of Economic Issues*, XL (1), 1-25.
- Hollingsworth, J. R. e Boyer, R. (1997), "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production", in J. Rogers Hollingsworth e Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Nova Iorque e Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, G. e Deeg, R. (2006), "How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of capitalist Diversity", *MPIG Discussion Paper*, 06/2.
- Latour, B. (1987), *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge Mass, USA: Harvard University Press.
- Latour, B. (2005), *Reassembling the Social*. Oxford: Oxford University Press.
- Molas-Gallart, J. et al. (2002), *Measuring Third Stream Activities: Final Report to the Russell Group of Universities*. Brighton: Science and Technology Policy Research Unit, University of Sussex.
- Nelson, R. (2008), "What enables rapid economic progress: What are the needed institutions?", *Research Policy*, 37, Elsevier, 1-11.
- North, D. (1994), "Economics Performance Through Time", *The American Economic Review*, 8, 3, 359-368.
- OECD (2005), *Oslo Manual – Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3ª ed. Paris: OECD Publications.
- Phan, P. H. e Siegel, D. S. (2006), "The Effectiveness of University Technology Transfer: Lessons Learned from Qualitative and Quantitative Research in the U.S. and U.K", *Rensselaer Working Papers in Economics*, 0609, Rensselaer Polytechnic Institute, Department of Economics.

- Santos, B. S. (2008), "A Universidade no Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade", in Santos, B. S. e Filho, N. (2008), *A universidade no século XXI: Para uma universidade nova*. Coimbra: Edições Almedina.
- Solari, S. e Gambarotto, F. (2009), *Regional Dispersion of Economic Activities and Models of Capitalism in Europe*, Artigo de Apoio à Conferência no Programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Fevereiro.
- Taylor, M. Z. (2004), "Empirical Evidence Against Varieties of Capitalism's Theory of Technological Innovation", *International Organization*, 58, 601-631.
- Teece, D. J. (1986), "Profiting from technological innovation: Implications for integration, collaboration, licensing and public policy", *Research Policy*, 15, 285-305.
- Whitley, R. (2007a), *Business Systems and Organizational Capabilities – The Institutional Structuring of Competitive Competencies*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitley, R. (2007b), *Constructing universities as strategic actors: Limitations and varieties*, Comunicação apresentada no Simpósio "The University in the market", Estocolmo, 1-3 de Novembro.
- Whitley, R. (2003), "Competition and pluralism in the public sciences: The impact of institutional frameworks on the organisation of academic science", *Research Policy*, 32, Elsevier, 1015-1029.
- Whitley, R. (1999), *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Anexo 1

Quadro A1: Os Quatro Tipos de Capitalismo na Europa

SSIP <i>Building Blocks</i>	Economias Baseadas no Mercado	Economias Social-democratas	Capitalismo Europeu Continental	Capitalismo da Europa do Sul
Concorrência nos mercados de produtos	Grande importância da concorrência pelos preços, neutralidade do Estado nos mercados dos produtos, abertura à concorrência e ao investimento estrangeiro	Grande importância da concorrência pela qualidade, forte envolvimento do Estado nos mercados, elevado grau de coordenação, abertura à concorrência e ao investimento estrangeiro	Importância moderada pelos preços, e relativamente mais elevada pela qualidade, envolvimento das autoridades públicas, coordenação não-preço relativamente elevada, protecção fraca contra as empresas e investimentos estrangeiros	Concorrência nos preços, envolvimento do estado na coordenação não-preço, protecção moderada contra empresas e investimentos estrangeiros, importância das pequenas empresas
Relação salarial	Fraca protecção do emprego, flexibilidade externa, recurso fácil ao trabalho temporário, recrutamento fácil, política de emprego activa, estratégias defensivas dos sindicatos, descentralização da negociação salarial	Protecção do emprego moderada, negociação salarial coordenada ou centralizada, políticas de emprego activas, sindicatos fortes, relações industriais cooperativas	Forte protecção ao emprego, flexibilidade externa limitada, estabilidade do emprego, conflitos nas relações laborais, política de emprego activa, sindicatos moderadamente fortes, coordenação da negociação salarial	Alta protecção do emprego (grandes empresas), regime dual com uma franja de emprego “flexível” de trabalho provisório e tempo parcial; conflitos possíveis nas relações industriais, alguma política de emprego activo, centralização da negociação salarial.
Sector financeiro	Forte protecção dos accionistas minoritários, concentração fraca da propriedade, grande importância dos investidores institucionais, mercado activo para o controlo da empresa (preços de controlo, fusões e aquisições), forte sofisticação dos mercados financeiros, desenvolvimento do capital de risco	Forte concentração da propriedade, importância dos investidores institucionais, não há mercado para o controlo de empresas (preços de controlo, fusões e aquisições), fraca sofisticação dos mercados financeiros, alto grau de concentração bancária.	Protecção fraca dos accionistas exteriores, forte concentração da propriedade, algum mercado activo para o controlo da empresa (tomadas de controlo, fusões e aquisições), fraca sofisticação dos mercados financeiros, desenvolvimento moderado do capital de risco, forte concentração bancária, importância dos bancos no financiamento das empresas	Protecção fraca dos accionistas externos, forte concentração da propriedade, governação corporativa baseada nos bancos, algum mercado activo para o controlo da empresa (tomadas de controlo, fusões e aquisições), fraca sofisticação dos mercados financeiros, desenvolvimento limitado do capital de risco, forte concentração bancária

Protecção social	Protecção social fraca, participação fraca do Estado, enfoque no combate à pobreza, prestações condicionadas aos recursos, sistemas de reforma por capitalização	Elevado nível de protecção social, forte participação do Estado, grande importância da protecção social para a sociedade e na definição das políticas públicas	Elevado grau de protecção social, protecção social baseada no emprego, envolvimento do Estado, grande importância da protecção social na sociedade, segurança social financiada por quotizações, sistema de reforma por repartição	Nível moderado de protecção social, estrutura de despesas orientada para o combate à pobreza e os reformados, forte envolvimento do Estado
Educação	Despesas públicas fracas, sistema de ensino superior altamente competitivo, educação secundária não homogeneizada, formação profissional fraca, enfoque nas competências gerais, formação ao longo da vida	Elevado nível de despesas públicas, fortes taxas de escolarização, enfoque na qualidade da educação primária e secundária, importância da formação dos professores, enfoque nas competências específicas, importância da formação permanente	Elevado nível de despesas públicas, fortes taxas de escolarização no ensino secundário, ênfase na homogeneidade da educação secundária, formação profissional desenvolvida, enfoque nas competências específicas	Despesas públicas fracas, taxas de escolarização fracas na educação terciária, sistema de ensino superior fraco, formação profissional fraca, pouca formação permanente, enfoque em competências gerais

[fonte: Amable (2005) adaptado]

GLOBALIZATION AND LABOR MARKETS IN THE DEVELOPING WORLD: GENDERED DYNAMICS

SEVIL ACAR¹

ISTANBUL TECHNICAL UNIVERSITY

Abstract: This study attempts to identify the evolution of labor markets paying specific attention to female labor in the developing world and to its relationship with recent trends of globalized production, investment and trade. This is an inductive study which uses summarized statistics, tables and figures to provide an understanding of the developing world labor markets in the era of globalization and economic integration.

Key words: Globalization, labor, gender, international trade, investment.

1. Introduction: Globalization and Associated Changes

Since the 1970s the world economy has been going through substantial changes through which new patterns of production, new technologies and new labor control systems have been introduced (Standing, 1999). Globalization has brought major transformations in goods, capital and labor. To begin with, in terms of goods, “production has changed from a linear assembly line (Fordist production) to a networked form of production that depends on outsourcing or subcontracting around the world to different manufacturers” (Bayes, 2005: 7), becoming a more flexible form of production, able to adapt itself to varying conditions related to resources and other factors of production. In this sense, the new form of production is capable of creating or abolishing jobs without any time limit (Bayes, 2005).

¹ I am grateful to Margarida Antunes and Luís Peres Lopes for their interesting suggestions, to Ana C. Santos and to the participants of the CES Summer School (2009) for their valuable contributions and to the anonymous referees for their helpful comments.

Second, with the deregulation of capital flow restrictions, international capital flows have been moving easily into both developed and developing countries in the form of foreign direct investment, loans and bonds. While this rose the accessibility to different economic opportunities for international capital, it brought together capital's ease of entering and exiting any country that served up high profit possibilities. This ease usually left many developing countries with bankruptcies, current account deficits, and financial crises and eventually with more poverty and lost jobs (Standing, 1999).

Third, in terms of labor, companies have been shifting their location of production to cheap-labor abundant parts of the world mostly because of the cost reduction motive that still continues to drive them. This often means female labor which is usually employed in inhumane and unsafe working conditions and is usually low-paid at very low labor standards.

This paper aims to explore the gender dimensions of globalization and recent production networks (such as free trade areas and export processing zones) in terms of employment and labor standards in light of the data and statistics from UNCTAD, International Labor Organization and International Confederation of Free Trade Unions.

2. Recent Developments in World Trade and Investment

The world economy has been going through substantial changes since the 1970s. We have been witnessing to an increased liberal orientation in policy-making, followed by growing volumes of international trade, foreign direct investment (FDI) and other financial flows, and novel forms of economic integration promoted by developments in information technologies (Dejardin, 2008). For instance, the share of inward and outward global FDI stocks in world GDP grew from below 5% in 1980 to around 25% in 2006 (OECD, 2008). The amount of FDI inflows reached 648 billion dollars in 2004 while it was only 59 billion dollars in 1982, while GDP in current prices only more than tripled during the same period (see Table I). By the same token, international trade volume has followed an increasing trend fostered by trade liberalization, namely by the removal of obstacles to trade, by regulations put forward by the World Trade Organization, by easier access to regional or global markets and by decreased costs of transportation, coordination and communication. Exports of goods and non-factor services reached the value of 11 069 billion dollars in 2004 with an annual growth rate of 20,1%. It is striking that the annual growth rate of exports always exceeded the annual growth rate of global output between 1986 and 2004, except the year 2001, in which the September 11 terrorist attacks took place in the US.

Table I: Selected indicators of FDI and international production, 1982-2004
(Billions of dollars and per cent)

Item	Value at current prices (Billions of dollars)				Annual growth rate (Per cent)						
	1982	1990	2003	2004	1986- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001	2002	2003	2004
FDI inflows	59	208	633	648	22.8	21.2	39.7	-40.9	-13.3	-11.7	2.5
FDI outflows	27	239	617	730	25.4	16.4	36.3	-40.0	-12.3	-5.4	18.4
FDI inward stock	628	1 769	7 987	8 902	16.9	9.5	17.3	7.1	8.2	19.1	11.5
FDI outward stock	601	1 785	8 731	9 732	18.0	9.1	17.4	6.8	11.0	19.8	11.5
Cross-border M&As ^a	..	151	297	381	25.9 ^b	24.0	51.5	-48.1	-37.8	-19.6	28.2
Sales of foreign affiliates	2 765	5 727	16 963 ^c	18 677 ^c	15.9	10.6	8.7	-3.0	14.6	18.8 ^c	10.1 ^c
Gross product of foreign affiliates	647	1 476	3 573 ^d	3 911 ^d	17.4	5.3	7.7	-7.1	5.7 ^d	28.4 ^d	9.5
Total assets of foreign affiliates	2 113	5 937	32 186 ^e	36 008 ^e	18.1	12.2	19.4	-5.7	41.1 ^e	3.0 ^e	11.9 ^e
Exports of foreign affiliates	730	1 498	3 073 ^f	3 690 ^f	22.1	7.1	4.8	-3.3 ^f	4.9 ^f	16.1 ^f	20.1 ^f
Employment of foreign affiliates (thousands)	19 579	24 471	53 196 ^g	57 394 ^g	5.4	2.3	9.4	-3.1	10.8 ^g	11.1 ^g	7.9 ^g
GDP (in current prices) ^h	11 758	22 610	36 327	40 671	10.1	5.2	1.3	-0.8	3.9	12.1	12.0
Gross fixed capital formation	2 398	4 905	7 853	8 869	12.6	5.6	1.6	-3.0	0.5	12.9	12.9
Royalties and licence fee receipts	9	30	93	98	21.2	14.3	8.0	-2.9	7.5	12.4	5.0
Exports of goods and non-factor services ^h	2 247	4 261	9 216	11 069	12.7	8.7	3.6	-3.3	4.9	16.1	20.1

Source: UNCTAD (2005), World Investment Report (2005:14)

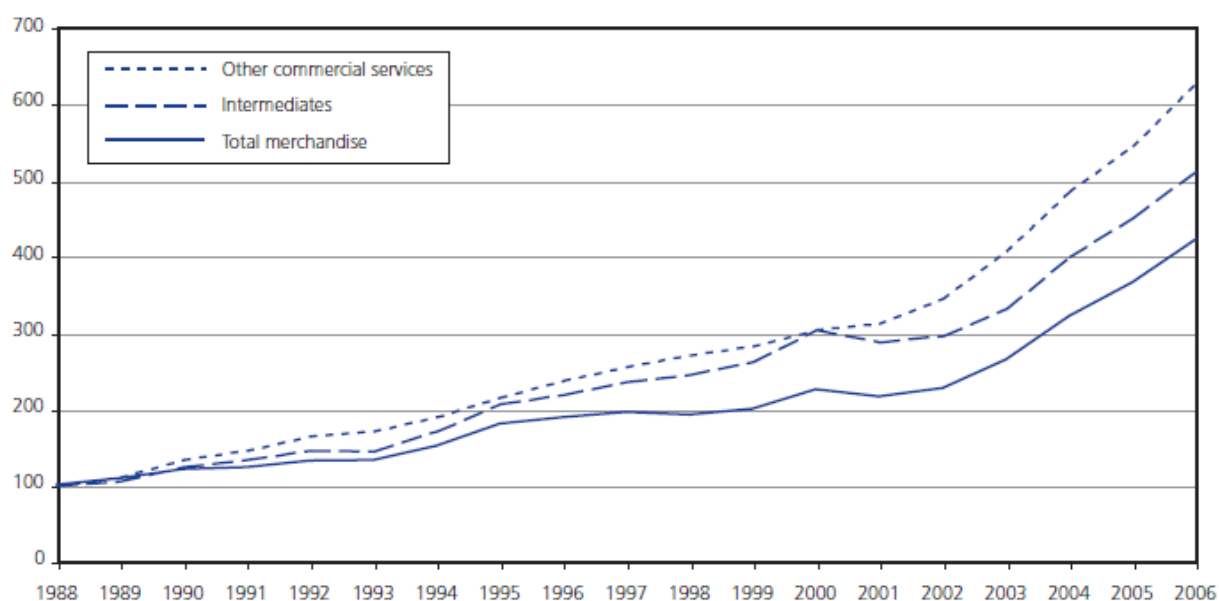
Contributing to these figures, another recent phenomenon has arisen. Following the fast transition of many developing and relatively closed economies to more open trade policies has also increased the participation of those countries in world trade. China and India are two major economies that are changing the face of globalization with their huge populations. The estimates of IMF in World Economic Outlook (2007) show that these two countries led to a fourfold rise in the effective global labor force over the past two decades.

Coe (2007) points out that the changing nature of globalization through technological progress, specifically the sharp reduction of communication and coordination costs, “have allowed the emergence of global supply chains that are increasingly fragmented geographically” (Coe, 2007: 7). Baldwin (2006) characterized this change by defining two “unbundlings” of globalization that are rooted in technological advances followed by diminished cost of trade and increased volume of trade. The first unbundling he mentioned started in the late 19th with the necessity of producing goods close to the point they are consumed. With the second unbundling, accelerating more recently, the need to perform production close to consumption locations came to an end resulting in the spread of factory activities to offshore service sector jobs in their far offices. The second unbundling was also called as fragmentation, offshoring, vertical specialization, and slicing up the value-added chain. In order to survive supply chains, international trade has been rapidly evolving towards the exchange of intermediate inputs rather than in final goods or

commodities. Increasingly, with the help of technological progress, intermediate inputs that were previously non-tradable (like business services) are now becoming tradable. Baldwin depicts a figure of the Japanese automobile and electronics plants in East Asia as an example for the evolution of the second bundling. He highlights how spectacularly the second unbundling rose in East Asia starting from 1985. Japanese manufacturers offshored some of their labor-intensive activities to the nearby countries such as China, Thailand, Malaysia, Indonesia and Vietnam. The most obvious reason for this was the increased wages in Japan and decreased comparative advantage of Japanese companies in manufacturing (Baldwin, 2006: 23).

Figure I displays the trends in world trade of total merchandise, intermediate goods and other commercial services between 1988 and 2006. What is striking here is that all are at an increasing trend since 1988. The trade in intermediates exceeded five times of its amount in 1988.

Figure I: Trends in world trade of total merchandise, intermediate goods and other commercial services, 1988-2006



Note: Data are normalized at 100 in 1988.

Source: WTO calculations based on UN COMTRADE and WTO statistics database.

Table II exhibits the offshoring shares of the five countries that have the highest and lowest imported inputs in their production. Again, it is noticeable that goods are offshored much more than services across all countries. Offshored services account for less than the half of the goods offshored. It is striking that countries that are smaller in terms of

resources appear to offshore more than larger ones. World Trade Report (2008) shows that countries that are large enough and labor and/or capital abundant take the opportunity of exploiting economies of scale and do not need to offshore part of their inputs. Contrarily, small countries choose to intensify their available resources in a smaller number of stages of production and tend to offshore the rest.

Table II: Goods and service offshoring by country, 2000 (imported inputs as per cent of total inputs)

Goods		Services	
Top five offshoring countries			
Ireland	70.6	Ireland	33.4
Hungary	63.2	Belgium	14.9
Belgium	57.0	Hungary	14.4
Slovak Republic	54.4	Norway	13.4
Austria	52.7	Czech Republic	13.3
Bottom five offshoring countries			
United States	17.8	Australia	3.9
India	12.7	France	2.8
China	12.6	Japan	2.1
Brazil	10.5	China	1.3
Japan	9.2	United States	0.5

Source: World Trade report, 2008. WTO calculations based on OECD Input-Output tables.

Beside global supply chains, another striking phenomenon in the age of globalization is the set up of export processing zones (EPZs) which are defined as “industrial zones with special incentives to attract foreign investors, in which imported products undergo some degree of processing before being exported again” by ILO (2007). These zones have enlarged to technological and scientific parks and can even be a country, a province or a town. EPZs are constructed with different names in different countries such as *maquilas* in Mexico and special economic zones (SEZs) in China. These zones are created with the aims of generating employment, gaining foreign currency, nourishing exports, contributing to the spread of technology and skills, developing underprivileged regions and flourishing the economy as a whole. The number of zones has been increasing rapidly since the 1990s and reached 3500 in 2006 (Figure II). 66 millions of workers were employed in 2006. Female workers account for 60-70% of the zone workforce worldwide, mounting up to 90% in some regions (ILO, 2007; Milberg, 2007).

Figure II: Development of Export Processing Zones

Years	1975	1986	1997	2002	2006
Number of countries with EPZs	25	47	93	116	130
Number of EPZs or similar types of zones	79	176	845	3 000	3 500
Employment (millions)	n.a.	n.a.	22.5	43	66
– of which China	n.a.	n.a.	18	30	40
– of which other countries with figures available	0.8	1.9	4.5	13	26

Source: ILO database on EPZs, 2007

To sum up, world's production has changed both in quantity and in form, depending more on subcontracting or outsourcing and being more flexible, generating new jobs and relocating labor more easily.

3. Labor Markets and Feminization of Labor Force

The increased liberal orientation in policy-making and the recent trends in production, investment and trade patterns have had a significant impact on labor markets, in general, and on gendered dynamics in labor markets, in particular. The world has been experiencing feminization of labor since the 1970s (Standing 1989), which may be explained by various factors such as export-led growth, structural adjustment, economic crises, etc. (Cagatay and Ozler, 1995; Baslevent and Onaran, 2004; Ecevit, 1998).

In 1995, Cagatay and Ozler explain the feminization of the labor force in terms of long-term development and structural adjustment. They point to the U-shaped characteristic of women's labor force participation which is observed along different stages of capitalist development. They underline the dual work burden on women as reproducers and producers which causes the U-shape. They investigate whether changes in the paths of economic development have influenced or brought together the feminization of labor force. Using the data of 165 countries for the years 1985 and 1990 from World Bank resources, they carry out econometric analysis to estimate the female share of the labor force. The variables expected to determine this ratio are demographic factors like fertility, urbanization and female education; Gross National Product (GNP) per capita and other economic variables such as openness, changes in income distribution and degree of economic expansion. The effect of adjustment is included in the model being represented by the involvement of the country in adjustment programs and also by

the effects of these programs reflected on the economic indicators. The findings can be summarized as follows: Being consistent with the theoretical arguments, the female share of the labor force declines as the urban share of population increases (Cagatay and Ozler, 1995: 1888). All structural adjustment variables are found to have significant and positive influence on female share of the labor force. They find out that countries which are more intensively involved in structural adjustment processes have turned to an outward oriented growth policy and have increased their share of exports in their Gross Domestic Product (GDP) and experienced a feminization of the labor force. They further find that the worsening of income distribution has a positive impact on feminization.

Cagatay (2001) asserts that men and women are differently affected by trade policies and performance because they are differently located and have different types of command over economic resources. She further stresses that “gender-based inequalities impact differently on trade policy outcomes, depending on the type of economy and sector, with the result that trade liberalization policies may not yield expected results”; and that “gender analysis is essential to the formulation of trade policies that enhance rather than hinder gender equality and human development” (Cagatay, 2001: 5). Similarly, Cagatay and Erturk (2004) argue that globalization have made gender differentiated impacts due to the unequal access to and control over assets and economic resources. They point out that globalization together with economic liberalization has led to losses in livelihoods of many people, especially in poor countries that did not have available resources that could give a hand to these people.

Standing (1999) highlights five labor market implications of global economic changes. First, the increasing selectivity of the state regarding the attribution of welfare benefits has led to “additional worker” effects, that is, to women’s entrance in the labor market during recessionary periods, and to their permanence as a result of a growing sense of income insecurity. Second, increasingly market-regulated economics has “weakened the defense of employment security regulations and customary practices preserving job security” (Standing, 1999: 585). This is reflected in the attempts of firms to easily fire workers or employ workers with decreased standards and rights or even search for cheaper sources of labor overseas. Third, removing or weakening the minimum wage legislations, many countries have decreased the income security of the employed. As a result, low-wage employment became the norm leading to “a substitution of women for men”. Fourth, increasing emphasis on trade liberalization and export-led industrialization has had implications for women's labor force participation especially in less-developed countries. As mentioned above, Standing emphasizes the search of firms for much lower labor costs giving priority to the type of workers who are ready or willing to be employed with low wages:

In industrialized and industrializing countries, firms have turned to forms of labor offering the prospect of minimizing fixed non-wage costs. As a result, they have turned increasingly to casual labor, contract labor, outsourcing, home-working and other forms of subcontracting. As part of this flexibilization, there has been an “informalization” of employment across the world. Although the dichotomy of “formal” and “informal” sectors has always been misleading, a growing proportion of jobs possess what may be called informal characteristics, i.e., without regular wages, benefits, employment protection, and so on. Such forms of employment have been compatible with characteristics presumed to be associated with women workers - irregular labor force participation, willingness to work for low wages, static jobs requiring no accumulation of technical skills and status, etc. The informalization could thus be expected to be a major factor stimulating the growth of female employment across the world. (Standing, 1999: 585)

Fifth, Standing stresses the changing skill and job structures due to the recently introduced production techniques around the world. He remarks two trends concerning the changes in skill and job structures, first being the decline in the share of jobs that require “craft skills learned through apprenticeship or prolonged on-the-job learning” and second being the “skill polarization”. Since it has been conventional to perceive crafts as the field of men, the step-down of them together with the modified character of skill are expected to have affected the gender division of labor. Skill polarization refers to the requirement that a minority of workers dominate specialist skills while a majority “possess minor training, typically imparted through modules of employable skill, in which docility, application, rote learning and related capacities figure prominently” (Standing, 1999: 585). This polarization has brought together greater reliance on external rather than internal labor markets, “since fewer workers are in progressive jobs while more are in static jobs involving little upward mobility or returns to on-the-job continuity”.

This diminishing return to on-the-job continuity has been one reason for resorting to casual or temporary labor, or for job-rotating, and has been a determinant of the tendency to collapse job classifications into more broadly based job clusters, such that workers can be shifted from one set of tasks to another from time to time. This has been a trend in many labor markets, and has represented a growth of job insecurity that has accompanied the growth of income and employment insecurity marking the shift to more flexible labor markets. So, the primary hypothesis is that the growing labor market flexibility and the diverse forms of insecurity have

encouraged greater female labor force participation and employment. (Standing, 1999: 585)

In line with what Standing (1999) proposes above, UNCTAD (2004) addresses that more and more women are likely to be in non-regular or atypical employment, even among wage and salaried workers.

Whereas men are more likely to be hired in core, regular and better-paid positions, women are increasingly being hired in peripheral, insecure, less-valued jobs including home-based, casual or temporary work. These jobs are normally characterized by very low pay, irregular income, little or no job or income security and lack of social protection (UNCTAD, 2004: 5).

Bayes (2005) also summarizes the influences of globalization on women mainly as the feminization of the labor force and changes in the family structure. She also points to the increasing inequalities among women as a consequence of the liberal orientation of the state, the erosion of welfare and income distributions and privatization policies. She also recalls the arguments made by Standing (1999) regarding the feminization of labor.

A report by the World Commission on the Social Dimension of Globalization confirms that globalization has led to serious gender imbalances in some countries. It argues that the level of gender equality prevailing in the norms, institutions and policies of a country at the time of integration into the global economy determines the extent of this imbalance. The report further adds that integration into the global economy affects women from different social groups in a particular country in different ways. What still remains as a fact is that gender inequalities in many developing countries are so deep-rooted and so long-standing that the social cost of globalization continues to fall disproportionately on women. One example is the increase in the amount of imported subsidized agricultural products and consumer goods, leading to declining livelihoods of formerly women producers. Another example is the increased entry of foreign firms that has wiped out women from their lands or displaced them for raw materials essential to their productive activities (World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004: 47). To sum up, economic globalization has had serious and mostly negative implications on women's employment and standards of life.

4. An Examination of the World's Labor Force in Gendered Statistics

The economic activity patterns in recent years show that world employment-to-population ratios are more or less stagnant for both sexes since the year 1998. But there is a huge

gap between the female and male employment-to-population rates for the all years recorded below (Table III). For instance, the male employment-to-population ratio was 64,8% in 2007, while the female employment-to-population ratio was only 49,4% in developed economies and the European Union. The gaps are even more striking in Middle East and North Africa. The male employment-to-population ratios were respectively 69% and 68%, whereas the female employment-to-population ratios were only 21,7% and 23,4% in the Middle East and North Africa in 2007. The ratios differ also from region to region noticeably. Middle East has strikingly the lowest female employment-to-population ratio (22%) in 2008, while East Asia has the highest female employment-to-population ratio (67,1%) for the same year. The ratio including both sexes is also the highest in East Asia mounting up to 71,4% in 2008.

Table III: World and regional estimates of employment-to-population ratios

Both sexes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
World	61.8	61.6	61.6	61.5	61.4	61.1	61.1	61.1	61.2	61.4	61.2
Developed Economies and European Union	56.5	56.6	56.8	56.6	56.0	55.9	56.0	56.3	56.8	56.9	56.4
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	52.9	51.4	52.3	52.6	52.8	52.6	52.8	53.2	53.2	54.1	54.1
East Asia	74.1	73.8	73.7	73.4	73.1	72.7	72.4	72.0	71.9	71.8	71.4
South-East Asia and the Pacific	66.2	66.8	66.5	66.2	65.8	65.6	65.4	65.5	65.0	65.9	65.8
South Asia	57.9	57.5	57.1	57.4	57.6	56.9	56.4	56.4	56.6	56.3	56.3
Latin America and the Caribbean	57.9	58.2	58.5	58.7	59.0	59.2	60.0	60.4	61.1	61.2	61.2
Middle East	44.5	44.9	45.2	44.7	45.0	44.5	46.1	45.9	46.1	46.4	46.6
North Africa	43.4	43.7	43.1	43.0	43.3	43.7	44.5	44.6	45.3	45.5	45.7
Sub-Saharan Africa	65.2	64.9	64.9	64.8	64.7	64.6	64.9	65.0	65.0	65.2	65.3
Males	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
World	74.6	74.4	74.2	74.1	73.9	73.4	73.3	73.3	73.2	73.3	73.1
Developed Economies and European Union	66.0	65.9	66.0	65.5	64.6	64.3	64.3	64.5	65.0	64.8	64.2
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	61.7	60.5	61.5	61.5	61.3	60.9	61.5	62.1	62.0	62.9	62.9
East Asia	78.8	78.5	78.3	77.9	77.6	77.1	76.7	76.3	76.0	76.0	75.6
South-East Asia and the Pacific	78.1	78.9	78.5	78.2	78.1	78.1	77.9	77.9	77.4	78.2	78.2
South Asia	80.5	80.0	79.4	79.9	80.2	79.1	78.4	78.2	78.1	78.0	77.7
Latin America and the Caribbean	75.3	75.0	74.8	74.7	74.5	74.5	75.0	74.9	75.3	75.1	74.7
Middle East	68.5	68.6	68.7	68.0	68.0	67.0	69.1	68.7	68.6	69.0	69.0
North Africa	67.0	66.9	66.1	66.0	66.2	66.3	67.2	67.3	67.7	68.0	67.9
Sub-Saharan Africa	75.6	75.5	75.1	75.0	74.8	74.4	74.5	74.4	74.2	74.4	74.3

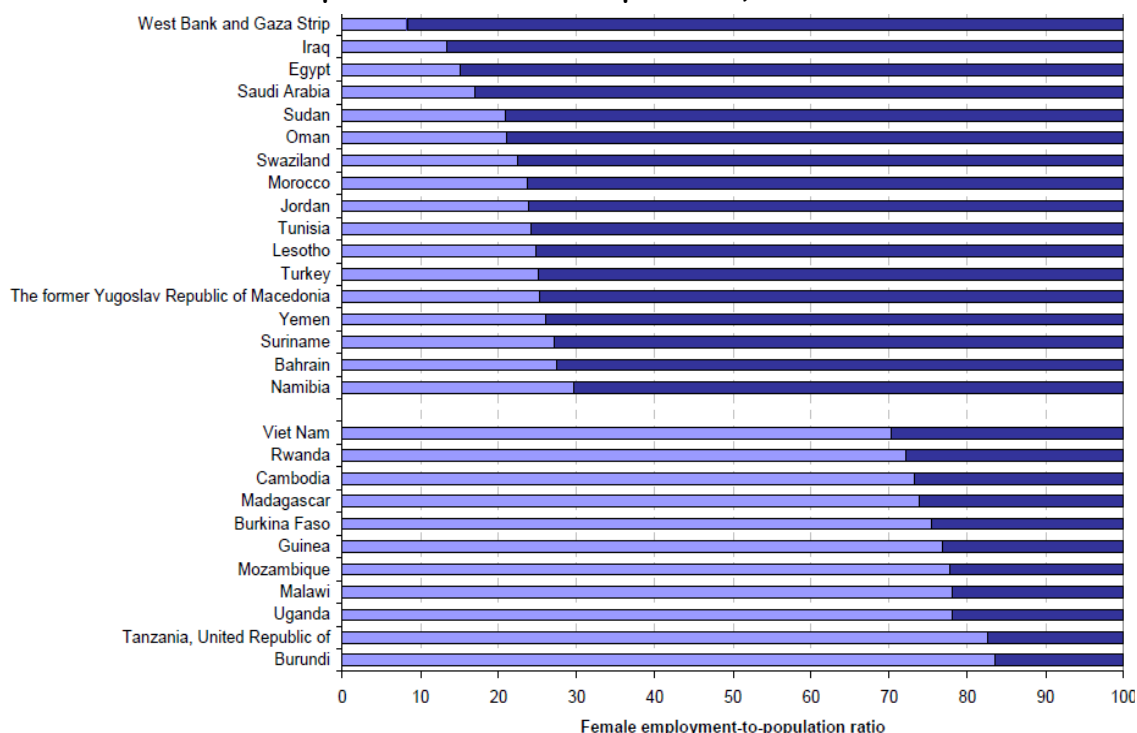
Females	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
World	49.0	48.9	49.0	49.0	48.9	48.8	48.9	49.0	49.3	49.4	49.3
Developed Economies and European Union	47.5	47.8	48.1	48.2	47.9	48.0	48.2	48.5	49.1	49.4	49.2
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	45.0	43.4	44.1	44.8	45.4	45.2	45.0	45.3	45.3	46.4	46.5
East Asia	69.1	68.9	68.9	68.6	68.4	68.1	67.9	67.6	67.5	67.4	67.1
South-East Asia and the Pacific	54.6	54.8	54.7	54.3	53.7	53.5	53.2	53.5	52.9	53.8	53.7
South Asia	33.8	33.5	33.3	33.4	33.6	33.2	32.9	33.3	33.8	33.5	33.6
Latin America and the Caribbean	41.2	42.1	42.9	43.4	44.2	44.6	45.8	46.6	47.6	48.0	48.3
Middle East	18.0	18.7	19.2	19.1	19.6	19.8	20.7	20.9	21.2	21.7	22.0
North Africa	20.1	20.6	20.4	20.2	20.6	21.3	22.0	22.2	23.1	23.4	23.7
Sub-Saharan Africa	55.3	54.8	55.0	55.0	55.0	55.2	55.7	56.0	56.2	56.4	56.6

Source: ILO Global Employment Trends Model *2008 preliminary estimates.

Among different regions, significant changes in total employment-to-population ratios from 1998 to 2008 have been observed in Latin America and the Caribbean. The total increase in the ratio has been 3,3% in the last ten years. East Asia has experienced a decrease of 3,2% in its male employment-to-population ratio between the same ten years, while a significant 7,1% increase of female employment-to-population ratio in Latin America and the Caribbean has been observed (see Table III).

When we examine the employment-to-population ratios for individual countries in a more detailed way, we notice that there is an important number of countries with very low female employment to population ratios (as low as 30% or even below) and 11 countries with a female employment to population rate of at least 70% (see Figure III). We know that most of the countries with the highest female employment-population rates (Vietnam, Madagascar, Mozambique, Malawi, United Republic of Tanzania and Burundi) and with the lowest female employment-population rates (West Bank and Gaza Strip, Egypt, Sudan, Oman, Morocco, Jordan, Tunisia, Lesotho, Turkey, Yemen and Namibia) have EPZs in the form of small areas, wide areas, industry-specific zones or performance-specific zones (WEPZA website).

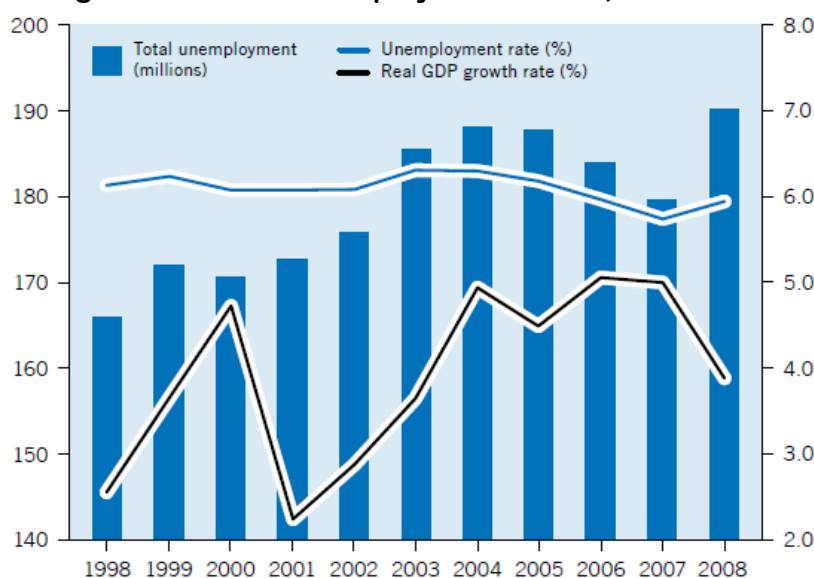
Figure III: Economies with female employment-to-population ratios below 30 per cent or above 70 per cent, 2006



Source: ILO Global Employment Trends Model

As far as the unemployment statistics are concerned, the number of people who were unemployed showed significant changes across years (Figure IV). 165,9 million people in the world were unemployed in 1998 whereas this number reached 190,2 million in 2008. The world unemployment rate seems to be more stagnant around 6% in the last ten years, making an exceptional decline below 6% in 2007.

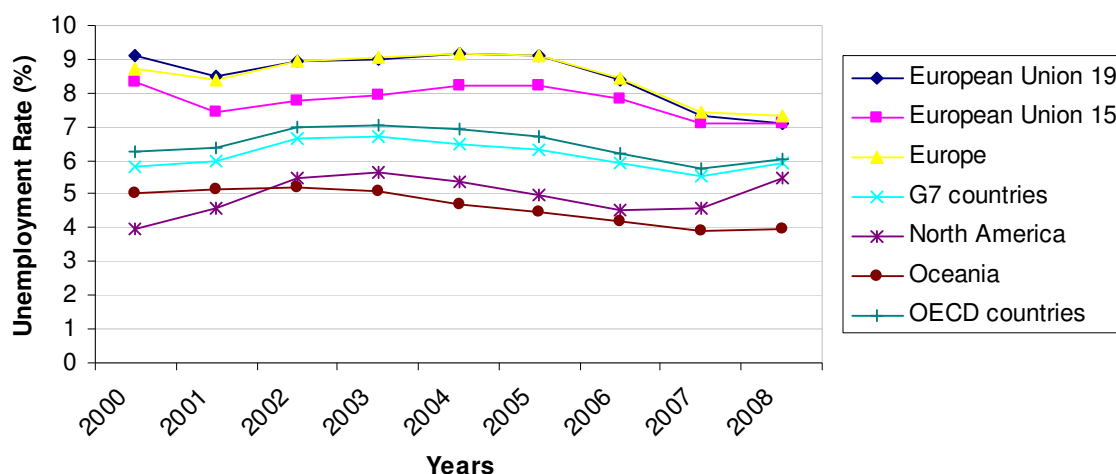
Figure IV: Global unemployment trends, 1998-2008*



Source: ILO Global Employment Trends Model *2008 preliminary estimates.

As demonstrated by the OECD statistics in Figure V, the year 2005 was a turning point for the reported groups of countries at which unemployment rates started to decline. However, this decline was not sustained that long and increases in unemployment rates became observable again in the year 2007, when the signs of the recent financial crisis started to be apparent for the first time.

Figure V: Unemployment Rates by Region (Both sexes, age 15-64)²

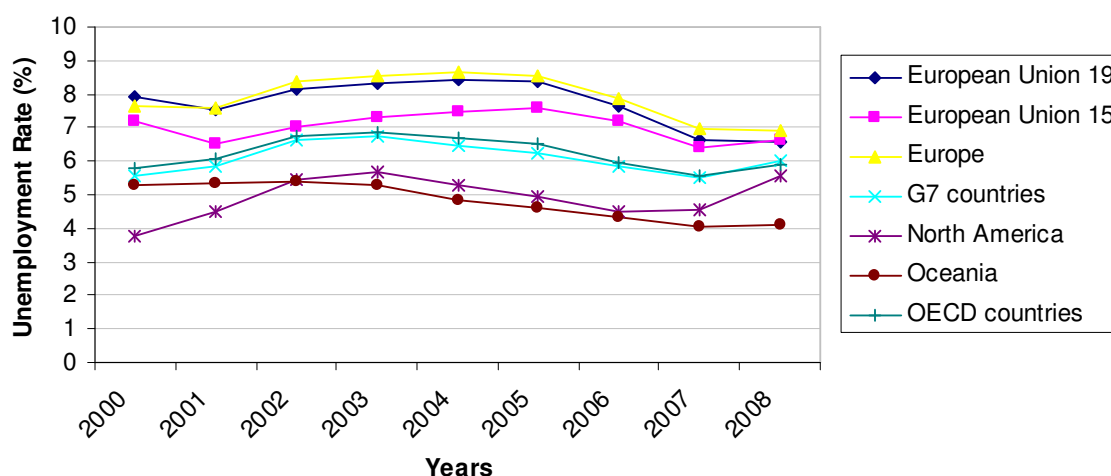


Source: Derived by the author from OECD Labor Statistics

Being much higher than male unemployment rates in more developed regions of the world, female unemployment rates decreased between 2005 and 2007 and then started to climb again apparently in North America, OECD and G-7 countries. The decreasing trend of female unemployment rates continues even after 2007 in European countries. Both male and female unemployment rates are higher in Europe, compared to North America and Oceania at each year between 2000 and 2008 (see Figures VI and VII).

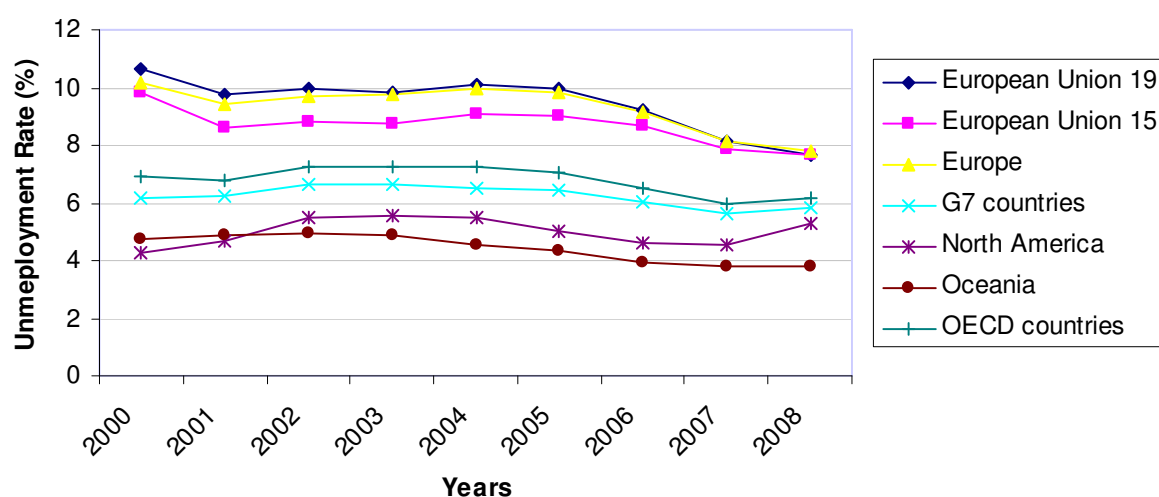
² `EU-15` refers to the 15 countries in the European Union before the expansion on 1 May 2004, when eight central and eastern European countries as well as Cyprus and Malta joined the organization. They are Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland (Republic of), Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, and United Kingdom. `EU-19` refers to the 19 member countries, including the Czech Republic, Slovakia, Poland and Hungary.

Figure VI: Unemployment Rates by Region (Men, age 15-64)



Source: Derived by the author from OECD Labor Statistics

Figure VII: Unemployment Rates by Region (Women, age 15-64)



Source: Derived by the author from OECD Labor Statistics

Most of the world's employed population (43,3%) works in the services sector, while 33,5% is employed in agriculture and 23,2% works in the industrial sector in the year 2008. The region that is highly engaged in agriculture is Sub-Saharan Africa. Developed economies and the European Union are relatively more engaged in services sectors. There is a noticeable shift from agriculture to other sectors around the world as a whole and in each individual region beginning from 1998 to the year 2008. This shift seems to be captured mostly by the services sectors. The shift from agriculture to industry and services

is most striking in East Asia between 1998 and 2008. In the Middle East the shift was mainly from agriculture to services (see Table IV).

Table IV: World and Regional Estimates of Employment by Sector

	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Agriculture							
World	40.8	38.7	37.5	36.5	35.5	34.4	33.5
Developed Economies and European Union	5.8	4.6	4.3	4.2	4.0	3.9	3.7
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	26.8	22.7	22.1	21.2	20.4	19.5	18.7
East Asia	47.6	46.8	44.6	42.6	40.6	38.6	36.6
South-East Asia and the Pacific	50.1	47.9	46.0	45.7	45.3	44.8	44.3
South Asia	59.5	53.4	52.1	50.8	49.5	48.2	46.9
Latin America and the Caribbean	21.4	19.4	19.3	18.9	18.0	17.1	16.2
Middle East	20.8	19.5	18.8	18.3	17.8	17.3	16.8
North Africa	35.9	34.7	35.3	34.5	33.8	33.1	32.4
Sub-Saharan Africa	67.6	65.4	64.4	64.0	63.4	62.5	61.7
Industry							
World	21.1	20.7	21.1	21.5	22.1	22.7	23.2
Developed Economies and European Union	27.9	25.6	25.3	25.0	25.0	25.0	25.1
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	27.7	25.6	25.3	25.5	25.5	25.4	25.3
East Asia	24.4	22.5	23.3	24.5	25.7	27.0	28.3
South-East Asia and the Pacific	15.5	17.4	17.9	18.0	18.4	18.8	19.3
South Asia	15.4	18.7	19.4	20.1	21.0	21.8	22.6
Latin America and the Caribbean	21.8	21.6	21.8	22.2	22.4	22.6	22.9
Middle East	25.4	25.4	25.1	25.0	24.9	24.8	24.8
North Africa	20.0	19.2	19.7	20.8	21.7	22.7	23.6
Sub-Saharan Africa	9.5	9.5	9.7	9.7	9.9	10.1	10.3
Services							
World	38.1	40.7	41.5	41.9	42.4	42.9	43.3
Developed Economies and European Union	66.3	69.8	70.4	70.8	70.9	71.1	71.2
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	45.5	51.7	52.6	53.2	54.2	55.1	56.0
East Asia	28.0	30.8	32.1	32.9	33.6	34.4	35.1
South-East Asia and the Pacific	34.4	34.7	36.2	36.2	36.3	36.4	36.4
South Asia	25.1	27.9	28.5	29.0	29.5	30.0	30.4
Latin America and the Caribbean	56.8	59.0	58.9	58.9	59.6	60.3	60.9
Middle East	53.8	55.1	56.0	56.7	57.3	57.9	58.4
North Africa	44.1	46.1	45.1	44.8	44.5	44.2	43.9
Sub-Saharan Africa	22.9	25.1	25.9	26.3	26.7	27.4	28.0

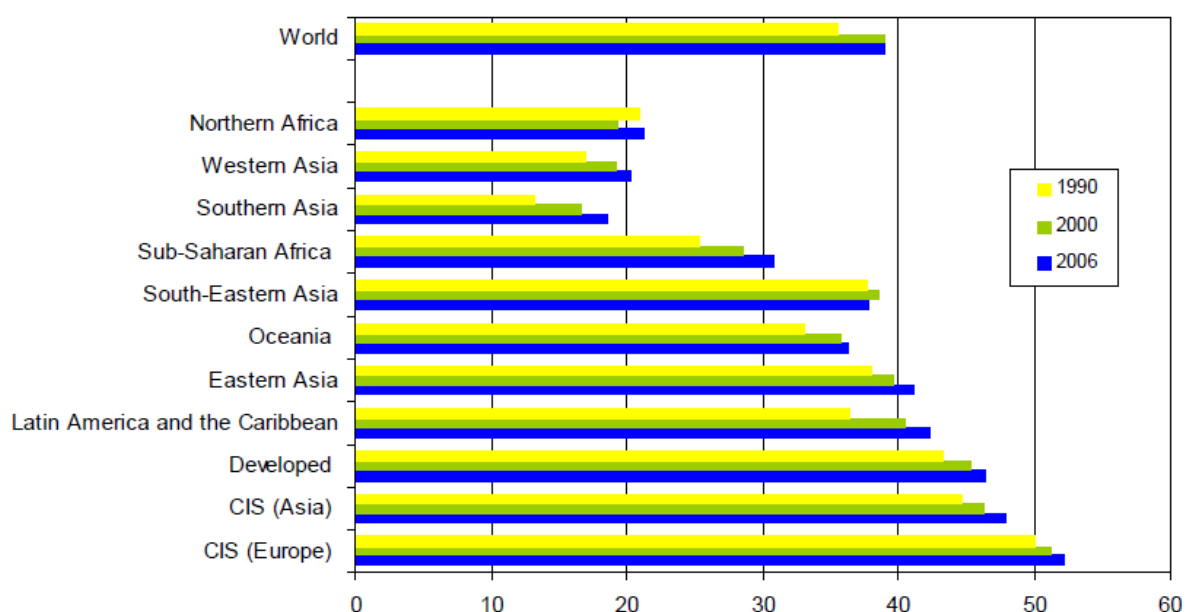
Source: ILO Global Employment Trends *2008 preliminary estimates.

It is worth noting that EPZ employment was found to increase by 217,27% in the Middle East between 2002 and 2006, while the increase was 91,18% in Asia, 157,77% in

Eastern and Central Europe and 104,10% in Sub-Saharan Africa (ILO, 2007). This may be an indicator of the shift from agriculture to other sectors in those regions as well.

If we go through the gender decomposition of employment in different sectors, we observe that nearly 40% of the wage employment in non-agricultural sector in the world is composed of women workers. The female shares of the non-agricultural sector in developed and developing countries such as The Commonwealth of Independent States (Europe and Asia), Latin America and East Asia are both higher and on an increasing trend since 1990, compared to less-developed regions. Female shares rose even in Western Asia, Southern Asia, Sub-Saharan Africa and Oceania between 1990 and 2006 (see Figures VIII and IX). Dejardin (2008) explains these trends with the increased demand for woman workers in export industries. The expansion of women's paid employment is most observable in developing countries, but it has been observed even in countries which are known for the traditionally low rates of female labor force participation (e.g. Bangladesh). The figures below demonstrate female shares of wage employment in non-agricultural sectors across regions and selected Asian countries respectively. There have been noticeable increases in women's share of total employment in manufacturing, especially in Sri Lanka since 1995 and in Thailand and Singapore since 2000. The lowest ratio across years between 1980 and 2005 was around 20% in the selected Asian countries.³

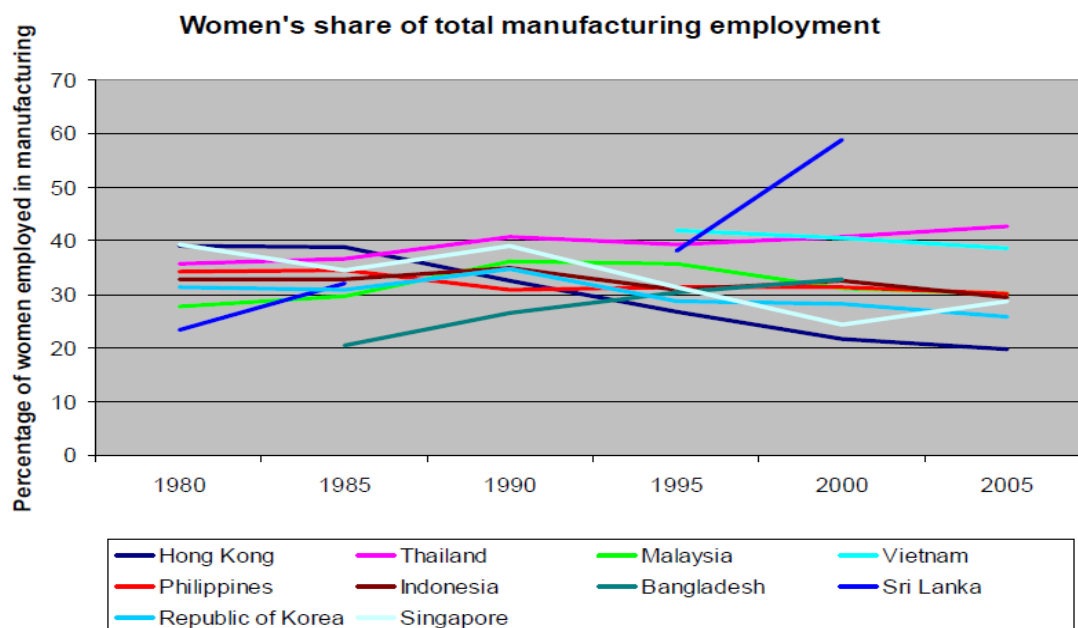
Figure VIII: Female % share of wage employment in non-agricultural sector, by regional group of countries, 1990-2000



Source: Dejardin (2008: 5), derived from ILO Global Employment Trends

³ For further comments on these figures, see Dejardin (2008).

Figure IX: Women's share of total employment in manufacturing – selected Asian countries, 1980-2005



Source: Dejardin (2008: 5), derived from ILO Global Employment Trends

Primo (2003), Carr and Chen (2002) and Dejardin (2008) address the changing structure of jobs with globalization and argue that exports are becoming more information-based, requiring more skills and specialization such as software development and investment analysis. While these jobs are promising for women and men who have accomplished modest levels of education, and offer higher pay opportunities, most women remain with traditional occupations, such as export manufacturing. The authors convey the idea that these developments help to replicate the gender division of labor. Consistent with this, women are stuck in conventional jobs in banking, telecommunications and insurance sectors, and “in the low-skilled end of the hierarchy: simple, single-tasked jobs such as data-entry, invoicing, payroll administration and routine accounting; and call centre work” (Dejardin, 2008: 6). This kind of low-skilled jobs are mostly intense in the Caribbean, China, India, Malaysia and the Philippines employing women in a majority. For example, in Jamaica, women construct 100% of the data entry workers in “digiports” and in India, similarly, most of the data entry jobs in banking, airlines and insurance firms are occupied by women (Mitter, 2003). On the contrary, in countries such as Brazil, India and Malaysia, women were introduced and welcomed into more skilled jobs like software programming and computer analysis. However, it is noted that many of these women come from more privileged or more advantageous backgrounds and they are less in numbers. It is also another fact that these occupations are usually featured with long

working hours, stringent productivity targets, lack of job security, and limited long-term career prospects (Dejardin, 2008).

Employment rates of women and men differ according to their marital status across countries. Table V presents the employment rates of men and women in selected countries for the year 2006. Except the category of divorced people, men always have higher employment rates than women in Bulgaria, Czech Republic, Greece, Hungary, Poland, Portugal, Spain and Turkey. Strikingly, divorced women in Bulgaria and Poland have higher employment rates than that of divorced men. Divorced women are more eager to participate in employment compared to never married, married or widowed women. Among the selected countries, Portugal has the highest female employment rate (50.8%) in 2006 while Turkey has the lowest (22.3%).

Table V: Employment Rates (Age 15+) in Selected Countries by Marital Status and Sex, 2006

		Czech							
		Bulgaria	Republic	Greece	Hungary	Poland	Portugal	Spain	Turkey
All marital statuses									
Both sexes		46.7	55.0	48.6	46.8	46.5	57.7	52.8	43.2
Female		42.0	46.1	36.7	40.0	39.6	50.8	42.0	22.3
Male		51.8	64.6	61.2	54.7	54.1	65.1	64.0	64.5
Never married									
Both sexes		41.8	50.2	51.6	46.1	37.6	49.2	59.0	38.4
Female		35.8	41.1	41.0	39.5	32.9	42.7	53.3	27.6
Male		46.1	57.0	59.6	51.4	41.3	54.7	63.6	47.1
Married									
Both sexes		54.8	62.6	52.3	54.2	56.0	65.0	53.8	47.4
Female		52.2	54.5	40.5	49.0	49.2	59.0	41.5	21.8
Male		57.4	70.5	64.3	59.4	62.9	71.1	66.0	72.9
Divorced									
Both sexes		59.6	64.1	65.1	56.1	49.2	68.2	68.5	39.5
Female		60.7	60.4	61.1	55.0	51.0	67.6	66.6	33.5
Male		57.8	70.0	73.1	58.2	45.3	69.4	71.4	53.5
Widowed									
Both sexes		11.4	13.6	8.7	10.2	11.3	20.8	8.4	11.2
Female		11.0	11.9	7.9	9.5	10.7	19.8	7.3	9.6
Male		12.7	21.7	12.8	13.4	14.7	25.6	14.1	21.3

Source: UNECE Statistical Division Database, compiled from national and international (Eurostat) official sources

There is negligible variability across regions regarding the distribution of work contract (in the main job) between temporary and permanent contract. Table VI shows that permanent employment makes the largest share of employment type, while temporary employment is around 14-15%. It is, however, striking that women constitute around half or even more than half of the temporary employment in all regions (Women employees in European OECD countries are exceptional making up slightly lower than half of the temporary employment as a share).

Table VI: Incidence of Permanent Employment (Both sexes and women separately)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU15	Share of permanent employment	85,35	85,42	85,68	85,81	85,54	85,19	84,61	84,31
	Share of temporary employment	14,65	14,58	14,32	14,19	14,46	14,81	15,39	15,69
	Share of women in temporary employment	48,35	48,7	49,34	49,71	49,47	48,81	49,12	49,78
OECD Europe	Share of permanent employment	85,96	86,21	86,08	85,98	85,54	85,12	84,54	84,17
	Share of temporary employment	14,04	13,79	13,92	14,02	14,46	14,88	15,46	15,83
	Share of women in temporary employment	44,75	45,72	46,97	46,99	46,65	46,57	46,87	47,74
G7 countries	Share of permanent employment	84,97	89,99	85,03	85,2	84,99	89,73	84,74	84,51
	Share of temporary employment	15,03	10,01	14,97	14,8	15,01	10,27	15,26	15,49
	Share of women in temporary employment	55,42	54,62	56,52	56,84	56,63	54,19	55,56	56,06
North America	Share of permanent employment	87,67	94,31	88,27	88,4	87,41	94,81	86,25	86,48
	Share of temporary employment	12,33	5,69	11,73	11,6	12,59	5,19	13,75	13,52
	Share of women in temporary employment	27,11	36,97	26,36	25,69	28,32	49,13	51,92	51,86
OECD countries	Share of permanent employment	84,78	88,9	84,79	84,73	84,66	87,99	83,68	83,12
	Share of temporary employment	15,22	11,1	15,21	15,27	15,34	12,01	16,32	16,88
	Share of women in temporary employment	45,71	46,88	47,02	46,81	47,06	50,65	51,13	51,53

Source: OECD Statistics

Table VII displays employment patterns in terms of job tenure, measured by the length of time workers have been in their current or main job or with their current employer. This information is valuable for estimating the degree of fluidity in the labor market and for identifying the areas of economic activity where the turnover of labor is rapid, or otherwise. Thus far, OECD has collected and reported data for a reduced number of European countries. Among the countries considered, women in Portugal exhibit the longest time of job tenure in years (counting 13 years on average). Men have the longest job tenure in Italy and Luxembourg. Lowest job tenure accounts are encountered in Denmark, Ireland, Spain and the United Kingdom for women and Denmark and Hungary for men on average.

Table VII: Employment by Job Tenure Intervals (average tenure in years)

Country	Women	Men
Austria	10	12
Belgium	12	12
Czech Republic	9	10
Denmark	8	9
Finland	10	11
France	12	12
Germany	10	12
Hungary	10	9
Ireland	8	11
Italy	11	13
Luxembourg	11	13
Netherlands	10	12
Norway	9	10
Poland	11	11
Portugal	13	12
Spain	8	10
Sweden	11	11
Switzerland	9	11
United Kingdom	8	10

⊕ Population & Scope
Source: OECD statistics

In what concerns minimum wages across countries, Luxembourg has the highest level of real hourly minimum wage in USD, purchasing power parity mounting up to 8,16 USD per hour in 2005. Slovak Republic, on the other hand, has the lowest with 1, 22 USD among the reported OECD countries. No increasing or decreasing general trends are observed (see Table VIII). Nor is it possible to make inter-country comparisons on wage differentials between men and women due to the lack of adequate or comparable statistics. Nonetheless, gender wage differentials do exist throughout regions or throughout different occupations. ILO (2009) reports that in a considerable number of countries, women's wages coincide with a ratio that is between 70% and 90% of men's wages, with even lower ratios in some Asian and Latin American countries.

Table VIII: Real Hourly Minimum Wages (in USD purchasing power parity)

Country	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	6,98	7,12	7,05	7,00	7,07	7,15	7,29	7,58
Belgium	6,61	6,61	6,54	6,54	6,62	6,59	6,54	6,57
Canada	5,34	5,34	5,25	5,19	5,13	5,05	5,07	5,13
Czech Republic	1,06	1,27	1,62	1,99	2,23	2,43	2,54	2,68
France	6,26	6,33	6,37	6,50	6,58	6,69	6,91	7,20

Greece	3,33	3,35	3,39	3,39	3,45	3,50	3,58	3,66
Hungary	1,16	1,23	1,27	1,83	2,16	2,06	2,06	2,12
Ireland	..	..	5,42	5,34	5,36	5,42	5,80	6,05
Japan	3,58	3,66	3,71	3,77	3,83	3,83	3,83	..
Korea	1,87	1,91	2,04	2,25	2,45	2,58	2,77	2,91
Luxembourg	7,42	7,53	7,49	7,75	7,76	7,95	7,98	8,16
Mexico	0,68	0,65	0,66	0,66	0,67	0,67	0,66	0,66
Netherlands	6,54	6,58	6,62	6,74	6,80	6,87	6,83	6,75
New Zealand	4,75	4,75	4,92	4,96	5,00	5,20	5,33	5,50
Poland	1,62	1,61	1,87	1,99	1,96	2,04	2,04	2,04
Portugal	2,62	2,66	2,68	2,71	2,72	2,70	2,71	2,66
Slovak Republic	1,13	1,29	1,27	1,34	1,51	1,54	1,47	1,22
Spain	3,18	3,18	3,12	3,08	3,04	3,00	3,08	3,22
Turkey	2,04	2,10	1,81	1,47	1,64	1,67	2,14	2,24
United Kingdom	..	..	5,50	5,65	6,04	6,08	6,33	..
United States	5,44	5,32	5,15	5,00	4,92	4,82	4,69	4,57

Source: OECD Statistics

Table IX displays the numbers and shares of the working poor in total employment. The situation is not gladdening according to both definitions of being a working poor. If we define it as earning less than 1.25 USD a day, the world had 822 millions of working poor in 1997 and 609.5 millions in 2007. These numbers correspond to shares of 32.7% and 20.6% respectively in total employment. More than half of the working population is considered as a working poor in Sub-Saharan Africa according to this definition.

Table IX: Working Poor Indicators, World and Regions

	1997	2002	2007	1997	2002	2007
	(million)	(million)	(million)	Share in total employment (%)	Share in total employment (%)	Share in total employment (%)
USD 1.25 a day working poor						
World	822.0	767.2	609.5	32.7	29.0	20.6
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	12.2	10.4	8.2	8.2	6.8	5.1
East Asia	278.9	231.4	84.0	38.4	30.2	10.4
South-East Asia and the Pacific	80.3	66.1	44.7	35.6	26.8	16.4
South Asia	276.6	288.2	278.8	57.2	53.5	47.1
Latin America and the Caribbean	24.9	23.8	16.9	12.9	11.8	6.8
Middle East	3.9	5.0	5.3	9.7	10.1	9.0
North Africa	5.2	6.0	5.9	11.7	11.8	9.8
Sub-Saharan Africa	140.3	154.4	165.6	65.0	62.7	58.3

USD 2 a day working poor						
World	1'361.5	1'350.9	1'201.0	54.2	49.7	40.6
Central and South Eastern Europe (non-EU) & CIS	32.1	27.4	22.6	21.5	17.9	13.9
East Asia	501.9	426.5	265.4	69.2	55.8	33.0
South-East Asia and the Pacific	142.6	140.1	127.0	63.2	58.8	46.6
South Asia	417.6	454.7	479.4	86.3	84.4	80.9
Latin America and the Caribbean	53.7	56.8	40.6	27.8	26.0	16.4
Middle East	10.6	12.9	14.3	25.8	26.1	24.0
North Africa	18.8	18.9	18.2	42.0	37.1	30.2
Sub-Saharan Africa	184.2	208.5	233.5	85.4	84.7	82.2

Source: ILO, Trends Econometric Models, December 2008

The situation is even worse when we take into account the definition of the working poor as the ones that earn less than 2 USD a day. In 2007, 40.6% of the employed people in the world constituted the working poor and a strikingly high majority, as much as 82.2%, of the total employed in Sub-Saharan Africa were considered as the working poor according to this definition.

I now turn back to the labor force in EPZs. Rewarded with special incentives to attract foreign investors, EPZs have engaged in a broad range of activities such as tourist resorts, high-tech industries and financial services. But most of the activity, being concentrated on textiles, clothing and electronics, is still low-tech and requires low-skill labor. Although these zones have created new employment opportunities, especially for young women that would otherwise work in the domestic sector or agriculture, it is not easy to figure out how much these jobs contributed to the net changes in employment. What is more problematic is the difficulty of finding reliable data on the quality, cost and duration of jobs in EPZs. It should be noted that these zones also led to a decrease in the number of jobs in some countries, such as Mexico. There is moreover a high rate of turnover in the zones causing workers to stay usually no more than five years in their jobs (ICFTU, 2004).

Regarding the labor rights in EPZs, the situation is not gladdening. In most of the countries, firms investing in EPZs are exempt from employment legislation and, moreover, national labor laws are not implied in most of the countries (e.g. Dominican Republic, Philippines and Mexico). For instance, six EPZs in Bangladesh are exempt from laws establishing freedom of association and the right to bargain collectively. EPZ workers in Kenya were not allowed to join trade unions until the year 2003. Union activity causes dismissal from jobs and in some cases violence towards workers in many EPZs. It is

further claimed that women are considered less likely to join a union since they are seen as more disciplined, careful and more obedient than men (ICFTU, 2004: 9).

Gender discrimination, lack of health and safety conditions and excessive working hours are the norm in most EPZs. ICFTU Report on Export Processing Zones (2003) has staggering observations and detections about the situation of woman workers in EPZs. The report asserts that women are often subject to various forms of discrimination that influence their day-to day work and career development.

Most EPZ-based companies take no account of the specific needs of women workers, such as suitable working hours, rights during pregnancy, maternity leave or crèche facilities. In some cases, they are forced to resign when reaching the fourth month of pregnancy, or are not allowed to return to work after the child is born. The pregnancy tests imposed by some employers in the *maquilas* of Mexico are a striking example of the serious discrimination suffered by women workers. In the factories located along the US border, women are often forced to show used sanitary towels to prove that they are not pregnant. Pregnant workers are placed under such pressure that they are forced to resign, or are illegally dismissed. (ICFTU, 2003: 11)

The report further exemplifies these conditions in the EPZs of China, Bangladesh, Haiti, Honduras and many other countries with case studies and interviews.

The Kenya Human Rights Commission (KHRC), "The Manufacture of Poverty: The Untold Story of EPZs in Kenya", reports:

Commonly hired on short-term contracts – or with no contract at all – women work at high speed for low wages, in unhealthy conditions, and they are forced to put in long hours to earn enough just to get by. Most get no sick leave or maternity leave, few are enrolled in health schemes and almost none have savings for the future. The insecurity of these jobs is not only material: they work under threats of sexual harassment. Traditionally, women are the care-givers in the home – raising children and caring for sick and elderly relatives. Women are still forced to play that role even when they have become cash-earners. Doubly burdened, and with little support from their governments or employers to manage, the stress can destroy their own health, break up their family lives and undermine their children's chances of a better future. (KHRC, 2004: 11)

Being firstly established in the 1980s, China has many special economic zones even in the form of cities and millions of workers are employed in these zones. Recalling the documentary film of sweatshop workers “China Blue”, directed by Micha X. Peled (2005), including children at the age of 14-15, millions of woman employees work in factories, usually without occupational safety and health, for long hours, at low wages, often not paid on time, and migrant workers live in poor conditions and without humane treatment.

Although firms investing in EPZs continue to hire women to give them unskilled, repetitive tasks in the highly labor-intensive industries, this state of affairs might change in the future if EPZ production shifts to higher-technology, employing the more skilled male workers in detriment of female workers.

5. Conclusion

The increased liberal orientation of trade policies and the recent trends in production, investment and trade patterns have had a significant impact on the labor markets. Growing labor market flexibility and income insecurity has pushed more women into the labor force (feminization). However, more people are unemployed year by year, although unemployment rates seem to be stagnant around 6% in the last ten years. Female unemployment rates are still higher than that of males. Nevertheless, we should note here that it is not the number of employed women that is of the highest importance, but their working environment, health and safety conditions and the extent to which labor rights are implied.

Increased demand for women in export industries has led to rising female shares of employment in non-agricultural sector. Growth of subcontracting, outsourcing, offshore production and EPZs has demanded more labor force, especially female. Unfortunately, women have no job security, they encounter terrible working conditions, disparities in wages and increased mobility. Wage inequality and poverty still remain as the norm in the era of globalization despite the high levels of output growth, international trade and investment. This brings to mind the question whether recent neoliberal policies and free trade expansion have improved, as promised, people's lives, or not. If not, what kind of policies do we need for more equitable growth and development?

The problem of non-availability of reliable statistics to compare labor market characteristics such as wages, gender wage gap, work hours and so forth continues to be of crucial importance hindering the possibility of seeing the real picture of the labor market.

While the international community has made a commitment to achieving full employment and decent work for all, this goal seems ever more distant in view of recent trends such as growing unemployment and underemployment, the phenomenon of ‘jobless growth’, the growing ‘casualization’ of employment relations, the promotion of labor flexibility at the expense of welfare security, de-industrialization and the continued decline of peasant agriculture. (Ocampo and Jomo, 2007)

The gender dimensions of these problems thus remain of crucial importance to be further studied.

SEVIL ACAR

Sevil Acar is a PhD student at Marmara University, Turkey. She is currently employed as a teaching assistant at Istanbul Technical University, in the Division of Quantitative Methods. Her research interests include international economics, resource economics, economic growth and development, gender and labor economics. She wrote this article while she was an exchange student at the University of Coimbra, Portugal. Contact: sevil.acar@itu.edu.tr

Bibliographic References

- Baldwin, R. (2006), *Globalization: The Great Unbundlings*. Helsinki: Economic Council of Finland.
- Baslevant, C. and Onaran, O. (2004), “The Effect of Export-Oriented Growth on Female Labor Market Outcomes in Turkey”, *World Development*, 32 (8).
- Bayes, J. (2005), “Gender, Globalization and Democracy: The Paradox for Feminism since Beijing”. Conference held at the University of Iceland in Reykjavik, Iceland, 21 October.
- Beneria, L. (1979), “Reproduction, Production and the Sexual Division of Labor”, *Cambridge Journal of Economics*, 3, 203-225.
- Blau, F. et al. (1998), *The Economics of Women, Men and Work*, Prentice Hall.
- Cagatay, N. and Ozler, S. (1995), “Feminization of the Labor Force: The Effects of Long-Term Development and Structural Adjustment”, *World Development*, 23 (11): 1883-1894.
- Cagatay, N. (2001), *Trade, Gender and Poverty*. New York: United Nations Development Programme
- Cagatay, N. and Erturk, K. (2004), “Gender and Globalization: A Macroeconomic Perspective”, accessed in 01/10/2009, <http://ssrn.com/abstract=908165>.

- Carr, M. and Chen, M. A. (2002), "Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor", *Working Paper on the Informal Economy: Employment Sector*. Geneva: International Labour Office.
- Coe, D. (2007), "Globalization and Labor Markets: Policy Issues Arising from the Emergence of China and India," OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 63. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Dejardin, A. K. (2008), "Gender dimensions of globalization", paper presented at a meeting on "Globalization – Decent Work and Gender", a side-event to the Oslo Conference on Decent Work – A Key to Social Justice for a Fair Globalization, 4 September, Oslo.
- Ecevit, Y. (1998), "The Impact of Restructuring on Women's Labor in Turkey since 1980's", *Women and Work in the Mediterranean Conference*.
- International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) (2003), "Export Processing Zones-Symbols of Exploitation and a Development Dead-End", September, accessed on 13/06/2009, <http://www.icftu.org/www/pdf/wtoepzreport2003-en.pdf>.
- International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) (2004), "Behind the Brand Names – Working Condition and Labor Rights in Export Processing Zone", December, accessed on 22/07/2009, <http://www.icftu.org/www/PDF/EPZreportE.pdf>.
- International Labor Organization (ILO), 2007, "ILO Database on Export Processing Zones (Revised)", Sectoral Activities Programme, Working Paper 251, ILO, Geneva, April.
- International Labor Organization (ILO), 2008, Trends Econometric Models, December.
- International Labor Organization (ILO), 2009, Global Employment Trends for Women. Geneva: ILO.
- International Monetary Fund (IMF) (2007), World Economic Outlook – 2007
- Kenya Human Rights Commission (KHRC), (2004), *The Manufacture of Poverty: The Untold Story of EPZs in Kenya*, Nairobi: KHRC.
- Milberg, W. (2007), "Export Processing Zones, Industrial Upgrading and Economic Development", International Labor Organization, Geneva.
- Mitter, S. (2003), "Globalization and ICT: Employment opportunities for women", Paper prepared for the Gender Advisory Board. United Nations Commission on Science and Technology for Development.
- Ocampo, J. A. and Jomo K.S. (eds.) (2007), *Towards Full and Decent Employment*, New York.
- OECD (2008), The Impact of Foreign Direct Investment on Wages and Working Conditions, Report presented on 23-24 June 2008, OECD Conference Centre, Paris, France
- Peled, M. X. (directed) (2005), *China Blue*, Documentary film, Teddy Bear Films.
- Primo, N. (2003), *Gender issues in the information society*. UNESCO Publications for the World Summit on the Information Society (Paris, UNESCO), accessed on 13/06/2009, www.portal.unesco.org.
- Sen, G. (1980), "The Sexual Division of Labor and the Working-class Family: Towards a Conceptual Synthesis of Class Relations and the Subordination of Women", *The Review of Radical Political Economics*, 12 (2), 76-86.

- Standing, G. (1989), "Global Feminization through Flexible Labor", *World Development*, 17 (7), 1077-1095.
- Standing, G., (1999), "Global Feminization through Flexible Labor: A Theme Revisited", *World Development*, 27 (3), 583-602.
- UNCTAD. (2004). The shift towards services. World Investment Report 2004. Geneva: United Nations.
- UNCTAD. (2005). Transnational Corporations and the Internationalization of R&D. World Investment Report 2005. Geneva: United Nations.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Gender Statistics, accessed on 13/06/2009, <http://w3.unece.org/pxweb/database/stat/Gender.stat.asp>
- World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Geneva, Switzerland, accessed on 01/10/2009, <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>.
- World Export Processing Zone Association (WEPZA), accessed on 13/06/2009, <http://www.wepza.org/>
- World Trade Organization (WTO) (2008), World Trade Report – 2008, accessed on 13/06/2009, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report08_e.pdf

DO ENDS JUSTIFY MEANS? FEMINIST ECONOMICS PERSPECTIVES ON THE BUSINESS CASE FOR GENDER EQUALITY IN THE UK LABOUR MARKET

EMILY THOMSON

DIVISION OF PUBLIC POLICY

GLASGOW CALEDONIAN UNIVERSITY

Abstract: This paper intends to explore a feminist economics perspective on business case arguments for gender equality in the UK labour market, where there are significant inequalities between men and women. Policy discourse on gender equality has moved from one which emphasises 'equal opportunities' and notions of fairness and equal treatment to one which focuses on increasing economic efficiency in the wider economy and viewing female employees as a competitive advantage for individual firms. Developments in the policy discourse of gender equality in the labour market have been heavily influenced by mainstream, neoclassical economics. An example of this is the current UK government aim to encourage private sector employers to take action on gender equality voluntarily on the basis of 'business case' arguments. The business case itself has been critiqued by many authors but has yet to be considered from an explicitly feminist economics perspective. Feminist economics is argued to be a more appropriate paradigm for the consideration of gender inequalities.

Keywords: Feminist economics, business case, gender equality, labour market

Introduction

The only reason, the only excuse, for the study of economic theory is to make this world a better place in which to live

Wesley Clair Mitchell *apud* Ramstad 1993:173

Mitchell refers to the importance of the link between theories of the economy and economic policy; between the 'thinking' of academic economics and the 'doing' of policy. It is argued that the study of theory should be practiced only for the development of

appropriate policy responses to economic problems. A current problem facing the UK economy is the persistence of inequalities between men and women in the paid labour market. For the feminist economist, the extent to which mainstream academic economics is able to inform appropriate policy responses to this problem is questioned.

Currently, labour market policies in the UK are heavily influenced by the dominant perspective in economics; the neoclassical school, also referred to as orthodox or mainstream economics. With respect to the organisation of human economic activity, mainstream economics takes the view that the market is the key organiser and source of economic welfare. Within the market, economic decisions are taken by free, rational agents acting purely out of their own self-interest. Mainstream economics models its research processes on those of the natural sciences; that is, largely positivist deductive methods are used to arrive at empirical data that is 'objective' and/or 'neutral'.

The neoclassical paradigm is so entrenched that it is more often than not referred to simply as 'economics' - the neoclassical paradigm *defines* economic inquiry. Potential critics therefore find it difficult to even enter the arena in which they could express a different point of view. However, there are heterodox or 'critical' perspectives on the economy that offer more inclusive ways of thinking about the economy and the formulation of appropriate policy responses to economic problems. One such critical perspective is that of feminist economics. Feminist economics highlights the androcentric bias of mainstream economics hence it is argued to be an appropriate analytical framework within which to analyse current policy approaches to promoting gender equality in the labour market. This paper intends to explore a feminist economics perspective on business case arguments for gender equality in the UK labour market that are currently being used to influence the demand side of the labour market. The argument is made that mainstream, neoclassical conceptions of the labour market, on which current policy response to gender inequalities are heavily based, do not adequately, or even accurately, depict the gender dynamics of employment. It is therefore argued that feminist economics, in drawing attention to gender relations in the economy, the androcentric biases of mainstream economics and its devaluation of unpaid labour, is a more appropriate paradigm for the development of effective policy for gender equality. The perspective adopted in this paper is based mainly on the work of two of the most influential feminist economists Nelson (1996, 2006) and Waring (1988).

Feminist Economics

Feminist economists "accept neither the priority of the 'economic' as universal nor the market as the sole provisioning domain" (Jennings 1993: 119). A feminist economics

perspective maintains that even in markets, many activities (saving, speculation and corporate finance for example) make little contribution to economic 'provisioning' (*ibid.*) and, as a whole, markets are of less economic significance than the unpaid labour that women perform in the household. Feminist economics also draws attention to gender inequality and how gender inequality is related to other social inequalities such as those stemming from race and class (Mayhew 1999). In pursuing 'value-free' science, neoclassical doctrine undermines consideration of social justice issues, as these require explicitly normative consideration. Seiz (1992) has described the parallels between feminist perspectives in economics to other critiques of the philosophy of science:

It [feminist epistemology] shares the post-Kuhnian emphasis on the social nature of scientific activity and it confronts the vexing and now familiar conflicts between objectivism and relativism, but its focus on the 'genderedness' of scientific work gives its critique unique elements (Seiz 1992: 274).

Data arrived at through positivist scientific methods are viewed as superior to the conclusions drawn from research containing a normative or 'contextual' element (Harding 1995) or any overt attempt to change the economic phenomena being studied. This is antithetical to a feminist approach which actively seeks to end the unequal status of women in society and the economy. As Nentwich puts it "the objective of feminist theory is not only to explain the *status quo* of gender relations but to also gain knowledge on how to change them" (Nentwich 2006: 500).

For the feminist economist, the same distinctions can be made between positive and normative inquiry as can be made between the cultural distinctions of gender which are hierarchical; 'good' and 'bad'; that which is masculine is universal and necessary and that which is feminine is marginalised and undesirable. Nelson (1996) has discussed these polarisations in economics as 'dualisms'; a dichotomy between aspects of economics that are regarded as the 'core' and those that are regarded as the 'margin' (Nelson 1996). She has further divided core and margin dualism into 'domains', 'methods', 'key assumptions' and 'gender/sex associations'. The core domain is the public sphere and 'efficiency'; core methods including rigorousness, objectivity and detachment underpinned by assumptions of self-interest, autonomy and rationality (*ibid.*). The core is therefore culturally associated with masculinity and/or 'maleness'. The marginal (or inferior) gender association in economic is the feminine and/or female.

Nelson has recently extended her observation of dualisms in her recent book, *Economics for Humans* (Nelson 2006). In this work, she deconstructs the popular notion that the economy is a machine and that the self-interest of private enterprise is the

necessary fuel that drives it. The immutable separation of economics from ethics is expressed as the familiar Cartesian dualism of body and soul.

While the machine organises provisioning for our bodies, it is itself soulless and inhuman, according to this belief. Ethical questions, on the other hand, concern the appropriate respect and care for other creatures that we - as living, social and soulful beings – should demonstrate. Since machines are incapable of morality, thinking about economies as machines puts commerce firmly outside the ethical realm (Nelson 2006: 2).

Crucially, both pro-market and anti-corporate lobbies buy in to this belief which means that there is a consensus that any attempts to impose ethical constraints on capitalist accumulation are useless; “there can be no ethical mucking-around with the fundamental ‘drives’ of a monetized, corporatized, globalized market-reliant economy” (*ibid.*: 3).

The separation of the economic ‘body’ from the ethical ‘soul’ is itself a highly gendered notion. Where the machine is culturally recognisable as a masculine entity, as it is detached, autonomous and driven by self-interest, the opposite realm of concern for others and social connectedness is culturally coded as feminine. In characterising the economy and ethics as polar opposites (with economy in the dominant, masculine, role), the business community is effectively denied the capacity to behave ethically and/or be actively involved in alleviating social and economic problems. This could be thought of as the negative consequences of the ‘efficiency’ versus ‘equity’ dualism as it plays out in the real world of modern corporate capitalism. Characterising individual firms in this way is self-fulfilling as there are little or no expectations that firms have the will to behave ethically.

Another hierarchical dualism is the conventional economic distinction between productive and ‘unproductive’ work (see Waring 1988 and 2003, UNDP 1995 and Beneria 1999). Waring (1988) analyses the mainstream economic definition of the terms such as ‘work’, ‘labour’ and ‘economic activity’ to show how national accounting systems, underpinned by the discipline of mainstream economics, renders invisible the unpaid work largely performed by women in the household. These words are used interchangeably in mainstream economics; they all imply a market exchange of labour for wages and are thus counted as productive (*i.e.* contribute to GDP). Activities that are performed within the household or for subsistence and not market exchanges are considered to be ‘unproductive’ (*i.e.* do *not* contribute to GDP). This is reinforced by the neoclassical model of labour supply where time spent not engaging in paid labour is assumed to be time spent ‘at leisure’ (wages are assumed to compensate for the ‘disutility’ of paid work).

Where women work without wages in the household, taking care of their children for example, by the mainstream definition, they are ‘at leisure’ because there is no monetary transaction involved. This leads to a narrow definition of the labour force which excludes “the marginally employed, the would-be employed, and certainly not those who work in the informal sectors or who work as housewives” (Waring 1988: 27).

Beneria (1999) and Waring (2003) have traced the attempts that have been made to measure unpaid work in national accounting systems in recent years. Beneria (1999) concludes that “still there is resistance to the measuring of work and production of goods and services that sustain and enhance human well-being” (Beneria 1999: 306), underpinned by the societal norms and value systems of neoliberal market economies. She also notes that unpaid work, while largely performed by women is not evenly distributed amongst women and that the burden of unpaid labour is likely to be fall heavier on poorer households where the more affluent are able to access market based substitutes for domestic labour (*ibid.*). It could be argued that this difference would be apparent both *within* and *between* economies, albeit in the context of globalisation and associated extension of the market and ‘economic rationality’ (Beneria 2003).

Statistics show that in the UK it is still women who perform the majority of unpaid domestic labour, even where both partners are engaged in full time paid labour (Short 2000). Clearly, unpaid work in the household has a productive value in that children are cared for, dishes are cleaned, meals are prepared etc. therefore discounting this activity is not just inaccurate but also has negative consequences for women’s socio-economic status. According to Newland “[work] is still the primary means by which people establish a claim to a share of production. To be without work is to place that claim in jeopardy” (Newland 1979 *apud* Waring 1988: 26). In characterising those whose work takes place in the private, household sphere (as opposed to in the public market domain), mainstream economics devalues women’s true productive input to the economy, broadly, and more accurately, defined. The United Nations Development Programme’s Human Development Report estimated that in 1995 the global value of unpaid work, if measured in terms of prevailing wage rates, was \$16 trillion – about 70% more than global output estimates for the year of \$23 trillion – \$11 trillion of which was the “non-marketised, ‘invisible’ contribution of women” (UNDP 1995: 97). Furthermore, economics models that do not reflect the value of non-marketised work will result in policies that reinforce this devaluation, not least by characterising those who work unpaid in the household as ‘economically inactive’.

Feminist economics draws attention to the androcentric nature of mainstream economics, the self-fulfilling nature of the belief that the capitalist machine is incapable of ethical actions and the invisibility of unpaid work in the value system of mainstream

economics and policy making. This extends to employment decisions and ethical considerations of gender equality in the labour market. The following section outlines neoclassical and feminist attempts to explain women's unequal labour market position.

Explaining Gender Inequality in the Labour Market

It is evident that women in the UK are disadvantaged in the paid labour market. First of all, men are more likely to be employed than women. In 2008 79% of working age men and 70% of working age women were in formal employment (ONS 2008: 5). For women, dependent children have the biggest impact on their employment rates; of working age women with children aged under five, 57% were in employment in 2008 (*ibid.*: 6). Almost half of women's jobs are part-time compared with around one in six of men's (*ibid.*: 5). In the UK, statistics also indicate that occupations are horizontally and vertically segregated where men are 10 times more likely than women to be employed in skilled trades and are also more likely to be managers and senior officials, even in female dominated occupations such as nursing (*ibid.*). Occupational segregation occurs where certain occupations or industries are culturally viewed as being more appropriate for men or for women based on accepted ideas about the innate capabilities of either sex; e.g. the notion that women are inherently more adept at childcare than construction or that men make better leaders. Subsequently, the stereotyping of certain jobs and industries as 'for men' or 'for women' means that women are concentrated in low paid, low status jobs as the jobs that women do (such as caring) are systematically devalued in the market economy (Perrons 2005). Occupational segregation, part time work and the devaluation of women's jobs contribute to the pay gap which, in the UK, is currently 22.6% (WWC 2009). Progress on the closing the UK's gender pay gap appears to be stalling (*ibid.*). Therefore, there is a clear need for effective policies to promote gender equality in the labour market. It is argued that much of the inefficacy of current initiatives is owed to the inadequacies and inaccuracies of the mainstream economics that underpins policy development. Mainstream theoretical attempts to explain the pervasiveness of women's unequal position in the labour market and subsequent earnings differentials can be summarised as the human capital approach. Feminist economics has criticised the human capital school and emphasised more gender aware approaches to explaining women's inequality in the labour market.

The human capital school (see Becker 1964), as the 'labour economics' branch of neoclassical economics, starts from the assumption that all workers and employers are 'rational' and similarly, that the market for labour can be views as any other 'efficient', product market. Income inequality is explained as a consequence of the differences

between individual workers in terms of education, training and experience. It is also assumed that for each level of education and/or experiential attainment, there is a related earnings stream and that individuals endeavour to maximise this income throughout their working life; initially investing in 'human capital' to reap the benefits at a later date. Crucially, the theory asserts *causal* relationships between education and work skills, between skills and productivity and between productivity and earnings. According to the human capital perspective, women earn less in the labour market due to lower endowments of human capital. This situation is due to lower initial investment in education as well as broken patterns of experience within the labour market due to pregnancy, child rearing and other household responsibilities. Hence, women as a group are paid less than men because they are less productive. The view that women, as free rational agents, 'choose' lower paid occupations is entrenched within the mainstream labour economics perspective (see for example Hakim 2000; Polachek 2003). It is accepted that women are willing to trade earnings for expediency in terms of the flexibilities and overall compatibility of low paid work with their domestic responsibilities; how work life and family life can be 'reconciled'. As Peterson puts it "women's inferior status is no one's problem but their own. Women are not underpaid; they have simply chosen to work in low paying jobs" (Peterson 2003: 278). This view is underpinned by the assumption that female earnings are supplementary to those of a male partner or husband popularly known as the 'male breadwinner' model.

Feminist economists (e.g. Folbre and Hartmann 1988; Bergmann 1989) have noted that the rationalisation of women's disadvantage in the labour market stems from the neoclassical portrayal of human behaviour and 'rational' choice. 'Gender aware' theories emphasise non-economic variables which the mainstream economic perspective does not adequately or even accurately consider. Women's disadvantaged position in the labour market is seen as a reflection of women's subjugation within patriarchal society as a whole. Similarly gender theories draw attention to "how closely the characteristics of female occupations mirror the common stereotypes of women and their supposed abilities" (Anker 1997: 6) and are not just an extension of their domestic role. Hence, for example, the assumption that women are better at caring than men and/or they have less physical strength than men.

Women's access to the labour market has also been a key consideration of feminists researching welfare states, or more specifically, welfare state regimes (see for example Lewis, 1992 and 1997, Sainsbury 1999 and Walby 2004). Feminist critique of mainstream welfare typologies argues that 'decommodification' (Esping-Andersen 1990), as a key dimension of the demarcation of welfare regimes and defined as "the extent to which social rights eliminate dependence on the labour market" (Gornick 1999: 210), does not

adequately apply to women needs or circumstances (see for example Orloff 1993). Alternative approaches include Lewis' (1997) analysis of 'caring regimes'. Lewis (1997) argues that rather than analysing the extent to which individual could be described as decommodified, variations in the valuation of unpaid work, and how it is shared between men and women, are of more importance when comparing welfare states. This echoes the feminist economics critique of national accounting systems and highlights the interdependence of macroeconomics, approaches to welfare and employment policy in shaping labour market outcomes for women and men.

In the UK, a liberal welfare state, policy approaches to gender inequality in the labour market have been heavily influenced by mainstream economics (as have many other policy areas). Unequal labour market outcomes between men and women have been viewed as either the product of women's free choices or a lack of women's human capital formation or a combination of both of these factors. Policy prescriptions are therefore supply side, aimed at women themselves (human capital investment, availability of flexible working, more market based childcare) with legislation in place to ensure that employers cannot legally discriminate against either gender.

Recent attempts to influence the demand side of the labour market to tackle gender inequality in employment have made use of a 'business case' for equality, appealing to the self-interest of individual employers to improve labour market outcomes for women. These supply side policy responses, underpinned by human capital theory, have already been critiqued from a feminist economics perspective. However, market based policy approaches to influence the demand side of the labour market (individual employers) have yet to be fully explored within a feminist economics framework. It is argued that these policy approaches deserve attention from feminist economics as a more appropriate paradigm in which to consider gender equality in the paid labour market.

Policy Approaches to Inequality: From Social Justice to 'Business Case'

A full discussion of the dynamics of equality legislation and policy in the UK is beyond the scope of this paper but a brief retrospective is necessary to fully explore current approaches. In the 1970s, anti-discrimination campaigns based on ideas of individual equality and citizenship rights called for better socio-economic opportunities for women. This resulted in legislation which treated social inequalities as the product of "the discriminatory actions of one individual against another" (Webb: 16). The onus of proof was on the individual who claimed to be discriminated against. Employers therefore had only to *react* to claims of discrimination under the Sex Discrimination Act of 1975 or the Equal Pay Act of 1970. In the late 1970s and early 80s the concept of 'equal opportunities'

(EO) began to emerge (initially in the public sector). EO has been described as “a ‘technical’ formula with a set of prescriptions for eliminating discrimination for employment decisions” (*ibid.*). The overarching objective was to ensure that women were treated the same as men. Gender inequalities where they did occur could be viewed simply as the result of unequal merit, as in human capital theory. Unequal outcomes are justified as simply reflecting the differing human capital endowments of men and women and/or their different preferences for paid work (as opposed to domestic work) as free rational economics agents. However, where EO is incompatible with political and economic liberalism is where it emphasises the achievement of equality by means of bureaucratic control. EO was therefore disparaged in the UK as policy moved towards new right ideology informed by mainstream economics. With respect to the labour market, deregulation, ‘flexibility’ and the rigorous application of market principles came to the fore. By the end of the 1980s equal opportunities with respect to gender focussed much more on the labour market and facilitating the use of women as employees as a resource to meet government’s economic objectives (*ibid.*: 161).

At roughly the same time, the emerging academic discipline of Human Resource Management (HRM) and the business community alike began to discuss ‘managing diversity’ (or often ‘equality and diversity’) as a response to the possible effects of incoming changes in the demographic composition of the workforce. These changes meant that young white males would become the minority of new labour market entrants. ‘Managing diversity’ encompasses a few definitions but can be summarised as “valuing everyone as individuals – as employees, customers and clients (Anderson and Metcalf 2003: vii). Much of the research has focused on social or demographic diversity where it has been argued that increasing the gender diversity of the workforce helps firms compete in labour and product markets by increasing the available talent pool (e.g. Ng and Burke 2004) and harnessing the ‘feminine’ skills and attributes of women in marketing to other women (e.g. Cunningham and Roberts 2007). Similarly, higher organisational performance has been linked to increases in the gender diversity of management boards (e.g. Singh *et al.* 2001; Welbourne 1999). Flexibility in employment practices is also argued to reduce costs in terms of reducing turnover and staff absence (e.g. Dex *et al.* 2001; Gray 2002).

The business case also has a macroeconomic dimension that views gender inequality in the labour market as a market failure or market ‘rigidity’. From this perspective, gendered pay and productivity gaps are caused by that fact that women are concentrated in low paid occupations and this segregation is a form of labour market rigidity preventing the allocation of the most appropriate worker to any given job. Discrimination also prevents the most efficient allocation of workers to jobs that may depress women’s

productive potential if, for example, there is mismatch between women's skills and experience and the jobs they are doing. Similarly, interruptions to market work for caring activities and particularly part-time employment have a negative effect on women's productivity which in turn depresses their earning capacity (Walby and Olsen 2002).

The policy prescription from this analysis is therefore to 'correct' for market failures through increasing women's attachment to the labour market, *e.g.* making work more flexible, to increase their productivity, which increases GDP. For example, a key message of the report of the UK government's Women and Work Commission was that closing the pay and productivity gaps between men and women were estimated to be worth between 15 and 23 billion to the UK economy or between 1.3 and 2% of GDP (WWC 2006). The policy objective is clearly to increase the numbers of women in employment, leading to an increase in macroeconomic productivity as expressed in positive GDP growth. From a feminist economics perspective, this is a one-sided and inadequate policy response, stemming from the reliance on mainstream economics as a model for policy formulation. As the next section outlines, a feminist economics perspective is a broader and more appropriate paradigm in which to consider policy response to gender inequality in the labour market.

A Feminist Economics Perspective on the 'Business Case'

The business case has been critiqued by many authors (see for example Cassell 1997, Dickens 1994, 1999, 2006; Noon 2007). Methodologically it is difficult to show that gender equitable firms are more competitive than gender inequitable firms and at best the business case has been described as 'contingent' and 'partial' (Dickens 1999). Human resource arguments are only weakly convincing in tight labour markets and can be easily adapted to suit business aims which are not in line with equality such as discriminating against pregnant women.

The managerialist business case for gender equality is an interesting contrast with EO. Whereas the procedural conception of EO was seen to be incompatible with market efficiency because it was bureaucratic, the 'managing diversity' literature sees equality and efficiency as at the very least compatible, if not actively reinforcing. This approach is antithetical to mainstream welfare economics which views efficiency and equity as 'trade-offs'; [market] efficiency is of course prioritised within this particular gendered dualism. EO is also a discourse that is rooted in social justice – it is *just* to treat everyone fairly when making employment decisions and discriminating against individuals based on their gender (or age, or race or sexual orientation) is *unjust*. However, they are both based on an individualist conception of human behaviour where gender inequalities are the result of

individual preferences and not structural inequalities. Individuals are in a sense ‘neutered’ because it is assumed that when sound equal opportunities policies are fully operational, gender should be pursued by treating men and women as ‘the same’; a position that Nentwich (2006) calls ‘liberal feminism’. Where EO had emphasised treating everyone as ‘the same’ now individuals are to be valued for their differences and women, as a group, are seen as bringing unique skills and attributes to the workplace by the very fact of their socialisation as women.

Crucially, this approach is attractive to employers because it offers a sanitised, politically unthreatening and market oriented approach to equality. For employers, if EO legislation had been the stick with which to ensure equality, promotion of the business case is the carrot (Dickens 1994). Furthermore, in the UK, policy levers for gender equality in employment in the private sector have been so eroded that the state is only able to try to *persuade* employers that they should take action on gender equality by appealing to their bottom line (e.g. Kingsmill 2001; WWC 2006, 2009). Attempts to ensure gender equality in the private sector have therefore moved from reliance on legislation that requires *reaction* to discrimination by individual employees to promotion of a business case for equality (as well as legislative ‘fall back’). This business case is designed to encourage firms themselves to be *pro-active* in addressing gender inequalities in their own workforces by appealing to their own self-interest.

Promotion of the business case rests on the assumption that individual businesses will be motivated to take action on gender equality only if it is compatible with profit maximisation. The ethical/social justice dimension of gender equality remains the domain of government legislation invoking the body/soul dualism. Gender equality is presented as only important to the UK economy where it obstructs profit accumulation or is, to use the prevailing policy discourse, where it represents ‘market failure’. The business case as it stands therefore tacitly *undermines* social justice arguments, leaving us with a pure ‘economic’ business case that can be easily adapted to justify actions that do not promote, or actively obstruct, equality. The market based argument is, as it currently stands, an inadequate policy instrument for addressing gender inequality in paid work as it does not recognise gender relations as a key variable. It could be improved by challenging the dualist assumption that private business is inherently devoid of ethical values and actively appealing to the ethical sensibilities of employers. Gender equality may or may not be good for business, depending on the industry in question or prevailing economic conditions, but it is always and for every industry and occupation, moral and just.

Furthermore, narrow, androcentric definitions of what constitutes ‘the economic’ and what does not also tacitly undermine gender equality by not recognising or valuing unpaid work and instead prioritising market based provision of human welfare and access to

resources. For example, a feminist economics analysis of GDP as a measure of productive output shows that it does not include the economics activities that are performed in the absence of monetary exchange (Waring 1988). The underlying policy goal is therefore to increase market based work for pay, rather than valuing the *unpaid* work that GDP ignores. So from a narrow mainstream economic perspective, as measured by the conventional approach to national accounting, women as a group are not as productive as they could be. As Waring (2003) puts it “The United National System of National Accounts is still the most influential model being used invariably, but it is failing women miserably as a policy instrument” (Waring 2003: 42). However, if a feminist economics definition of work and economic activity to include the unpaid labour that is performed in the household, mainly by women, policy objectives may look different. Were measures of national output inclusive of unpaid labour, gender equality as a policy objective could be conceived as increasing the amount of unpaid work that is performed by men, at the same time as increasing paid work done by women, by recognising the true contributions made by both paid and unpaid labour to economic provisioning and household welfare. As the UNDP states:

The monetization of the non-market work of women is more that a question of justice. It concerns the economic status of women in society. If women’s unpaid work were properly valued, it is quite possible that women would emerge in most societies as the main breadwinner - or at least equal breadwinner – since they put in more hours of work than men (UNDP 1995: 98).

As attempts to increase women’s employment in the market runs the risk of only increasing the numbers of women in low paid, segregated jobs, a broader definition of gender equality in the labour market is needed. This should be undertaken in conjunction with efforts to desegregate the labour market by encouraging men, as well as women, into jobs not traditionally associated with their gender.

Conclusion

From a feminist economics perspective, concerned as it is with improving the status of women in society and the economy, is the use of the business case as a means to reduce gender inequality in the labour market justified; do ends justify the means? This paper has attempted to answer this question drawing mainly on the work of Nelson (1996, 2006) and Waring (1988) to develop a feminist economics perspective on the business case and it is used in the UK labour market. In doing so the author has draw the following conclusion: It

is argued that the answer could be yes under two conditions; the narrow, mainstream economic definitions of 'work' and 'economic activity' are be opened up to include the true value of unpaid work; and the assumption that firms are *only ever* self-interested and driven by profit can be relaxed. Only then the can business case arguments claim their rightful place *alongside* social justice/moral arguments for gender equality in the labour market. Policy discussions around gender equality should engage more with a feminist economics framework and not rely exclusively on mainstream explanations of gender inequalities which, by their very nature, rely on the *status quo* of gender relations. In order to achieve real equality between men and women in the labour market, policy makers should be accepting of a feminist economics framework which can break the ideological divide between efficient and ethical behaviour, as well as re-conceptualising the labour market to reflect the value of unpaid work done by women and their *actual* contribution to economic provisioning.

EMILY THOMSON

Emily Thomson is a lecturer in the Department of Economic Studies and International Business at Glasgow Caledonian University. Her research interests include women in the labour market, the business case for gender equality and occupational segregation in the Scottish Modern Apprenticeship programme. Emily currently teaches in the areas of international business and feminist economics. She is a member of the International Association for Feminist Economics and the Scottish Women's Budget Group, an organisation which was founded to promote gender equality in the Scottish budgetary process. Contact: Emily.Thomson@gcal.ac.uk

Bibliographic References

- Anderson, Theresa and Metcalf, Hilary (2003), *Diversity: Stacking up the Evidence*. London: Chartered Institute of Personnel and Development.
- Anker, Richard (1997), "Theories of occupational segregation by sex: An overview", *International Labour Review*, 136 (3), 315-340.
- Becker, Gary S. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Beneria, Lourdes (1999), "The enduring debate over unpaid labour", *International Labour Review*, 138 (3), 287-309.
- Beneria, Lourdes (2003), "Economic rationality and globalization: A Feminist Perspective" in Marianne A. Ferber and Julie A. Nelson (orgs.), *Feminist Economics Today: Beyond Economic Man*. Chicago: University of Chicago Press, 115-133.
- Bergmann, Barbara (1989), "Does the market for women's labor need fixing?", *Journal of Economic Perspectives*, 3 (1), 43-60.

- Cassell, Catherine (1997), "The business case for equal opportunities: Implications for women in management", *Women in Management Review*, 12 (1), 11-16.
- Cunningham, Jane and Roberts, Philippa (2007), *Inside Her Pretty Little Head: A New Theory of Female Motivation and What it Means for Marketing*. New York: Cyan Books Marshall Cavendish.
- Dex, Shirley *et al.* (2001), "Effects of family-friendly policies on business performance", Judge Institute Research Paper Series WP 22/2001. Cambridge: University of Cambridge.
- Dickens, Linda (1994), "The business case for women's equality: Is the carrot better than the stick?", *Employee Relations*, 16 (8), 5-19.
- Dickens, Linda (1999), "Beyond the business case: A three-pronged approach to equality action", *Human Resource Management Journal*, 9 (1), 9-19.
- Dickens, Linda (2006) "Regulation for gender equality: From 'either/or' to 'both'", *Industrial Relations Journal*, 37 (4), 299-309.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Folbre, Nancy and Hartmann, Heidi (1988), "The rhetoric of self-interest: Ideology of gender economic theory", in Arjo Klamer *et al.* (org.), *The Consequences of Economics Rhetoric*. New York: Cambridge University Press, 184-203.
- Gray, Helen (2002), "Family-friendly working: What a performance! An analysis of the relationship between the availability of family-friendly policies and establishment performance". London School of Economics: The Centre for Economic Performance.
- Gornick, Janet C. (1999), "Gender equality in the labour market", in Diane Sainsbury (reg.), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 210-242.
- Hakim, Catherine (2000), *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Harding, Sandra (1995), "Can feminist thought make economics more objective?", *Feminist Economics*, 1 (1), 7-30.
- Jennings, Ann L. (1993), "Public or private? Institutional economics and feminism", in Marianne Ferber and Julie A. Nelson (orgs.), *Beyond Economic Man*. Chicago: University of Chicago Press, 111-129.
- Kingsmill, Denise (2001), *A Review of Women's Employment and Pay*. London: Department for Trade and Industry.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, 2 (3), 159-173.
- Lewis, Jane (1997), *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Mayhew, Anne (1999), "Institutional Economics", in Janice Peterson and Margaret Lewis (orgs.), *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 479-485.
- Nelson, Julie A. (1996), *Feminism, Objectivity and Economics*. London: Routledge.
- Nelson, Julie A. (2006) *Economics for Humans*. Chicago: University of Chicago Press.

- Nentwich, Julia C. (2006) "Changing gender: The discursive construction of equal opportunities", *Gender, Work and Organization*, 13 (6), 499-521.
- Newland, Katherine (1979), *Global Employment and Economic Justice: The Policy Challenge*. Washington: World Watch Paper 28.
- Ng, Eddy S. W. and Burke, Ronald J. (2004), "Person-organisation fit and the war for talent: Does diversity management make a difference?", *International Journal of Human Resource Management*. London: Routledge, 16 (7), 1195-1210.
- Noon, Mike (2007), "The fatal flaws of diversity and the business case for ethnic minorities", *Work, Employment and Society*, 21, 773-784.
- ONS (Office for National Statistics) (2008), "Focus on gender", *Office for National Statistics*. Accessed on July 2nd 2009 at <http://www.statistics.gov.uk/focuson/gender/>.
- Orloff, Ann Shola (1993), "Gender and social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states", *American Sociological Review*, 58 (3), 303-328.
- Perrons, Diane (2005), "Gender mainstreaming and gender equality in the new (market) economy: An analysis of contradictions", *Social Politics*. Oxford: Oxford University Press, Fall 2005, 389-411.
- Peterson, Janice (2003), "The challenge of comparable worth: An institutionalist view", in Ellen Mutari and Deborah M. Figart (orgs.), *Women and the Economy: A Reader*. New York: M. E. Sharpe.
- Polachek, Solomon W. (2003), "Human Capital and the Gender Earnings Gap", in Edith Kuiper and Yolande Sap (orgs.), *Out of the Margin: Feminist Perspective on Economics*. London: Routledge, 61-79.
- Ramstad, Yngve (1993), "Institutionalist economics and the dual labour market theory", in Marc R. Tool (org.), *Institutional Economics: Theory, Method and Policy*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 173-233.
- Sainsbury, Diane (1999), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Seiz, Janet A. (1992), "Gender and economic research", in Neil de Marchi (org.), *Post-Popperian Methodology of Economics: Recovering Practice*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 273-319.
- Short, Sandra (2000), "Time use data in the household satellite account". London: Office for National Statistics.
- Singh, Val *et al.* (2001), "Women directors on top UK boards", *Corporate Governance*, 9 (3), 206-216.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1995), "Human development report". New York: Oxford University Press.
- Walby, Sylvia (2004), "The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender regime", *Social Politics*, 11 (1), 4-29.
- Walby, Sylvia and Olsen, Wendy (2002), "The impact of women's position in the labour market on pay and implications for UK productivity". London: Women and Equality Unit.
- Waring, Marilyn (1988), *If Women Counted: A New Feminist Economics*. London: MacMillan.

- Waring, Marilyn (2003), "Counting for something! Recognising women's contribution to the global economy through alternative accounting systems", *Gender and development*, 11 (1), 35-43.
- Webb, Janette (1997), "The politics of equal opportunity", *Gender, Work and Organisation*, 4 (3), 159-169.
- Welbourne, Theresa M. (1999), "Wall Street likes its women: An examination of women in the top management teams of initial public offerings", Centre for Advances in Human Resources Studies Working Paper No. 99- 07. Ithaca, New York: Cornell University.
- Women and Work Commission (2006), *Shaping a Fairer Future*. London: Department for Trade and Industry.
- Women and Work Commission (2009), *Shaping a Fairer Future*. A review of the recommendations of the Women and Work Commission three years on. London: Government Equalities Office.

@cetera

Recensão

Ayşe Buğra and Kaan Ağartan (2007), *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century. Market Economy as Political Project*. New York: Palgrave Macmillan, XI + 267 pages.

The Great Transformation (GT), l'oeuvre of Karl Polanyi has remained vivid a piece of social science for the past 65 years despite, or perhaps owing to, ambiguities and tensions that it contains. Umberto Eco might welcome it as an *opera aperta*, one that can be filled with meanings, interpretations and variously made sense of in different contexts, disciplinary arenas, and political circumstances.

For good and bad, polanyian interdisciplinary discourse thrives on misunderstandings and new readings, with interpretations ranging from "ventriloquist" marxism to a theory of economic change compatible (*sic*) with Mancur Olson and neoclassical mainstream (as I have recently heard in my economics department). This "holistic social science" (as termed by Fred Block and Margaret Somers) proved to be a fertile ground for continuous supply of further historical examples of pertinence of Polanyi's original concepts or evaluations (exegesis), as well as renewed conceptualisations (rational criticism). That not only exegesis is possible and promising but reconceptualisations are productive of new insights is a sign that Karl Polanyi's *opus* is not a "degenerated" research programme. His new readership extends beyond mere followers of academic marketing and fashions (it is unprofessional not to be acquainted with *The Great Transformation* even for a staunch neoclassical economist).

The book is a selection of papers presented at the *Tenth International Karl Polanyi Conference* held, this time, in Istanbul. While the first part of the title - *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century* - is appropriate for solidifying and extending the basic readership, the second part - *Market Economy as a Political Project* - promises to go deeper and mobilize some, if only intellectual, strength behind democratic transformation of the present society/economy. While the Authors roughly follow in the footsteps of the Master: "Ours is not a historical work; what we are searching for is not a convincing sequence of outstanding events, but an explanation of their trend in terms of human

institutions" (*GT*, p.4), they might hesitate in repeating its opening sentence: "Nineteenth century civilisation has collapsed" (*GT*, p.3).

The papers are grouped in four parts. Part I, *Reflections on disembeddedness: welfare state and beyond*, traces the transition from the post-WW2 keynesian welfare state to the current neoliberal international order. The discussion is centred on whether the New Deal type of policies represented in some measure (optimistic strand in Bienefeld, pp.19-27 *passim*) a great transformation or not (Lacher). Part II, dealing with contemporary facets of commodification of labour, is more concrete and empirical than other parts. Still, empiricist redefinitions of some of Polanyi's concepts could be seen by some as a step backwards. Part III brings very interesting new developments in that it contains preliminary theorizations of knowledge as a fourth fictitious commodity (in addition to nature, labour, and money). Jessop's lucid parallel marxian and polanyian analysis clears much of the debris on the cluttered field of the „knowledge based economy". Finally, Part IV responds to the second part of the book title. Buğra makes the most ambitious attempt to come to grips with politics in contemporary market society through Polanyi's familiar concept of the *double movement*. The remaining three papers provide an interesting counterpoint on the "countermovement", focusing on labour, small business, and corporate capital respectively.

The sections advertised in the first part of the title represent a decent attempt to cover some theoretical and empirical ground. Discussions of the four fictitious commodities strike at the heart of many academic as well as social and political debates and actions. The 'implementation' of the second part, however, leaves one longing for more. Some of the surprising gaps may be attributed to the rather weak conceptualisation of the state(s), vague specification of social actors: *whose political* project is it to "dis-embed or re-embed" the market economy? Always of the state's itself? Does it amount to *absolute* autonomy of the state? To mere *Kapitalistate*, always? (remember mid-1970s?) Euphemistic notions such as "progressive instincts begin to articulate an agenda opposed to commodification" (p.71) leave much to be desired.

In terms of *realpolitik*, the message of Manfred Bienefeld has, to the dismay of himself and his followers, had to be consistent, at least for the past 40 years: "Pessimism of the mind, optimism of the will". His commendable proposals in the text are to keep alive the knowledge that alternatives are possible (Let us replace TINA with TANA – *There Are New Alternatives!*) and to expose analytical weaknesses and moral drawbacks of mainstream economic and political discourse. While 'reclaiming' money is close to impossible, we know that "the struggle must proceed at every level" (p.28).

Aleksander Sulejewicz

ALEKSANDER SULEJEWICZ

Aleksander Sulejewicz is Dr hab. in Economics (Warsaw School of Economics), M. Phil. in Development Studies (University of Sussex), Professor of economics, Dept. of Economics WSE. Current teaching assignments: institutional economics, economics of industry, global business strategies in the European context, business, government and society, cost benefit analysis; Current research: institutionalization of management education, pragmatism in economics. Contact: asulej@sggw.waw.pl



Centro de Estudos Sociais

Laboratório Associado

Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

Editados pelo Centro de Estudos Sociais desde 2008, os e-cadernos ces são uma publicação com arbitragem científica que visa promover a divulgação de investigação avançada produzida no âmbito das ciências sociais e humanas, privilegiando perspectivas críticas e inter/transdisciplinares. Os e-cadernos ces são publicados trimestralmente em versão electrónica, e pontualmente em suporte papel, disseminando textos resultantes de conferências, seminários e workshops, assim como textos de pesquisas efectuadas no âmbito de programas de formação avançada e de projectos de investigação científica.