

A Economia Impura: O mundo onde é necessário haver instituições e governação¹

1. Introdução

Desde há muito que nos habituámos a lidar com temas como o dos limites ou das falhas do mercado. Do mesmo modo, é corrente discutir o Estado e o seu papel na economia, cuidando de saber se ele há-de ser maior ou menor, que atribuições lhe devem estar reservadas e quais as que ganham em ser vedadas à acção estatal. É fácil admitir que estes assuntos resultam da ideia de que o funcionamento da economia carece de articulações e de compatibilizações – isto é, de uma visão sobre a natureza plural dos mecanismos em que os sistemas económicos assentam e dos modos como são governados. Além disso, uma noção “humilde” sobre o funcionamento material concreto da vida obriga-nos a aplicar ao uso dos instrumentos conceptuais de que dispomos um “princípio da precaução” semelhante àquele que as incertezas ambientais tornaram necessário – o “processo da vida”, de que falava Veblen², é um processo “secular”, cheio de diferenciações, imperfeições, poderes diversos, contextos variados onde os actores socioeconómicos se capacitam ou são sujeitos a restrições. Séculos passados sobre o início da construção de paradigmas científicos modernos e iluministas, é também o nosso capital teórico e as suas gritantes insuficiências – na explicação, na previsão, na procura de sínteses – que nos recomenda o mesmo princípio de prudência.

Por outro lado, os dias de hoje são fortemente influenciados por uma obsessão da explicação global, o que levou a uma redução dramática das bases problemáticas em que assentam as tentativas de compreensão dos fenómenos sociais, políticos e

¹ Como este texto pretendo representar a minha homenagem pessoal à memória do Doutor A. L. Sousa Franco. Mas permito-me também recordar as suas relações com a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde dirigiu seminários, participou em conferências e foi membro de júris. Daí resultou o apreço muito especial que todos os que aqui trabalham lhe dedicávamos e de que quero deixar testemunho.

² Thorstein Veblen (1857-1929) é, porventura, o mais inspirador dos fundadores do chamado “velho institucionalismo”. Cf. Veblen (1994).

económicos, as quais tendem a ser profundamente funcionalistas³. Nisso consiste, por exemplo, a linguagem globalista dominante e a convergência interpretativa das leituras acerca das dinâmicas contemporâneas, mesmo quando lhes presidem convicções políticas e sociais muito contrastadas⁴.

O *regresso à teoria* converte-se assim numa necessidade, ensaiando uma recuperação de aspectos que constituam uma aproximação mais complexa à realidade, e que geralmente estão fora do horizonte problemático. A questão consiste em valorizar as construções teóricas que dão atenção a problemas substantivos que incluam os temas que comecei por referir e, ao mesmo tempo, oferecem uma alternativa explicativa e analítica útil e articulada. Suponho que é nas perspectivas institucionalistas⁵ que essa capacidade existe. Está nelas uma possibilidade de, em economia, para além do *mercado*, nos ocuparmos também das *instituições*, para além da *geonomia* nos ocuparmos também da *proximidade*, para além da *racionalidade* nos ocuparmos também da *incerteza*, para além dos *determinismos* nos ocuparmos também da *governança*, para além dos *isomorfismos* nos ocuparmos também das *morfologias* diferenciadas do poder.

Parece-me, pois, necessária *uma epistemologia da diferenciação*. Esse caminho não assenta em dicotomias (Estado/mercado; mercado/empresa-organização; Estado/sociedade civil) mas em configurações político-institucionais construídas através de complementaridades e articulações. Importa, contudo, sublinhar que a contribuição que as abordagens institucionalistas representam é marcada por uma grande diversidade, e até por uma notória conflitualidade interna. Enfatiza-se a acção racional individual, mas também se partilha a noção de que são necessárias instituições que reduzam as imperfeições desse mundo racional; pressupõe-se a difusão endógena da mudança mas

³ Refiro-me à perspectiva segundo a qual determinadas áreas dos sistemas económicos vêem o seu lugar ontológico definido pelo modo como servem outros níveis, que lhe são exteriores, e dos quais elas são encaradas essencialmente como uma derivação, sem autonomia nem *espessura* próprias.

⁴ As interpretações globalistas têm em comum, independentemente da diferença das suas conclusões, o facto de privilegiarem o papel dos actores dotados de hiper-mobilidades, a quem atribuem plena racionalidade e informação completa.

⁵ Apenas para ilustração, refira-se que considero o campo institucionalista composto, entre outras, pelas seguintes contribuições principais: o chamado “velho institucionalismo económico”, de natureza evolucionista, a “nova economia institucionalismo” representada por R. Coase, D. North e O. Williamson, a economia institucional europeia contemporânea, bem ilustrada pelos trabalhos de G. Hodgson (1994 e 1997), a economia evolucionista de influência schumpeteriana e os trabalhos da escola francesa da regulação (cf. R. Boyer, 2004) e da análise das variedades de capitalismo (P. Hall e D. Soskice (2003). Neste texto não me detenho em todos eles nem os sujeito a uma apreciação sistemática. Para mais detalhe, cf. J. Reis (1998). K. Nielson (2001) oferece uma apreciação muito mais pormenorizada dos institucionalismos, não se limitando à economia.

também a emergência radical de alternativas⁶; assume-se o papel da cultura e a importância dos recursos cognitivos, ao mesmo tempo que o do cálculo e da selecção estratégica (K. Nielsen, 2001). Em todos os casos, contudo, ousa-se lidar com problemas que nos aproximam do mundo contemporâneo. Chamei ao campo em que situo a discussão destes problemas “economia impura”. É de uma das suas “entradas” que trato nos pontos seguintes.

2. O modelo cognitivo e os três *territórios* da economia impura

Conhece-se o campo da economia pura. É um terreno solidamente murado por um modelo comportamental assente na escolha racional e que atribui aos actores (sociais, políticos e económicos) plena capacidade para lidar com objectos clara e objectivamente descritos. Como assinala Douglass North (1990: 17), esta é a economia em que se parte do pressuposto implícito de que “os actores possuem sistemas cognitivos que fornecem modelos *verdadeiros* dos mundos acerca dos quais eles fazem escolhas”.

Ora, sucede que, para a maioria dos “problemas interessantes” com que estamos confrontados, este mundo encantado não tem pertinência. A *vida secular* é composta por actores que processam informação diferenciada e que, além disso, dispõem de intencionalidade, consciência e identidade. Por isso, os modelos subjectivos são diferenciados e porventura divergentes e não está naturalmente assegurada uma tendência que os faça convergir.

A economia impura é, assim, um campo aberto, embora assente em vários territórios. Escolho três desses territórios e defino-os como elementos principais da proposta que aqui apresento. O primeiro é o das *instituições*. Exactamente porque os indivíduos possuem as imperfeições que acabei de lhes apontar, eles vivem em contextos de incerteza e são parte do mesmo mundo em que há fenómenos sociais contingentes. A sua racionalidade é limitada – que mais não seja porque como, por todos, demonstrou Herbert Simon (1986), a capacidade de processamento de informação por parte da mente humana não é infinita – e, por isso, os contextos relacionais concretos, situados e diferenciados, são necessários. As instituições, quer as entendamos de forma *soft* como

⁶ Entre as noções institucionalistas que retenho dou muito valor à ideia de que o “inesperado” e as “trajectórias inesperadas” também são necessárias para a compreensão das dinâmicas contemporâneas (J. Reis, 2001).

os hábitos, as rotinas, as convenções, as normas e as regras que enquadram a vida individual e colectiva, quer as entendamos de forma *hard* como as organizações e os aparelhos em que assentam as configurações político-institucionais, são as entidades através das quais se definem restrições e possibilidades da acção humana. São também o grande elemento de diferenciação das economias, a base a partir da qual podemos compreender por que razão o capitalismo é um sistema com uma enorme diversidade interna.

O segundo território principal da economia impura é o da *governança*. O problema teórico principal da governança é o da coordenação dos actores individuais e colectivos e dos espaços de organização em que a economia funciona (o institucionalismo não é aterritorial). Já se sabe que a economia pura postula a concorrência e entende que a escassez é a base da competição. A concorrência, por sua vez, seria o caminho para alcançar a eficiência económica e, portanto, o equilíbrio. Segundo este modo de ver, a informação está disponível sem custo e as trocas ocorrem sem dificuldades, isto é, à semelhança do que acontece em certas situações ideais nos sistemas físicos, não há fricção. É neste sentido, e apenas neste, que se postula o papel do mercado como espaço único de coordenação (através da escassez, da utilidade, da escolha racional e, sibilinamente, da concorrência). O problema da coordenação convoca intuições e fundamentos muito diversos mas é, em sim mesmo, um ponto crucial para definir o campo em que se situam os problemas que levantamos.

O terceiro território em que assento a economia impura é o que lida com a *mudança institucional*, dando um lugar nobre à tensão entre convergência e divergência e, a partir daí, encarando a diversidade como uma marca essencial da organização sócio-económica. Como também se sabe, a economia pura pressupõe a convergência dos sistemas económicos e das atitudes individuais. Seja por razões de determinismo tecnológico, seja pelo pressuposto da universalidade do modelo cognitivo e dos princípios de racionalidade que lhe são inerentes, os sistemas e os indivíduos tenderiam a seguir as mesmas trajectória, até uma situação equilibrada de convergência. É neste pressuposto que assentam as visões globalistas de vária natureza, hoje tão em voga. O confronto repetido com as mesmas situações e as mesmas escolhas, a existência de preferências estáveis, a identificação clara das possibilidades de maximização – tudo isto conduz a regularidades, a padrões universais e, portanto, ao equilíbrio e à convergência. Neste contexto, nem as situações relacionais dos indivíduos seriam

diferenciáveis (os comportamentos e as decisões seriam universais; há só uma ordem constitucional e uma mesma ordem relacional) nem as trajetórias de desenvolvimento ou as configurações político-institucionais dos países e das regiões (a cultura e a política são ausências sonantes neste mundo uniforme) se afastariam de uma mesma norma.

3. Instituições: da superação das “imperfeições” às configurações político-institucionais

Por que é que há uma economia institucionalista? Isto é, por que é que se pressupõe que, nas sociedades, as economias não são passíveis de ser definidas apenas pelas leis da troca, pela racionalidade instrumental maximizadora e pelas expectativas da utilidade? Por que é que se pretende alcançar espaço dentro da ciência económica para se entender a coordenação, a acção colectiva, a incerteza, a cultura e os contextos situacionais, mesmo a irracionalidade?

3.1. As instituições como instrumentos necessários perante as imperfeições: ordem difusa, restrições e custos de transacção

A mais madura e mais laboriosamente trabalhada resposta institucionalista às interrogações anteriores é a que vê as instituições como instrumentos tornados necessários pelas “imperfeições” do mundo, isto é, pelos desvios reais em relação à racionalidade plena, à cognição completa e ao comportamento leal. As instituições são, assim, o elo de ligação entre o mundo secular, prosaico, composto por sujeitos reais e diversos e o mundo idealizado. Trata-se de lidar com a *racionalidade limitada* dos indivíduos, com o ambiente de incerteza em que eles se movem e com o comportamento oportunista dos que procuram benefícios resultantes do desvio à ordem relacional pressuposta e que é unívoca.

A racionalidade limitada conduz à *incerteza*. Em economia, a incerteza é o que está para além do equilíbrio estável e do conhecimento individual adequado para fazer escolhas e tomar decisões. Ora, tais condições – que podem ser qualificadas como as rotinas que possibilitam escolhas normais – têm um peso significativo nas nossas vidas na exacta medida em que representam as estruturas de pensamento, de relacionamento e de decisão que se consolidaram de forma institucionalizada e permitem superar as insuficiências humanas individuais. São condições inerentes a uma ordem exterior aos

indivíduos. Trata-se, por exemplo, de regras morais, de princípios de cálculo social, de valores, de lógicas de acção. As insuficiências relacionam-se com o facto de o processamento de informação ser sempre subjectivo e incompleto – e de essa ser uma característica crucial da vida. Não é, pois, a estabilidade individual do conhecimento e das decisões que é a regra.

As duas dimensões críticas do comportamento “racionalmente limitado” dos actores económicos são o *oportunismo* (de que a expressão-limite é o *free-rider*) e o *rent-seeking*. É isso que abre caminho ao mundo dos contratos (um mundo distante daquele em que os sujeitos individuais agem livremente), que é a forma específica de governação pressuposta pela economia dos custos de transacção (O. Williamson, 1987). Estamos, portanto, perante o pressuposto de que a incerteza não é trivial em muitas e relevantes situações. Mais do que isso, por causa dessa não-trivialidade, “qualquer problema pode ser visto, directa ou indirectamente, como um problema de contrato” ou, mais amplamente, como um problema que sugere modos de governação alternativos.

O papel e a razão de ser das instituições consistem em que elas “reduzem a incerteza na medida em que fornecem uma estrutura para a vida diária”, “são um guia para a interacção humana”. Neste sentido, “as instituições são as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições estabelecidas pelas pessoas para moldarem a interacção humana” – “elas estruturam incentivos nas relações políticas, sociais ou económicas” (D. North, 1990: 3).

Se é certo que tanto são entidades formais (regras) como informais (convenções e códigos de comportamento), resulta muito evidente que, nesta acepção, as instituições são encaradas como uma *ordem relacional difusa* – uma panóplia societal, cultural e política de instrumentos contextualizadores e, sobretudo, condicionadores da acção individual. Esses hábitos, normas, rotinas, convenções e regras estão sujeitos a uma evolução constante: por isso, o evolucionismo é um marco fundador do institucionalismo. As instituições distinguem-se das organizações, embora, “tal como as instituições, as organizações fornecem uma estrutura para a interacção humana”. As organizações incluem “aparelhos políticos (...), aparelhos económicos (...), aparelhos sociais (...), e aparelhos educativos (...) – são “grupos de indivíduos unidos por objectivos comuns” (*idem*: 5). As organizações são “agentes de mudança institucional”, enquanto as instituições são “as regras do jogo implícitas”, o que confirma a

interpretação que estou a propor de que esta visão institucionalista confere às instituições a natureza de ordem difusa e evolutiva.

A interpretação anterior pressupõe que as instituições são, na sua essência, *restrições* ‘oferecidas aos indivíduos’ – são instrumentos que lhes reduzem a suas limitações cognitivas e que enquadram a sua acção como se fossem entidades exteriores a eles. A redução do mundo a um contexto ‘manobrável’ pelos actores alcança-se na justa medida em que as instituições “definem e limitam o conjunto das escolhas individuais”.

No entendimento em que as instituições são consideradas como parte do que estou a designar como ‘ordem difusa’, as instituições – isto é, as regras, rotinas, *habitus* e convenções que enquadram mentalmente os indivíduos – são ainda um caminho para a convergência da sociedade e das economias. Quem assim pensa pressupõe que a estabilização de um dado contexto institucional segue sempre *one best way*. Uma interpretação mais inconformada do mundo institucionalista há-de perguntar-se se as instituições não podem ser vistas como capital, como activos, como factores criadores de possibilidades – e não apenas de limitações, mesmo que sejam limitações viabilizadoras. Este último é o pressuposto que adopto.

As imperfeições traduzem-se em custos, em custos de transacção. Custos de transacção são os “custos de fazer funcionar o sistema económico”, são o “equivalente económico da fricção nos sistemas físicos” (O. Williamson, 1987: 18-19). Ora, uma forma de “economizar” nos custos de transacção é dispor de estruturas de governação adequadas às transacções em que as “imperfeições” dos actores e a “fricção” das relações são mais fortes. O mundo da governação é, pois, o mundo dos custos de transacção positivos e o principal objectivo que se prossegue é o de economizar esses custos.

R. Coase (1994) e O. Williamson (1987), com diferenças significativas, desenvolveram uma teoria das instituições da economia que assenta neste tipo de problemas e que desemboca quase exclusivamente numa teoria da empresa⁷.

⁷ Alguns dos tópicos anteriormente referidos na secção 3.1., designadamente o dos custos de transacção e do comportamento racionalmente limitado, são elementos desta teoria da empresa, em que aqui não me detenho.

3.2. *As instituições como ordem constitucional: as configurações político-institucionais e a diversidade da economia*

A resposta à pergunta sobre a razão de ser e o papel das instituições exige, no entanto, uma apreciação mais larga do campo institucionalista. As instituições são a ordem relacional que contextualiza a acção dos indivíduos, é certo, mas essa ordem não é apenas difusa e nem está sujeita a uma indeterminação evolucionista. As instituições consolidam-se, assumem uma determinada ossatura, formam configurações coerentes e diferenciadas entre si, sujeitam os actores a restrições mas também os capacitam para a acção.

Estarão os actores económicos, sociais e políticos sujeitos a este dilema difícil a que a interpretação tratada na secção anterior os submete? Serão eles entidades perdidas entre o modelo comportamental assente na escolha racional e o campo da incerteza e do oportunismo? É certo que o pressuposto da incerteza é essencial e nele se têm fundado correntes relevantes do pensamento económico, com destaque para o keynesianismo.

Acontece, porém, que uma visão mais sofisticada dos actores sociais que intervêm nas interacções que formam a vida colectiva parece necessária e útil. As visões institucionalistas do mundo económico, social e político e as perspectivas sobre a governação não se estruturam plenamente sem uma noção clara de que os actores são relevantes. E eles apenas o são na medida em que se lhes reconheça *intencionalidade*, *consciência* e *identidade*. Este é o primeiro passo – um passo decisivo – para se superar as questões levantadas no ponto anterior e para a definição de governação, como veremos na secção seguinte. Jan Kooiman (2003) define as características dos actores naqueles termos. Fá-lo em nome de uma visão excessivamente interaccionista dos processos de governação. Uma visão para a qual as relações multilaterais entre actores e entidades (as interacções) são o campo sobre o qual se forma a governação. Quer dizer, o nível intencional das interacções sociais resulta da acção por parte de indivíduos e entidades dotados daquelas características. O nível estrutural das *interacções* é o do contexto nos quais a acção individual se desenrola. Tudo parece emanar exclusivamente daí. Não se atribui a outras instâncias – por exemplo, à instância institucional propriamente dita, mas também à acção política ou económica – capacidade de retorno e, portanto, de intervenção na pilotagem das próprias interacções.

Uma noção que apreenda mais amplamente a estrutura institucional das sociedades e das economias é a que veja a acção individual e colectiva no quadro de *sistemas e*

culturas de governação. Propus, a propósito da governação e da diferenciação europeia (J. Reis, 2004), que tal noção signifique o modo como, num sistema socioeconómico, se manifestam e organizam os interesses colectivos (como se formam *actores* sociais), como se estabelecem entendimentos entre os actores que intervêm na esfera pública (como se consolidam *convenções* sociais), como se regula a sociedade e a economia através de políticas públicas (qual é o papel do *Estado* e quais são os domínios estratégicos e prioritários da sua intervenção), como a sociedade se dota de organizações (qual é o desenvolvimento da sua *super-estrutura organizacional*), como se criam padrões, rotinas e modos de fazer (quais são os *habitus*, o capital informal e o conhecimento tácito de que uma sociedade dispõe) – em suma, que *ordem constitucional* prevalece (o termo constitucional não é aqui usado em sentido jurídico, embora também o inclua, mas sim para significar a matriz das relações materiais e simbólicas que definem a esfera pública e orientam a trajectória da sociedade, no seu conjunto). Parece-me que é numa acepção deste tipo que o problema da governação se articula com o das instituições, enquanto elementos de um campo comum.

4. Governação

Em que é que consiste a problemática da governação? Trata-se de um tema novo ou de uma simples palavra que passou a ser usada recorrentemente? Há um sentido preciso e diferenciador que lhe possa ser atribuído?

As palavras correspondem a necessidades. A conquista do direito de cidadania por parte da palavra governação reflecte a insuficiência das noções que subestimam a intencionalidade, a diferenciação e o significado das relações multi-laterais dentro da ordem económica. O problema central da governação é, por isso, o da *coordenação* de diversas *ordens relacionais*. Isto é, as sociedades contemporâneas não são hoje facilmente representáveis por uma lógica de organização hierárquica em que o poder de integração vertical capte e coordene o essencial da acção colectiva. Alguma vez o terão sido? Independentemente da resposta a esta pergunta, o que parece certo é que tanto no plano global como nos diferentes níveis em que as relações colectivas se “territorializam” há questões que dificilmente são coordenáveis através de um simples mecanismo de coordenação, como por exemplo o mercado. A razão desta dificuldade pode encontrar-se em dois planos. Primeiro, a morfologia do poder e das interacções nas sociedades de hoje é plural, complexa e reticular – por isso falo de ordens relacionais

para caracterizar os sub-conjuntos estruturados que formam a matriz de relações interdependentes que origina o tecido económico, social e político contemporâneo. Segundo, os actores que constituem e intervêm nessas ordens relacionais possuem intencionalidade, consciência e identidade – na medida em que não são desprovidos de qualidades, eles têm capacidade para formar contextos de acção (a morfologia plural das sociedades tem conteúdo e espessura) e a sua inserção nos processos colectivos carece de “governo”, quer dizer de processos pelos quais os diferentes mecanismos de acção converjam para determinados objectivos (porventura apenas parciais).

Pluralidade de actores, interdependências, acção intencional, diferenciação e diversidade de níveis contextuais da acção: eis alguns elementos-chave que constituem o terreno sobre o qual se erguem os mecanismos de governação. *Ordenar a diversidade* é, pois, a primeira tarefa da governação. Nisto consiste o contributo do que designei por perspectiva interaccionista.

A conceptualização da governação através da ideia basilar de interacções⁸ é extremamente fecunda. Mas é também limitada. É fecunda por um conjunto largo de razões: atenção aos actores e às relações de influência mútua que eles estabelecem; relações público-privado; *mix* de processos e mecanismos; compreensão da mudança, da diferenciação e da variedade. É limitada porque, ao considerar que a “unidade básica de análise” é o “actor-in-situation” e ao pressupor que o seu campo de análise são as relações multilaterais entre actores sociais e políticos, não se chega a um patamar acima das interacções e dos contextos “mutuamente influentes”, isto é, a um patamar que represente as cristalizações institucionais que resultam das próprias interacções (cristalizações essas que são diferenciadas segundo países, regiões, territórios...). Esta noção difusa de governação – essencialmente originada na análise sociopolítica – tem semelhanças com o que na secção 3. chamei ordem difusa (essencialmente relacionada com a economia). São ambas perspectivas micro-analíticas.

Já se sabe – pelo que então referi – que a noção de governação pode ser apenas tributária da ideia de imperfeições. Onde uns (os interaccionistas) vêem uma propensão natural para a geração de interdependência activas, para a criação de dinâmicas, para a

⁸ “Uma interacção pode ser considerada como uma relação mutuamente influente entre dois ou mais actores ou entidades” (J. Kooiman, 2003: 13).

intencionalidade positiva dos actores, outros (os autores da economia dos custos de transacção) vêem os limites decorrentes do modelo cognitivo, da incerteza, do oportunismo, em suma, da fricção do sistema económico e dos custos de o fazer funcionar.

Mas há uma acepção mais ampla de governação. Aquela que considera que a ideia de governação apela para a noção de sistema de governação e que este “é definido como a totalidade dos arranjos institucionais – incluindo regras e agentes produtores de regras – que regulam trocas dentro e fora das fronteiras do sistema económico” (J. Hollingsworth *et al.*, 1994: 5).

A noção basilar em que esta aproximação assenta é a de que “os vários mecanismos de coordenação dotam os actores com vocabulários e lógicas para prosseguirem os seus objectivos, para definirem o que tem valor e para cunharem as normas e as regras pelas quais se orientam” (J. Hollingsworth e R. Boyer, 1998: 3).

A governação das economias é, pois, um exercício plural. Não se trata apenas de uma relação entre dois mundos (o dos que governam e o dos que são governados) nem de uma relação de um só sentido (ordem e obediência). Ao contrário, supõe várias estruturas, vários actores, vários processos, várias capacidades, vários vocabulários e, sobretudo, vários mecanismos.

Uma questão principal é a que consiste em saber em que se baseia este exercício plural. Qual é a sua ontologia, isto é, qual a natureza do mundo real que importa chamar para aqui. Para uns, são as interacções que constituem a base a partir da qual se forma e exerce a governação, para outros são os arranjos institucionais que coordenam os actores sociais, para outros são apenas as transacções. A primeira e a última perspectivas valorizam o individual e a micro-análise mais do que a segunda, que, por sua vez, dá valor aos aspectos meso-analíticos da organização, das rotinas, do conhecimento e da aprendizagem, das convenções. Isto é, neste caso as instituições são elas próprias um dispositivo social dotado de espessura e capacidade e não uma simples emanção de micro-acções.

Os *instrumentos de governação* são, então, vários: informação, organização e regras. Os *modos de governação* são também diversos: autogovernação, cogovernação e governação hierárquica. Trata-se afinal das práticas de governação que têm lugar no conjunto de instituições que as teorias da governação – das micro-analíticas às holistas –

identificam e que incluem, para uns, o Estado, o mercado e a sociedade civil (teoria interaccionista), para outros a empresa, o mercado e os contratos (economia dos custos de transacção). Deve, contudo, ir-se mais longe. Por isso, uma boa proposta é a que considere os dois mecanismos que a teoria económica convencional privilegia – mercados e hierarquias empresariais – e mais o Estado (que significa a política, a legitimidade, o interesse colectivo e a definição das regras de contexto). Mas também as redes informais, comunidade e as associações...⁹.

É por este conjunto de razões que proponho que entendamos por *governança* o conjunto de processos pelo qual se *coordenam ordens relacionais* diversas e parciais, através da relações de *poderes* diferenciados, de *mecanismos* plurais e de *vocabulários* cognitivos próprios, tendo em vista a geração de *dinâmicas* sociais e organizacionais. A governança envolve *hierarquia* (poder e dissemelhança), *proximidade* (interacções e co-presença) e *mudança* (redefinições situacionais).

5. A mudança institucional: até onde vai a convergência?

A economia, assim como outras ciências sociais, guarda um lugar cimeiro para o pressuposto da convergência dos sistemas económicos. Nisso consiste o viés determinista, que é um raciocínio segundo o qual um determinado nível dos sistemas conduzirá inevitavelmente os restantes, de tal modo que cada nação ou território se tornará semelhante ao pequeno número dos que tomaram a dianteira, numa trajectória de evolução linear. Podemos, por exemplo, estar perante um determinismo tecnológico ou perante um determinismo financeiro. Não é necessário lembrar que, nos dias de hoje, o predomínio das interpretações das dinâmicas económicas através da metáfora da globalização concorre fortemente para a revalorização dos determinismos.

O pressuposto da convergência é um pressuposto fundador de algumas das abordagens que se incluem no universo institucionalista. Trata-se, neste caso, da convergência institucional das nações e dos espaços económicos. Aliás, este é um dos tópicos a partir

⁹ Para J. R. Hollingsworth e R. Boyer (1998) a governança assenta numa taxonomia dos arranjos institucionais que inclui vários modos de coordenação da acção colectiva: Mercados e Hierarquias Empresariais (que exprimem o auto-interesse, assentando os primeiros em formas de poder horizontal e as segundas numa forma de poder vertical); Comunidades e Estado (que exprimem normas sociais compulsórias, assentando as primeiras em formas de poder horizontal e o Estado em formas de poder vertical); Associações e Redes (em que se regista uma combinatória de formas de poder e de motivos para a acção).

dos quais é possível ler a pluralidade (e a conflitualidade interna) dos institucionalismos.

Quando as instituições são concebidas, nos termos que já referi, como as “regras do jogo” que enquadram a acção individual – as restrições justificadas pela incerteza e pelos comportamentos anómalos – o *isomorfismo* institucional é o principal mecanismo da mudança. Num sentido proposto por Klaus Nielsen (2001), pode dizer-se que os efeitos da acção estratégica (o cálculo) predominam sobre a cultura e a compatibilização predomina sobre a o conflito e as diferentes dotações de poder. Acontece, contudo, que o lugar atribuído à iniciativa humana, à intencionalidade dos actores, à morfologia do poder e, sobretudo, ao papel constitutivo da cultura e da cognição é, porventura, mais importante na intuição institucionalista do que os factores isomórficos. De facto, o institucionalismo é, sobretudo, uma leitura das diversidades e isso é bem representado por alguns dos mais activos programas de investigação sobre as economias contemporâneas. Tome-se como exemplo os resultados das pesquisas desenvolvidas no quadro da chamada teoria da regulação (R. Boyer, 2004) ou das análises sobre as “variedades de capitalismo” (P. Hall e D. Soskice, 2001).

D. North, enquanto economista sofisticado e de grande capacidade analítica, é certamente quem melhor representa a visão da mudança institucional entendida como um processo de convergência no plano dos “mercados políticos”. As instituições são o “underlying determinant” dos desempenhos económicos de longo prazo. Por isso, há um modelo de mudança institucional sobre que se constrói uma teoria dinâmica da mudança. O raciocínio é simples: na economia, a incerteza existe, a informação é custosa e assimétrica, e as instituições cumprem o papel de superar estas deficiências, o que se representa no objectivo de diminuir os custos de transacção, já que eles não são nulos; para isso, importa que exista um “mercado político” adequado que garanta trocas económicas eficientes através de informação precisa, facilmente comunicável, e de sistemas de decisão acessíveis ao cidadão. Ora, os modelos políticos e económicos existentes são muito diferentes, variam radicalmente. “Restrições institucionais específicas determinam as margens dentro das quais as organizações actuam e tornam inteligíveis as relações entre as regras do jogo e o comportamento dos actores” (D. North, 1990: 110). A ineficiência económica e a pobreza são a medida da existência de modelos institucionais desencorajantes do pleno funcionamento dos mercados. A responsabilidade do subdesenvolvimento e do atraso é, pois, institucional e a solução é a

convergência. O modelo político e institucional de referência existe e é um só: é o que define um determinado tipo de direitos de propriedade; é, numa referência rápida, o modelo construído na Inglaterra a partir do século XVI¹⁰. Além disso, cada modelo existente fixa e consolida as suas próprias características, quer dizer, origina retornos crescentes, positivos ou negativos. Nisso consiste a natureza “path dependent” dos processos económicos. A mudança política necessária é a que reverte as trajetórias num sentido comum e universal. Assim se justifica o pressuposto de convergência institucional da versão institucionalista que Douglass North representa.

A tradução não académica desta perspectiva está largamente disseminada. O Banco Mundial, e designadamente, o *World Development Report* de 2002 ilustram-na cabalmente. “Building institutios for markets” é o propósito. E o papel das instituições é, exactamente, “support markets”. Não vem ao caso discutir agora esta visão estreita do papel das instituições, isto é, de um tipo específico de instituições. As perguntas seriam: e as pessoas, que lugar lhes cabe? e as regras e leis que determinam outras formas de capacitação? e a concretização de outras formas de alcançar a eficiência económica?

Acontece, contudo, que os capitalismo – isto é, os sistemas económicos em que o mercado prevalece – diferem uns dos outros. É apenas a eficiência que os distingue? Mas como justificar isso, perante a evolução diferenciada, ao longo do tempo, das estruturas económicas? Só uma visão de curto prazo se isenta de colocar dúvidas. A natureza cíclica dos desempenhos económicos é composta por diferenciações do desempenho relativo de cada tipo de capitalismo, em momentos diferentes. Ora, a verdade é que a evolução das economias não é comandada universalmente pelos mesmos mecanismos, nem estes são os que prevalecem para as empresas e os produtos. Há uma forte mediação institucional que é diferenciadora. Não há “one best way”. Esta *propensão para a variedade* pode interpretar-se a partir da ideia de que o conjunto das economias que comandam a economia mundial é composto por vários *sistemas sociais de produção* – os ambientes sociais e políticos em que a produção, as empresas e as tecnologias estão “incrustadas” e que enquadram os seus desempenhos (J. R. Hollingsworth e R. Boyer, 1998) – e por diferentes “conjuntos de procedimentos individuais e colectivos que reproduzem as relações sociais fundamentais, conduzem o regime de acumulação em vigor e asseguram a compatibilidade de uma miríade de

¹⁰ E que D. North (1990: 113-117) analisa comparando-o com o modelo “ineficiente” desenvolvido a partir da mesma altura pela Espanha.

decisões descentralizadas, sem que os actores tenham necessariamente consciência dos princípios de ajustamento do conjunto do sistema” – é isto que se designa por *modo de regulação* (R. Boyer, 2004: 52) . Uma tarefa como esta obriga, naturalmente, a que se considere mais do que um mecanismo de coordenação dos actores socioeconómicos e que não se atribua apenas ao mercado essa condição.

Em síntese, a oposição ao pressuposto da convergência deve assentar numa noção ampla de *sistemas e culturas de governação*, no sentido em que propus no ponto 3.2.. De facto, as dinâmicas das sociedades e das economias estão fortemente enquadradas por ambientes institucionais que as influenciam e determinam e estes contextos são tão poderosos como diversos (por isso, a Europa, como um todo, é um dos mais fortes sistemas institucionais da economia-mundo); as capacidades competitivas das economias, quer no plano regional, quer no transnacional, não são apenas as que derivam das diferenças, certamente transitórias, dos custos do trabalho (o que conduziria a uma permanente opção pela desregulamentação, por parte das nações, e a uma permanente mobilidade, guiada pelos diferenciais de salários, por parte das empresas), sendo também muito importante aquilo que pode ser designado por *vantagem institucional comparada* das nações e dos territórios da economia-mundo; a cada território cabe uma espécie de *arbitragem institucional* (Cf. P. Hall e D. Soskice, 2003: 1-68), pela qual ‘escolhe’ o lugar que quer ocupar nas relações competitivas à escala mundial e os factores que estruturam o seu modelo económico e social, o seu sistema de inovação e a sua forma de especialização.

6. Conclusão

Este texto pode ser visto como uma tentativa de fixar alguns dos elementos essenciais de uma economia institucionalista. Esta encara-se como uma modalidade de economia impura, isto é, como uma disciplina que se coloca no plano “secular” da vida. Rejeita, portanto, uma noção normativa da racionalidade dos indivíduos, rejeita o seu isolamento face a contextos políticos e institucionais e rejeita a noção de que a sua acção é uma derivação desprovida de espessura própria. Supõe, ao contrário, que os actores socioeconómicos têm intencionalidade e que, desse modo, criam ordens relacionais que superam a sua atomização individual. É esse o mundo das instituições.

Um quadro que relacione indivíduos e instituições, conduz-nos, com possibilidades várias, às questões da governação, isto é da coordenação de diversas ordens relacionais. E conduz-nos, também, a uma visão da mudança institucional substancialmente distinta daquela que hoje postula a convergência dos sistemas económicos, sociais e políticos. O que está em causa é saber se afinal ainda há razões para crer que a condução do mundo cabe a uma lógica uniformizadora e exterior ou se, pelo contrário, as configurações político-institucionais diferenciadas são a matriz dentro da qual temos de entender a acção, no pressuposto de que isso é muito mais capacitante e criativo. A minha convicção é que é esta última hipótese é a mais defensável e é dentro dela que me parece que a teoria económica tem mais alicerces para se revigorar, como tem vindo a acontecer através de trabalhos que atendem à diversidade e à mudança.

Referências Bibliográficas

- Boyer, Robert (2004), *Une Théorie du Capitalisme est-elle Possible?* Paris: Odile Jacob.
- Coase, R. H. (1994), “The Institutional Structure of Production”, in R. H. Coase, *Essays on Economics and Economists*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, pp. 3-14.
- Comissão das Comunidades Europeias (2001). *Governança europeia: Um livro branco*. Bruxelas: Com (2001) 428 final.
- Hall, Peter A. e David Soskice (2003), “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, pp. 1-68.
- Hodgson, Geoffrey (1994), *Economia e Instituições*. Oeiras: Celta, pp.173-215.
- Hodgson, Geoffrey (1997), *Economia e Evolução: O regresso da vida à teoria económica*. Oeiras: Celta.
- Hollingsworth, J. Rogers; Schmitter, Philippe; Streeck, Wolfgang (ed.) (1994), *Governing Capitalist Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers e Robert Boyer (1998), “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, pp.1-47.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Nielson, Klaus (2001), “Review of Institutional Approaches in the Social Sciences: Typology, dialogue and future prospects”. Network Institutional Theory, Research Paper, 7/01.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reis, José (1998), “O Institucionalismo Económico: Crónica sobre os saberes da economia” *Notas Económicas – Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 11, pp. 130-149.
- Reis, José (2001), “A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geo-económicos e o ‘simples’ funcionamento dos sistemas complexos” in Boaventura Sousa Santos (org), *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, pp. 111-134.
- Reis, José (2004), “Governança e Territórios na Europa: hipóteses sobre um sub-federalismo europeu”, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Ideias de Europa: Que fronteiras?* Coimbra: Quarteto Editora, 13-27.
- Simon, Herbert (1986), Behavioural Economics, in Eatwell, Jonh; Milgate, Murray; Newman, Peter (ed.) *The New Palgrave — A Dictionary of Economics*. Londres: Macmillan, 221-225.
- Veblen, Thorstein (1994) *The Collected Works of Thorstein Veblen*. Londres: Routledge/Thoemms Press.
- Williamson, Oliver (1987). *The Economic Institutions of Capitalism*. Nova Iorque: The Free Press.