

**José Reis**

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais

## **O ESTADO E A ECONOMIA: NOVAS E VELHAS QUESTÕES\***

Este texto pode ser visto como o relato do percurso que segui quando quis encontrar na teoria económica ajudas úteis para uma discussão interdisciplinar acerca do Estado e dos seus papéis na economia. Para isso considerei que podia tomar em linha de conta quatro temas de debate. Pretendi sugerir com eles que o Estado é hoje, nas economias contemporâneas sujeitas a intensos processos de globalização, um objecto analítico importante e uma arena central da vida sócio-económica. Assumo, por isso, um pressuposto geral contrário a muitas ideias correntes, segundo as quais o Estado-nação sofre um profundo e irreversível declínio.

Em primeiro lugar, tentarei demonstrar que o Estado, as políticas públicas e as decisões colectivas são domínios de difícil apropriação pelo pensamento contemporâneo, apesar do enorme património de ideias que está disponível. E o principal défice é da teoria económica. Por isso, a minha primeira pergunta poderia mesmo ser: porque é que não há, na ciência económica, um "economia política do Estado" devidamente reconhecida como disciplina autónoma, capaz de dar conta dessa evidência óbvia que é a regulação institucional das economias contemporâneas? Para responder não posso deixar de propor uma pequena digressão por alguns pontos capitais da teoria económica.

---

\* Este é o texto seguiu de perto o que serviu de base a uma conferência que proferi no dia 16 de Novembro de 1995 no *III Encuentro Internacional de Cultura Económica*, organizado pela *Diputación Provincial de Córdoba*.

Uma boa parte do texto foi resultado do meu trabalho no Global Studies Research Program, da Universidade de Wisconsin-Madison, onde estive de Agosto a Outubro de 1995. Para esta deslocação beneficieei do apoio da FLAD-Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Fundação Calouste Gulbenkian .

O segundo ponto é para afirmar que, num universo intelectual necessariamente competitivo e dinamizado por teses rivais, é possível defender uma posição crítica mas positiva sobre o papel do Estado nas economias de hoje, desde que se reconheça o que acaba de se dizer, isto é, que a regulação económica assenta numa presença intensa de instituições, encimadas pelo Estado, e não apenas nessa "construção etérea" e muitas vezes ficcional que é o mercado.

Para isso, convém juntar ao debate teórico uma prova adequada dos modos como se concretiza a centralidade do Estado nas economias contemporâneas. Julgo que uma análise atenta das despesas públicas contribui para este objectivo (este é o meu terceiro ponto). E julgo também que posso demonstrar que, na realização da despesa pública, se revelam várias formas de cálculo, várias redes de instituições, e a própria complexidade do aparelho estatal e das suas relações com a sociedade civil fica devidamente ilustrada.

Finalmente (quarto ponto), como sei que não é possível neste texto confrontar-me com todos os argumentos (práticos ou teóricos) que desafiam o esquema que apresento, tratarei de propor uma ideia sobre o significado do papel do Estado num período de globalização da economia mundial, sabendo que é justamente este fenómeno que é mais frequentemente usado como justificação para o inelutável enfraquecimento do Estado-nação.

## **1. Uma breve digressão pela teoria económica**

Há dois grandes dilemas que, em geral, atravessam o património construído nas ciências sociais acerca do Estado. O primeiro é sobre as possibilidades de conceptualizar o Estado como objecto com "luz própria" sem cair nas teorias estatistas nem ficar confinado às determinações sociais. O que é, de facto, o Estado? É um aparelho distante, fechado, produtor de uma lógica de funcionamento específica, autocêntrica, guiada cinicamente pelos interesses de poder de quem assegura a gestão política da sociedade? Ou é apenas uma emanção da sociedade, um simples produto social, dependente das relações de força, ou mesmo dos compromissos que estabelecem os equilíbrios sociais num plano não-estatal ou pré-estatal? Na resposta a estas questões distinguem-se as *teorias estatistas* — quer dizer, as que se concentram apenas no aparelho estatal, separando-o da sociedade<sup>1</sup> — e as *society-centred theories* — quer dizer, aquelas que o limitam exageradamente às

---

<sup>1</sup> Para dois exemplos deste tipo de visão, cf. E. Nordlinger (1981) e J. Dearlove (1989).

determinações sociais. Mas uma boa observação do papel do Estado nas economias de hoje reclama, porventura, uma posição intermédia.

O segundo dilema encontra-se sobretudo no que chamaria as "quasi-teorias económicas do Estado", principalmente naquelas que fazem parte das correntes dominantes. Não é um dilema substancialmente diferente do anterior, apenas é diferente na sua expressão formal. Quando o terreno se limita à teoria económica convencional, o que está em causa é saber se é possível ter uma teoria da acção colectiva mantendo os pressupostos do individualismo metodológico que predominam nesta disciplina. É nesta linha que vou procurar averiguar quais os contributos que mais perto chegaram de uma apreciação do lugar e dos papéis do Estado. Devo desde já advertir que o meu pressuposto é que a economia tem uma fraca capacidade para encarar o Estado, e a questão que se coloca é seguramente a de reforçar os seus esquemas interpretativos. Para o que aqui nos interessa e no contexto em que estou a discutir, vou recorrer a três autores, todos eles consagrados com o Prémio Nobel da economia, para reter o que julgo serem algumas das tentativas mais sofisticadas da teoria económica para entender os processos e os comportamentos que nos levam ao limiar da questão do Estado<sup>2</sup>. O que está principalmente em causa é a formulação de decisões supra-individuais: e por isso tomarei em conta as discussões sobre as escolhas colectivas, sobre a capacidade dos indivíduos para estabelecerem opções constitucionais e sobre a coordenação institucional das decisões.

Muito sinteticamente, cada uma destas questões pode ser referida tomando em conta os três autores a que já aludi. Eles são Kenneth Arrow, James Buchanan e Ronald Coase.

### *1.1. Conhecimento restrito e impossibilidade de uma função social de bem-estar*

O contributo de Kenneth Arrow (1963) é especialmente conhecido pelas suas tentativas de relacionar o individual (as preferências individuais) como o colectivo ou o social. Desta tentativa faz parte uma discussão, muito formalizada, sobre a possibilidade de estabelecer

---

<sup>2</sup> É claro que este "exercício" podia incluir também outros autores: desde logo Herbert Simon e Douglas North, que são igualmente detentores do Prémio Nobel da economia. Limite-me àqueles três por razões de concisão e de "itinerário" de trabalho: foi nestes que me detive nesta fase de pesquisa, e não noutros. Como os seus nomes são muito representativos, não hesito em transformá-los em referências principais. Mas não quero limitar o campo a estas "fronteiras". E vale também a pena sublinhar que o procedimento que estou a adoptar privilegia a identificação de *problemas teóricos convergentes* com a questão do Estado e não a *aplicação* da análise económica ao Estado. Se fosse este o caso, o que seria relevante eram análises como as de Nicholas Barr (1993) ou Joseph Stiglitz *et al.* (1989), de que, contudo, não tratarei aqui. É quase desnecessário dizer que também não trato aqui de questões de finanças públicas.

uma função social de bem-estar. O que está em causa é saber se as preferências individuais podem constituir a base da escolha colectiva; se as primeiras fossem especificadas, as segundas seriam perfeitamente determinadas. As características atribuídas às preferências individuais vão, contudo, tornar formalmente impossível a determinação da função social de bem-estar. Esta conclusão é discutida por Amartya Sen (1970: 2-5) que, em vez de um *homo aeconomicus* isolado, insular, prefere considerar que a própria formação das preferências individuais já contém uma preocupação com os outros membros da sociedade (a natureza da sociedade conta, portanto, desde o início). James Buchanan (1987:16; 1989: 32), ao contrário, tira significado a qualquer discussão sobre uma medida colectiva, social, de avaliação da utilidade dos indivíduos.

A "solução" de K. Arrow para o seu *teorema da impossibilidade* é muito interessante: parte do facto de o mercado ser uma "construção etérea", de exigir "modestas necessidades de informação" e de o grande problema da teoria económica ser o seu fraco entendimento da incerteza, a sua dificuldade de "modelizar a ignorância" (K. Arrow, 1974a: 1-3). O conhecimento restrito e a impossibilidade, nos termos da economia do bem-estar, de se obter "um sentido compatível com a racionalidade colectiva", apontam para as "organizações como a forma de se conseguirem as vantagens da acção colectiva em situações em que o sistema de preços falha" (K. Arrow, 1974b: 33), ou então para soluções que "nitidamente funcionam melhor numa instituição, como o Estado, que possa exprimir interesses altruístas" (*idem*: 25). Muito perto desta versão sobre a racionalidade e as organizações estão as propostas de Herbert Simon, que aqui não poderei tratar, sobre "racionalidade limitada" e "comportamento administrativo".

## 1. 2. *Economia constitucional e escolha pública*

No seu individualismo radical e no seu hipersubjectivismo o discurso de James Buchanan — o fundador da *economia constitucional* — é formalmente muito elegante, apesar de toda a oposição que me merece, por ser extremamente conservador (J. Reis, 1995b). Foi A. Sen (1970: 25) quem disse que, pelos seus pressupostos mais essenciais, esta é sobretudo uma teoria do *status quo*. Para J. Buchanan (1991: 15) e para a sua disciplina, "não se supõe apenas que o indivíduo autónomo existe: supõe-se que esse indivíduo é capaz de escolher entre várias alternativas de forma tão regular que permita descobrir uma racionalidade no seu comportamento". A economia constitucional distingue-se por isto mesmo, pelo facto de achar, contra a economia ortodoxa, que os indivíduos são também capazes de escolher as

restrições dentro das quais vão agir. Essas escolhas são escolhas constitucionais, as quais originam delegações constitucionais e atribuem mandatos. Isto é, embora se rejeite aqui qualquer escala de utilidade separada dos indivíduos (a função social de bem-estar já referida), atribuem-se às pessoas decisões supra-individuais (constitucionais). É aqui que reside uma fonte de quasi-legitimidade do Estado: há "argumentos justificativos a favor das instituições do Estado-providência, pelo menos em abstracto, e independentemente de quaisquer considerações prévias sobre a sua aplicação". Isso acontece "se aceitarmos que essa instituição foi, em princípio, aprovada por um acordo que estabelecia um contrato hipotético em que todos os indivíduos participam, mas onde ninguém consegue determinar totalmente o seu papel no funcionamento da referida instituição" (J. Buchanan, 1988: 10). É um cálculo sobre a incerteza que leva os indivíduos a "concederem" autorizações constitucionais. Mas as condições do individualismo metodológico passam rapidamente a tratar este Estado conceptualmente possível como uma entidade com um comportamento prático perverso, com uma enorme propensão para um excessivo alargamento, uma *overextension*, e, portanto, para a negação da legitimidade da autorização que os indivíduos lhe deram. Segundo esta ideia todos os Estados modernos estão para lá da sua legitimidade inicial. Nisto consiste muito da análise da *teoria da escolha pública*<sup>3</sup> sobre o Estado. Trata-se de uma perspectiva totalmente convergente com as teorias estatistas, especialmente desenvolvidas na ciência política, segundo as quais a acção e a racionalidade estatais não resultam de mais nada senão do "paralelograma" do peso ponderado das preferências e dos interesses dos funcionários. É perante estas visões — elaboradas quando a ciência política reclamou a sua capacidade para estudar o Estado e a ordem constitucional, tão abalada pelas influências sociológicas que levaram ao extremo a explicação através das determinações sociais — que a própria sociologia política teve de reorganizar a sua visão do Estado, reassumido o primeiro dilema de que falei (B. Jessop, 1990; P. Evans, 1992).

---

<sup>3</sup> A *public choice theory* apresenta-se como uma aplicação das ferramentas económicas à política. É das ferramentas económicas do individualismo metodológico que se trata, pois é o comportamento dos "actores individuais no sector governamental, enquanto burocratas" que está especialmente em causa. O seu principal objectivo é muito preciso: oferecer uma perspectiva sobre as "government failures" idêntica à que a economia de bem-estar oferece sobre as "market failures". Neste sentido, ela representa uma visão da "politics without romance" (J. Buchanan, 1984), isto é, uma visão céptica acerca do que os governos podem fazer. A teoria da burocracia (que juntamente com a teoria do voto e a da concorrência eleitoral forma o corpo teórico da *public choice*) trata sobretudo de explicar como os governos ultrapassam os limites da legitimidade. Para uma apresentação da teoria da escolha pública cf., por exemplo, as colectâneas de James Buchanan e Robert D. Tollison (1972 e 1984) e de Charles Rowley (1993) ou Alan Peacock (1992) e William Mitchell e Randy Simmons (1994).

### *1.3. Os custos de transacção e o novo institucionalismo*

Com Arrow e Simon temos organizações para superar as limitações do conhecimento e da racionalidade dos indivíduos e para superar a impossibilidade formal de uma função social de bem-estar. Com Buchanan não temos nada, ou pior ainda, temos um Estado sempre perverso, e temos indivíduos irredutivelmente subjectivistas. É obviamente a partir dos primeiros que a economia pode encontrar um caminho para não ser um simples "canto barroco", ainda por cima desprovido de utopia, sobre o mundo das economias de hoje. Há um caminho que tem sido percorrido no sentido de compreender as instituições da economia. Foi Ronald Coase quem o abriu quando achou necessário mostrar que o acesso ao mercado — esse lugar julgado totalmente transparente pela economia convencional — tem, afinal, custos (o mundo real é, dir-se-á, um mundo de custos de transacção positivos), e tal facto vai implicar tarefas de coordenação suplementares, ou mesmo substitutivas, do mercado, tarefas que, no imediato, são desempenhadas por "essa pequena sociedade planeada" das economias de mercado que é a empresa. "A utilização do mecanismo de preços tem custos. Tem de se determinar o que são os preços. Há negociações a fazer, contratos a estabelecer, inspecções a realizar, medidas a tomar para resolver conflitos, etc. Todos estes custos são designados por custos de transacção". "A sua existência [dos custos de transacção] implica que os métodos de coordenação alternativos ao mercado — que também são dispendiosos e imperfeitos — podem mesmo assim ser preferíveis à dependência do mecanismo de preços. E os custos de transacção positivos têm "grandes repercussões. (...) De facto, muito do que consideramos actividade económica destina-se a realizar o que seria evitado com custos de transacção elevados, ou destina-se a reduzir os custos de transacção de forma a que os indivíduos negociem livremente e nós possamos tirar proveito da difusão do conhecimento" (R. Coase, 1994: 8-9).

Pareceria que este caminho nos poderia levar longe na análise das instituições da economia. Mas de facto não é assim. O "novo institucionalismo" tem-se limitado a ver as "instituições da economia" apenas na empresa e nas hierarquias empresariais e o que para R. Coase eram vias alternativas ao mercado são para outros (O. Williamson, 1975 e 1990) apenas complementos. Trata-se de um caminho que, apesar do nome, nos tem afastado muito de uma capacidade de entender o Estado. É que este "novo institucionalismo" nunca teve nada a ver com o velho institucionalismo americano, tão militantemente estribado numa identidade de resistência ao pensamento neoclássico. "O institucionalismo não é a teoria económica da eficiência estática e do equilíbrio de mercado. O institucionalismo é a teoria económica da evolução cultural e da provisão social. O institucionalismo é o estudo de processos dinâmicos", diz um dos defensores do "velho institucionalismo" (W. Dugger,

ed, 1989). Eis, certamente, um bom caminho a percorrer e um bom conjunto de desafios a ousar realizar. Mas não é este o momento para concretizar esta tarefa.

## **2. Para uma visão positiva e crítica do Estado: ultrapassar a teoria económica convencional**

Bastam-nos os argumentos que já tratámos explicitamente para se poder concluir que, para se falar de instituições da economia, há que falar de algo mais. Não nos chega o que resulta desta "visita apressada" a algumas das mais fortes tradições da teoria económica, mesmo quando estamos acompanhados pelos prémios Nobel que citei, aos quais podíamos ainda juntar o nome de um outro, Douglass North. O que sugiro de imediato é uma alusão a algum do pensamento contemporâneo que julgo muito útil para o meu objectivo. Vou usar estas referências para tentar chegar a uma posição crítica mas positiva sobre o Estado e as suas relações com a economia.

Para isso, a minha primeira sugestão é que se assuma o Estado como uma entidade que organiza estrategicamente a sociedade na base de uma elevada dotação de autonomia, a qual, contudo, depende fortemente quer de legitimação social, quer da contextualização das práticas estatais junto dos cidadãos e de outras ordens institucionais. Isto é, o Estado é, obviamente, *a-instituição-das-instituições* (isso resulta da sua autonomia), mas o seu papel articula-se com vários outros contextos. Daí que a relação Estado-cidadãos não seja totalmente uma relação directa: ela é, em muito, uma relação intermediada. E é este facto que desenha de forma complexa quer a conflitualidade, quer as relações de legitimação entre o Estado e os cidadãos. Esta coexistência institucional é a própria expressão da adaptação mútua entre o Estado e a sociedade e a economia.

Vou invocar a favor dos meus argumentos as teorias sobre o neo-corporativismo e a escola francesa da regulação (que obviamente têm objectos de análise diferentes). A referência conjunta justifica-se pelo menos por dois motivos, muito interligados: as instituições são relevantes na análise da fenomenologia sócio-económica e são, além disso, uma fonte da diversidade das economias actuais (uma tese contrária, portanto, ao predomínio das hipóteses da "convergência"); a regulação (ou o controlo) destas economias faz-se através de uma pluralidade de instituições — mercado, hierarquias empresariais, Estado, redes informais e associações — e os desempenhos económicos dependem justamente dos "regimes de controlo" (J. Hollingsworth, Ph. Schmitter e W. Streeck, 1994: 3-7).

Segundo as teorias neocorporativistas, uma adequada compreensão da ordem social obriga-nos a perceber que, para além da comunidade, do mercado e do Estado, se geram actores colectivos que servem de *interfaces* entre aqueles três pilares típicos da organização social, multiplicando-se as sedes de poder e tornando mais complexa a vida institucional (W. Streeck e Ph. Schmitter, 1985). A teoria da regulação, considera que o comportamento económico nas economias modernas, "longe de derivar de um comportamento invariante no tempo e no espaço" (a axiomática invariante assente nas noções de racionalidade e de equilíbrio), depende de "uma população de grandes organizações que utilizam capital e trabalho segundo princípios que não têm relações directas com o mercado". A noção de regime de acumulação, central à análise regulacionista, permite, ela própria, "analisar o impacto de certas formas institucionais fundamentais sobre a rapidez e a estabilidade do crescimento" (R. Boyer, 1994: 20-22).

O plano de discussão em que agora nos encontramos tem pouco a ver com a economia de bem-estar convencional. Por isso proponho que "secularizemos" a nossa noção de Estado, deixando as versões míticas da economia constitucional ou a discussão muito formal da escolha colectiva e da construção de uma função social de bem-estar. O Estado de que se quer falar deve ser visto principalmente como um conjunto de instituições, redes, procedimentos, modos de cálculo e normas e também dos respectivos tipos de comportamento estratégico. Não se devendo descuidar também "até que ponto a estrutura fragmentada do Estado pode afectar a sua capacidade de gestão económica ou de solução de crises e, por outro lado, até que ponto é que a sua dinâmica própria e a herança estrutural de compromissos institucionais podem significar uma certa inércia" (B. Jessop, 1990: 315).

Além disso, não deve esquecer-se também que o Estado, sendo um "elemento invariante" da ordem capitalista, tem formas contingentes, de acordo com o tempo e o espaço, e ele próprio se transforma e adequa (é simultaneamente agente e objecto de regulação). Decorre daqui que as próprias fronteiras do Estado com outras organizações e com a "sociedade civil" em geral são também mutáveis e não estão igualmente pré-definidas.

Assuma-se, então, que o Estado não tem inerente uma "unidade substantiva", pois ele não é internamente coerente nem "organizacionalmente puro". Não sendo um agente directo de um grupo de interesses e criando lógicas próprias, o Estado não é também acessível a todos, pois age com uma "selectividade estratégica e estrutural": os papéis e a importância do Estado varia com os objectos da regulação. A subjectividade da acção estatal existe e depende das forças sociais, das tendências políticas, dos parceiros de compromissos, isto é dos modos como se realiza a acção do Estado.



Além disso, as funções deste Estado com a economia têm a ver com a regulação macroeconómica, mas num sentido substancialmente mais largo do que aquele que a macroeconomia keynesiana lhe atribuía. Correndo o risco de estar a fazer apelo a conceitos relativamente gerais, direi que o pressuposto mais óbvio do estudo das relações do Estado com a economia é que aquele desempenha funções de reprodução do sistema económico: isto é, o Estado concorre, por um lado, para que o regime de acumulação em vigor tenha estabilidade e coerência (o que significa acções de enquadramento da produção e do consumo, a consagração de padrões gerais de comportamento económico e uma determinada relação com os actores sociais) e assegura, por outro lado, funções de integração institucional e de coesão social que são relevantes para o funcionamento da economia. Estado da regulação económica (enquanto coordenador das relações macroeconómicas que estabilizam o regime de acumulação); Estado da coesão social e do coordenação institucional (enquanto gestor de políticas sociais e mediador e parceiro das relações entre actores económicos e sociais): eis, pois, duas esferas de acção do Estado na economia que se podem imediatamente identificar. Mas não se limita a isto a sua presença. De facto, muitas das acções estatais são provisão pública de bens e serviços ou provisão pública de meios pessoais para o exercício de direitos de subsistência. O que quer significar que o Estado garante capital fixo social, disponibiliza serviços e forma rendimentos através de transferências em dinheiro ou em espécie. Para além de que o Estado tem um aparelho administrativo através do qual é agente de criação de emprego. Todas estas funções se representam em despesa pública. E a despesa pública é hoje em muitas economias uma percentagem muito significativa do PIB. É, então, legítimo dizer-se que uma das facetas principais da relação do Estado com a economia é a sua própria presença *na* economia, através dos meios que movimenta sob a forma de despesa.

Ora, é este Estado e este tipo de relações com a economia que hoje conhecem grandes transformações. Sublinho: transformações, não necessariamente declínio. Porquê? Porque aquilo que antes eram as exigências de um Estado keynesiano são hoje as exigências do que poderíamos chamar um Estado schumpeteriano. Esta distinção, quase metafórica, quer significar que o Estado keynesiano era o que "[tentava] em termos económicos, garantir o pleno emprego em economias relativamente fechadas, essencialmente através da gestão da procura; [tentava] ajustar a procura às necessidades criadas pela oferta [e condicionava] a produção em massa às economias de escala e à plena utilização de meios de produção relativamente rígidos; [tentava] manter a negociação colectiva dentro dos limites compatíveis com níveis de crescimento de pleno emprego (o que reforçava a procura

interna efectiva), promovendo, assim, formas de consumo colectivo vantajosas para o [...] modo de crescimento" (B. Jessop, 1995: 17).

O Estado das economias relativamente fechadas perante o contexto internacional e dos modos de produção e de consumo do período chamado fordista (esse Estado a que fica bem chamar keynesiano) não é obviamente o Estado que vemos hoje a regular a economia. Alterou-se o modelo económico, alteraram-se as estruturas sociais, alterou-se o mercado de trabalho, alterou-se o contexto económico internacional. Mas quer isto significar que o papel do Estado definhou, diminuiu, tende a desaparecer? Vejamos o que se quer dizer com as referências a um Estado schumpeteriano. Como se sabe, Schumpeter, o economista austríaco que deixou uma obra marcante na primeira metade deste século, é especialmente invocado quando se quer falar de inovação e da organização das capacidades de iniciativa no "lado" da oferta da economia.

Ora, o Estado que aparece agora, na "ressaca" do fordismo, está simultaneamente desinteressado da estabilidade do mercado de trabalho e da relação salarial, descomprometido da articulação numa base nacional das componentes do regime de acumulação e alheado da institucionalização dos conflitos e das soluções de concertação social. Mas não é um Estado sem relações profundas com a configuração da economia. Tem-as, porventura, mais profundas do que as que o Estado fordista desempenhava. "A transição do fordismo para o pós-fordismo comporta um processo de autonomização do Estado extraordinariamente contraditório. A dependência do desenvolvimento do mercado mundial, de instituições económicas internacionais reguladoras (por exemplo, no âmbito da Comunidade Europeia) bem como do reforço de grandes monopólios estatais no domínio das novas tecnologias faz-se acompanhar da exclusão de relações de interesses anteriormente institucionalizadas, sobretudo as que dizem respeito aos trabalhadores" (J. Hirsch, 1991: 74).

### **3. A estrutura do Estado e as despesas públicas**

Permita-se-me agora uma pequena síntese de coisas que ficaram ditas e que me parecem úteis para uma análise da presença do Estado na economia. Trata-se agora, não de pontos teóricos, mas de indicações para operacionalizar uma visão do modo como o Estado se apresenta na economia e, sobretudo, do significado das despesas públicas.

Falou-se de uma crescente autonomização do papel do Estado, falou-se da natureza compósita do Estado (um vasto conjunto de instituições, redes, procedimentos...), falou-se da sua estrutura fragmentada... Claro está que estamos a falar de funções substantivas do Estado. Mas quer isto significar também alguma coisa do ponto de vista da despesa pública? A despesa pública tem significado como prova empírica do que tem vindo a dizer-se sobre o Estado?

Só poderei avançar algumas respostas rápidas e necessariamente superficiais. Repare-se no quadro seguinte, em que se classifica a despesa pública segundo três ópticas distintas.

**Peso da Despesa Pública e Formas de Aplicação (1990-92)<sup>4</sup>**

	DP/PIB (%)	Aplicação da DP, em percentagem do total					
		Procura		Organ. de Coesão		Transf. e Subs.	Núcleo "Estado"
		Bens/Serv.	Emprego	Act. Ec.	Social		
EUA	25	27	10	9	47	55	45
Alemanha	33	33	8	9	67	57	43
Portugal	42	34	26	-	47	42	58
Espanha	34	21	16	11	50	60	40
Suécia	46	15	6	10	61	75	25

Fonte: FMI, Government Finance Statistics Yearbook

Vejamos o ponto, que quero sublinhar, da autonomização do papel do Estado. O peso da despesa pública no PIB é grande em todas as economias, especialmente nas europeias. Além disso, ele manteve-se, ou expandiu-se mesmo, sob governos de direita (os EUA com R. Reagan, Portugal em dez anos de poder da direita) e em fases de grande retórica anti-estatal. Não será este um bom indicador da crescente autonomização do Estado na economia? E o peso do Estado na economia, como comprador de bens e serviços ou como empregador, não vai no mesmo sentido? E parece muito claro, por outro lado, que o facto das despesas do Estado se dirigirem, em qualquer tipo de economia, para o que podíamos chamar as despesas de *coesão social*, acentua o papel principal do Estado nas economias de hoje, do ponto de vista da aplicação de recursos orçamentais.

Mas não é apenas o peso global da despesa pública que é importante. Também o é a forma como ela é executada. Dos meus dados, o que julgo mais interessante é o que mostra que uma parte crescente das despesas do Estado é exercida, não directamente, mas através de transferências para outras organizações públicas que têm lógicas de acção e de cálculo diferentes daquelas que convencionámos atribuir a "o Estado". Não será este um indicador

<sup>4</sup> Para Portugal, a percentagem destinada a "organização da actividade económica", não disponível nesta fonte, pode ser estimada em 10%. As categorias aqui usadas (procura, emprego, coesão social...) foram estabelecidas por mim para agregar as designações estatísticas.

de que a autonomização do Estado corre em simultâneo com a sua complexificação como aparelho e com a diversificação das suas lógicas de cálculo?

Julgo que estes são processos que dificilmente confirmam a ideia do declínio do papel do Estado na economia (e repare-se que não temos estado a falar, nem esse é o meu propósito, de questões como o sector público empresarial ou do debate sobre a natureza, pública ou privada, da propriedade — não é isso que está aqui em causa). E há ainda outro argumento que concorre para esta ideia de centralidade do Estado. Não se trata de algo quantificável. Pelo contrário, é profundamente não-material: é o papel do Estado na institucionalização dos conflitos, no relacionamento entre os actores económicos e sociais. A este papel gostaria de juntar, em síntese breve, alguns outros: os que têm a ver com a formação de significados colectivos, com a contratualidade, com a organização, ou com o papel estatal na criação de economias externas. São questões que me permito não desenvolver aqui<sup>5</sup>.

#### **4. Os Estados-nação como organizadores da globalização**

Disse no início que, não podendo confrontar-me com as várias visões rivais da que aqui apresento, trataria, pelo menos, de uma: aquela que supõe uma grande diminuição do papel do Estado perante as tendências de evolução do capitalismo contemporâneo, principalmente perante o fenómeno da globalização.

Já chamei a atenção para o facto de a crescente internacionalização fazer com que, em todas as realidades nacionais desenvolvidas, o Estado deixe de ser um actor em economias fechadas e de crescimento autocentrado, para se situar perante aquele que é o contexto dominante das próprias empresas, o contexto internacional. É isto, aliás, que ajudou a definir a passagem de um Estado keynesiano (relacionado com objectivos económicos como pleno emprego, crescimento, preços estáveis, balança de pagamentos saudável) para um Estado schumpeteriano (mais comprometido com a configuração do relacionamento internacional e com a inovação tecnológica). Trata-se, afinal, de passar da gestão da *procura* necessária a um modelo de produção em massa como o fordismo (um modelo orientado pela oferta que carecia apenas da manutenção de altos níveis de procura), para o envolvimento com o próprio lado da *oferta* e com o que ela representa na competitividade internacional (o que implica subordinar as políticas de bem-estar aos imperativos, muitas vezes tornados ortodoxias, da flexibilização). Por vários motivos, sobretudo quando se

---

<sup>5</sup> Para maior desenvolvimento, quer destas questões, quer dos dados sobre a despesa pública cf. J. Reis (1995a).

deixa em segundo plano as questões do mercado de trabalho e das políticas sociais em geral, trata-se, como diz Bob Jessop, da passagem de um Estado de *bem-estar social* para um *workfare state*, isto é um Estado em que a relação salarial se desvaloriza e os custos recaem sobre os trabalhadores.

Mas, para além disto, é claro que a crescente internacionalização da economia traz consigo uma muito mais acentuada articulação de escalas espaciais, envolvendo o Estado-nação, ele próprio, o nível regional subnacional (onde muitas vezes se localizam as relações directas entre as empresas da economia globalizada) e o nível global. Muitas vezes limitam-se os agentes da globalização às empresas transnacionais e às grandes agências internacionais. Mas julgo que também o Estado é um gestor activo das relações espaciais que estou a referir. É assim perante os seus espaços subnacionais, mas também o é perante a supranacionalidade, pois é bom tomar em conta que um dos principais modos de realizar a globalização é através da formação de blocos regionais na economia-mundo. Estou a falar de blocos regionais supranacionais, da integração económica supranacional. E é aqui que eu julgo que, não só o Estado-nação é a escala em que se gerem estes processos, como me parece claro que o Estado passa a assumir um novo papel, muito forte, como agente da configuração dos espaços da integração económica global.

Temos, assim, uma outra dimensão a sublinhar no Estado: o seu papel enquanto gestor das articulações espaciais da economia. Desde logo enquanto agente activo da formação de blocos regionais à escala mundial. Está já suficientemente demonstrado que globalização e formação de blocos regionais não são processos incompatíveis, este é mesmo um dos modos principais de realizar aquele objectivo. Ora, os Estados-nação, sendo demasiados "pequenos" no processo de globalização (de facto, eles são frequentemente apontados como realidades "ultrapassadas" pela globalização), são afinal entidades sem as quais a "regionalização" da economia mundial não seria possível (os blocos regionais são agregados de Estados-nação e a sua formação supõe compromissos formais com zonas de comércio livre, uniões aduaneiras, mercados comuns, ...). Entre a economia mundial e o Estado-nação surgem-nos, assim, os blocos regionais como uma criação de Estados.

A integração europeia é um bom exemplo do que quero dizer. Sendo, com o EUA e o Japão, um dos três espaços mais poderosos da tríade que hoje domina a economia mundial, a Europa é o único de natureza supranacional. Ora, a sua criação é claramente uma criação de Estados-nação e, como tal, um elemento decisivo da globalização da economia. Basta dizer que a própria popularização deste último termo (globalização) é praticamente contemporânea da realização dos objectivos do mercado interno europeu.

## 5. Conclusão

Os quatro pontos que acabo de propor não chegam para construir uma teoria económica do Estado, nem esse era o meu propósito. Eles contêm, é certo, algumas ideias-fortes que quero assumir como os meus pontos de vista principais sobre as relações entre o Estado e a economia. Julgo, de facto, que o Estado não só é um elemento central da regulação económica, como é indispensável para que se assegure a coerência do sistema económico e da vida social; esta importância deriva de a organização das economias modernas ter implicado uma forte autonomização do Estado, facto que se vê quer nas despesas públicas, quer nos muitos campos da vida económica em que hoje o Estado intervém; julgo que, com as variantes próprias das diferentes economias, há um princípio geral que liga o Estado aos pontos centrais da inovação económica (entre os quais se contam a economia da informação, a contratualidade entre actores económicos, a organização dos interfaces público-privado); julgo, além disso, que o campo da integração económica mundial (um dos instrumentos da globalização) é hoje, na economia, o grande palco de acção do Estado (um palco que, podemos dizê-lo, ele antes ocupava sobretudo para organizar a guerra e a paz). E permitam-me que formule as coisas assim, só pelo lado positivo, deixando de lado as contradições e as incoerências estatais, pois não rejeito que organizei este texto na base de uma retórica de persuasão sobre o Estado.

Tudo isto não esgota o que a teoria económica tem a dizer. Os pontos que referi quando dialoguei com o que me parecem ser marcos importantes para pensar uma "economia política do Estado" representam apenas uma "viagem" por pontos de interesse e espera-se que tenham a utilidade de "iluminar" um campo de discussão que merece ser desenvolvido. Em jeito de conclusão quero sublinhar algumas questões finais.

A primeira é para assumir, como economista, que a teoria económica, tal-qual ela consolidou os seus fundamentos, não é suficiente para uma apreciação do papel do Estado nas economias. Ou porque é excessivamente formalizada e abstracta (a discussão sobre a função social de bem-estar ilustra-o), ou porque, quando é ousada, é excessivamente individualista e subjectivista (economia constitucional), ou porque é redutora e mecanicista (escolha pública), ou porque não vai além do sistema de preços e das estruturas onde se coordena a produção (novo institucionalismo). Mas certamente que não foi para "punir" a economia que me propus fazer este trabalho. Fi-lo para saber com que podemos contar e para reter alguns dos marcos incontornáveis da discussão que proponho. A relação

individual/colectivo é uma das questões que a teoria económica menos ignora, mesmo que não a resolva devidamente. E ela é, além disso, um dos pontos presentes em toda a discussão das ciências sociais. A questão da coordenação das decisões é outro tópico de ordem geral, que tem merecido múltiplos desenvolvimentos, desde a teoria macroeconómica, à teoria dos jogos, à moderna teoria das convenções. A dualidade convergência/diversidade dos desempenhos económicos (questão para a qual as instituições são decisivas) é um problema da mesma natureza.

A razão porque uma teoria económica do Estado não está disponível deve-se, sem dúvida, aos próprios pilares em que a teoria económica assenta. Mas aquela indisponibilidade é também fruto de a fase actual (em que o argumento da globalização é crucial) ser, em muito, caracterizado por propostas provisórias, na tentativa de identificar uma realidade sócio-económica muito mutável. Apesar da grande vitalidade do novo-keynesianismo, não é com a hegemonia keynesiana que hoje convivemos, nem com a vigência de um modelo sócio-produtivo que justificava bem aquela unidade de pensamento. E bem sabemos, como julgo que illustrei, que quando falamos de inovação é para falarmos principalmente do desconhecido.

É por isso que muitas das fórmulas que usamos para tentar captar a realidade das relações Estado/economia são, é bom reconhecê-lo, fórmulas esquivas. Eis um exemplo, vindo da escola regulacionista: "a relação do Estado com a economia é o produto de uma adaptação mútua, através da invenção de formas institucionais apropriadas à sua coexistência e cuja duração é limitada a um período dado" (B. Théret, 1995: 66). É, por certo, uma boa intenção, mas são escassos os resultados.

Sabendo que o campo está minado por estas dificuldades, deixem que aponte alguns lugares seguros. Ao contrário do que se passava há alguns tempos, pode defender-se sem dificuldades que há justificações suficientes para nos afastarmos da ideia, tão cara a várias correntes económicas, de que discutir o Estado é discutir a existência de um Estado óptimo. Tal coisa, obviamente, não existe. Também sabemos dizer que o Estado não é uma simples derivação, totalmente instrumental, dos requisitos da produção capitalista. E há boas razões para criticar os postulados da perversidade intrínseca do Estado. Se estas são vantagens adquiridas na discussão sobre o Estado, quais são, então, as propostas para se ir um pouco mais além? São propostas não isentas da crítica e sobre as quais não se deve esconder que são mais programas de investigação do que resultados definitivos.

Vejamos quais elas são.

— O Estado é central porque na organização económica é hoje muito forte tudo o que tem a ver com a informação, com as economias de inovação e com as economias externas: os programas de Investigação & Desenvolvimento, as relações entre universidades e empresas, as bases para políticas científicas e tecnológicas transnacionais fazem hoje parte das políticas públicas<sup>6</sup>.

— Pela razão anterior, a contratualidade é a forma principal de relacionamento entre os actores económicos, e essa contratualidade é incentivada e avalizada pelo Estado: os actores económicos colectivos, como as associações empresariais, os grupos de interesses, as agências de desenvolvimento local ou as parcerias produtivas, comerciais ou tecnológicas, as próprias decisões de localização de uma empresa formam-se num quadro de importantes economias de informação e o modo como tudo isto se passa não pode reduzir-se as simples relações bilaterais de mercado, o "modo de usar" é contratual e é quase sempre tributário de políticas públicas.

— Quer as economias da informação e da inovação, quer a contratualidade reformularam muito fortemente o papel do Estado nas economias modernas e deram ao aparelho do Estado uma diversidade e uma complexidade antes inexistente: o Estado não é apenas o governo e os seus funcionários, são múltiplas agências e institutos, tantos deles na fronteira público/privado e muitas vezes, como claramente acontece em Portugal, aquilo que parece sociedade civil autónoma não existiria sem o Estado<sup>7</sup>.

— A afirmação das economias no plano internacional (o plano da globalização) não só é gerida no contexto de supranacionalidades criadas pelo Estado como as performances dos Estados-nação dependem de significados colectivos que não se criam sem o papel activo do Estado na economia: em Portugal, e estou certo que o mesmo se passa noutros países europeus, a história económica da última década tem de passar necessariamente por um ponto — pelo modo como os respectivos governos intermediaram as políticas públicas europeias e como reordenaram as infraestruturas nacionais e os comportamentos dos agentes económicos, os quais, aliás, agem cada vez mais como actores colectivos, isto é, de um ponto de vista institucional.

— No plano nacional, há duas consequência principais da globalização na organização económica, e em qualquer delas o Estado é decisivo. Uma tem a ver com a

---

<sup>6</sup> Cf. José Reis e Rui Jacinto (1992).

<sup>7</sup> Cf. Boaventura de Sousa Santos (1993).



revitalização das economias locais e dos sistemas produtivos locais, a outra tem a ver com a criação de fortes e modernas economias urbanas: diz-se com frequência que o global e o local são duas faces da mesma moeda e que o reforço de uma implica o reforço da outra; o global e o local são também duas faces da presença do Estado na regulação económica, mesmo quando se reconhece que, quer os actores globais, quer os actores locais não-estatais são muito visíveis num cenário cada vez mais denso.

## **Bibliografia**

- Arrow, Kenneth (1974a). "Limited Knowledge and Economic Analysis". *The American Economic Review*, 64 (1), pp 1-10.
- Arrow, Kenneth (1974b). *The Limits of Organization*. Nova Iorque e Londres: Norton.
- Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press [1951].
- Barr, Nicholas (1993). *The Economics of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press [1987].
- Boyer, Robert (1994). Les Capitalismes vers le XXIème Siècle: Des Transformations Majeurs en Quête de Théories (I). *Notas Económicas — Revista da Faculdade de Economia da Unversidade de Coimbra*, 3, pp 8-37.
- Buchanan, James (1984). Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications in James Buchanan e Robert Tollison, eds. (1984). *Theory of Public Choice (II)*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, James (1987). *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy*. College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James (1988). *The Political Economy. of the Welfare State*. Estocolmo: The Industrial Institut for Economic and Social Research.
- Buchanan, James (1991). *The Economics and the Ethics of Constitutional Order* Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, James e Tollison, Robert (1972). *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Coase, R. H. (1994). *Essay on Economics and Economists*. Chicago, Londres: The University of Chicago Press.
- Dearlove, John (1989). Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State. *Political Studies*, 37 (4), pp 521-539.

- Dugger, William M., ed. (1989). *Radical Institutionalism – Contemporary Voices*. New York: Greenwood Press.
- Evans, Peter (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. in S. Haggard e R. Kaufman (orgs.) *The Politics of Structural Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Hirsch, Joachim (1991). From the Fordist to the Post-Fordist State. in Bob Jessop, Hans Kastendiek, Klaus Nielson e Ove K. Pedersen (eds.). *The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*, Londres, Edward Elgar.
- Hollingsworth, J. Rogers, Schmitter, Philippe e Streeck, Wolfgang, eds. (1994). *Governing Capitalist Economies: Performances and Control of Economic Sectors*. Nova Iorque e Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob (1990). *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (1995). The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State, in Roger Burrows e Brian Loader (eds.) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Mitchell, William C. e Simmons, Randy (1994). *Beyond Politics: Markets, Welfare, and the Failure Burocracy*. Oxford: Westview Press.
- Nordelinger, Eric A. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge e Londres: Harvard University Press.
- Peacock (1992). *Public Choice Analysis in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reis, José (1995a). Estado, Instituições e Economia: A Despesa Pública em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44.
- Reis, José (1995b). A Economia Constitucional: O Estado e as Instituições na Visão de um Individualista Radical (J. Buchanan). *Notas Económicas-Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 6, pp 77-94.

- Reis, José e Jacinto, Rui (1992). As Associações Empresariais e o Estado na Regulação dos Sistemas Produtivos Locais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 35, pp 53-76.
- Rowley, Charles ed. (1993). *Public Choice Theory* (Volumes I e II). Londres: Edward Elgar.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semiperiferia: O Caso Português. in B. S. Santos (org.) *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento.
- Sen, Amartya (1970). *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.
- Stiglitz, Joseph E. et al. (1989). *The Economic Role of the State*. Oxford e Cambridge: Basil Blackwell.
- Streeck, Wolfgang e Schmitter, Philippe C. eds. (1985). *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Londres: Sage.
- Théret, Bruno (1995). L'Etat dans la Problématique de la Régulation. *Actuel Marx*, 17, pp 66-74.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications – A Study in the Economics of Internal Organization*. Nova Iorque: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1990). *Economic Organization – Firms, Markets and Policy Control*. Nova Iorque: New York University Press, [1986].

Descritores: Estado; Instituições; Teoria Económica.

José Reis. É professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigador do Centro de Estudos Sociais. Correspondência: Email, jreis@gemini.ci.uc.pt; FEUC, Av. Dias da Silva, 165, 3000 Coimbra, Telef. (039) 7000500, FAX, (039) 403511; CES, Apartado 3087, 3000 Coimbra, Telef. (039) 26459; FAX, (039) 29076.

## Resumo

### **O ESTADO E A ECONOMIA: NOVAS E VELHAS QUESTÕES**

Defende-se neste artigo uma visão crítica mas positiva acerca das relações entre o Estado e a economia, pois julga-se que a regulação económica assenta cada vez mais numa forte presença de instituições. Para além do que se passa nas economias nacionais (crescente autonomização dos papéis do Estado) toma-se em conta o facto de os Estados serem cada vez mais gestores activos das relações supranacionais que concorrem para a globalização das economias (os blocos regionais na economia-mundo são aqui um dado decisivo). Tenta-se esclarecer a transição do Estado keynesiano para o Estado schumpeteriano e aceita-se o debate entre as *teorias estatistas* e as *society-centred theories*. Uma digressão pela teoria económica, com o objectivo de reforçar os esquemas interpretativos de uma disciplina que revela fraca capacidade para encarar o Estado, marca o percurso seguido.

## Abstract

### **THE STATE AND THE ECONOMY: NEW AND OLD QUESTIONS**

This article presents a critical but positive view on the relationships between the state and the economy admitting that the economic regulation depends increasingly on a strong presence of institutions. Parallel to the growing autonomy of the state role in national economies, it is also taken into account the fact that the state is progressively assuming an effective direction of supranational relations concurring to the globalization of individual economies (regional blocks of the world economy are here a decisive element). Besides an attempt to clarify the transition from the Keynesian to the Schumpeterian state, the debate between *statist theories* and *society-centred theories* is not avoided. The path followed here is marked by an excursion into the economic theory in an attempt to strengthen the interpretative frameworks of a discipline showing a weak capacity to deal with the state.

## Résumé

### **L'ETAT ET L'ECONOMIE: NOUVEAUX ET ANCIENS PROBLEMES**

Cet article présente un point de vue critique mais positif sur les relations entre l'Etat et l'économie dans la mesure où l'on admet que la régulation économique dépend chaque fois un peu plus d'une forte présence des institutions. Parallèlement à l'autonomie croissante de l'Etat dans le rôle qu'il joue au sein des économies nationales, il est également tenu compte du fait que l'Etat assume, graduellement, le contrôle des relations supranationales qui concourent à la mondialisation des économies (les blocs régionaux de l'économie mondiale sont ici un élément décisif). On tente d'explicitier la transition de l'Etat keynésien à l'Etat schumpeterien sans éluder le débat entre les théories étatistes et les théories *society-centred*. Le parcours emprunté conduit à un détour par la théorie économique dans le but de renforcer les cadres interprétatifs d'une discipline qui souffre d'une faible capacité à appréhender l'Etat.